FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. CRUZ VILLALÓN fremsat den 9. september 2010 [1]

1. Kommissionen har i en traktatbrudssag som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF gjort gældende, at Den Slovakiske Republik ikke har tilbagesøgt en støtte, som Kommissionen har erklæret uforenelig med fællesmarkedet, hvilken støtte blev vedtaget i form af afskrivning af en skattegæld til fordel for selskabet Frucona Košice a.s. (herefter »Frucona«) i henhold til en ordning, som er godkendt ved en retsafgørelse med materiel retskraft. Således opstår der endnu en gang spørgsmål om rækkevidden af den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne for så vidt angår tilbagesøgning af støtte, der er blevet erklæret ulovlig af Kommissionen. Denne sag rejser nærmere bestemt spørgsmålet om muligheden for at retfærdiggøre tilsidesættelsen af denne forpligtelse under påberåbelse af, at der foreligger nationale domme med materiel retskraft, som gør det umuligt at tilbagesøge støtten i henhold til national ret.

I — De faktiske omstændigheder

2. Kommissionen fastslog ved beslutning af 7. juni 2006 om Den Slovakiske Republiks statsstøtte C 25/2005 (ex NN 21/2005) til Frucona [2], at de foranstaltninger, som Den Slovakiske Republiks skattemyndigheder har indrømmet selskabet Frucona, udgjorde statsstøtte, som var uforenelig med fællesmarkedet.

3. Det fremgår af denne beslutning, at Frucona, et selskab, som er aktivt inden for produktion af alkohol og alkoholholdige drikkevarer, alkoholfrie drikkevarer, frugt og grøntsager på dåse og eddike, modtog en statsstøtte i form af en afskrivning af en skattegæld på 416 515 990 SKK (11 mio. EUR) fra skattekontoret i Košice (herefter »skattekontoret«), i henhold til en »ordning« mellem den nævnte virksomhed og dens kreditorer i overensstemmelse med proceduren i lov nr. 328/91 om konkurs og akkorder, der i lighed med konkursproceduren sigter mod at afklare forgældede selskabers økonomiske situation. Formålet med denne akkordprocedure, der blev indledt af den forgældede virksomhed, er at indgå en aftale med kreditorerne, hvorefter

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Meddelt under nr. K(2006) 2082 og offentliggjort i EUT 2007 L 112, s. 14.

den forgældede virksomhed betaler en del af sin gæld, og det skyldige restbeløb afskrives. Aftalen skal under alle omstændigheder godkendes af den tilsynsførende retsinstans.

4. Den 8. marts 2004 indgav Frucona en ansøgning om en kreditorprocedure til Krajský súd i Košice, den kompetente regionale domstol, vedrørende flere gældsposter, herunder også en punktafgiftsskyld på alkohol. Akkordproceduren blev med skattekontorets godkendelse bekræftet af den nævnte domstol den 14. juli 2004. Godkendelsen fra den kompetente domstol er efterfølgende blevet bekræftet af Najvyšší súd Slovenskej republiky [3] ved afgørelse af 25. oktober 2004.

5. I overensstemmelse med ordningen skulle Frucona inden for en frist på en måned udbetale 35 % af gælden, idet kreditorerne gav afkald på de resterende 65 %. Fruconas skattegæld var på 640 793 831 SKK (16,86 mio. EUR). Ordningen gav skattekontoret 224 277 841 SKK (5,86 mio. EUR), således at gældsafskrivningen var på 416 515 990 SKK (11 mio. EUR). Det skal præciseres, at efter at de aftalte beløb var blevet betalt, fortsatte Frucona sin forretningsvirksomhed.

6. Efter undersøgelsen af den pågældende gældsafskrivning konkluderede Kommissionen, a) at skattekontoret var i en juridisk og økonomisk mere fordelagtig position end de private kreditorer, og b) at Den Slovakiske Republik ulovligt havde tilladt afskrivning af Fruconas skattegæld. Kommissionen anførte nærmere bestemt følgende i beslutningen af 7. juni 2006:

»*Artikel 1*

Den statsstøtte, som Den Slovakiske Republik har ydet Frucona Košice a.s., og som beløber sig til 416 515 990 SKK, er uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 2

1. Den Slovakiske Republik træffer alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede støtte, som allerede er udbetalt ulovligt til støttemodtageren.

2. Tilbagesøgningen skal ske uophørligt og i overensstemmelse med national lovgivning, hvis denne giver mulighed for at efterkomme beslutningen hurtigt og effektivt.

3. Det beløb, der skal tilbagebetales, pålægges renter i hele perioden fra det tidspunkt, hvor det blev stillet til Frucona Košice a.s.' disposition, og indtil det er blevet tilbagebetalt.

3 — Den Slovakiske Republiks højeste retsinstans i civile sager.

4. Renten beregnes i henhold til bestemmelserne i kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 […]. Renten tilskrives med renters rente gennem hele den periode, der er omhandlet i stk. 3.

Artikel 3

Den Slovakiske Republik underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen. Den giver disse oplysninger ved hjælp af spørgeskemaet i bilag I til denne beslutning.«

7. Den 12. januar 2007 anlagde Frucona sag ved Retten i Første Instans med påstand om annullation af Kommissionens beslutning uden at fremsætte begæring om foreløbige forholdsregler. Den Slovakiske Republik har ikke anlagt nogen sag. Sagen verserer i øjeblikket, og retsmødet blev afholdt i december 2009.

8. Vedrørende de af staten fastsatte krævede gennemførelsesbestemmelser fremsatte skattekontoret den 4. juli 2006 påkrav over for Frucona om betaling af den ulovlige støtte med tillæg af renter inden for en uge. Da Frucona ikke har opfyldt denne forpligtelse, indbragte skattekontoret sagen for Košice II-førsteinstansretten den 21. juli 2006.

9. Ved afgørelse af 11. juni 2007 afviste Košice II-førsteinstansretten skattekontorets søgsmål med den begrundelse, at Frucona ikke var forpligtet til at tilbagebetale støtten. Ifølge denne ret, a) var Fruconas skattegæld i forhold til skattemyndighederne ophørt ex lege, da Frucona udbetalte det skyldige beløb i overensstemmelse med betingelserne i ordningen med kreditorerne; b) selv om Kommissionen pålægger Den Slovakiske Republik at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge støtten, giver den ikke skattemyndighederne ret til at gøre deres krav gældende over for støttemodtageren, og c), det kan ikke tiltrædes, at loven direkte pålægger støttemodtageren pligt til at tilbagebetale sidstnævnte, eftersom artikel 26, stk. 1, i lov nr. 231/1999 om statsstøtte forudsætter, at støttemodtageren er bevidst om, at han har fået tildelt en støtte, og eftersom skattemyndighederne har handlet inden for lovens grænser, kunne modtageren ikke være bekendt med, at den havde fået tildelt en ulovlig støtte.

10. Førsteinstansrettens dom blev stadfæstet ved dom af 21. april 2008 afsagt af den regionale domstol i Košice. Førsteinstansrettens begrundelse fik sidstnævntes fulde støtte og blev suppleret på følgende måde: a) Det er ikke muligt at efterprøve beslutningen om godkendelse af ordningen med kreditorerne, idet denne har materiel retskraft, b) Kommissionen har ikke overholdt national ret, der regulerer konflikter mellem konkurs og tvangsfuldbyrdelse, og c) princippet om retlig uafhængighed danner bl.a. grundlag for princippet om endelig vurdering af de faktiske omstændigheder, i henhold til hvilket — på grundlag af en sagkyndig vurdering,

som Kommissionen angiveligt ikke havde til rådighed — de nationale retter nåede til den konklusion, at det i ordningen med kreditorerne fastsatte skyldige beløb til skattemyndighederne var forholdsmæssigt.

11. Ved skrivelse af 2. juli 2008 anmodede skattemyndighederne statsadvokaten for Den Slovakiske Republik om at iværksætte ekstraordinær rekurs. Kommissionen har i stævningen hævdet, at den ikke har yderligere, mere præcise oplysninger om dette.

12. Under sagsforløbet insisterede Kommissionen flere gange på en omgående og effektiv gennemførelse af dens beslutning og foreholdte de slovakiske myndigheder ikke at have foretaget en direkte gennemførelse af beslutningen i henhold til national ret, og at de anså det for nødvendigt med medvirken af en retsinstans.

13. De slovakiske myndigheder har på baggrund af denne kritik i det væsentlige påberåbt sig to argumenter. (A) Det var uomgængeligt med retssagen for at tilbagesøge støtten, da den slovakiske skattelovgivning ikke indeholdt nogen hjemmel til at inddrive en fordring for skattemyndighederne, som har været genstand for en afskrivning i henhold til en ordning med kreditorerne. Det var derfor nødvendigt at opnå et eksekutionsdokument. I slovakisk ret kan en administrativ beslutning fra skattekontoret ikke »annullere« en afgørelse fra den domstol, som er ansvarlig for at kontrollere ordningen mellem Frucona og kreditorerne. (B) Kommissionens beslutning forpligtede ikke direkte Frucona, men eftersom den var rettet til Den Slovakiske Republik, pålagde den sidstnævnte at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den ulovligt udbetalte støtte. Derfor skabte Kommissionens beslutning — som en »udenlandsk« administrativ afgørelse — ikke nogen forpligtelse for Frucona til at tilbagebetale støtten, hvorfor det følgelig ikke var muligt at foretage en national gennemførelse af Kommissionens beslutning.

14. Efter forskellige skriftvekslinger og påmindelser efter udløbet af den frist på to måneder, der var fastsat i beslutningen for at underrette om de foranstaltninger, der var truffet for at efterkomme den, besluttede Kommissionen at anlægge dette traktatbrudssøgsmål, da den fandt, at Den Slovakiske Republik ikke havde gennemført beslutningen omgående og effektivt.

II — Parternes argumenter

15. Kommissionen har først henvist til den retspraksis, hvorefter ophævelsen af en ulovlig støtte ved tilbagesøgning af beløbet er den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig

(dom i sagen Belgien mod Kommissionen [4] og i sagen Italien mod Kommissionen [5]). Kommissionen har ligeledes påberåbt sig den retspraksis, hvorefter en medlemsstats pligt til at ophæve den støtte, som Kommissionen finder uforenelig med fællesmarkedet, har til formål at genoprette den oprindelige situation, da støttemodtageren opnår en ubegrundet fordel, så længe støtten ikke tilbagebetales (dom i sagen Kommissionen mod Frankrig [6]).

16. Kommissionen har under henvisning til artikel 288 TEUF påpeget beslutningens bindende karakter og de konsekvenser, der følger heraf for den medlemsstat, som en beslutning er rettet til (dom i sagen Kommissionen mod Spanien [7]), og har gjort gældende, at den støtte, som blev ydet til Frucona, endnu ikke var tilbagebetalt 29 måneder efter, at de slovakiske myndigheder havde modtaget beslutningen, idet Frucona således bevarede en fordel, som beslutningen netop havde til formål at ophæve.

17. Kommissionen har følgelig vurderet, at Den Slovakiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til beslutningen og artikel 14, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999, uden at det, som de slovakiske myndigheder ellers hævder, er tilstrækkeligt, at alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre gennemførelsen af beslutningen, blev truffet, eftersom anvendelsen af disse midler skal afføde den omgående og effektive gennemførelse af beslutningen. Under alle omstændigheder er anvendelsen af procedurer under national ret til gennemførelse af en beslutning underlagt den betingelse, at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse (dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig og i sagen Kommissionen mod Grækenland [8]).

18. Kommissionen har henvist til, at når Retten ikke har afsagt kendelse om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning i henhold til artikel 278 TEUF (hvilket ikke er tilfældet, da hverken Frucona eller de slovakiske myndigheder har indgivet begæring herom), medfører det annullationssøgsmål, der verserer for Retten, ikke, at den ikke-gennemførte beslutning mister sin eksigible karakter. I denne sag har Kommissionen vurderet, at de begrundelser, der er fremsat af de nationale retter, hindrer den omgående og effektive gennemførelse af beslutningen. Den har især kritiseret det argument, hvorefter Frucona ikke kunne være opmærksom på det forhold, at afskrivningen af en del af skattegælden udgjorde statsstøtte, idet — uanset, at påberåbelsen af en sådan uvidenhed på statsstøtteområdet er irrelevant (dom i sagen Tyskland mod Kommissionen [9]) — lov nr. 231/1999, i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, som de slovakiske myndigheder har henvist til, netop

4 — Dom af 20.3.1990, sag C-142/87, Sml. I, s. 959, præmis 66.
5 — Dom af 21.3.1991, sag C-305/89, Sml. I, s. 1603, præmis 41.
6 — Dom af 5.10.2006, sag C-232/05, Sml. I, s. 10071, præmis 47.
7 — Dom af 26.6.2003, sag C-404/00, Sml. I, s. 6695, præmis 21.
8 — Dom af 12.5.2005, sag C-415/03, Sml. I, s. 3875, præmis 35 og 44.
9 — Dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Sml. I, s. 3437, præmis 14.

sidestiller tildelingen af en afgiftslettelse med en indirekte form for statsstøtte.

19. Kommissionen har heller ikke godtaget argumentet om, at skattegælden er ophørt ex lege, da de slovakiske dommere ved at benægte, at den forelå, også i strid med fast retspraksis har benægtet, at beslutningen har direkte virkning (dom i sagen Capolongo [10] og i sagen Steinike & Weinling [11]).

20. Kommissionen har endvidere fundet, at det ikke er relevant, at de nationale retters vurdering, ved udøvelsen af deres uafhængighed, af en bestemt sagkyndig vurdering har gjort det muligt for dem i forbindelse med deres enekompetence med hensyn til vurderingen af de faktiske omstændigheder at konkludere, at det i ordningen med kreditorerne fastsatte skyldige beløb var forholdsmæssigt. Kommissionen finder derimod, at så snart en støtte erklæres ulovlig, består de nationale myndigheders rolle alene i at gennemføre beslutningen, uden at have nogen skønsbeføjelser (dom i sagen Alcan Deutschland [12]).

21. Kommissionen kan heller ikke gå med til, at den retskraft, som retsafgørelser, der afsiges i denne sag, opnår, udgør en gyldig begrundelse for det påtalte traktatbrud. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til den retspraksis, der følger af dom i sagen Lucchini [13], og har herved anført, at denne retspraksis ikke har været genstand for nogen bemærkninger fra de slovakiske retsmyndigheder.

22. Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at ækvivalensprincippet i den foreliggende sag ikke er overholdt, henset til, at dens beslutning blev frataget den fuldbyrdelseskraft, som Kommissionen formoder er kendetegnende for de slovakiske skattemyndigheders afgørelser. Formaliteten med at opnå et eksekutionsdokument ad rettens vej har dermed haft den følge, at beslutningen ikke har kunnet gennemføres på samme vilkår som nationale afgørelser.

23. Den Slovakiske Republik har gjort gældende, at en ordlydsfortolkning af artikel 2, stk. 1 og 2, i Kommissionens beslutning, navnlig anvendelsen af ordet »vymáhanie« (»récupération« i den franske version) i stedet for ordet »vymoženie« (»recouvrement« i den franske version), ikke — i modsætning til det af Kommissionen hævdede — gør det muligt at udlede, at Den Slovakiske Republik har en forpligtelse til en effektiv tilbagesøgning af støtten inden for den fastsatte frist, men alene, at den er forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge støtten, hvilket den ubestrideligt har gjort ved skattemæssige og retslige skridt, herunder en anmodning om ekstraordinær rekurs indgivet af skattekontoret til statsadvokaten

10 — Dom af 19.6.1973, sag 77/72, Sml. s. 611.

11 — Dom af 2.3.1977, sag 78/76, Sml. s. 595.

12 — Dom af 20-.3.1997, sag C-24/95, Sml. I, s. 1591, præmis 34.

13 — Dom af 18.7.2007, sag C-119/05, Sml. I, s. 6199, præmis 63.

for Den Slovakiske Republik den 2. juli 2008. Det lader til, at den nævnte statsadvokat på tidspunktet for Den Slovakiske Republiks indgivelse af svarskriftet til Domstolen den 8. januar 2009 behandlede denne appel.

24. Den Slovakiske Republik har gjort gældende, at omstændighederne i den foreliggende sag gør den meget forskellig fra de sædvanlige tilfælde på statsstøtteområdet: (A) Støtten er tildelt på grundlag af en beslutning fra en retslig og ikke administrativ myndighed, som har fået materiel retskraft, hvilket er til hinder for anvendelse af retspraksis i Lucchini-dommen, som under alle omstændigheder ligger efter den dato, hvor Den Slovakiske Republik tog de relevante skridt med henblik på tilbagesøgning af støtten. (B) Eftersom det i henhold til beslutningen er det administrative organ, som har ydet støtten, der også er beføjet til at tilbagesøge den, kan det ikke kræves (og EU-retten gør det ikke), at dette organ ophæver en endelig retsafgørelse. Et krav af denne art foreligger end ikke i tilfælde, hvor en dom fra Domstolen finder anvendelse med tilbagevirkende kraft (bortset fra de tilfælde, hvor særlige omstændigheder kræver, at der ses bort fra et for retssikkerheden så vigtigt princip som princippet om retskraft, jf. dom i sagen Kühne & Heitz [14] og i sagen Kapferer [15]), og Kommissionen gav således udtryk for et ønske om, at dens beslutning frembringer virkninger, som end ikke Domstolens domme i princippet har.

25. Den Slovakiske Republik mener ikke, at der fandtes alternativer til den metode, som blev anvendt, nemlig at anlægge sag mod Frucona. Denne metode til tilbagesøgning af støtten har således ikke tilsidesat ækvivalensprincippet. Ifølge Den Slovakiske Republik bygger klagepunktet om tilsidesættelse af ækvivalensprincippet ikke blot på generelle og upræcise påstande, men kan heller ikke lægges til grund, henset til den omstændighed, at tilbagesøgningen af støtten skal forenes med princippet om medlemsstaternes procesautonomi. Endelig kan beslutningen ikke udgøre et eksekutionsdokument, eftersom, a) den ikke er rettet til en borger, men en medlemsstat, b) den ikke er bindende for støttemodtageren, men for staten, og c) den ikke er tilstrækkelig præcis til i sig selv at udgøre et eksekutionsdokument. De slovakiske myndigheder bemærker i øvrigt, at anvendelsesområdet for ækvivalensprincippet er at beskytte borgeres rettigheder og ikke området vedrørende medlemsstaternes forpligtelser over for Kommissionen.

26. Kommissionen har i replikken afvist de slovakiske myndigheders argument om en ordlydsfortolkning af beslutningen, da der ikke kan være tvivl om den omstændighed, at myndighederne havde pligt til at opnå effektiv tilbagesøgning af støtten inden for den

14 — Dom af 13.1.2004, sag C-453/00, Sml. I, s. 837, præmis 28.

15 — Dom af 16.3.2006, sag C-234/04, Sml. I, s. 2585, præmis 20 og 21.

angivne frist, medmindre særlige omstændigheder umuliggør tilbagesøgningen, og om, at den slovakiske regering på intet tidspunkt har påberåbt sig sådanne omstændigheder.

27. Kommissionen har erkendt, at det i mangel af fællesskabsbestemmelser vedrørende proceduren for tilbagesøgning af støtte tilkommer medlemsstaterne at fastsætte metoden til tilbagesøgning af statsstøtten, men altid således, at støtten faktisk tilbagesøges, og naturligvis således, at disse nationale bestemmelser anvendes på en sådan måde, at de ikke gør den efter fællesskabsretten krævede tilbagesøgning praktisk umulig. I øvrigt havde Kommissionen ikke haft til hensigt at pålægge de slovakiske myndigheder den måde, hvorpå støtten skal tilbagesøges; den har navnlig ikke krævet, at skattekontoret ophæver en retsafgørelse, men alene foreslået — som en af de mulige fremgangsmåder — at den kompetente myndighed trækker beslutningen om at yde støtten tilbage.

28. Med henvisning til princippet om EU-rettens forrang og den retspraksis, som er anført i Lucchini-dommen (som i modsætning til det af de slovakiske myndigheder hævdede passer fortrinligt i det foreliggende tilfælde, idet den begrænser sig til at fortolke den gældende lovgivning), har Kommissionen anført, at det nævnte princip kræver, at anvendelse af enhver national bestemmelse, som hindrer en omgående og effektiv gennemførelse af beslutningen, undlades. Der er med henblik herpå ikke nogen anledning til at gøre en undtagelse, såfremt den pågældende bestemmelse er en retsafgørelse, som har fået retskraft. Man må under alle omstændigheder nuancere relevansen af den materielle retskraft alt efter det pågældende område, især på baggrund af, hvilken indflydelse parterne har på retssagens genstand. I det foreliggende tilfælde ville denne indflydelse være begrænset, da der foreligger en fællesskabskompetence, som de nationale retsinstanser skal tage hensyn til og gennemføre. Endelig har Kommissionen påberåbt sig alle disse argumenter med forbehold for den omstændighed, at selve den slovakiske lovgivning regulerer tilfælde, hvor der kan ændres på den materielle retskraft (retsplejelovens artikel 228).

29. Endelig har Kommissionen bestridt, at ækvivalensprincippet er blevet overholdt i den foreliggende sag, og afvist Den Slovakiske Republiks argument om, at ækvivalensprincippet vedrører beskyttelsen af borgeres rettigheder, da Domstolen netop i tilfælde, der vedrører statsstøtte, har udtalt sig i modsat retning i dom i sagen Deutsche Milchkontrol [16] og Alcan Deutschland-dommen (præmis 24). Kommissionen har endvidere fundet, at dens henvisning til slovakisk skatteret i sig selv vidner om, at den pågældende beslutning blev undergivet en mindre gunstig behandling.

30. De slovakiske myndigheder har i duplikken gentaget, at de har gjort sig umage med at

16 — Dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Sml. s. 2633.

tilbagesøge støtten i overensstemmelse med ordlyden af den autentiske udgave af beslutningen. Myndighederne understreger igen, at det ikke er muligt at være udvidende om, at der foreligger en endelig retsafgørelse. De slovakiske myndigheder gør endelig gældende, at de på intet tidspunkt har fremført dette forhold for at henvise til, at det er umuligt at tilbagesøge støtten, eller unddrage sig deres pligt til at tilbagesøge den, men alene med det formål at vise, hvor vanskeligt det er at foretage tilbagesøgningen inden for en frist på to måneder.

III — Retsforskrifter

31. 13. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 [17] har følgende ordlyd:

»[I] tilfælde af ulovlig støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, skal den effektive konkurrence genetableres; til det formål er det nødvendigt, at støtten, inklusive renter, omgående tilbagebetales; tilbagebetalingen bør ske i overensstemmelse med procedurerne i national ret; anvendelsen af disse procedurer må ikke — ved at forhindre en omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutning — være til hinder for en genskabelse af normale konkurrencevilkår; med henblik herpå bør medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at Kommissionens beslutning fungerer efter hensigten.«

32. Artikel 14, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999 bestemmer:

»Med forbehold af eventuel kendelse fra Domstolen efter traktatens artikel 185 skal tilbagebetalingen ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutning. Til det formål og i tilfælde af søgsmål ved de nationale domstole træffer de pågældende medlemsstater alle nødvendige foranstaltninger, som er til rådighed i deres respektive retssystemer, herunder også foreløbige foranstaltninger, dog med forbehold af fællesskabsretten.«

33. Artikel 23 i forordning (EF) nr. 659/1999 bestemmer:

»1. Retter den pågældende medlemsstat sig ikke efter betingede eller negative beslutninger, navnlig i sager, der henvises til i artikel 14, kan Kommissionen indbringe sagen direkte for Domstolen i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 2.

17 — EFT L 83, s. 1.

2. Finder Kommissionen, at den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet Domstolens dom, kan den forfølge sagen i overensstemmelse med traktatens artikel 171.«

IV — Bedømmelse

34. Den omstændighed, at den beslutning, hvis manglende gennemførelse, der er tale om i dette tilfælde, har været genstand for et søgsmål, som aktuelt verserer for Retten (sag T-11/07), uden at der er truffet foreløbige foranstaltninger, er ikke til hinder for, at Domstolen tager stilling til denne manglende opfyldelse, og det er ikke nødvendigt at afvente Rettens dom (dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 60).

35. Genstanden for den foreliggende sag er alene de slovakiske myndigheders adfærd i forbindelse med beslutningen af 7. juni 2006 om statsstøtte C 25/05, eftersom Kommissionen har foreholdt Den Slovakiske Republik tilsidesættelse af pligten til at gennemføre den pågældende beslutning i henhold til artikel 288 TEUF og artikel 14, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999. Derfor skal spørgsmålet om gyldigheden af beslutningen i overensstemmelse med fast praksis ikke besvares [18], idet denne gyldighed for os udgør en nødvendig betingelse for gennemførelsespligten, som er nærværende sags egentlige og eneste genstand.

36. Det første problem er fastlæggelsen af den ikke-opfyldte forpligtelse. Den Slovakiske Republik gør gældende, at den, henset til ordlyden af beslutningen, ikke under alle omstændigheder var forpligtet til at tilbagesøge støtten, men alene forpligtet til at forsøge at tilbagesøge den. Selv hvis det antages, at den slovakiske version af beslutningen kan give anledning til en sådan fortolkning [19], er det klart, at de slovakiske myndigheder, henset til de gældende bestemmelser og den faste retspraksis på området, ikke kunne være uvidende om det, som de reelt var blevet anmodet om. I den foreliggende sag er det følgelig ikke nødvendigt at vurdere, om forpligtelsen til at gøre, hvad der er nødvendigt for at tilbagesøge støtten, er overholdt, men at afgøre, om støtten faktisk er blevet tilbagebetalt, da dette var indholdet af forpligtelsen. Spørgsmålet om, hvorvidt — såfremt den ulovlige støtte i sidste ende ikke er tilbagesøgt — den omstændighed, at den pågældende medlemsstat har truffet alle de foranstaltninger, der

18 — Domstolen har således gentagne gange fastslået, at den pågældende medlemsstat ikke under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af en beslutning, kan gøre gældende, at beslutningen er ulovlig (jf. bl.a. dom af 6.3.2008, sag C-196/07, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 41*, summarisk offentliggørelse, præmis 34), medmindre der er tale om så grove mangler, at beslutningen må betragtes som en nullitet (dom af 30.6.1988, sag 226/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3611, præmis 16).

19 — Selv om der ikke foreligger tvivl, hvilket Kommissionen har gjort gældende i replikken (punkt 10), hvis der tages hensyn til andre sprogversioner af beslutningen (f.eks. den engelske: »to recover aid«; den franske: »récupérer l'aide«; den tyske: »Beihilfe zurückzufordern«). Beslutningens bestemmelser skal således fortolkes i lyset af denne flersproglige kontekst (jf. bl.a. dom af 17.7.1997, sag C-219/95 P, Ferriere Nord mod Kommissionen, Sml. I, s. 4411, præmis 15).

er nødvendige i den forbindelse, kan fritage den for ansvaret for tilsidesættelsen, hvis den absolutte umulighed for at gennemføre beslutningen er blevet bevist (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 45-47), selv om det er klart, at den primære forpligtelse altid har været den faktiske tilbagesøgning, og ikke kun forpligtelsen til at træffe foranstaltninger med henblik på at opnå denne tilbagesøgning, udgør en særskilt problematik. Det drejer sig sammenfattende om en typisk resultatforpligtelse, idet dette resultat består i genoprettelse af den ligevægt i markedsvilkårene, som er blevet afsvækket af den støtte, som ulovligt er blevet ydet en af markedsdeltagerne (dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 47). Som vi under alle omstændigheder skal se i det følgende, er det fulgte mål ikke påkrævet for enhver pris, navnlig på bekostning af de principper, der gælder i en retsstat, og som af Unionen som sådanne er anerkendt som overordnede principper.

37. Først og fremmest er det tydeligt, at den pågældende forpligtelse ikke er opfyldt, da det står klart, at støtten ikke er blevet tilbagesøgt. Ud fra disse betragtninger skal det undersøges, om denne manglende opfyldelse kan begrundes, uden at det er nødvendigt at tage hensyn til Den Slovakiske Republiks bemærkning vedrørende den korte frist, der var tildelt for at tilbagesøge støtten. Dette klagepunkt burde i lighed med hele kritikken af indholdet af beslutningen i givet fald være blevet fremsat mod selve beslutningen i forbindelse med en særskilt sag til prøvelse af beslutningen, og ikke i forbindelse med gennemførelsen af den nævnte beslutning. De slovakiske myndigheder modsiger i øvrigt til en vis grad sig selv, når de på den ene side anfører, at de i denne sag foreliggende omstændigheder gjorde det umuligt at tilbagesøge støtten, og på den anden side, at det i realiteten kun drejede sig om betydelige vanskeligheder (hvilket begrunder, at der er behov for en længere frist). Hvorom alting er, er det sikre og afgørende element, således som Kommissionen anfører, at denne sag blev anlagt 29 måneder efter, at de slovakiske myndigheder havde modtaget beslutningen, og efter flere påmindelser fra Kommissionen.

38. Eftersom der ikke er fastsat fællesskabsbestemmelser om fremgangsmåden for tilbagebetaling af ulovlig støtte fra de pågældende nationale myndigheder, skal tilbagesøgningen af ulovlig støtte ifølge fast retspraksis principielt ske i henhold til de herfor gældende bestemmelser i national ret (princippet om procesautonomi; jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 22), som altid skal fortolkes af de nationale myndigheder, herunder retsmyndighederne, mest favorabelt for gennemførelsen af EU-retten (Lucchini-dommen, præmis 60). Denne regel blev formaliseret ved artikel 14, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999, som henviser til »gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret«, men

altid under den forudsætning, at disse procedurer »giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutning«. Når det er sagt, skal det bemærkes, at i henhold til artikel 14, stk. 1, skal en statsstøtte ikke kræves tilbagebetalt, »hvis det[te] vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen«.

39. Som nævnt har den af de slovakiske myndigheder fulgte nationale procedure medført, at den ulovlige støtte hidtil endnu ikke er tilbagesøgt. Den Slovakiske Republik udelukker ganske vist ingenlunde, at støtten i sidste ende kan tilbagesøges, eftersom den under retsmødet anførte, at en revisionsanke i henhold til retsplejelovens artikel 228, stk. 1, ikke kunne udelukkes. Jeg skal senere undersøge denne mulighed, hvis konsekvens kunne være annullation af den endelige retsafgørelse, som hidtil har hindret tilbagesøgning af den pågældende støtte. Selv i så fald har Den Slovakiske Republik dog begået et kritisabelt traktatbrud, da den forpligtelse, som skal overholdes i den foreliggende sag, er at gennemføre bestemmelserne i beslutningen af 7. juni 2006 inden for en fastsat frist.

40. Efter min opfattelse er det grundlæggende spørgsmål, der rejses i denne sag, ikke i så høj grad, hvorvidt den af Den Slovakiske Republik fulgte nationale procedure var relevant med henblik på tilbagesøgning af den ulovlige støtte, men snarere — igen — hvorvidt en national retsafgørelse med materiel retskraft udgør et tilstrækkeligt grundlag til helt og aldeles at afvise selve forpligtelsen til at indlede en eventuel procedure, og dette for så vidt som princippet om den materielle retskraft i princippet netop indebærer, at ethvert forsøg på at få efterprøvet indholdet af de retsafgørelser, som er omfattet heraf, er umuligt eller i det mindste overordentlig vanskeligt, hvilket i princippet også er uforeneligt med den bindende karakter af de frister, som sædvanligvis gives medlemsstater med henblik på effektiv tilbagesøgning af støtte, som erklæres ulovlig.

41. At der i denne sag foreligger en endelig retsafgørelse, indebærer, at der må stilles spørgsmål ved den sædvanlige forudsætning i traktatbrudssager, nemlig at nationale foranstaltninger og bestemmelser, som hindrer opfyldelsen af forpligtelsen, kan ophæves uden større vanskeligheder i overensstemmelse med den korrekte procedure. Eftersom Den Slovakiske Republik har påberåbt sig, at der findes en endelig retsafgørelse, som — uden nødvendigvis at udelukke muligheden for at tilbagesøge den støtte, der blev givet med urette — i særdeleshed komplicerer opnåelsen af dette mål, og Kommissionen i denne henseende har anført, at den materielle retskraft ikke effektivt er til hinder for forpligtelsen til

behørigt og inden for de i beslutningen angivne frister at efterkomme Kommissionens beslutning, er det klart, at det særlige materielle retlige problem igen er spørgsmålet om betydningen af den materielle retskraft ved afgrænsningen af medlemsstaternes ansvar for deres forpligtelser over for Unionen. I sidste ende fører dette spørgsmål i det hele taget til spørgsmålet om fastlæggelsen af sammenhængen mellem national ret og fællesskabsretten.

42. De forskellige løsninger er følgende: Hvis der på den ene side ses bort fra den materielle retskraft som et afgørende element for en kvalitet ved de endelige retsafgørelser, som berettiger, at disse gøres til genstand for en særbehandling, som er forskellig fra den, der gælder for statslige retsakter og bestemmelser, skal det konkluderes, at den foreliggende sag skal afgøres ved at anvende den kendte retspraksis vedrørende traktatbrud, der kan tilskrives staters administrative og lovgivende myndigheder. Hvis den materielle retskraft derimod anses for at være særligt relevant i forbindelse med fastlæggelsen af staters ansvar, bliver spørgsmålet derfor, i hvilket omfang. Dette ville kunne gå så vidt som til, at traktatbruddet uden videre anses for berettiget, eller mindre vidtgående at det anerkendes, at staten — eftersom forpligtelsen består — kan forsøge at gennemføre mulige procedurer til omgørelse af den materielle retskraft, der, henset til procedurernes kompleksitet, kræver længere frister end de sædvanlige.

43. Denne sag giver således mulighed for — med et vist perspektiv — at præcisere definitionen af sammenhængen mellem EU-retten og medlemsstaternes lovgivning. Selv om forrangsprincippet således er fastslået med tilstrækkelig styrke, både i sig selv og med hensyn til logikken i følgerne heraf [20], gælder dette ikke i relation til princippets rækkevidde, såfremt den myndighed, som eventuelt er involveret i en konflikt mellem national ret og fællesskabsretten, er en stats retsmyndigheder.

44. Retsmyndighederne udgør naturligvis en integrerende del af medlemsstaten, når der er tale om sidstnævntes ansvar såvel i forhold til dens borgere for tilsidesættelse af de individuelle rettigheder, der er anerkendt i EU-retten (jf. bl.a. dom i sagen Köbler [21]), som i forhold til selve Unionen i henhold til artikel 258 TEUF (jf. dom i sagen Kommissionen mod Italien [22]), således at en retsafgørelse i overensstemmelse med logikken i disse strukturelle principper ligesom en lov eller i givet fald en forfatningsbestemmelse aldrig —

20 — Under en langvarige proces, som blev indledt med så symbolske domme som Costa/Enel-dommen (dom af 15.7.1964, sag 6/64, Sml. 1954-1964, s. 531, org.ref.: Rec. s. 1141), og Simmenthal-dommen (dom af 9.3.1978, sag 106/77, Sml. s. 629). Det er siden blevet fastslået, at EU-retten i tilfælde af konflikt bør have forrang over for medlemsstaternes lovgivning, uden at sidstnævnte kan rejse indsigelser under påberåbelse af højere normer.

21 — Dom af 30.9.2003, sag C-224/01, Sml. I, s. 10239.

22 — Dom af 9.12.2003, sag C-129/00, Sml. I, s. 14637, præmis 29.

selv om den er endelig (hvilket den sag, der gav anledning til dom i sagen Kommissionen mod Spanien [23], viser) — kan have forrang for en fællesskabsretlig regel, bestemmelse eller retsakt.

45. Af forskellige grunde er denne enkle konstatering imidlertid vildledende: a) For det første er medlemsstatens retsmyndighed også i funktionel henseende Unionens retsmyndighed. Følgelig gælder den sammenhæng, som disse principper tilsigter, ikke allerede med hensyn til retssystemer og særskilte og forskellige myndigheder, men for en magt, hvis retsakter indskrænker reglerne i de konkurrerende ordninger til en enhed. b) Den anden vigtigere grund er, at domstole — under hensyntagen til deres institutionelle og funktionelle uafhængighed — unddrager sig enhver mulighed for indgreb og påvirkning fra regeringerne, dvs. dem, som sikrer medlemsstatens repræsentation i sine forbindelser med Unionen, og som direkte forpligter sig over for sidstnævnte til at træffe relevante nationale foranstaltninger for behørigt at efterkomme sine fællesskabsforpligtelser. Denne forpligtelse er, eftersom den indirekte kan vedrøre selve den lovgivende magt, i det omfang, hvor medlemsstaternes parlamentariske demokratier altid sikrer overensstemmelse mellem regeringens og lovgivningsflertallets vilje, i princippet helt fremmed i forhold til dommerne og domstolenes vilje. c) Endelig er den sidste grund, at princippet om retssikkerhed og vished, til støtte for hvilke den materielle retskraft finder anvendelse, på ingen måde er fremmed for EU-retten og derimod udgør grundlæggende og ufravigelige principper i EU-retten.

46. Selv om Lucchini-dommen, som jeg vil vende tilbage til, kunne fortolkes anderledes, er det åbenbart, at Domstolen hele tiden har understreget respekten for retskraften som et princip, der er karakteristisk for en retsstat, og som af denne grund udgør et princip, der er særegent for EU-retten, som et fællesskab af stater, der er baseret på de principper, som i det væsentlige kendetegner en retsstat. Der skal som reference henvises til den nylige dom i sagen Fallimento Olimpiclub [24], hvori Domstolen fremhævede »den betydning, som princippet om retskraft har i fællesskabsretsordenen og i de nationale retsordener«, da »[s]åvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn gør det påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de

23 — Dom af 12.11.2009, sag C-154/08, ikke trykt i Samling af Afgørelser.

24 — Dom af 3.9.2009, sag C-2/08, Sml. I, s. 7501, præmis 22 (der nævner Köbler-dommen, præmis 38, og Kapferer-dommen, præmis 20).

hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes«.

47. I overensstemmelse hermed har Domstolen anerkendt, at medlemsstaterne i princippet ikke er forpligtet til at undlade at tage hensyn til endelige retsafgørelser, selv i tilfælde, hvor dette vil gøre det muligt at berigtige en tilsidesættelse af EU-retten (jf. dom i sagen Eco Swiss [25] og Kapferer-dommen). Med henblik på at berigtige denne overtrædelse er det nødvendigt at benytte de nationale fremgangsmåder for genoptagelse af den materielle retskraft, som eventuelt er fastsat i den omhandlede nationale retsorden (jf. Kuhne & Hertz-dommen). Hvis en genoptagelse ikke er mulig, har Domstolen i sidste ende, når der er tale om en ulovlighed, som kan medføre, at en medlemsstat drages til ansvar, foretrukket at lade den endelige retsafgørelse få forrang for anfægtelsen af den materielle retskraft (jf. bl.a. Köbler-dommen). Domstolen har dog nuanceret dette, idet der »[p]å grund af den dømmende funktions særlige karakter og de legitime krav til retssikkerheden [dog er] grænser for statens ansvar i et sådant tilfælde«, og »staten kun undtagelsesvis [kan] ifalde ansvar, nemlig i det tilfælde, hvor den nationale ret, som træffer afgørelse i sidste instans, åbenbart har tilsidesat gældende ret« (dom i sagen Traghetti del Mediterraneo [26]). Altså har Domstolen i sidste ende valgt den betingede erstatning frem for genoprettelse for enhver pris af den situation, der bestod forud for overtrædelsen af Fællesskabets retsorden, ved slet og ret at tilbagekalde den endelige retsafgørelse.

48. Der er tale om en konsekvens af den omstændighed, at retssikkerhed betragtes som et af de almindelige principper, der er anerkendt i EU-retten (jf. bl.a. dom i sagen Kempter [27]). Som sådan er retssikkerhedsprincippet derfor omfattet af de undtagelser, som i artikel 14, stk. 1 i forordning (EF) nr. 659/1999 stilles op over for kravet om Kommissionens tilbagesøgning af en statsstøtte. Der er, som jeg allerede har anført, ikke tale om en retspraksis, hvis principper blev revideret i Lucchini-dommen. Som generaladvokat Geelhoed har påpeget i punkt 16 i forslaget til afgørelse af 14. september 2006 i Lucchini-sagen, var sagen, henset til alle de faktiske og retlige omstændigheder, »højst usædvanlig« [28]. Sagen var faktisk helt ekstraordinær, eftersom den pågældende endelige retsafgørelse, til forskel fra de sager, som Domstolen allerede havde behandlet, forelå efter den fællesskabsretsakt, som den var i modstrid med. Domstolen stod derfor ikke over for en fællesskabsretsakt eller -bestemmelse, hvis gennemførelse i national

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

26 — Dom af 13.6.2006, sag C-173/03, Sml. I, s. 5177, præmis 32.

27 — Dom af 12.2.208, sag C-2/06, Sml. I, s. 411, præmis 37.

28 — En stor del af litteraturen har ligeledes udtalt sig i denne retning, jf. bl.a. C.F. Germelmann, *EWS*, 9/2007, s. 392; C. Kremer, *EuZW*, 23/2007, s. 726. Den overvejende opfattelse er i øvrigt, at Domstolen med denne dom, snarere end at afvige fra tidligere praksis, har gentaget logikken i sin traditionelle praksis; jf. bl.a. G. Peroni, *Diritto del commercio internazionale*, 22.1, 2008, s. 221; A. Biondi, *Common Market Law Review*, 2008, s. 1459; E. Fontana, *Diritto del commercio internazionale*, 22.1, 2008, s. 193.

ret blev vanskeliggjort på grund af en allerede eksisterende endelig national retsafgørelse, men tværtimod en beslutning fra Kommissionen, som er blevet vedtaget på et område, hvor Den Europæiske Union har enekompetence, og som hindres af en endelig retsafgørelse, der er blevet afsagt senere af en inkompetent domstol. Under disse omstændigheder modstillede denne konflikt ikke sikkerheden og visheden i den materielle retskraft, på den ene side, og EU-rettens forrang og effektivitet på den anden side. Den modstillede sikkerheden og visheden med hensyn til reglerne for forholdet mellem EU-retten og medlemsstaternes lovgivning, på den ene side, og den ulovlige påstand om i den interne retsorden at konsolidere en national beslutning, som er truffet uden kompetence hertil, på den anden side. Derfor koncentrerede Domstolen sin gennemgang om kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne ved i vidt omfang at se bort fra forholdet vedrørende den materielle retskraft i denne sag.

49. Hvis man ikke desto mindre ønsker at fastholde det andet synspunkt, må det fastslås, at den endelige dom, der lå til grund for Lucchini-sagen, egentlig strengt taget blev afsagt under en proces, som overskred de formelle grænser for den rent nationale retssag. Man kan således også udtrykke det på den måde, at eftersom denne sag vedrørte et område, som hører under Unionens enekompetence, indgik alle retsafgørelser vedrørende gennemførelsen af Kommissionens beslutning i en funktionel fællesskabsretlig proces. Det kan dermed fastslås, at den nationale ret, som afsagde disse domme, kun havde kompetence til at træffe afgørelserne som en EU-retsinstans og derfor nøje var undergivet fællesskabsretsordenen. I sidste instans kunne disse retsafgørelser derfor ikke under nogen omstændigheder gyldigt føre til en dom som den, der i den pågældende sag så åbenlyst modsagde Kommissionens beslutning. I forbindelse med den retssag — som formelt set var national, men fællesskabsretlig i funktionel og materiel forstand — kunne der derfor uden tvivl være afsagt en endelig dom efter national ret, men den var frataget enhver selvstændig retsvirkning i forbindelse med den materielt fællesskabsretlige procedure. I dette tilfælde, eller i en lignende sag, er det sidste (endelige og afgørende) ord følgelig altid forbeholdt Domstolen (der henvises på ny til den nylige dom i sag C-154/08, Kommissionen mod Spanien).

50. Det er indlysende, at den medlemsstat, som en beslutning om tilbagesøgning af ulovlig støtte er rettet til, i medfør af artikel 288 TEUF er forpligtet til at træffe alle fornødne foranstaltninger til sikring af beslutningens gennemførelse for straks at tilbagesøge den med urette udbetalte støtte (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 42 og 43). Bortset fra undtagelsestilfælde, som f.eks. det netop beskrevne, kan denne forpligtelse imidlertid ikke føre til, at der gives afkald på grundsætningerne om sikkerhed og vished, til støtte for hvilke den materielle retskraft finder anvendelse, medmindre dette sker gennem procedurer med de formaliteter

og betingelser, som er kendetegnende for den processuelle lovlighed, og derfor i overensstemmelse med ovennævnte principper om vished, sikkerhed og forudsigelighed, hvorpå uanfægteligheden af de endelige retsafgørelser bygger. Unionen har med andre ord aldrig kunnet kræve, at tilbagesøgning af en ulovlig støtte skal kunne ske ved, at medlemsstaten tilsidesætter sin egen processuelle lovlighed, da den ellers pålægger et indgreb i et grundlæggende retsstatsprincip. Unionen har således aldrig set bort fra bestemte principper og værdier, der indgår i de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne, som den følgelig har tiltrådt. Den omstændighed — som vi vil se senere — at Unionen faktisk af medlemsstaterne kan kræve, at deres proceslovgivning i visse tilfælde giver mulighed for genoptagelse af en dom, som strider mod fællesskabsretten, selv om den har fået materiel retskraft, er et helt andet spørgsmål. Unionen kan i en nøddeskal pålægge en genoptagelse, som er fastsat ved lov, men aldrig en overtrædelse i det enkelte tilfælde.

51. I relation til den foreliggende sag bør der således af medlemsstaterne kræves et *resultat*, som består i at tilbagesøge støtte, men uden at give afkald på de grundlæggende *processuelle* garantier, som skal overholdes for at opnå dette formål, og i princippet ved heller ikke at give afkald på princippet om medlemsstaternes procesautonomi, idet de nationale bestemmelser dog under alle omstændigheder anvendes på en sådan måde, at de ikke gør den efter fællesskabsretten krævede tilbagesøgning praktisk umulig (Alcan Deutschland-dommen, præmis 24), og at fællesskabsretlige retsakter og bestemmelser er genstand for samme behandling som nationale retsakter og bestemmelser (Fallimento Olimpiclub-dommen, præmis 24).

52. I overensstemmelse hermed er jeg af den opfattelse, at medlemsstaternes pligt til at opnå det resultat, som består i at tilbagesøge ulovligt udbetalt støtte, implicit og nødvendigvis i sidste ende indebærer en pligt til at indrette deres processuelle retsorden således, at det gør det muligt generelt at opnå dette resultat, uden at det er nødvendigt at udhule de principper, der er karakteristiske for en retsstat. Mere direkte formuleret skal medlemsstaterne i sager som den foreliggende i deres lovgivning — blandt de grunde til ophævelse af den materielle retskraft, som normalt er fastsat i deres respektive retsordener — have fastsat den grund, som består i fællesskabsretsstridigheden af den retsakt eller beslutning, der er omfattet af den materielle retskraft.

53. Der er først og fremmest tale om en tendens, som kan identificeres i visse medlemsstater, der af hensyn til overholdelsevn af deres internationale forpligtelser har afgjort visse af omstændighederne dikterede sager ved på nationalt plan at fremme gennemførelsen og effektiviteten af internationale retsafgørelser på trods af tilstedeværelsen af nationale retsafgørelser med materiel retskraft. Som eksempel kan nævnes Corte di

cassaziones (Italien) dom af 3. oktober 2006, Somogyi, der traf afgørelse om at genoptage en straffesag, som var blevet afsluttet ved en endelig dom, med henblik på behørigt at gennemføre en dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I forhold til Romkonventionen kan man ligeledes nævne Tribunal Constitucionals (Spanien) tilgang, der i dom af 16. december 1991, Bultó, undtagelsesvis åbner mulighed for et søgsmål til prøvelse af krænkelser af frihedsrettigheder (»recurso de amparo«) med henblik på at gennemføre bestemte domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol på nationalt plan, indtil lovgiver har truffet beslutning om den nødvendige procesreform for, at denne gennemførelse i visse tilfælde kan ske ved de almindelige domstole.

54. Frem for alt, og i tråd med det af mig foreslåede, har nogle retsordener — som f.eks. netop den slovakiske — imidlertid foretaget en lovreform vedrørende retssager. Med den seneste reform af 15. oktober 2008 blev der således tilføjet et litra e), til artikel 228, stk. 1, i Den Slovakiske Republiks retsplejelov, i henhold til hvilket den omstændighed, at en endelig retsafgørelse »er i strid med en afgørelse truffet af Den Europæiske Unions Domstol eller et andet af Unionens organer«, udgør en genoptagelsesgrund for den pågældende retsafgørelse. Der var allerede blevet indført en lignende bestemmelse for så vidt angår Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ved en reform af 1. september 2005. Der er tale om en upåklagelig løsning, eftersom den tager højde for medlemsstaternes internationale forpligtelser og den formelle lovlighedsgaranti, som er et grundlæggende krav i en retsstat.

55. På baggrund heraf kan man sige, at Den Slovakiske Republik har gjort en bemærkelsesværdig indsats med henblik på at opfylde sine forpligtelser som medlemsstat ved at lette den strukturelle sammenhæng mellem dens retsorden og EU-rettens krav på statsstøtteområdet. Der findes således allerede for fremtiden en passende og tilfredsstillende måde for at gennemføre Kommissionens beslutninger på dette område, som løser den vanskelighed, som tilstedeværelsen af retsafgørelser med materiel retskraft hidtil har udgjort.

56. Konklusionen er en anden, hvis man — som det her skal gøres — ser på sagens omstændigheder, og i det følgende behandler jeg de slovakiske myndigheders handlinger med henblik på at gennemføre beslutningen af 7. juni 2006. Det er ubestrideligt, og dette skal understreges — hvilket Den Slovakiske Republik naturligvis ikke har bestridt — at det endnu ikke har været muligt at tilbagesøge den støtte, der blev ydet Frucona med urette. Det tidsrum, der er gået, fører uundgåeligt til den konklusion, at det i det foreliggende tilfælde påtalte traktatbrud kan lægges til grund. Der har over for denne omstændighed i intet tilfælde som begrundelse været indvendt, at der forelå umulighed i form af tilstedeværelsen af en endelig retsafgørelse, eftersom de slovakiske myndigheder, som nævnt ovenfor, alene

har henvist til de vanskeligheder, som tilbagesøgningen af støtten afføder, men på intet tidspunkt har gjort gældende, at tilbagesøgningen var umulig.

57. Hvis det antages, at retsforskrifterne vedrørende ordningen med kreditorer i slovakisk ret indebærer, at ordningens retslige gyldighed medfører bortfald af den skattegæld, som er blevet afskrevet, og som derfor som sådan for Kommissionen udgør en ulovlig støtte, står det fast, at visse proceduremæssige løsninger, henset til Den Slovakiske Republiks standpunkt i sine skriftlige indlæg og under retsmødet, hvis omhyggelige anvendelse meget sandsynligt ville have ført til tilbagesøgning af den ulovlige støtte inden for en rimelig frist, ikke kunne udelukkes.

58. Det kan således ikke udelukkes, at de pågældende retsafgørelser, selv om de har materiel retskraft, ville have ophørt med at udgøre en hindring for tilbagesøgningen af støtten, hvis der var blevet nedlagt krav på sidstnævnte under påberåbelse af den omstændighed — som en selvstændig og forskellig legitim interesse (causa petendi) — at Kommissionens beslutning med krav om tilbagebetaling af støttebeløbet var fremkommet, da artikel 26 i lov nr. 231/1999 om statsstøtte bestemmer, at »på grundlag af en beslutning fra Kommissionen om en ulovlig støtte, er det organ, som har ydet sidstnævnte, forpligtet til at fordre tilbagebetaling fra støttemodtageren«. Det kan heller ikke udelukkes, at den foreliggende sag, selv inden den førnævnte reform af processloven i 2008, allerede ville være omfattet af ophævelsesgrunden i lovens artikel 228, stk. 1, litra a), der som grund til genoptagelse af en retssag fastsætter tilstedeværelsen af »forhold, beslutninger og beviser«, som ikke har kunnet udnyttes i hovedsagen, og som kunne have været afgørende for sagens udfald. Det kan endelig ikke udelukkes, at denne reform i 2008, som omfatter en specifik genoptagelsesgrund, der omhandler beslutninger truffet af Den Europæiske Union, kunne være blevet anvendt fra sin ikrafttræden med henblik på at tilbagesøge støtten. I virkeligheden forekommer dette endvidere at være den af statsadvokaten for Den Slovakiske Republik anlagte synsvinkel for at besvare den anmodning, som skattekontoret adresserede til den med henblik på at forsøge at opnå genoptagelse af den endelige retsafgørelse.

V — Sammenfatning

59. Det følger af det foranstående som helhed, at selv om Den Slovakiske Republik har gennemført lovreformer, som samlet fremover skal lette den behørige gennemførelse af Kommissionens beslutninger i sager som den foreliggende, har Den Slovakiske Republik dog under de i denne sag foreliggende omstændigheder, og på baggrund af ovenstående, tilsidesat sin forpligtelse til at gennemføre bestemmelserne i Kommissionens beslutning af 7. juni 2006.

VI — Forslag til afgørelse

60. På baggrund heraf foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Den Slovakiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 288, stk. 4, TEUF og artikel 2 i Kommissionens beslutning af 7. juni 2006 om Den Slovakiske Republiks statsstøtte C 25/2005 (ex NN 21/2005) til Frucona Košice a.s., idet den ikke har efterkommet beslutningen.

2) Den Slovakiske Republik betaler sagens omkostninger.«