DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2006. május 18. [1]

I – Bevezetés

1. Az EK 88. cikk (2) bekezdésének második albekezdése értelmében benyújtott keresetében az Európai Közösségek Bizottsága azt kéri, hogy a Bíróság, állapítsa meg, hogy a Francia Köztársaság – mivel nem hajtotta végre a kitűzött határidőn belül a Franciaország által a Scott Paper SA/Kimberly-Clark számára nyújtott állami támogatásról szóló, 2000. július 12-i 2002/14/EK bizottsági határozatot [2] (HL 2002., L 12., 1. o.) –, nem teljesítette az EK 249. cikk negyedik bekezdéséből és e határozat 2. és 3. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2. A Közösség tagállamai által a gazdasági szereplők számára jogosulatlanul nyújtott támogatások visszatérítésével kapcsolatos problémák miatt a Bíróság ismételt megkeresése e tárgy nehézségét bizonyítja [3], amely gyakran a tagállamokban működő különböző adminisztrációk eltérő céljainak eredménye.

3. A Bizottság azt rója fel a Francia Köztársaságnak, hogy olyan eljárási szabályok fenntartásával, amelyek bizonyos körülmények között a beszedési megbízások végrehajthatóságának automatikus felfüggesztéséhez vezetnek az illetékes elsőfokú bíróság előtti egyszerű vitatásuk alapján megszegte közösségi kötelezettségeit.

II – Jogi háttér

4. Mivel a kötelezettségszegés a francia adóügyi peres eljárások jogi felépítésének a

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

2 – A Franciaország által a Scott Paper SA/Kimberly-Clark javára nyújtott állami támogatásról szóló 2000. július 12-i bizottsági rendelet [Az értesítés a C(2000) 2183. sz. dokumentummal történt] (HL 2002 L 12., 1. o.); a keresetben és az ellenkérelemben a felek e közösségi jogi aktusra hivatkoznak annak ügyiratszáma alapján (CR 38/1998. sz., korábbi NN 52/1998 állami támogatás); mindazonáltal valószínűleg a francia nyelvű eredeti változat közlése és a Közösség többi hivatalos nyelvi fordítása közötti eltérés miatt célszerű e határozatra annak száma alapján hivatkozni, ezért az a továbbiakban a 2002/14 határozatként kerül említésre.

3 – Az ezen ügyben való döntéshozatalkor három másik, folyamatban lévő ügy említhető meg: a Lucchini Siderurgica (C-119/05), a Bizottság kontra Olaszország (C-207/05) és a Bizottság kontra Spanyolország (C-485/03–C-490/03) ügy.

következménye, az egymásnak ellentmondó európai és nemzeti szabályozások bemutatása segíti a Bizottság kifogásainak jobb megértését.

A – *A közösségi szabályozás*

5. Az EK-Szerződés három cikkben – az EK 87., EK 88. és az EK 89. cikkben – szabályozza az állami támogatásokat.

6. Az EK 87. cikk bizonyos feltételek teljesülése esetén ((1) bekezdés) előírja az állami támogatások tilalmának elvét, kivéve a közös piaccal összeegyeztethető bizonyos eseteket ((2) és (3) bekezdés). Az EK 88. cikk meghatározza különösen a Bizottság szerepét a támogatások ellenőrzésének ((1) bekezdés), és az általa jogellenesnek ítélt támogatások elleni fellépés keretében, mivel még arra is felhatalmazza a Bizottságot, hogy a tagállamok számára előírja azok módosítását vagy eltörlését ((2) bekezdés). Végül az EK 89. cikk felhatalmazza a Tanácsot e rendelkezések végrehajtási rendeleteinek, és bizonyos támogatáscsoportok mentességének elfogadására.

7. Éppen ez utóbbi cikk alapján fogadták el a 659/1999/EK rendeletet [4] az EK 88. cikkben megállapított eljárások betartása és hatékonysága biztosításának érdekében, a Bizottság által bizonyos számú közleményben kidolgozott egységes gyakorlat kialakítására és megszilárdítására. [5]

8. A 659/1999/EK rendelet (13) preambulumbekezdése a közösségi renddel ellentétes pénzügyi támogatásokról szól, és előírja, hogy jogellenes, a közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatás esetében helyre kell állítani a hatékony versenyt, és a támogatást, beleértve a kamatokat, késedelem nélkül vissza kell téríteni a nemzeti jog eljárásai szerint, és ezen eljárások alkalmazása nem akadályozhatja a hatékony verseny helyreállítását azáltal, hogy meghiúsítja a bizottsági határozat azonnali végrehajtását: ennek az eredménynek az eléréséhez a tagállamoknak meg kell hozniuk minden megfelelő intézkedést.

9. Ezek az iránymutatások a rendelet 14. cikkében szerepelnek letisztultan, amely a következőképpen rendelkezik:

„A támogatás visszatérítése

(1) Amennyiben a jogellenes támogatások esetén elutasító határozat születik, a Bizott-

4 – Az EK-Szerződés 93. cikkének [jelenleg EK 88. cikk] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1999. március 22-i tanácsi rendelet (HL L 83., 1. o.).

5 – A 659/1999 rendelet (2) preambulumbekezdése.

ság dönt arról, hogy az érintett tagállam hozza meg a szükséges intézkedéseket a támogatásnak a kedvezményezettől történő visszavételére [helyes fordítása: visszatérítetésére] (a továbbiakban: »visszatérítési határozat«). A Bizottság nem követeli meg a támogatás visszatérítését, amennyiben az ellentétes a közösségi jog valamelyik általános elvével.

(2) [...]

(3) Az Európai Közösségek Bíróságának a Szerződés 185. cikke értelmében hozott határozatának sérelme nélkül, a visszatérítést késedelem nélkül és az érintett tagállam nemzeti joga szerinti eljárás keretében kell végrehajtani, feltéve, hogy e rendelkezések lehetővé teszik a Bizottság határozatának azonnali és hatékony végrehajtását. Ebből a célból és a nemzeti bíróságok előtt zajló eljárás esetén – a közösségi jog sérelme nélkül – az érintett tagállamok meghozzák a jogrendszerük szerint rendelkezésre álló szükséges intézkedéseket, beleértve az átmeneti intézkedéseket is."

B – *A francia szabályozás*

10. A rendes keresetekkel ellentétben, a francia magánjogban – különleges rendelkezések hiányában – a közigazgatási perekre irányuló kereseteknek a közigazgatási bíráskodás törvénykönyvének L4. cikke [6] szerint nincs halasztó hatályuk, kivéve, ha az illetékes bíróság másként rendelkezik.

11. Ez a szabály a hatóságtól származó, közigazgatási jogi jellegű jogi aktusok jogszerűségének vélelméből ered (*bénéfice du préalable*), amelynek alkalmazására a gyorsaság kényszerítő követelménye vonatkozik [7].

12. Mindazonáltal a területi önkormányzatok törvénykönyve kivételt állapít meg, mivel az L 1617-5. cikkének [8] 1. pontjában – amely a jogszabálynak a „Területi önkormányzatok számvitelére vonatkozó rendelkezések" című VII. fejezetében szerepel – előírja, hogy:

„1. A területi önkormányzat vagy helyi közintézmény által kibocsátott egyéni vagy csoportos beszedési megbízások, ha azokat nem vitatják, hivatalból végrehajthatók az adóssal szemben.

6 – Ez a törvénykönyv 2001. január 1-jén lépett hatályba, és a jogalkotói részét a 2000. május 4-i 2000-387. sz. rendelet (JORF 107. sz., 2000. május 7.) hajtotta végre, és a 2003. július 2-i 2003-591. sz. törvény 31-I. cikkének (1) bekezdése (JORF 152. sz., 2003. július 3.) ratifikálta.

7 – Peiser, P.: *Contentieux administratif*, Dalloz, 13. kiadás, Párizs, 2004, 116. o.

8 – Az 1996. április 12-i 96-314. sz. törvény 70. cikke (JORF 88. sz., 1996. április 13.) vezette be.

Azonban területi önkormányzat vagy helyi közintézmény által megállapított és lejárt követelés megalapozottságát vitató kérelem bírósághoz való benyújtásának a beszedési megbízás végrehajthatóságára halasztó hatálya van. [...]" (nem hivatalos fordítás)

III – Tényállás

A – *Az előzmények összefoglalása a 2002/14 határozat elfogadásáig*

13. A Scott SA társaság – amely 1969 óta van jelen Franciaországban – egészségügyi és háztartási használatra szánt papírt előállító gyár tulajdonosaként mintegy 170 személyt alkalmazott, a Loiret megyei Saint-Cyr-en-Val önkormányzata területén lévő sologne-i ipari területen [9].

14. A gyárat azért telepítették ide, mert 1987 augusztusában Orléans városával és Loiret megyével megállapodást írtak alá, amelynek értelmében a megye ellátására létrehozott helyi, vegyes gazdasági társaság, a Sempel, kötelezettséget vállalt a Scott SA létesítményeinek szánt területek rendezéséhez szükséges tanulmányok és munkálatok megvalósítására. [10]

15. E megállapodás megkötése során a város és a megye mintegy 12,3 millió euro maximális összeg erejéig kötelezettséget vállalt a telek rendezése költségeinek finanszírozására. A Sempel által készített felszámolási mérleg szerint azonban a teljes költség elérte a 21,4 millió eurót [11].

16. A Scott SA 48 hektárnyi területet vásárolt a Sempellel megállapodott, azaz 9,9/m^2 eurós (összesen 4,7 millió euró) áron.

17. Ezen kívül, a vízfogyasztástól függően a víz- és csatornázási díj tekintetében a megállapodás 7. cikke kedvezményes díjszabást állapított meg a Scott SA javára a legkedvezőbb tarifa 25%-ában állapítva meg azt; azonban Orléans városának tanácsa 1989 januárjában módosította ezt a kedvezményes díjszabást, és a m^3-ben számított fogyasztástól függően a társaság számára még kedvezőbb csökkenő együtthatót alkalmazott, amely így ellenkezett az ár új számítása mögöttes gondolatával, amelynek lényege a

9 – A 2002/14 határozat indokolásának 12. és 13. pontja.

10 – A 2002/14 határozat indokolásának 14., 16. és 17. pontja.

11 – A 2002/14 határozat indokolásának 18. és 19. pontja.

díj csökkentése 50 000 m^3-ig, majd – nyilvánvaló büntető szándékkal – annak növelése 150 000 m^3-ig. Ám végül ez az együttható a Scott SA kategóriájának megfelelő, 150 000 m^3 feletti fogyasztásnál lett a legalacsonyabb [12].

18. 1996 januárjában a Kimberly-Clark Corporation (a továbbiakban: Kimberly-Clark) felvásárolta a Scott SA részvényeit.

19. 1996 decemberében a számvevőszék „A területi önkormányzatok beavatkozásai a vállalkozások javára" című nyilvános jelentésének megjelenését követően a Bizottsághoz panasz érkezett e 48 hektáros eladás kedvezményes körülményei miatt [13].

20. 1998 májusában, a francia hatóságok által megadott további információkat követően a Bizottság ezen intézkedésekkel szemben megindította az EK 88. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárást, figyelembe véve azon körülményekkel kapcsolatban felmerült kétségeket, amelyek között a francia hatóságok a Scott SA-val kapcsolatban eljártak, illetve azoknak a Szerződéssel való összeegyeztethetőségét [14].

21. Noha 1998 januárjában a Kimberly-Clark bejelentette, hogy bezárja a szóban forgó üzemet, annak vagyonát – a telket és a papírüzemet – a Procter&Gamble megvásárolta 1998 júniusában [15].

22. Az ügyirat lezárásakor a Bizottság nem talált objektív okot arra, hogy a területi önkormányzatok miért számítottak megfelelő hozamra a befektetésükből – azaz a Scott SA által fizetett árból a mezőgazdasági terület ipari térséggé való átalakítása, és a gyár megépítése miatt – még mielőtt a területet eladták volna a Scott SA-nak; a Bizottság nem talált olyan kereskedelmi okot, vagy általános adópolitikai megfontolásokat sem, amelyek ilyen alacsony együttható megállapítását igazolnák a 150 000 m^3–t meghaladó vízfogyasztásra, ami gyakorlatilag a Scott SA-nak kedvezett a leginkább [16].

23. Következésképpen a Bizottság elfogadta a 2002/14 határozatot, amely megállapítja, hogy a Francia Köztársaság az EK 88. cikk (3) bekezdésének megsértésével jogtalanul nyújtott támogatásokat a Scott SA javára, 48 hektár ipari telek – amely jelenlegi értéken 12,3 millió euro – egyszeri kedvezményes árának megállapításával, és 150 000 m^3–t meghaladó vízfelhasználás esetén kedvezményes díjszabású víz- és csatornadíj

12 – A 2002/14 határozat indokolásának 25–27. pontjai.
13 – A 2002/14 határozat indokolásának 1. pontja.
14 – A 2002/14 határozat indokolásának 4. pontja.
15 – A 2002/14 határozat indokolásának 13. pontja.
16 – A 2002/14 határozat indokolásának 239. pontja.

formájában, valamint ezeket a támogatásokat a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánítja [17].

24. A határozat felhívja a Francia Köztársaságot a Scott SA javára jogellenesen nyújtott támogatások visszatérítttetésére [18]. A határozat előírja továbbá a nemzeti jog eljárásaival összhangban a késedelem nélküli visszatérítést – amennyiben azok megengedik a határozat azonnali és hatékony végrehajtását – beleértve a kamatokat, a támogatásoknak a Scott SA rendelkezésére bocsátásától azok visszatérítttetésének időpontjáig [19].

B – *A 2002/14 határozat végrehajtására vonatkozó jogvita*

25. A Scott SA és az érintett helyi hatóságok 2000. november 30-án, illetve 2000. december 4-én a 2002/14 határozat megsemmisítése iránti keresetet nyújtottak be az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságához. Jelenleg az Elsőfokú Bíróság csak az elévülési kifogásról [20] döntött; a kereset érvényességének kérdése még függőben van.

26. A nyújtott támogatások visszatérítése érdekében az érintett területi önkormányzatok különböző beszedési megbízásokat bocsátottak ki azon összegeknek a kedvezményezett vállalkozástól történő visszatérítttetése céljából, amelyekkel az az üzem helyéül szolgáló telek ára, valamint a kedvezményes víz- és csatornázási díj címén tartozik.

27. Azonban a Francia Köztársaság és a Bizottság között jogvita merült fel a telek pontos ára tekintetében; mindeközben az ellenkérelemből kiderül, hogy a 2002/14 határozat javított változatának [21] kézhezvétele után a nemzeti hatóságok a beszedési megbízások összegét a Bizottság által számított összegnek megfelelően módosították.

28. Így e nézeteltérés után Loiret megye közgyűlése és Orléans városa új, 4 691 370 eurós, illetve 7 621 937 eurós beszedési megbízást bocsátott ki, amelyek fedezik a Bizottság által becsült, 12,3 millió eurós visszatérítendő összeget.

29. A víz- és csatornázási díj tekintetében az orléans-i polgármesteri hivatal eredetileg hat beszedési megbízást bocsátott ki, amelyek

17 – A 2002/14 határozat indokolásának 1. cikke.

18 – A 2002/14 határozat indokolásának 2. cikke.

19 – A 2002/14 határozat indokolásának 3. cikke.

20 – A T-366/00. sz. Scott kontra Bizottság ügyben 2003. április 10-én hozott ítéletben (EBHT 2003, II-1763. o.), és a T-369/00. sz. Loiret megye kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben (EBHT 2003, II-1789. o.) a felperesek kérelmeit elutasították. Az első ítélet ellen fellebbezéssel éltek, amelyet a Bíróság a C-276/03. sz. Scott kontra Bizottság ügyben 2005. október 6-án hozott ítéletében (EBHT 2005, I-8437. o.) utasított el.

21 – A Bizottság 2001. március 2-i levelével elküldve.

közül csak egyet – 165 887 euro összegűt – fizetett ki a Procter & Gamble társaság, és a többi öt beszedési megbízást három, összesen 881 015 euro összegről szóló új beszedési megbízás váltotta fel.

30. 2002 márciusában a Bizottság tájékoztatást kért a Francia Köztársaságtól a jogellenesen rendelkezésre bocsátott támogatások visszatérítésének helyzetéről.

31. Az állam jelezte, hogy a Kimberly-Clark az ingatlanra vonatkozó beszedési megbízások tekintetében 2001. október 29-én és 2001. november 27-én, a víz- és csatornázási díjra vonatkozó három maradék beszedési megbízás tekintetében 2002. március 8-án a tribunal administratif d'Orléans-hoz benyújtott keresetei útján vitatta a még visszatérítendő öt követelést, amelyből kettő a telekre, három pedig a víz-és csatornázási díjra vonatkozott.

32. Az állam azt is jelezte, hogy a francia jognak megfelelően az e területen benyújtott panaszok a beszedési megbízás végrehajthatósága tekintetében halasztó hatályúak. A Bizottság a beszedési megbízások vitatásának okai, valamint az iránt érdeklődött, hogy a francia jogrend ismer-e lehetőséget a halasztó hatály elkerülésére, és a tartozás összegének az érintett vállalkozás számláin történő zárolására. Felvilágosítást kért a nemzeti eljárások ütemezéséről és a jogorvoslati lehetőségekről is. Sőt, a nemzeti bíróság előtt függőben lévő keresetekről is kért másolatot.

33. 2003. júliusában a francia kormány tájékoztatta a Bizottságot, hogy hiányoznak azok a jogi eszközök, amelyek arra kötelezik az igazságügyi szerveket, hogy a közigazgatási bíróságnak az ügy érdemére vonatkozó ítélete előtt elrendelje a jogellenes támogatások visszatéríttetését. Nem juttatta el a Bizottság által kért dokumentumok másolatát arra hivatkozva, hogy azok nem nyilvánosak, mivel azok jogi titok hatálya alá tartoznak.

34. Végül a Bizottság szolgálatai és a francia hatóságok között 2004. január 21-én, a Francia Köztársaság ellen a támogatások ügyében folyó ügyek összefoglaló vizsgálata céljából megtartott ülés után a Bizottság levelet küldött kérései megismétlésével. Mivel a 2004. március 9-i és április 29-i emlékeztető levelére sem érkezett válasz, a Bizottság úgy döntött, hogy a vitát jogi útra tereli.

IV – A Bíróság előtti eljárás

35. A Bíróság Hivatalához 2005. május 26-án benyújtott keresettel azt kérik, hogy a

Bíróság, állapítsa meg, hogy a Francia Köztársaság – mivel nem hajtotta végre a kitűzött határidőn belül a 2002/14 bizottsági határozatot – nem teljesítette az EK 249. cikk negyedik bekezdéséből és e határozat 2. és 3. cikkéből eredő kötelezettségeit. Azt is kérik, hogy a Francia Köztársaságot kötelezzék a költségek viselésére.

36. A 2005. augusztus 1-jén benyújtott ellenkérelmében a francia kormány azt kéri, hogy a keresetet, mint megalapozatlant utasítsák el, és a Bizottságot kötelezzék a költségek viselésére.

37. A válasz és a viszonválasz előterjesztését követően az írásbeli szakasz lezárult.

38. Mivel a felek nem kérték, tárgyalást nem tartottak.

V – A kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elemzése

A – *A kereset bemutatása*

39. Egy 2003. július 2-i dokumentumban – amelynek eredetisége nem vitatott – a francia hatóságok arról értesítették a Bizottságot, hogy az Elsőfokú Bíróságnak a 2002/14 határozat érvényességéről szóló határozata megérkezéséig a tribunal administratif d'Orléans az öt kifizetendő beszedési megbízásra vonatkozó eljárás keretében felfüggesztette a határozathozatalt.

40. A Bizottság a kötelezettségszegést a francia bíróság magatartására, valamint az ügyben érintett területi önkormányzatok támogatására alapozza.

41. Mivel a Francia Köztársaság az ellenkérelmében tagadta, hogy a tribunal administratif d'Orléans az eljárás felfüggesztését kezdeményezte volna a hozzá benyújtott ügyben, válaszában a Bizottság a panaszát a fent említett területi önkormányzatok törvénykönyve L 1617-5. cikkében meghatározott, a végrehajthatóság felfüggesztésének automatikus jellegére, valamint az ilyen halasztó hatály feloldását lehetővé tévő ideiglenes intézkedések hiányára korlátozta. Másrészről a Bizottság a Francia Köztársaság kötelezettségszegésére vonatkozó panaszát kiterjesztette a 2003. július 2-i levél téves információira és az ügyirat kiegészítésére irányuló kéréseket követő hallgatásra, mivel ezek a magatartások sértik az EK 10. cikkben leírt jóhiszemű együttműködés elvét.

42. Mivel e panaszokban körülírták a jogvita tárgyát, jelen indítvány csak a vitatott francia

szabályozásnak a közösségi joggal, és különösen a 659/1999 rendelet 14. cikkének (3) bekezdésével való összeegyeztethetőségére korlátozódik, valamint az EK 10. cikke esetleges megsértésének vizsgálatára.

45. Körutazásunk a Van Gend & Loos ítélettel kezdődik [22], amely a közösségi szabályok közvetlen hatályának elvét tartalmazza, amennyiben a Ratti [23] és a Becker [24] ítélet által tett pontosításoknak megfelelően azok tartalma feltétlen és kellően pontos.

B – *A beszedési megbízások végrehajthatóságának automatikus felfüggesztése a közösségi jog fényében*

43. E probléma mélyén a tagállamok eljárásjogi autonómiája és a közösségi jog érvényesülése közötti feszültség húzódik meg, amelyet a megfelelő egyensúly megtalálásával kell megoldani. Ehhez a közösségi jogrend általános elveire kell hivatkozni – különösen a tagállami bíróságok által történő alkalmazásuk tekintetében – illetve a Bíróság által kidolgozott tényleges érvényesülés és egyenértékűség igazságszolgáltatási elveire.

46. Az e jogvita tárgyát képezőhöz hasonló határozatok esetében ez a minősítés szokásosan [25] az EK 249. cikk negyedik bekezdéséből ered, amely szerint a határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl. Sőt, a tagállamok mérlegelési jogkörének hiánya az irányelvek eredményét tekintve – amely abból a tényből ered, hogy azok csak az eredmény elérésének formáját és az eszközeit határozzák meg – nem akadályozza meg e szabályok közvetlen hatályát [26].

1. Általános megfontolások: közvetlen hatály, a közösségi jog elsőbbsége és bírói alkalmazása

47. A fent kifejtett gondolat gyengíti a Francia Köztársaság azon állítását, amely szerint – jogi kifejezéssel élve – nem a 2002/14 határozat végrehajtását függesztik fel, hanem a területi önkormányzatok beszedési megbízásait, és következésképpen a határozatra háruló tagadhatatlan következmények kikerülhetetlenül erednek az eljárásjogi autonómia elvéből.

44. Bár jól ismertek a közösségi jogrend következőkben kifejtett alapvetései, mégis meg kell őket említeni, mivel azok jelentőséggel bírnak a keresett megoldás meghatározásának keretében.

22 – A 26/62. sz. ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1963, 1. o.).

23 – A 148/78. sz. ügyben 1979. április 5-én hozott ítélet (EBHT 1979, 1629. o.).

24 – A 8/81. sz. ügyben 1982. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1982, 53. o.).

25 – Isaac, G.: *Manual de derecho comunitario general*, spanyolul a 3. kiadás, lektorálta: Germán-Luis Ramos Ruano, Ariel SA kiadó, Barcelona, 1995, 196. o.

26 – Fent hivatkozott Isaac G., 192. o.

48. Ha követjük a francia kormány gondolatmenetét, az vitatja a 659/1999 rendelet által bevezetett hatáskörmegosztás elfogadását, amely felhatalmazza a Bizottságot a támogatások értékelésére, és azok visszatérítésének megkövetelésére, továbbá amely alapján a tagállamok maguk választhatják meg a jogellenesnek, és a közös piaccal összeegyeztethetetlennek ítélt támogatások visszatérítésének módját. Lényegében ez a hatáskörmegosztás abszurd következményekkel jár, mivel lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy megakadályozzák a közösségi jogi aktusok érvényesülését annak a fogásnak köszönhetően, hogy a végrehajtási rendelkezések elfogadása könnyen válhat kereset tárgyává, így e jogi aktusok érvényesülését akadályozva lehetővé teszi a nemkívánatos következmények elkerülését vagy enyhítését.

49. Hangsúlyozni kell a legelőször a Costa-ítéletben [27] elismert elsőbbség elvét is, amely ítélet – egy másik nagy francia szakértő szavaival – ezen alapvető elvet a teljes közösségi jogra alkalmazta és kiterjesztette a nemzeti jog fölé [28], amely együtt jár azzal, hogy összeütközés esetén a közösségi jog elsőbbséget élvez a kormánnyal, a közigazgatással, a törvényhozó és a bírói hatalommal szemben [29].

50. E gondolatok megalapozottságát a Simmenthal-ítélet bizonyította, amely felhatalmazza a nemzeti bíróságot arra, hogy a közösségi jogi normák teljes érvényesülésének biztosítására kötelezzen [30], és saját hatalmánál fogva megtiltsa az ellentétes nemzeti jogszabályok alkalmazását akár utólag is, anélkül, hogy annak jogalkotási, vagy bármely alkotmányos eljárás útján az előzetes eltávolítását kellene kérnie, vagy arra várnia [31].

51. E megállapítások súlya révén pontosan érthetővé válik a nemzeti eljárásjogi autonómia elve: nem arról van szó – még részben sem –, hogy a tagállamoknak megadja a szabályok megállapításának hatáskörét, illetve azok alkalmazásának az érdekeikhez való igazítását, hanem a közösségi jog tényleges érvényesülése [32] megvalósításának megkönnyítéséről egységes, közvetlen és azonnali [33] módon.

52. Ebből a szempontból a közösségi vívmányoknak a jogrendjükben való végrehajtása módját illetően a tagállamok szabadsága együttműködési mechanizmusként született meg, amely az Unió jogalkotójával azonos

27 – A 6/64. sz. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet (EBHT 1964, 1141. o.).

28 – Simon, D.: *Le système juridique communautaire*, Presses universitaires de France, 3. kiadás, Párizs, 2001, 410. o.

29 – A fent hivatkozott Simon D., 411. o.

30 – A C-392/04. sz. és C-422/04. sz. i-21 Germany és Arcor egyesített ügyekben 2006. március 16-án előterjesztett indítványom 90. és következő pontjaiban elmagyarázom, hogy az irányelvek tekintetében e tan kifejtései a horizontális közvetlen hatásuk el nem ismeréséből következő eltéréseket képeznek (91. pont). Ez a megállapítás természetesen nem alkalmazandó a rendeletekre és a határozatokra, amelyek a meghatározásukból következően rendelkeznek ezzel a minőséggel.

31 – A 106/77. sz. Simmenthal ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1978, 629. o., 7. pont).

32 – A 48/71. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1972. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1972, 529. o., 7. pont).

33 – A 13/68. sz. Salgoil ügyben 1968. december 19-én hozott ítélet (EBHT 1969, 661. o., különösen a 675. o.).

célkitűzést követ, azaz a jogszabályai teljességéhez való hozzájárulást, és nem e lendület megtörésére alkalmas akadályként tekint rá. Bár a Bíróság közösségi szabályozás hiányában a tagállamok különböző eljárásaira [34] utal, ez utóbbiaknak tartózkodniuk kellene a Szerződés céljai [35] megvalósításának veszélyeztetésétől.

53. Ilyen alapon fel lehetne róni a tribunal administratif d'Orléans-nak, hogy a szóban forgó területi önkormányzatok által kibocsátott beszedési megbízások kifizetése felgyorsításának érdekében nem hagyta figyelmen kívül a területi önkormányzatok törvénykönyve L 1617-5. cikkét, mint ahogyan a Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet előírta a High Court of Justice, Queen's Bench Division számára az angol jog által előírt azon feltétel figyelmen kívül hagyását, amely szerint a közhatalom felelősségének megállapításához bizonyítani kell a hatalommal való visszaélést a közfeladatok ellátása során („misfeasance in public office"), amely visszaélés megfoghatatlan volt a jogalkotó esetében [36].

54. Egy ilyen ítélet azonban korai lenne, mivel a Bíróság ítéletei végül maguk is mérsékelik ezt az ítélkezési gyakorlatot, és – amint az a jelen indítvány 52. pontjában szerepel – megállapították az eljárásjogi autonómia elvének pontosabb korlátait. Következésképpen tanulmányozni kell a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvének köszönhető fejlődéseket.

2. A tényleges érvényesülés elve

55. A Bizottság számára a 2002/14 határozat elfogadása és a kereset benyújtása között eltelt öt év azt bizonyítja, hogy a Francia Közársaság – a Procter & Gamble által visszatérített 165 887,4 euro kivételével – nem fizette vissza a Scott SA-nak jogtalanul nyújtott támogatást, és így megsértette a 659/1999 rendelet 14. cikkének (3) bekezdését.

56. A Bizottság ezt a helyzetet annak tudja be, hogy a nemzeti jogban az eljárás felfüggesztése automatikus jellegű [37], amely – minden olyan lehetőség hiányában, amely e megszakítás más módon való megszüntetését lehetővé tenné – sérti a fent említett rendelkezésben szereplő tényleges érvényesülés elvét.

34 – A 39/70. sz. Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor ügyben 1971. február 11-én hozott ítélet (EBHT 1971, 49. o.), és a 33/76. sz. Rewe ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1977, 1989. o.) és a 45/76. sz. Comet ügy (EBHT 1976., 2043. o.).

35 – Constantinesco, V.: „L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire", *Du droit international au droit de l'intégration, Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos kiadó, Baden-Baden, 1987, 97. o.

36 – A C-46/93. sz. és a C-48/93. sz. egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet (EBHT 1996, I-1029. o., különösen a 73. pont).

37 – A Bizottság felhívja a figyelmet e jogi eszköznek a francia jogban játszott kivételes szerepére, és szembehelyezi a közigazgatási törvénykönyv L4. cikkében szereplő, a francia közigazgatási jog általános elvével, Chapus, R., *Droit du Contentieux administratif*, 11. kiadás, Domat, Paris, 2004, 457. és következő pontjait idézve.

57. E tekintetben a Bizottság emlékeztet azokra a szigorú előírásokra is, amelyeknek a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata a nemzeti jogrendeket aláveti annak érdekében, hogy megakadályozza a közösségi jogi aktusok érvényesülésének sérelmét. Úgy véli különösen, hogy a Scott SA-nak nyújtott támogatások esetében nem bizonyították olyan sürgető körülmény fennállását, amelynek célja annak elkerülése lett volna, hogy valamely fél súlyos és helyrehozhatatlan kárt szenvedjen [38].

58. A támogatás rövid határidőn belül történő visszatérítettésének hiánya tekintetében a Francia Köztársaság nem hivatkozik teljes lehetetlenségre, de azt állítja, hogy megtett minden szükséges lépést annak érdekében, hogy visszatérítesse a Scott SA számára nyújtott előnyt. Ezen kívül azt a tényt is felhozza, hogy mivel a nemzeti bíróság határozathozataláig a felfüggesztés csak ideiglenes, a visszatérítés meg fog történni.

59. Magatartásának igazolására a Francia Köztársaság úgy véli, hogy a tényleges érvényesülés elvének történeti értelmezésen kell alapulnia, mivel a 659/1999 rendelet végleges változata a 14. cikk (3) bekezdésének végén nem tartalmaz egy, az eredeti tervben [39] szereplő mondatot, amelynek értelmében „a nemzeti jog által lehetővé tett jogorvoslatoknak nincs halasztó hatályuk". Ez a kihagyás a közösségi jogalkotó ilyen helyzet engedélyezésére irányuló szándékát bizonyítja.

60. A francia kormány álláspontja számomra védhetetlennek tűnik, a következő okok miatt:

61. A tényleges érvényesülés elve megjelent a Rewe- és a Comet-ítéletben [40] is, bár az első alkalmazása a San Giorgio ítéletig [41] nyúlik vissza, amely szerint „a tagállamok a közösségi jog előírásainak megsértésével beszedett adók visszatérítését nem teheti függővé [...] olyan bizonyítási szabályoktól, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné teszik e jog gyakorlását" [42].

62. Ez az elv ezután a magánszemélyek számára jogokat biztosító közösségi rendelkezésekre vonatkozó jogvitákban került továbbfejlesztésre, ezért hangsúlyozták a szoros fogalmi konvergenciát az elv és a tagállamok számára előírt azon kötelezettség

38 – A C-143/88. sz. és C-92/89. sz. Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest egyesített ügyekben 1991. február 21-én hozott ítélet (EBHT 1991, I-415. o., 23. és köv. pontok), és a C-465/93. sz. Atlanta Fruchthandelsgesellschaft és társai ügyben 1995. november 9-én hozott ítélet (EBHT 1995, I-3761. o.). Az említett első ítéletnek megfelelően a többi előírásra is emlékeztetni kell: a közösségi jogi aktus érvényességével kapcsolatos komoly kétségek; az e pont tekintetében a bíróság általi előzetes döntéshozatalra való utalás – amely maga is ideiglenes intézkedéseket rendel el – hacsak a visszautalás nem történt már meg más módon; a Közösség azon érdekének figyelembevétele, hogy a szabályait ne kerüljék meg.

39 – A Szerződés 93. cikkének részletes alkalmazási szabályairól szóló rendeleti javaslat (COM(98) 73 végleges – CNS 98/0060) (HL C 116., 13. o.).

40 – A fenti 34. lábjegyzetben idézve.

41 – A 199/82. sz. ügyben 1983. november 9-én hozott ítélet (EBHT 1983, 3595. o.).

42 – A fent hivatkozott San Giorgio ítélet 18. pontja.

között, hogy a jogorvoslatot hozzáférhetővé tegye minden jogsérelmet szenvedett [43] közösségi személy számára, mivel ez az elv – az értelmi összefüggés révén – rokon a bírósági eljáráshoz és annak garanciáihoz való joggal („droit au juge") [44].

63. Kétségbe vonható tehát a Bizottság azon joga, hogy ilyen alapra hivatkozzon a határozatai betartásának megkövetelésére, ami a „közösségi természetes vagy jogi személy" jogállására vonatkozó vitának ad helyt. De ezt a problémakört el kell kerülni, mivel maga a 659/1999 rendelet 14. cikkének (3) bekezdése mondja ki, hogy „visszatérítést késedelem nélkül és az érintett tagállam nemzeti joga szerinti eljárás keretében kell végrehajtani, feltéve, hogy e rendelkezések lehetővé teszik a Bizottság határozatának azonnali és hatékony végrehajtását".

64. E rendelkezésben annyira egyértelműen fejeződik ki a tényleges érvényesülés elve, hogy a Bizottságnak nem szükséges bizonyítania azt, hogy jogi helyzetben ért sérelem miatt kártérítést kérő közösségi jogi személynek minősül. Nem általános elvről van szó, mivel ez az elv normatív jogi aktusban szereplő jogi kényszer, amelyre a közösségi szerv kérelme hivatkozik.

65. A francia hatóságok által a cselekvési lehetőségeik állítólagos kimerülésére felhozott mentő érvet árnyalni kell.

66. Az érintett területi önkormányzatok természetesen viszonylag gyorsan kibocsátottak beszedési megbízásokat, és azokat benyújtották kifizetésre a Scott SA-nak. Közigazgatási szempontból ezek peres úton való vitatása a beszedést akadályozza, mivel automatikusan felfüggeszti annak végrehajthatóságát.

67. De e bírósági-jogi jellegű akadályt tekintve a Simenthal-ítéletnek [45] legalábbis arra kellett volna késztetnie a francia bíróságot, hogy a 2002/14 határozat teljes érvényesülése érdekében megállapítsa a területi önkormányzatokról szóló törvénykönyv L 1617-5. cikkének alkalmazhatatlanságát, mivel a végrehajtás automatikus elhalasztása – a Kraaijeveld és társai [46] és az Eco Swiss [47]

43 – A 222/84. sz. Johnston ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet (EBHT 1986, 1651. o.).

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), 2002. január/március, 86. o.

45 – A fenti 31. lábjegyzetben idézve.

46 – A C-72/95. sz. ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996, I-5403. o.).

47 – A C-126/97. sz. ügyben 1999. június 1-jén hozott ítélet (EBHT 1999, I-3055. o.).

ítéletnek megfelelően – nem akadályozhatta abban, hogy hivatalból hivatkozzon a közösségi jog elsőbbségére [48], amint azt fentebb kifejtésre került [49].

68. Mindazonáltal a francia bíróságok a saját jogrendjükben nem akadályozhatják e törvényes halasztó hatályt; ennek hatásait a későbbiekben fejtem ki.

69. Sőt, a tényleges érvényesülés elvének megerősítése érdekében a Bíróság nagyon magasra teszi a mércét amikor annak bizonyításáról van szó, hogy a tagállam eleget tett a kötelezettségeinek, noha nem érte el a jogellenesnek és a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított támogatás visszatérítettését.

70. Így az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az EK 88. cikk (2) bekezdése alapján a Bizottság által benyújtott kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel szembeni védekezésként a tagállam arra az egyetlen jogalapra hivatkozhat, amely a visszatérítettésre kötelező határozat megfelelő végrehajtásának teljes lehetetlenségére vonatkozik [50].

71. Azonban a francia hatóságok kifejezetten elutasítják az ezen igazolásra való hivatkozást, és következésképpen ezt nem kell megvizsgálni, mivel nem a Bíróság feladata, hogy az ilyen körülményekre hivatalból hivatkozzon.

72. Annak kijelentésével, hogy minden tőle telhetőt megtett, a francia kormány a Bíróság gyakorlatába egy másik igazolási okot kíván bevezetni, és ezen kívül – mivel nem pontosítja ezen ok alapját – úgy tűnik, hogy a belső jogrend különlegességeinek, konkrétan a fent említett beszedési megbízások végrehajthatóságának felfüggesztésének kifogása mögé bújik.

73. Márpedig az ilyen típusú kifogásokat [51] figyelmen kívül hagyó állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a Bíróság elutasította azt a gondolatot, hogy a visszaható hatályú adóztatás formájában a támogatás visszaszerzése sértené a tagállamok alkotmányjogát [52]. Amennyiben a Francia Köztár-

48 – Darmon főtanácsnok a Verholen és társai ügyben (a C-87/90–C-89/90. sz. egyesített ügyekben 1991. július 11-én hozott ítéletre [EBHT 1991, I-3757. o.]) vonatkozó indítványa 19. pontjában sokkal határozottabb és meggyőzőbb volt, mivel a közösségi jog elsőbbségének elvéből kiindulva nem egyszerű lehetőséget javasol, hanem a nemzeti bíróságnak azt a kötelességét, hogy hivatalból hivatkozzon a közösségi jogi norma meglétére.

49 – A C-430/93. sz. és a C-431/93. sz. Van Schijndel és Van Veen egyesített ügyekben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995, I-4705. o.) a nemzeti bíróság „passzivitását" elfogadhatónak tekintette, amikor a közösségi jogra hivatalból kell hivatkozni olyan polgári eljárások keretén belül, amelyekben a felek kezdeményezési joga alkalmazandó, és így korlátozta a tényleges érvényesülés terjedelmét; azonban ez az ítélet nem releváns ebben az ügyben. Az újabb, a C-234/04. sz. Kapferer ügyben 2006. március 16-án hozott ítéletre (EBHT 2006, I-2585. o.) sem lehet hivatkozni, mivel – bár ítélt dolog – a közösségi joggal ellentétes határozattal foglalkozó nemzeti bíróságra vonatkozott.

50 – A C-349/93. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1995. február 23-án hozott ítélet (EBHT I-343. o., 12. pont); a C-348/93. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1995. április 4-én hozott ítélet (EBHT 1995, I-673. o., 16. pont), és a C-261/99. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. március 22-én hozott ítélet (EBHT 2001, I-2537. o., 23. pont).

51 – A 225/86. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1988. április 27-én hozott ítélet (EBHT 1988, 2271. o.).

52 – A C-183/91. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 1993. június 10-én hozott ítélet (EBHT 1993, I-3131. o., 17. pont).

saság úgy véli, hogy a felfüggesztő intézkedés ideiglenes jellege bizonyíthatja azt, hogy a visszatéríttetés még lehetséges, ennek megcáfolására elegendő utalni az időközben öt évnél hosszabbra nyúlt késedelemre.

74. Szintén a közösségi jog tényleges érvényesülése megerősítésének céljából az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a támogatásokról szóló bizottsági határozatok végrehajtása során a tagállamoknak megfontolásra be kell nyújtaniuk minden előre nem látható és kiszámíthatatlan nehézséget, amelyekről tudomást szereznek, és kötelesek javaslatot tenni a megfelelő módosításokra. Ilyen esetben a Bizottság és az adott tagállam – a különösen az EK 10. cikkben szereplő jóhiszemű együttműködés értelmében – együttműködik a nehézségek megoldásában a Szerződés különösen a támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek teljes betartásával [53].

75. Az ügyiratból kiderül, hogy a francia kormány soha nem felelt meg e kritériumoknak, mivel nem tett semmit a vitatott rendelkezés megváltoztatására.

76. A 659/1999 rendeletre irányuló javaslat utolsó mondatának eltörlésére vonatkozó, azon tény igazolására felhozott érvet is el kell vetni, hogy a nemzeti jognak megfelelően benyújtott keresetek halasztó hatállyal rendelkeznek.

77. A Régiók Bizottsága véleményének idézése – amelyet a francia kormány az ellenkérelmében [54] vesz át – egyszerűen megerősíti a közösségi jogalkotó óvatosságát, amely megőrzi a tagállamok hatáskörét a beszedési eljárások területén. De a francia kormány ebből a magatartásból tévesen vonta le azt a következtetést, hogy a halasztó hatályt minden helyzetben megengedettnek kell tekinteni, mivel nem vonhatja ki magát egy olyan közösségi jogelv alól, amelynek alkalmazása vitathatatlan.

78. A 659/1999 rendelet 14. cikke (3) bekezdése utolsó mondatának visszavonása után a végleges változatban fennmarad az eredeti állapot, mivel az Unió jogában nem történt újítás. Következésképpen a Bíróság által a fent említett Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest-ítéletben megállapított szabályok továbbra is fennállnak a nemzeti bíróságnak az európai szabályok végrehajtására elfogadott nemzeti közigazgatási jogi aktusokat felfüggesztő hatá-

53 – A 94/87. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1989, 175. o., 6. pont) és a C-404/97. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben 2000. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2000, I-4897. o., 40. pont).

54 – A Régiók Bizottságának az EK 93. cikk részletes alkalmazási szabályairól szóló tanácsi rendeleti javaslatról, valamint a gazdaságpolitika és az Európai Unió támogatásai tekintetében a regionális és helyi mozgástér határairól szóló véleményére [CdR 284/98 végl.], (HL 1999, C 93, 64. o.) hivatkozik.

rozata tekintetében. Hangsúlyozni kell azt a tényt, hogy ez az ítélet ugyanazon feltételeket követelte meg, mint amelyek a Bíróság előtti eljárás keretében megadott ideiglenes intézkedésekhez szükségesek [55].

79. Ehhez a nemzeti bíróságnak ellenőriznie kell, hogy a végrehajtás felfüggesztésének elrendeléséhez szükséges feltételek fennállnak-e. Márpedig a vitatott rendelkezés automatikus jellegének fenntartása révén a francia jogalkotó feltételezi, hogy ezek a feltételek minden olyan eljárás esetében fennállnak, amelyre ez a rendelkezés alkalmazandó, és amely keretében a közösségi jog érvényesülése a tét, és ez nyílt ellentmondásban áll az ideiglenes intézkedések a Szerződésben elfoglalt kivételes helyzetével.

80. Sőt, a francia jogalkotó megakadályozza a nemzeti bíróságait annak ellenőrzésében – amire egyébként a fent hivatkozott ítélet értelmében kötelesek [56] –, hogy az azonnali alkalmazás esetleges elmaradása megfosztja-e a közösségi jogi aktust a hatékony érvényesüléstől, mivel megnehezíti számukra a közösségi jog hivatalból való értékelését, különösen mivel megállapítást nyert, hogy a francia jogrend semmilyen tekintetben nem rendelkezik a területi önkormányzatok törvénykönyve L 1617-5. cikke következményeinek semlegesítéséről [57].

81. Éppen ezért e rendelkezés alkalmazása, és különösen annak a 2002/14 határozat végrehajtására kibocsátott beszedési megbízásokra gyakorolt hatása nem tartja tiszteletben a tényleges érvényesülés elvét, mivel azok az automatikus megadás révén aránytalan jogi védelmet nyújtanak, és megakadályozzák a nemzeti bíróságot a hatáskörük gyakorlásában a Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest-ítéletben meghatározott kereteken belül.

82. Összefoglalva a francia kormány érvelése – amelynek értelmében mindent megtettek annak érdekében, hogy a 2002/14 határozat rendelkezéseinek megfeleljenek – nem fogadható el, és az itt előadottaknak megfelelően úgy kell tekinteni, hogy a Francia Köztársaság megszegte a kötelezettségeit, amikor e jogi aktust az Unió jogának érvényesülését korlátozó eljárás útján hajtotta végre, és ennek következményeként a Scott SA számára jogellenesen nyújtott támogatást nem térítették vissza.

55 – A Zuckerfabrik-ítélet 27. és köv. pontjai.

56 – Az idézett Zuckerfabrik-ítélet 31. pontja.

57 – Az eredményt illetően, a francia törvénykezés hasonló a belgához, amely az 1995. december 14-i Peterbroeck ítélet [C-312/92, EBHT I-4599. o.] alapjául szolgált, amelyben a Bíróság úgy rendelkezett, hogy hogy a közösségi jog ellentétes valamely nemzeti eljárásjogi szabály alkalmazásával, amely megtiltja a nemzeti bíróság számára valamely belső jogi aktusnak egy olyan közösségi jogszabállyal való összeegyeztethetősége hivatalból történő vizsgálatát, amelyre az eljárás résztvevői nem hivatkoztak bizonyos határidőn belül ; tekintettel arra, hogy az L 1617-5 hivatalból alkalmazandó, ezért az meggátolja a francia bíróságot a beszedési megbízások felfüggesztésével való foglalkozásban, és ennek következtében ez utóbbi nem hivatkozhat többé hivatalból az európai jogra.

3. Az egyenértékűség elve

83. A Bizottság bírálja az egyenértékűség elvének be nem tartását, mivel a francia jogban a jogi aktusok vitatása csak akkor vezet az adó megfizetésének felfüggesztéséhez, ha az illetékes bíróság ahhoz hozzájárul [58], és minden típusú fizetési kötelezettségre – amelyek elutasító végső határozatból erednek – az 1999/659 rendelet által előírt azonnali és hatékony végrehajtás biztosítására legalkalmasabb nemzeti rendszert kell alkalmazni.

84. A maga részéről a francia kormány azt válaszolja, hogy a szóban forgó területi önkormányzatok által választott eljárás nem tesz különbséget a beszedési megbízások eredete tekintetében – akár közösségi, akár nemzeti a kibocsátó – és semleges jellegű, nem sérti az egyenértékűség elvét.

85. Jelen alapvetés értelmében – amelynek eredeti szigorúsága fokozatosan enyhült [59] – a tagállamok jogrendjére való hivatkozás közösségi rendelkezés hiányában azon célban valósul meg, hogy rendezze „a jogalanyok számára a közösségi jog közvetlen hatályából eredő jogok védelmének biztosítására irányuló jogorvoslati eljárási szabályokat" [60].

86. Sőt, a Bíróság hozzáfűzte, hogy ezen államok feladata annak ellenőrzése, hogy a jogalanyok közösségi eredetű jogainak védelmére szánt eljárási szabályok megfeleljenek az egyenértékűség elvének [61]. Ehhez a nemzeti bíróságnak kell meghatározni azon kritériumokat, amelyek a belső jogban egy hasonló panaszra jellemzőek, illetve megerősíteni, hogy annak alkalmazása előnyösebb, mint a közösségi jog megsértésén alapuló kereseteké [62].

87. Így mivel egyedül a nemzeti bíróságok ismerik az ezen összehasonlítást lehetővé tévő eljárási mechanizmusokat [63], nem meglepő, hogy az egyenértékűség elvének betartása nagyrészt az ő feladatuk. Ebben az ügyben mindazonáltal a területi önkormányzatok törvénykönyve L 1617-5. cikkének automatikus jellege – amint azt jeleztük – kevés lehetőséget ad a tribunal administratif d'Orléans számára e feladatai elvégzésére.

58 – A Bizottság a *Memento Fiscal 2004-re hivatkozik*, Francis Lefebvre 8. kiadás, 2003, 1033. o., 7010. és az azt követő pontok.

59 – Sevón, L., „Le juge national en tant que juge communautaire: le principe de l'autonomie procédurale et ses limites", *Coloquio sobre la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales*, Európai Közösségek, Luxembourg, 2003, 62. o.

60 – A fent hivatkozott Rewe-ítélet, 5. pont, harmadik bekezdés.

61 – A C-326/96. sz. Levez ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet (EBHT 1999, I-7835. o., 39. pont); lásd szintén a C-261/95. sz. Palmisani ügyben 1997. július 10-én hozott ítéletet (EBHT 1997, I-4025. o., 33. pont).

62 – A fent hivatkozott Girerd, 79. o.; Lásd még Kapteyn, P. J. G. – VerLoren van Themaat, P.: *An Introduction to the Law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam*, Kluwer, 3. kiadás, London, 1998, 561. o.

63 – A fent hivatkozott Levez-ítélet, 43. pont.

88. Így egyrészről nem a Bíróság feladata a francia jog rendelkezéseinek értékelése; másrészről az Edis-ítéletben – amely adóügyi kérdésekre is kiterjed – a Bíróság kifejtette, hogy az egyenértékűség betartása feltételezi, hogy a vitatott szabály attól függetlenül alkalmazandó, hogy a kereset a közösségi jog vagy a belső jog megsértésén alapul, mivel ugyanolyan típusú adókról vagy díjakról van szó, azonban ez az elv nem értelmezhető úgy, mint amely a tagállamot arra kötelezi, hogy a saját, legkedvezőbb visszakövetelési rendszerét kiterjessze minden, a közösségi jog megsértésével beszedett adók vagy díjak visszatérítésére irányuló keresetre [64].

C – A jóhiszemű együttműködés kötelezettségének esetleges megsértése a Francia Köztársaság által [65]

89. Mivel az nem vitás, hogy a vitás beszedési megbízásokat a francia rendelkezésekből eredő eljárással azonos eljárásnak vetették alá, a 2002/14 határozat végrehajtásának keretében semmilyen hátrányos megkülönböztetés nem állapítható meg. Az a tény, hogy a Bizottság jobban szerette volna más módon kielégíteni a Scott SA javára jogellenesen megadott támogatások visszatérítése iránti igényét, egy másik probléma, amely a kérdést a már megvizsgált tényleges érvényesülés elvének területére tereli.

90. Figyelembe véve a fenti megfontolásokat, annak megállapítását javasolom a Bíróságnak, hogy a Francia Köztársaság kötelezettségszegést követett el, mivel – bár a támogatások visszaszerzése tekintetében alkalmazott módszer nem sérti az egyenértékűség elvét – a nemzeti beszedési megbízások végrehajthatóságának automatikus felfüggesztése megakadályozza azoknak a 659/1999 rendelet által előírt haladéktalan visszatérítését, és így sérti a közösségi jog tényleges érvényesülését.

91. Szigorúan véve, ha figyelembe vesszük a tényleges érvényesülés elve tekintetben megállapított kötelezettségszegést, nem szükséges a Francia Köztársaság a keresetet megelőző időszakban tanúsított magatartásának következményeivel foglalkoznunk, és következésképpen az indítványom e szakaszában előadott észrevételek összefoglaló jellegűek, és másodlagosan kerülnek előadásra.

92. A Bizottság azt rója fel a Francia Köztársaságnak, hogy téves információkat adott neki a 2002/14 határozat végrehajtásának alakulásáról; közelebbről a 2003. július 2-i levelében szereplő adatokra utal, amelyek

64 – A C-231/96. sz. ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 1998, I-4951. o., 36. pont).

65 – E panasz elfogadhatósága nem kétséges, mivel bár szerepel az ellenkérelemben – ami gyanússá tehetné – olyan tényen alapul, amelyről a felperes az eljárás Bíróság előtt történő megindítása után szerzett tudomást.

értelmében „a bíróság [az Elsőfokú Bíróság] határozathozatal[á]ig felfüggesztette a Bizottság határozatának érvényességére vonatkozó eljárást".

93. A Francia Köztársaság e tekintetben nem nyilatkozott.

94. Bár az EK 10. cikk értelmében helyesen értelmezett jóhiszemű együttműködés arra kötelezi a tagállamokat, hogy a közösségi intézményekkel jóhiszeműen működjenek együtt, nem tűnik úgy, hogy minden hiba – legyen az mégoly ügyetlen is – kötelezettségszegés megállapításának közvetlen alapjául szolgálhatna.

95. A Francia Köztársaság levelében szereplő hiba vitathatatlanul megzavarta a Bizottság keresetének benyújtását, amely azt a nemzeti bíróság magatartása köré szervezte. Mindazonáltal – anélkül, hogy a tagállami hatóságok igyekezetének vagy gondosságának sajnálatos hiányából eredő ilyen bosszantó hanyagság jelentőségét próbálnánk csökkenteni – a hiba nem hatott ki a Bizottság kérelmének tartalmára, és nem érintette a többi jogi eszközt sem.

96. Ezért elegendő figyelmeztetni a francia hatóságokat és kérni, hogy a továbbiakban is a szokásos gondossággal járjanak el. Nem véletlen, hogy a Francia Köztársaság, a Közösség egyik alapító országa elkötelezett és építő hozzáállásával mindig is az európai integráció érdekében tevékenykedett.

97. A Bizottságnak a Francia Köztársaság azon esetleges kötelezettségszegésére vonatkozó panasza, miszerint az hanyagságból válasz nélkül hagyott több, a Bizottság által hozzá intézett levelet, szintén hasonló megoldást igényel.

98. Bár az ilyen magatartás a tagállamok és az intézmények közötti udvariasság és jó kapcsolatok ellen hat, mégsem kell, hogy jogi következményekkel járjon. Egyébként a tagállamok szabadon választhatják meg az érdekeiknek leginkább megfelelő védekezési stratégiát.

99. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy azt a jogalapot, amely szerint az említett magatartások az EK 10. cikke értelmében vett jóhiszemű együttműködés kötelezettségének megszegését jelentik, el kell utasítani.

D – *Záró megjegyzések*

100. Ha valaki azt állítaná, hogy Samuel Beckett-et egy támogatás visszatéríttetésére vonatkozó ügy ihlette meg híres drámája, a „Godot-ra várva" [66] megalkotásánál, valószínűleg nem hinném, hogy így történt, bár jelen indítvány befejezésekor a Bizottságnak a támogatás visszatéríttetésében tanúsított konok türelme az abszurd színház e nagy művére emlékeztet.

101. Több mint húsz évvel a Scott SA javára megadott támogatás, és majdnem hat évvel a visszatérítés esedékességének időpontja után az összeg alig 1%-át fizették ki, és a sors iróniája, hogy ezt pont egy olyan vállalkozás tette meg, amely a 2002/14 határozat értelmében még csak nem is volt köteles rá.

102. Mivel a Bíróság előtt függőben lévő, általam a fentiekben hivatkozott azonos tárgyú ügyek száma egyre nő, nehéz osztani a tanulmányok egy részére jellemző optimizmust abban a tekintetben, hogy az állami támogatások visszatéríttetésére vonatkozó szabályok nem megfelelő és egyenlőtlen alkalmazásának kockázata a tagállami eljárási autonómia elvének a kötelezettségszegés illetve a megsemmisítés iránti keresetek, valamint az előzetes döntéshozatalra utalások révén lassanként megvalósuló korlátozásának köszönhetően meg fog szűnni [67].

103. Anélkül, hogy bírálni akarnám a Bíróság e területen végzett munkáját – amely egyébként a Szerződés által lehetővé tett kevés eszközön alapul, végrehajtási eljárás nélkül – nem hagyható figyelmen kívül a szomorú valóság és a gyenge mérleg, az okok mélyreható felülvizsgálatának megkezdése érdekében.

104. Először is észre kell venni az Európai Unió országainak ellentmondásos helyzetét, amelyek nem haboznak támogatásokat nyújtani, valószínűleg dicséretes célokra, de a közösségi jog megsértésével. Ezután amikor a jogosulatlanul nyújtott összegek visszatérítetéséhez szükséges együttműködést kérik tőlük, a legsemmitmondóbb érveket hozzák fel az ellenkérelmük megalapozására, miután a Bizottság más eljárások sorozatos hatástalansága miatt kénytelen volt kötelezettségszegés megállapítására irányuló kereset indítani feltételezve, hogy választ is kap rá, ami persze nem történik meg, mint ebben az

66 – S. Beckett: Godot-ra várva, Les Éditions de Minuit, Párizs, 1952.

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, Brüsszel, 2004, 282. o.

ügyben is, ahogyan azzal a bizonyos ezredes úrral történik, akinek nincs aki írjon [68].

105. Másodsorban a Bizottságnak jobban kellene kezelnie a visszatéríttetés követelményét e területen, ugyanis széleskörű mérlegelési jogkörrel rendelkezik, viszont nem kapta meg a legmegfelelőbb eszközöket a támogatások visszatérítttetése megakasztásának szankcionálására, és ezen felül bizonyos esetekben a szélsőségesen rugalmas, máskor a teljesen irreális és csökönyös hozzáállás között ingadozott, amit jogosan neveztek „látszatszigornak".

106. Gyakori, hogy a Bizottság utolsó lehetősége a Bíróság, és előtte szeretné elismertetni az ellenszegülő tagállam kötelezettségszegésének megállapítását. Erről a sovány eredményről két dolog jut az eszembe.

107. Egyrészt az, hogy az EK 226. cikknek megfelelően benyújtott keresetek keretében meghozott ítéletek – mint ebben az ügyben is – az EK 88. cikk (2) bekezdése második albekezdésének megfelelően nem orvosolják a közösségi végrehajthatóság hiányát, ami jelentősen csökkenti a hasznosságukat. Úgy tenni, mintha ezek az ítéletek az EK 228. cikknek megfelelő jövőbeni kényszerítő bírság alapját képeznék, majdhogynem gyermetegnek tűnik, mivel így azok kezére játszanánk, akik csak arra várnak, hogy az idő elmúljon a támogatás visszatérítttetése nélkül. Ebben a helyzetben a kötelezettségszegés iránti keresetek szelektívebb alkalmazását kellene megkockáztatni, beazonosítva azokat az ügyeket, amelyek valóban például szolgálhatnak, illetve azokat, amelyekben nagyon gyenge a tagállamok közötti együttműködés. A Bizottság túlságosan jól ismeri a legsürgősebb esetek kiszűrésére alkalmas kritériumokat.

108. Másrészről e problémák megoldására nyitva álló utak skálája túlzott és aránytalan a visszatérített összegek szerény mennyiségéhez képest: semmi sem akadályozza, hogy egy támogatás visszatérítttetésére irányuló határozatot az Elsőfokú Bíróság előtt vitassanak, vagy hogy utólag fellebbezést nyújtsanak be; a közösségi jogi aktus egy országban alkalmazott végrehajtási intézkedései is vitathatók, azzal a gyakori kényelmetlenséggel – amit ez az ügy is egyértelművé tett –, hogy a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra irányuló kérdést terjeszt elő a nemzeti közigazgatás jogi aktusának alapjául szolgáló közösségi határozat érvényességére, vagy a

68 – „Az ezredes úrnak nincs aki írjon" (Grasset, 1999) című novellájában Gabriel García Márquez egy ezredes groteszk és tragikus várakozásának történetét meséli el, aki évek óta, minden héten lemegy a folyóhoz a postahajót keresve, hátha az meghozza a régen várt levelet a fővárosból, amelyben arról értesítik, hogy az országot megmentő egyik forradalomban való részvétele miatt nyugdíjat kap. Az ezredes, aki abban reménykedik, hogy ez a járadék majd könnyebb életet biztosít számára – ezért nem is végez más munkát – lassanként nyomorba süllyed. Az elbeszélés végén, amikor a felesége már köveket főz a fazékban, nehogy a szomszédok rájöjjenek, hogy nincs mit enniük, a jó hírt hozó levél még mindig nem érkezett meg.

végrehajtási szabályainak e határozattal való összeegyeztethetőségére vonatkozóan. Sőt, a Bizottság szabadon indíthat kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást, ha a visszatérítés nem történik meg.

109. Az intézkedések e fegyvertára hosszan nyúlik az évek során, és az ilyen helyzetekre jellemző makacs lassúságban nem történik semmi, mivel kevés olyan tagállamra van példa, amely kiforrott rendszerrel rendelkezne a visszatérítettés, illetve a közösségihez egy kicsit is hasonló, állami támogatást megszüntető politika tekintetében.

110. Végül nem szabad elfelejteni a verseny helyreállításának követelményét, mivel a támogatás kifizetésétől kezdve ez is szerepet játszott. Ebben az ügyben az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás végső érvére való hivatkozás [69] a gúny határát súrolja, mivel a piac zavara majdnem húsz évvel ezelőtt történt; valószínű, hogy azok a vállalkozások, amelyek utólag visszatérítettést akarnak, már rég eltűntek, vagy megpróbáltak hasonló előnyöket szerezni. Világos, hogy ez az irreális cél nem nagyon egyeztethető össze az e területen ténylegesen uralkodó feltételekkel.

111. Összegezve, a közösségi jog e fejezetében az események fordulatára vonatkozó megállapítás alapján a 659/1999 rendeletben meghatározott célok elérésére irányuló mechanizmusok erőteljesebb összehangolása elengedhetetlen a nem hatékony, éppen ezért haszontalan keresetek végtelen sorának elkerülésére.

VI – A költségekről

112. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Francia Köztársaságot mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

69 – Meg kell jegyezni, hogy nem bírálom a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatát, amelynek értelmében a támogatás visszatérítése a jogellenessége megállapításának logikus következménye (a C-305/89. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben 1991. március 21-én hozott ítélet [EBHT 1991, I-1603. o., 41. pont]); de ha ezt a gondolatot kiterjesztjük a piacon okozott kár semlegesítéséig – amint azt a 659/1999 rendelet (13) preambulumbekezdése meghatározza – ez utóbbi névleges, hamis és egyszerűen vágyálom.

VII – Végkövetkeztetések

113. A fenti megfontolásokra figyelemmel indítványozom a Bíróságnak, hogy ebben az ügyben:

1) állapítsa meg, hogy a Francia Köztársaság – mivel nem hajtotta végre a kitűzött határidőn belül a Franciaország által a Scott Paper SA/Kimberly-Clark számára nyújtott állami támogatásról szóló, 2000. július 12-i 2002/14/EK bizottsági határozatot – nem teljesítette az EK 249. cikk negyedik bekezdéséből és e határozat 2. és 3. cikkéből eredő kötelezettségeit;

2) kötelezze a Francia Köztársaságot a költségek viselésére.