

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

20. maj 2010*

I sag C-210/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af cour administrative d'appel de Nantes (Frankrig) ved afgørelse af 29. december 2008, indgået til Domstolen den 10. juni 2009, i sagen:

Scott SA,

Kimberly Clark SAS, tidligere Kimberly Clark SNC,

mod

Ville d'Orléans,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, samt dommerne E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský og T. von Danwitz (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Scott SA og Kimberly Clark SAS, tidligere Kimberly Clark SNC, ved avocat R. Sermier

— Ville d'Orléans ved avocat A. Lyon-Caen

— den franske regering ved G. de Bergues og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede,

— den polske regering ved M. Dowgielewicz, som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Stromsky og L. Flynn, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 14, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [88] (EFT L 83, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Scott SA (herefter »Scott«) og Kimberly Clark SAS, tidligere Kimberly Clark SNC (herefter »Kimberly Clark«), og, på den anden side, Ville d'Orléans vedrørende lovligheden af de betalingsopkrævninger, der er udstedt af Ville d'Orléans, for tilbagesøgning af en statsstøtte, der er blevet erklæret uforenelig med fællesmarkedet.

Retsforskrifter

EU-retlige bestemmelser

- 3 13. betragtning til forordning nr. 659/1999 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.«

- 4 Under overskriften »Tilbagebetaling af støtte« bestemmer nævnte forordnings artikel 14:

»1. I negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren [...]. Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen.

[...]

3. Med forbehold af eventuel kendelse fra Domstolen efter [artikel 242 EF] 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.«

Nationale bestemmelser

- 5 Artikel 4 i lov nr. 2000-321 af 12. april 2000 om borgeres rettigheder i forhold til myndighederne (JORF af 13.4.2000, s. 5646) bestemmer:

»Enhver person har i sine forhold med en af de i artikel 1 nævnte forvaltningsmyndigheder ret til at få oplyst fornavn, efternavn, stilling og den administrative adresse på den medarbejder, der er ansvarlig for at behandle personens anmodning, eller som behandler den sag, som vedrører personen. Disse oplysninger fremgår af den korrespondance, som tilstilles personen. Såfremt grunde vedrørende den offentlige sikkerhed eller personers sikkerhed berettiger det, respekteres medarbejderens anonymitet.

Enhver afgørelse truffet af en af de i artikel 1 nævnte forvaltningsmyndigheder, skal, udover at være forsynet med udstederens underskift, angive dennes fornavn, efternavn og stilling i læselig form.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 6 I løbet af 1987 solgte Ville d'Orléans og departementet Loiret på favørvilkår en grund i industrizonen La Saussaye i Orléans til selskabet Bouton Brochard Scott, i hvis rettigheder Scott — der indehaves af Kimberly Clark — siden er succederet. Disse to myndigheder forpligtede sig desuden til at beregne vandafledningsafgiften efter en favørsats.

- 7 Den 12. juli 2000 vedtog Kommissionen beslutning 2002/14/EF om den statsstøtte, Frankrig har iværksat til fordel for Scott Paper SA/Kimberly-Clark (EFT 2002 L 12, s. 1), som erklærer statsstøtten i form af en favørpris for en grund og en favørsats for vandafledningsafgift uforenelig med fællesmarkedet. Artikel 2 i denne beslutning bestemmer:

»1. Frankrig træffer alle nødvendige foranstaltninger for hos støttemodtageren at tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede støtte, som allerede ulovligt er udbetalt til denne

2. Tilbagesøgningen finder sted omgående og i overensstemmelse med fransk lovgivning, såfremt denne giver mulighed for øjeblikkelig og effektiv iværksættelse af denne beslutning. [...]«

- 8 Scott og departementet Loiret iværksatte søgsmål til prøvelse af beslutning 2002/14, hvilke søgsmål alene vedrører tilbagebetalingskravet vedrørende den støtte, som er ydet i form af favørprisen for den pågældende grund. Denne beslutning er i det omfang, den vedrører statsstøtten ydet i form af en favørsats for vandafledningsafgiften — hvilken støtte er den eneste, der er omhandlet i denne sag — således ikke genstand for søgsmålet ved Den Europæiske Unions retsinstanser.

- 9 Med henblik på at tilbagesøge den støtte, der er ydet i form af en favørsats for vandafledningsafgiften, udstedte Ville d'Orléans den 5. december 2001 de tre betalingsopkrævninger, som er genstand for tvisten i hovedsagen (herefter »de pågældende betalingsopkrævninger«). Disse er forsynet med borgmesterens stempler, en underskrift og teksten »for borgmesteren, den bemyndigede viceborgmester«, men de angiver hverken området for den bemyndigelse, borgmesteren har tildelt den viceborgmester, som har underskrevet disse opkrævninger, eller dennes efter- og fornavn.
- 10 Scott og Kimberly Clark indbragte de pågældende betalingsopkrævninger for tribunal administratif d'Orléans.
- 11 Under hensyn til sådanne søgsmåls automatisk opsættende virkning i overensstemmelse med den nationale lovgivning, nemlig artikel L. 1617-5, stk. 1, andet afsnit, i den almindelige lov om regionale myndigheder, blev nævnte betalingsopkrævnings fuldbyrdekraft suspenderet, og de blev i første omgang ikke effektueret.
- 12 I mellemtiden blev Den Franske Republik ved Domstolens dom af 5. oktober 2005, Kommissionen mod Frankrig (sag C-232/05, Sml. I, s. 10071), dømt for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til både artikel 249, stk. 4, EF og artikel 2 og 3 i beslutning 2002/14. Domstolen fastslog bl.a. i nævnte doms præmis 53, at den opsættende virkning for søgsmål anlagt mod tilbagebetalingsopkrævninger udstedt med henblik på tilbagesøgning af den uretmæssigt modtagne støtte udgør en procedure, som ikke opfylder betingelserne i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, og at reglen om en sådan opsættende virkning således ikke burde have fundet anvendelse.
- 13 Den 9. januar 2007 afviste tribunal administratif d'Orléans de sager, som Scott og Kimberly Clark havde indbragt for den. Som følge heraf tilbagebetalte disse den 7. februar 2007 hovedstolen vedrørende den støtte, som de uretmæssigt havde modtaget.

- 14 Den 8. marts 2007 appellerede Scott og Kimberly Clark denne dom til cour administrative d'appel de Nantes, og de har til støtte for deres appel bl.a. påberåbt sig et anbringende om tilsidesættelse af artikel 4 i lov nr. 2000-321 ved at gøre gældende, at bestemmelserne i denne artikels stk. 2 er blevet tilsidesat, eftersom angivelsen af efter- og fornavn på underskriveren af de pågældende betalingsopkrævninger ikke fremgår heraf.
- 15 Den 8. december tilbagebetalte Scott og Kimberly Clark renterne af den støtte, som de havde modtaget i perioden mellem 1990 og den 1. juni 2008, og den 24. marts 2009 betalte de renterne af støtten for perioden mellem den 1. juni og den 8. december 2008.
- 16 Idet den forelæggende ret har konstateret, at de pågældende tilbagebetalingsopkrævninger ikke overholder de formkrav, der er omhandlet i artikel 4 i lov nr. 2000-321, og at denne tilsidesættelse kan medføre annullationen af disse opkrævninger, overvejer den forelæggende ret spørgsmålet om, hvorvidt en annullation af disse opkrævninger på grund af en formel mangel er forenelig med bestemmelserne i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999.
- 17 På denne baggrund har cour administrative d'appel de Nantes besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»[Er] en fransk forvaltningsdomstols eventuelle annullation af de udstedte opkrævninger vedrørende tilbagebetaling af den støtte, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den 12. juli 2000 erklærede uforenelig med fællesmarkedet, med den begrundelse, at disse ikke overholder lovbestemmelser vedrørende den indholdsmæssige udformning af disse opkrævninger, idet den kompetente myndigheds mulighed for at berigtige den fejl, afgørelserne er behæftet med, dog tages i betragtning, af en sådan karakter, at der kan siges at være tale om en hindring for en omgående og effektiv gennemførelse af [...] beslutning [2002/14] og dermed en tilsidesættelse af artikel 14, stk. 3, i [...] forordning [nr. 659/1999]?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 18 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national domstols annullation af de udstedte opkrævninger vedrørende tilbagebetaling af den i hovedsagen omhandlede statsstøtte med den begrundelse, at der foreligger en formel mangel, idet den kompetente myndigheds mulighed for at berigtige denne tages i betragtning.
- 19 I hovedsagen er betalingsopkrævningerne blevet udstedt for at sikre gennemførelsen af beslutning 2002/14. Denne beslutning forpligter i henhold til dens artikel 2 Den Franske Republik til ved anvendelse af artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 at træffe alle nødvendige foranstaltninger for hos de støttemodtagende selskaber at tilbagesøge den støtte, som ulovligt er blevet udbetalt til disse, og præciserer, at tilbagesøgningen skal finde sted omgående og i overensstemmelse med national lovgivning, såfremt denne giver mulighed for øjeblikkelig og effektiv iværksættelse af nævnte beslutning.
- 20 Således som Domstolen har fastslået det i præmis 49 i sin dom i sagen Kommissionen mod Frankrig, afspejler artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 kravene ifølge effektivitetsprincippet, som tidligere er fastslået i retspraksis (jf. dom af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 12, af 20.3.1997, sag C-24/95, Alcan Deutschland, Sml. I, s. 1591, præmis 24, og af 12.12.2002, sag C-209/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 11695, præmis 32-34). Denne retspraksis viser sig således at være relevant for anvendelsen af nævnte bestemmelse.
- 21 I overensstemmelse med dette effektivitetsprincip som udmøntet ved fast retspraksis på området for statsstøtte kan en medlemsstat, som i henhold til en kommissionsbeslutning er forpligtet til at tilbagesøge ulovlig støtte, frit vælge de midler, hvormed den vil opfylde denne forpligtelse, forudsat at de valgte foranstaltninger ikke er til skade for EU-rettens rækkevidde og effektivitet (jf. i denne retning dommen i sagen Alcan

Deutschland, præmis 24, dommen af 12.12.2002 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 34, og dom af 7.7.2009, sag C-369/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5703, præmis 67).

- 22 En medlemsstat kan ikke opfylde sin tilbagesøgningsforpligtelse, medmindre de af medlemsstaten truffne foranstaltninger er egnede til at genoprette de normale konkurrencevilkår, som er blevet fordrejet ved tildelingen af den ulovlige støtte, hvis tilbagesøgning er pålagt i henhold til en kommissionsbeslutning (jf. i denne retning dommen af 12.12.2002 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 35).
- 23 I den foreliggende sag har artikel 4 i lov nr. 2000-321, således som den franske regering har anført i sit skriftlige indlæg, til formål at styrke gennemsigtigheden i forvaltningen gennem ophævelse af anonymiteten i forholdet mellem forvaltningsmyndighederne og borgerne, og at gøre det muligt at efterprøve, om forvaltningsafgørelsen er blevet truffet af en kompetent myndighed. Som det fremgår af anmodningen om præjudiciel forelæggelse, finder den forelæggende ret, at de pågældende betalingsopkrævninger tilsidesætter bestemmelserne i denne artikel 4 og således af den grund bør annulleres.
- 24 Det skal derfor under hensyntagen til den generelle sammenhæng i den nationale lovgivning, hvori de indgår (jf. i denne retning domme af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 14, og forenede sager C-430/93 og C-431/93, van Schijndel og van Veen, Sml. I, s. 4705, præmis 19, samt dom af 7.6.2007, forenede sager C-222/05 — C-225/05, van der Weerd m.fl., Sml. I, s. 4233, præmis 33), undersøges, om anvendelsen af disse nationale bestemmelser viser sig at være uforenelige med det krav om en øjeblikkelig og effektiv tilbagebetaling af støtten, som er fastsat i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 og som fortolket i lyset af den lære, som følger af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 21 og 22.

- 25 Det skal i den forbindelse indledningsvis bemærkes, at den af den nationale ret foretagne kontrol af den formelle lovlighed af en betalingsopkrævning, som er udstedt med henblik på tilbagesøgning af en ulovlig statsstøtte, og den eventuelle annullation af denne opkrævning med den begrundelse, at de krav, som følger af artikel 4 i lov nr. 2000-321, ikke er blevet overholdt, blot må anses som et udtryk for princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, der i overensstemmelse med Domstolens faste praksis udgør et almindeligt EU-retligt princip (jf. dom af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 Selv om annullation af en betalingsopkrævning ikke er kritisabel som sådan, skal det alligevel understreges, at en sådan annullation — til fordel for den støttemodtager, som har fået medhold i en sag — i princippet kan medføre retten til på grundlag af national lovgivning at kræve, at de beløb, der svarer til den allerede tilbagebetalte støtte, på ny udbetales, og denne mulige konsekvens skal følgelig bedømmes under iagttagelse af de forpligtelser, der er indført i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999.
- 27 Det skal i den forbindelse bemærkes, at det fremgår af selve ordlyden af det præjudicielle spørgsmål, at den kompetente myndighed, som udsteder de pågældende betalingsopkrævninger, er berettiget til at berigtige den formelle mangel, som disse er behæftet med, og en sådan kompetence tyder på, at annullation af de pågældende betalingsopkrævninger ikke nødvendigvis medfører tilbagebetaling til de pågældende selskaber af beløb, som disse til opfyldelse af nævnte opkrævninger har indbetalt. Den franske regering og Kommissionen har desuden i deres skriftlige indlæg gjort gældende, at den franske lov råder over de nødvendige midler til at undgå, at annullation af en tilbagesøgningsopkrævning automatisk medfører øjeblikkelig tilbagebetaling af det beløb, som den betalingspligtige indbetalte for at efterkomme denne opkrævning. Den kompetente myndighed er således i stand til at berigtige den formelle mangel, som nævnte opkrævninger er behæftet med, uden at være forpligtet til — selv midlertidigt — at tilbagebetale sagsøgerne i hovedsagen de beløb, som disse har tilbagebetalt til opfyldelse af nævnte opkrævninger.

- 28 For så vidt angår den kompetente myndigheds eller den nationale domstols anvendelse af disse midler skal det bemærkes, at de pågældende medlemsstater i henhold til artikel 14, stk. 3, andet punktum, i forordning nr. 659/1999 i tilfælde af søgsmål ved de nationale domstole træffer alle nødvendige foranstaltninger, som er til rådighed i deres respektive retssystemer, herunder også foreløbige foranstaltninger, med henblik på at sikre den omgående og effektive gennemførelse af Kommissionens beslutning.
- 29 Den kompetente myndighed og den nationale domstol er i medfør heraf bl.a. forpligtet til i henhold til nævnte artikel 14, stk. 3, at sikre den fulde virkning af den beslutning, som pålægger tilbagebetalingen af den ulovlige støtte, og til at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med denne beslutning, nemlig at sikre, at støttemodtageren selv ikke midlertidigt råder over midler, der svarer til den allerede tilbagebetalte støtte.
- 30 Hvis berigtigelsen af de pågældende tilbagebetalingsopkrævninger i henhold til national lovgivning sker under omstændigheder, som sikrer, at den allerede tilbagebetalte støtte selv ikke midlertidigt på ny udbetales til modtagerne af denne i tilfælde af den forelæggende rets annullation af disse opkrævninger, er denne annullation således uden reelle konsekvenser for gennemførelsen af beslutning 2002/14. Disse modtagere råder nemlig selv ikke midlertidigt over beløb, der svarer til den af dem allerede tilbagebetalte støtte, således at de fortsat er frataget den uretmæssig konkurrencemæssig fordel, som deres tilbagebetaling af disse beløb giver dem. Under disse omstændigheder er den blotte annullation af de pågældende tilbagebetalingsopkrævninger ikke til hinder for en omgående og effektiv gennemførelse af nævnte beslutning som krævet af artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999.
- 31 Såfremt annullationen af de pågældende betalingsopkrævninger alligevel — selv midlertidigt — skulle medføre tilbagebetalingen af den støtte, som allerede er tilbagebetalt af modtagerne heraf, råder disse på ny over beløb, som stammer fra støtte, der er erklæret uforenelig med fællesmarkedet, og profiterer af den uretmæssige konkurrencemæssige fordel, der følger heraf. Den omgående og varige genoprettelse af situationen før støtten er således bragt i fare, og den uretmæssige konkurrencemæssige fordel er genskabt til fordel for sagsøgerne i hovedsagen.

- 32 En sådan konsekvens er uforenelig med beslutning 2002/14, der pålægger tilbagesøgningen af den ulovlige støtte, og de forpligtelser, der i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 følger heraf.
- 33 På baggrund af det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 skal fortolkes således, at den under omstændigheder, hvor de beløb, som svarer til den pågældende støtte, allerede er blevet tilbagebetalt, ikke er til hinder for en national domstols annullation på grund af en formel mangel af betalingsopkrævninger, der er udstedt med henblik på at tilbagesøge den ulovlige statsstøtte, når muligheden for berigtigelse af denne formelle mangel er sikret i henhold til national lovgivning. Denne bestemmelse er derimod til hinder for, at disse beløb — selv midlertidigt — på ny bliver udbetalt til modtagerne af denne støtte.

Sagens omkostninger

- 34 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 14, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [88] skal fortolkes således, at den under omstændigheder, hvor de beløb, som svarer til den pågældende støtte, allerede er blevet tilbagebetalt, ikke er til hinder for en national

domstols annullation på grund af en formel mangel af betalingsopkrævninger, der er udstedt med henblik på at tilbagesøge den ulovlige statsstøtte, når muligheden for berigtigelse af denne formelle mangel er sikret af national lovgivning. Denne bestemmelse er derimod til hinder for, at disse beløb — selv midlertidigt — på ny bliver udbetalt til modtagerne af denne støtte.

Underskrifter