RETTENS DOM (Femte Udvidede Afdeling)

21. oktober 2004 *

I sag T-36/99

Lenzing AG, Lenzing (Østrig), først ved Rechtsanwalt H.-J. Niemeyer, derefter ved Rechtsanwälte I. Brinker og U. Soltész,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Kreuschitz og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede, bistået af avocat M. Núñez-Müller, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af:

* Processprog: tysk.

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 1999/395/EF af 28. oktober 1998 om Spaniens statsstøtte til virksomheden Sniace SA i Torrelavega i Cantabrien (EFT 1999 L 149, s. 40), som ændret ved Kommissionens beslutning 2001/43/EF af 20. september 2000 (EFT 2001 L 11, s. 46)

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Udvidede Afdeling)

sammensat af præsidenten, R. García-Valdecasas, og dommerne P. Lindh, J.D. Cooke, H. Legal og M.E. Martins Ribeiro,

justitssekretær: fuldmægtig D. Christensen

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. oktober 2003,

afsagt følgende

Dom

Den gældende nationale ret

1 Følgende fastsættes i artikel 20 i kongeligt lovdekret nr. 1/1994 af 20. juni 1994 om godkendelse af den kodificerede tekst til den generelle lov om social sikring (BOE nr. 154 af 29.6.1994, s. 20658, herefter »den generelle lov om social sikring«):

»1. Der kan bevilges en afdragsordning eller en ratemæssig betaling af skyldige socialsikringsbidrag eller forhøjede bidrag samt af anden gæld forbundet med social sikring end skyldige bidrag.

[...]

3. Afdragsordninger og opdeling af skylden vedrørende socialsikringen indrømmes i form af og på vilkår fastsat i lovgivningen. Det er en betingelse for gyldigheden heraf, at den forvaltningsafgørelse, hvorefter der indrømmes afdragsordning eller opdeling, indeholder regler om sikkerhed for pligtens opfyldelse i medfør af gældende lovgivning, og sikkerheden skal være af tingslig eller personlig art, medmindre usædvanlige omstændigheder berettiger til at indrømme undtagelse herfra.

4. En afdragsordning eller en ratemæssig betaling af skyldige socialsikringsbidrag medfører, regnet fra det tidspunkt, på hvilket bevilling af afdragsordningen eller den ratemæssige betaling får virkning og indtil datoen for betaling, betaling af renter ifølge den lovbestemte rentesats, der gælder ved bevillingen, jf. lov nr. 24/1984 af 29. juni 1984 om ændring af den lovbestemte rentesats.«

2 De afdragsregulerede fordringer pålægges morarenter i medfør af artikel 27 i den generelle lov om social sikring.

3 Betingelserne for at bevilge afdragsordning og ratemæssig betaling af skyldige socialsikringsbidrag er nærmere fastlagt i kongeligt dekret nr. 1637/1995 af 6. oktober 1995 om godkendelse af bekendtgørelse om opkrævning af betalinger under den sociale sikring (BOE nr. 254 af 24.10.1995, s. 30844). I dette kongelige dekrets artikel 40, stk. 1, fastsættes bl.a.:

»Betaling af fordringer til den sociale sikring kan ske afdrags- eller ratevis, såvel i perioder med frivillig betaling som i perioder med tvangsinddrivelse. Dette finder sted efter ansøgning fra skyldnerne, hvis økonomiske og finansielle situation samt andre særlige forhold, der vurderes af socialsikringshovedkassen, forhindrer dem i at erlægge deres skyld.«

4 Vilkårene for at bevilge fornyet afdragsvis betaling af skyldige socialsikringsbeløb reguleres også ved artikel 11-27 i arbejds- og socialministerens bekendtgørelse af 22. februar 1996 om gennemførelse af bekendtgørelse om inddrivelse af betalinger til den sociale sikring (BOE nr. 52 af 29.2.1996, s. 7849).

5 Fondo de Garantía Salarial (lønmodtagernes garantifond, herefter »Fogasa«) er et uafhængigt organ under tilsyn af arbejds- og socialministeriet; organet er en juridisk person og har partsevne med henblik på gennemførelsen af sine opgaver. Fondens hovedopgave er ifølge artikel 33, stk. 1, i kongeligt lovdekret nr. 1/1995 af 24. marts 1995 om godkendelse af den kodificerede tekst til loven om arbejdstagervedtægten (BOE nr. 75 af 29.3.1995, s. 9654, herefter »arbejdstagervedtægten«) »at udbetale løn

til lønmodtagere, der ikke er blevet betalt på grund af insolvens, betalingsstandsning, konkurs eller ved kreditorsamvirke«. Ifølge artikel 33, stk. 4, er Fogasa forpligtet til at indtræde i lønmodtagernes rettigheder og søgsmål for at opnå tilbagebetaling af de forudbetalte beløb.

6 De formaliteter, der kræves for at opnå den nævnte tilbagebetaling, er nærmere fastlagt i kongeligt dekret nr. 505/85 af 6. marts 1985 om oprettelse og drift af Fogasa (BOE nr. 92 af 17.4.1985, s. 894), der supplerer arbejdstagervedtægten. Det bestemmes bl.a. i artikel 32 i nævnte kongelige dekret:

»1. For at fremme inddrivelse af udestående skyldige beløb bemyndiges lønmodtagernes garantifond til at indgå aftaler om tilbagebetaling, der nærmere fastlægger form, frister og garantier, idet gennemførelsen af arbejdstagernes krav skal ske under hensyn til virksomhedens fortsatte eksistens og sikringen af de ansatte.

Tilbagebetalinger kan omlægges med tillæg af renter efter den gældende lovbestemte rentesats.

2. Indgåelse af aftale om fornyet afdragsvis tilbagebetaling af skylden meddeles den ret, sagen verserer for, eventuelt som begæring om tvangsmæssig inddrivelse.

3. Misligholdelse af aftalen medfører dens ophævelse; lønmodtagernes garantifond tager alle de skridt, der påhviler fonden, og kan kræve genoptagelse af de sager, som måtte være stillet i bero.

[...]«

7 Indgåelse af aftaler om tilbagebetaling af beløb udlagt af lønmodtagernes garantifond er reguleret i bekendtgørelse fra arbejds- og socialministeren af 20. august 1985 (BOE nr. 206 af 28.8.1985, s. 27071). I bekendtgørelsen fastsættes de objektive kriterier for lønmodtagernes garantifonds virke, og det bestemmes nærmere, at dettes anvendelse afgrænser »det spillerum, som åbner mulighed for at tage hensyn til særegenhederne ved en bestemt sag«. Samme bekendtgørelses artikel 2, stk. 1, fastsætter den maksimale varighed for, hvor længe skylden kan undergives en ny afdragsordning. I artikel 3 fastsættes det, at der må kræves en sikkerhed, der »bedømmes som tilstrækkelig«.

Faktiske omstændigheder

8 Lenzing AG (herefter »sagsøgeren«) er et østrigsk selskab, som producerer og afsætter cellulosefibre (viscose, modal og lyocell).

9 Sniace, SA (herefter »Sniace«), er et spansk selskab, der producerer cellulose, papir, viscosefibre, syntetiske fibre og natrium-sulfat. Sniace er etableret i Cantabrien (Spanien), en region, som siden september 1995 har haft fordel af sin status som modtagerregion ifølge artikel 92, stk. 3, litra a), i EF-traktaten [efter ændring nu artikel 87, stk. 3, litra a), EF].

10 I marts 1993 placerede de spanske domstole Sniace, der i flere år havde haft økonomiske og finansielle vanskeligheder, i betalingsstandsning. I oktober 1996 indgik Sniaces private fordringshavere en aftale, hvorved de til aktier i selskabet konverterede 40% af deres fordringer på dette, hvilken aftale førte til, at betalingsstandsningen blev hævet. Sniaces offentlige fordringshavere gjorde brug af deres ret til undladelse og besluttede ikke at tage del i aftalen.

11 Den 5. november 1993 og den 31. oktober 1995 indgik Sniace med Fogasa aftaler vedrørende tilbagebetaling til sidstnævnte af løntilgodehavender og godtgørelser, som Fogasa havde betalt til Sniaces arbejdstagere. Den første aftale fastsatte tilbagebetaling af et beløb på 897 652 789 spanske pesetas (ESP), forhøjet med 465 055 911 ESP i rente beregnet efter satsen for lovbestemt rente på 10%, med halvårlig forfaldstid over en periode på otte år (herefter »aftalen af 5. november 1993«). Den anden aftale fastsatte tilbagebetaling af et beløb på 229 424 860 ESP forhøjet med 110 035 018 ESP i rente beregnet efter den lovbestemte rentesats på 9%, til halvårlig forfaldstid over en periode på otte år (herefter »aftalen af 31. oktober 1995«). For at sikre Fogasas fordringer optog Sniace til fordel for Fogasa den 10. august 1995 pant i to af sine ejendomme. Det beløb, Sniace havde udbetalt på grundlag af de to aftaler, androg i juni 1998 186 963 594 ESP.

12 Den 8. marts 1996 indgik Tesorería General de la Seguridad Social (socialsikringshovedkassen, herefter »TGSS«) en aftale med Sniace med henblik på en fornyet afdragsordning vedrørende Sniaces skyld i form af socialsikringsbidrag med et samlet beløb på 2 903 391 848 ESP vedrørende en periode fra februar 1991 til februar 1995 (herefter »aftalen af 8. marts 1996«). Denne aftale fastsatte tilbagebetaling af det nævnte beløb forhøjet med rente beregnet efter den lovbestemte rentesats på 9% med 96 månedlige betalinger indtil marts 2004. Aftalen blev ændret ved en aftale af 7. maj 1996, der tillod udsat betaling i et år, en tilbagebetaling med 84 månedlige afdrag og anvendelsen af en lovbestemt rentesats på 9% (herefter »aftalen af 7. maj 1996«). Da de pågældende aftaler ikke blev overholdt af Sniace, blev de erstattet af en ny aftale indgået den 30. september 1997 mellem selskabet og TGSS (herefter »aftalen af 30. september 1997«). Tilbagebetalingen vedrørte et beløb på 3 510 387 323 ESP, svarende til udeståender i socialsikringsbidrag for en periode fra februar 1991 til februar 1997, hvilket beløb skulle forhøjes med morarenter til et beløb på 615 056 349 ESP og betales over en periode på ti år. I løbet af de to første år betaltes alene renterne beregnet til en årlig sats på 7,5%, mens tilbagebetalingerne i det følgende år angik hovedstolen og renterne. I april 1998 havde Sniace tilbagebetalt 216 118 863 ESP på grundlag af aftalen af 30. september 1997.

13 Den 4. juli 1996 tilstillede sagsøgeren Kommissionen en klage vedrørende en række statsstøttetiltag, der havde begunstiget Sniace i flere år fra slutningen af 1980'erne. Sagsøgeren oversendte yderligere oplysninger til Kommissionen ved skrivelser af 26. november og 9. december 1996. De spanske myndigheder fremsatte bemærkninger ved skrivelse af 17. februar 1997.

14 Ved skrivelse af 10.marts 1997 oplyste Kommissionen sagsøgeren om, at klagen var henlagt, med henvisning til, at det ikke var tilstrækkeligt bevist, at Sniace havde været modtager af statsstøtte efter betydningen i EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1, EF).

15 Ved skrivelse af 17. april 1997 gav sagsøgeren yderligere oplysninger til Kommissionen til støtte for klagen, herunder en overlevelsesplan for Sniace, udarbejdet i august 1996 af et privat konsulentfirma på anmodning fra industriministeriet under regionalregeringen i Cantabrien. Sagsøgeren fik et møde med Kommissionen den 17. maj 1997. Ved skrivelse af 18. juni 1997 tilstillede sagsøgeren Kommissionen visse oplysninger vedrørende det europæiske marked for viscosefibre.

16 Ved skrivelse af 7. november 1997 meddelte Kommissionen den spanske regering sin beslutning om at indlede en procedure efter EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF), vedrørende visse af de angiveligt foreliggende støtteformer, som sagsøgeren havde klaget over, herunder aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995 samt »den manglende inddrivelse af socialsikringsbidrag fra 1991«, ligesom Kommissionen opfordrede den spanske regering til at fremsætte bemærkninger. De øvrige medlemsstater og parterne i sagen har fået underretning om indledningen af denne procedure og er blevet opfordret til at fremsætte deres eventuelle bemærkninger; meddelelsen og opfordringen blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 14. februar 1998 (EFT C 49, s. 2). Den spanske regering fremsatte sine bemærkninger ved skrivelse af 19. december 1997. Interesserede tredjemænd — herunder sagsøgeren ved skrivelse af 27. marts 1998 — fremsatte deres bemærkninger, som er blevet kommenteret af den spanske regering ved skrivelse af 24. juli 1998. Ved skrivelse af 16. april 1998 besvarede regeringen en række spørgsmål, som var stillet af Kommissionen ved skrivelse af 23. februar 1997.

17 Den 28. oktober 1998 vedtog Kommissionen beslutning 1999/295/EF vedrørende Spaniens støtte til Sniace SA, Torrelavega, Cantabrien (EFT 1999 L 149, s. 40, herefter »beslutningen af 28. oktober 1998«).

18 Beslutningens konklusion lyder således:

»Artikel 1

Nedenstående støtte, som Spanien har givet [Sniace], er uforenelig med fællesmarkedet:

a) aftalen af 8. marts 1996 (ændret ved aftalen af 7. maj 1996) mellem Sniace og finansforvaltningen for socialsikringen om at omlægge gæld med en hovedstol på 2 903 381 848 ESP, ændret ved aftalen af 30. september 1997 om omlægning af gæld med en hovedstol på 3 510 387 323 ESP, for så vidt som rentesatsen lå under markedsrenten, og

b) aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995 mellem Sniace og [Fogasa] om beløb på henholdsvis 1 362 708 700 ESP og 339 459 878 ESP (inklusive renter), for så vidt som rentesatsen lå under markedsrenten.

De øvrige forhold, der var omfattet af proceduren efter EF-traktatens artikel [88, stk. 2, EF], nemlig en lånegaranti på i alt 1 mia. ESP, der blev godkendt ved lov nr. 7/93, aftalerne om finansiering af opførelsen af et anlæg til behandling af

spildevand og Torrelavega kommunes delvise eftergivelse af gæld udgør ikke støtte, og proceduren er således afsluttet. Spanien skal imidlertid senest to måneder efter datoen for denne beslutning underrette Kommissionen om de ændrede opgørelser, som Torrelavega kommune har udarbejdet over Sniaces erhvervsskat for perioden fra 1995 frem til dags dato. Kommissionen vedtager senere en særskilt beslutning med hensyn til den ubetalte miljøafgift for perioden 1987-1995.

Artikel 2

1. Kongeriget Spanien sørger for, at støttemodtageren tilbagebetaler den i artikel 1 omhandlede støtte, som blev givet ulovligt.

2. Tilbagebetalingen skal ske i overensstemmelse med de procedurer, der gælder ifølge national ret. De tilbagebetalingspligtige beløb tilskrives renter fra den dato, støttemodtageren fik dem udbetalt, indtil datoen for deres faktiske tilbagebetaling. Renterne beregnes efter den gældende referencesats.

Artikel 3

Kongeriget Spanien underretter senest to måneder efter datoen for meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, Spanien har truffet for at gennemføre den.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Spanien.«

Tubacex-dommen og beslutningen af 20. september 2000

19 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. december 1998 anlagde Kongeriget Spanien sag med påstand om annullation af beslutningen af 28. oktober 1998 (sag C-479/98). Pådømmelsen af denne sag blev første gang udsat ved afgørelse fra Domstolens præsident den 23. februar 1999 i afventning af Domstolens afsigelse af dom i sag C-342/96, Spanien mod Kommissionen, hvori tilsvarende spørgsmål var rejst.

20 Sidstnævnte sag tog sigte på annullation af Kommissionens beslutning 97/21/EKSF, EF af 30. juli 1996 om statsstøtte til Compañia Española de Tubos por Extrusión SA, Llodio (Álava) (EFT 1997 L 8, s. 14). I beslutningen havde Kommissionen fundet, at visse aftaler om tilbagebetaling indgået mellem Compañia Española de Tubos por Extrusión (herefter »Tubacex«), selskabets datterselskab Acería de Álava og Fogasa samt visse aftaler om afdrag og om ratebetaling af bidrag indgået mellem de samme virksomheder og TGSS indeholdt støtte ydet ulovligt og uforenelig med fællesmarkedet i medfør af artikel 87 EF og Kommissionens beslutning nr. 3895/91/EKSF af 27. november 1991 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 362, s. 57), »for så vidt som den anvendte rentesats [var] lavere end markedsrenterne«. Ifølge Kommissionen var anvendelsen af den lovbestemte rentesats på 9% på de pågældende aftaler ikke i overensstemmelse med de sædvanlige markedsvilkår, hvorefter den gennemsnitlige rentesats, anvendt af de private banker i Spanien på lån af en varighed på mere end tre år, var ganske betydeligt højere.

21 Den 29. april 1999 afsagde Domstolen dom i sag C-342/96 (Sml. I, s. 2459, herefter »Tubacex-dommen«). Først fastslog Domstolen, at Fogasa ikke yder lån til virksomheder under konkurs eller i vanskeligheder, men opfylder alle lovlige krav fra arbejdstagerne med de penge, den betaler til og senere opkræver hos virksomhederne. Den tilføjede, at Fogasa kunne indgå tilbagebetalingsaftaler, idet der kan indrømmes en afdragsordning eller en ratemæssig tilbagebetaling af gælden; i lighed hermed kunne TGSS indrømme en afdragsordning eller ratemæssig betaling af skyldige socialsikringsbidrag. Herefter udtalte Domstolen, at staten ikke udviste en adfærd som en offentlig investor, hvis indgreb må sammenlignes med fremgangsmåden hos en privat investor, som anbringer sin kapital under hensyn til rentabiliteten på kortere eller længere sigt, »derimod fandtes Fogasa at have handlet som en offentlig kreditor, som i lighed med en privat kreditor søger at få inddækket beløb, der skyldes ham, og med dette formål for øje indgår aftaler med debitor, hvorefter den akkumulerede gæld bliver afdraget i rater eller opdelt med henblik på at lette betalingen« (præmis 46). Det præciseredes, at de pågældende aftaler var blevet indgået som følge af, at der allerede forinden påhvilede Tubacex en lovmæssig forpligtelse til at refundere de lønninger, som Fogasa havde udlagt, samt til at betale skyldige bidrag til TGSS, og at de omhandlede aftaler derfor ikke affødte en ny gæld for Tubacex i forhold til det offentlige (præmis 47). Endelig udtalte Domstolen: »Den rente, der finder anvendelse på denne form for gæld, skal normalt yde godtgørelse for det tab, som kreditor har lidt som følge af debitors forsinkelse med at opfylde sin forpligtelse til at indfri sin gæld, dvs. morarenter. Såfremt den morarentesats, der anvendes på gæld til en offentlig kreditor, afviger fra den, der anvendes på gæld til en privat kreditor, skal sidstnævnte sats lægges til grund, såfremt den er højere end førstnævnte« (præmis 48). Henset hertil annullerede Domstolen beslutning 97/21, »i det omfang den fastslår, at de foranstaltninger, som Kongeriget Spanien traf til fordel for [Tubacex], er uforenelige med artikel [87 EF], eftersom den rentesats på 9%, der anvendtes på selskabets gæld til [Fogasa] og [TGSS], var lavere end den gældende markedsrente«.

22 I sag C-479/98 oplyste Kommissionen ved skrivelse af 17. juni 1999 Domstolen om, at den, henset til Tubacex-dommen, havde til hensigt delvis at tilbagekalde beslutningen af 28. oktober 1998 og på ny at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 12, EF for forinden at indhente bemærkninger fra tredjemand. Den begærede

derfor i medfør af artikel 82a, stk. 1, litra b), i Domstolens procesreglement udsættelse af sagen i afventning af den nævnte delvise tilbagekaldelse. Ved afgørelse af 1. juli 1999 imødekom Domstolens præsident begæringen.

23 Efter afsigelsen af Tubacex-dommen behandlede Kommissionen på ny beslutningen af 28. oktober 1998. Ved skrivelse af 16. februar 2000 underrettede den den spanske regering om sin beslutning om at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF i relation til »støtte« [...], der anses for uforenelig med fællesmarkedet og som fremlagt i artikel 1 i beslutningen af [28. oktober 1998]« og opfordrede regeringen til at fremsætte sine bemærkninger. De øvrige medlemsstater og interesserede parter blev underrettet om indledningen af denne procedure og blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger ved offentliggørelsen af skrivelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 15. april 2000 (EFT C 110, s. 33). Den spanske regering fremsatte bemærkninger ved skrivelse af 19. april 2000.

24 Den 20. september 2000 vedtog Kommissionen beslutning 2001/43/EF om ændring af beslutningen af 28. oktober 1998 (EFT 2001 L 11, s. 46, herefter »beslutningen af 20. september 2000«).

25 Punkt V, »Vurdering«, i beslutningen af 20. september 2000 har følgende ordlyd:

»(20) Kommissionen må overveje, hvorvidt nogle af de elementer, der anses for uforenelige med fællesmarkedet, som opstillet i artikel 1 i beslutning 1999/395/EF udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 87, stk. 1, [EF]. Hvis det blev konstateret, at der var tale om en sådan støtte, ville Kommissionen være nødt til at overveje, hvorvidt den var forenelig med fællesmarkedet.

(21) Tubacex-dommens faktuelle og retlige kontekst svarer til den, der af Kongeriget Spanien er indklaget for Domstolen i sag C-479/98 og af Sniace for Retten i Første Instans i sag T-190/99 mod beslutning 1999/395/EF. Kommissionen mener, at de argumenter, der er udarbejdet af Domstolen i denne dom, i lige så høj grad er relevante for aftalerne mellem Sniace og Fogasa og mellem Sniace og [TGSS], der blev vurderet til at indeholde statsstøtte i beslutningen [af 28. oktober 1998].

(22) Det bør først og fremmest bemærkes, at Sniace allerede var underlagt den forud eksisterende vedtægtsmæssige forpligtelse til at tilbagebetale de lønninger, der af Fogasa var udbetalt på forskud, og til at betale sin gæld i form af socialsikringsbidrag. De pågældende aftaler gav derfor ikke anledning til, at Sniace oparbejdede yderligere gæld til de offentlige myndigheder. Derfor handlede staten ikke, i forbindelse med Fogasas tilbagebetalingsaftaler i [TGSS'] gældsomlægningsaftaler, som en offentlig investor, hvis indgreb må sammenlignes med fremgangsmåden hos en privat investor, som anbringer sin kapital under hensyn til rentabiliteten, men som en offentlig kreditor, som i lighed med en privat kreditor søger at få inddækket de beløb, der skyldes ham. Derfor må Kommissionen ved vurderingen af den anfægtede statsstøtte sammenligne den morarentesats, der anvendes på den offentlige kreditors gæld, med den sats, der kræves for gæld, der skyldes til private kreditorer, som handler under lignende omstændigheder.

(23) Det bør imidlertid bemærkes, at særlige omstændigheder hos debitorer og kreditorer sandsynligvis kan vise sig problematiske for fastlæggelsen af en fælles anvendelig fremgangsmåde hos private kreditorer, der søger at inddrive beløb, som de har til gode. Derfor må Kommissionen basere sin vurdering på en analyse af private kreditorers fremgangsmåde fra sag til sag.

(24) I sagen om Sniace afsagde de spanske domstole, efter at virksomheden i 1992 havde indsendt en ansøgning, kendelse om betalingsstandsning i marts 1993. Ved at

give afkald på deres status som privilegerede kreditorer indgik de offentlige kreditorer ikke i kreditoraftalen af oktober 1996 inden for rammerne af ophævelsen af betalingsaftalen. Som Kommissionen bemærkede i beslutningen om at indlede procedure, har de offentlige kreditorer ved at give afkald på deres status som privilegerede kreditorer beskyttet alle deres tilgodehavender.

(25) De separate aftaler mellem Fogasa og Sniace og mellem socialsikringen og Sniace gav ikke Sniace en mere generøs behandling end den, der blev opnået i den private kreditoraftale.

(26) De private kreditorers forhold var imidlertid ikke de samme som de offentlige kreditorers på grund af deres status, de stillede garantier og den ret til at give afkald på deres status som privilegerede kreditorer, som de offentlige institutioner nød. Derfor mener Kommissionen, at en sådan komparativ metode ikke i dette særlige tilfælde udgør en korrekt anvendelse af domstolens »private kreditor«-test, der, som Domstolen efterfølgende understregede i sin dom af 29. juni 1999 i DMT-sagen (sag C-256/97), forudsætter, at den fremgangsmåde hos de offentlige kreditorer, som undersøges, bør sammenlignes med fremgangsmåden hos en hypotetisk privat kreditor, der så vidt muligt befinder sig i samme situation.

(27) Kommissionen bemærker, at det i artikel 1108 i spansk civilret fastsættes, at den lovbestemte rentesats er den, der gælder for godtgørelse af skade og tab, når debitor udsætter tilbagebetalingen, og der ikke er aftalt en anden fastsat rentesats. Endvidere fastsættes det i artikel 312 i den spanske handelsret, at i tilfælde af et pengelån og i mangel af en specifik aftale mellem parterne har debitor pligt til at tilbagebetale den lovbestemte værdi (»valor legal«) af gælden på tidspunktet for tilbagebetalingen. Derfor vil den lovbestemte rentesats være den højeste sats, en privat kreditor kan forvente at opnå, hvis han vælger at søge gælden tilbagebetalt ad rettens vej.

(28) Som følge heraf kunne en privat kreditor ikke fra debitor have opnået en morarentesats, der var højere end den lovbestemte rentesats, som godtgørelse for ikke at søge gælden tilbagebetalt ad rettens vej.

(29) Endelig bør der lægges vægt på Sniaces særlige omstændigheder på det tidspunkt, hvor gældsomlægningsaftalerne med Fogasa og [TGSS] blev indgået. Virksomheden havde været i alvorlige finansielle vanskeligheder, som resulterede i henstand med alle tilbagebetalinger af gæld og alvorlig tvivl om dets fremtidige eksistens. Som Kommissionen bemærkede i sin beslutning [af 28. oktober 1998], har [TGSS] ved ikke at inddrive beløbet, hvilket måske havde fået virksomheden til at gå konkurs, muligvis villet søge at få dækket gælden.

(30) I lyset af ovenstående kan Kommissionen acceptere, at i dette særlige tilfælde søgte de spanske myndigheder, ved at foretage omlægning og anvende den lovbestemte rentesats på gæld, som Sniace skyldte, at få dækket de udestående beløb uden at lide økonomisk tab. Derfor handlede Kongeriget Spanien som en hypotetisk privat kreditor i samme position i forhold til Sniace ville have handlet.«

26 På grundlag af disse betragtninger konkluderede Kommissionen i beslutningen af 20. september 2000, at »tilbagebetalingsaftalerne mellem Fogasa og Sniace og gældsomlægningsaftalen mellem socialsikringen og Sniace ikke udgør statsstøtte« (31. betragtning), og at Kommissionen derfor »finder det passende at ændre sin beslutning [af 28. oktober 1998]« (32. betragtning).

27 Konklusionen til beslutningen af 20. september 2000 fastsætter:

»*Artikel 1*

Beslutningen [af 28. oktober 1998] ændres hermed som følger:

1) Første afsnit i artikel 1 erstattes af:

»Følgende foranstaltninger, som Kongeriget Spanien har gennemført til fordel for [Sniace], udgør ikke statsstøtte:

a) aftalen af 8. marts 1996 (som ændret ved aftalen af 7. maj 1996) mellem Sniace og [TGSS] om at omlægge gæld med en hovedstol på 2 903 381 848 ESP (17 449 676,34 EUR), yderligere ændret ved aftale af 30. september 1997 om at omlægge gæld med en hovedstol på 3 510 387 323 [ESP] (21 097 852,72 EUR)

b) aftalerne af henholdsvis 5. november 1993 og 31. oktober 1995 mellem Sniace og [Fogasa] om beløb på henholdsvis 1 362 708 700 [ESP] (8 190 044,23 EUR) og 339 459 878 [ESP] (2 040 194,96 EUR).

2) Artikel 2 ophæves.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Spanien.«

28 Ved formuleringen »den anfægtede beslutning« henvises der herefter til beslutningen af 28. oktober 1998, som ændret ved beslutning af 20. september 2000.

29 Ved kendelse af 4. december 2000 har Domstolens præsident ladet sag C-479/98 slette af Domstolens register.

Retsforhandlinger

30 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. februar 1999 anlagde sagsøgeren denne sag med påstand om delvis annullation af beslutningen af 28. oktober 1998.

31 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 21. maj 1999 rejste Kommissionen formalitetsindsigelse om sagens afvisning i medfør af artikel 114 i Rettens procesreglement.

32 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 8. juli 1999 indgav Kongeriget Spanien anmodning om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse af 11. oktober 2001 imødekom præsidenten for Rettens Femte Udvidede Afdeling begæringen.

33 Ved kendelse af 10. december 1999 afsagt af præsidenten for Rettens Femte Udvidede Afdeling blev denne sag udsat på afsigelsen af dommen i sag C-479/98 i medfør af artikel 47, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen (nu artikel 54, stk. 3, i statutten for Domstolen), samt af artikel 77, litra a), og af artikel 98 i Rettens procesreglement.

34 Ved skrivelse af 24. januar 2001 opfordrede Rettens Justitskontor sagens hovedparter til at fremsætte deres bemærkninger vedrørende fortsættelsen af denne sag henset til beslutningen af 20. september 2000 og til den kendelse om slettelse, Domstolens præsident afsagde den 4. december 2000. Sagsøgeren fremsatte bemærkninger ved skrivelse registreret på Rettens Justitskontor den 12. februar 2001, hvori sagsøgeren bl.a. tilpassede sine påstande (jf. præmis 41 nedenfor). Ved skrivelse registreret på Rettens Justitskontor den 16. februar 2000 oplyste Kommissionen i det væsentlige, at genstanden for denne sag ikke var berørt af beslutningen af 20. september 2000.

35 Den 11. april 2001 fremsatte sagsøgeren bemærkninger til formalitetsindsigelsen om sagens afvisning.

36 Ved kendelse af 8. oktober 2001 forenede Retten (Femte Udvidede Afdeling) påkendelsen af formaliteten med realiteten.

37 Kongeriget Spanien indleverede interventionsindlæg den 14. februar 2002, hvortil sagens hovedparter fremsatte deres bemærkninger.

38 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling, og i forbindelse med foranstaltninger til sagens tilrettelæggelse opfordret Kommissionen til at fremlægge visse dokumenter og Kongeriget Spanien til at besvare skriftlige spørgsmål samt at fremlægge et dokument. Kommissionen og Kongeriget Spanien har efterkommet disse anmodninger inden for den fastsatte frist. Retten har tillige opfordret sagsøgeren til mundtligt at besvare et spørgsmål under retsmødet.

39 I retsmødet den 23. oktober 2003 procederede parterne sagen og besvarede Rettens spørgsmål.

Parternes påstande

40 I stævningen har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Artikel 1 i beslutningen af 28. oktober 1998 annulleres, for så vidt som Kommissionen heri erklærer, at

1. den manglende inddrivelse af [TGSS'] fordringer, rykkergebyrer og renter samt aftalerne af 8. marts 1996, 7. maj 1996 og 30. september 1997 mellem Sniace og [TGSS] om gældsomlægning

2. den manglende inddrivelse af lønmodtagergarantifonden Fogasas fordringer og morarenter samt aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995 mellem Sniace og Fogasa

ikke indeholder nogen statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i [artikel 87, stk. 1, EF], dog med undtagelse af den ikke-markedsbestemte rentesats.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

41 Ved skrivelse af 12. februar 2001 (jf. præmis 34) har sagsøgeren tilpasset sin påstand som følger:

Artikel 1 i [anfægtede beslutning] annulleres, for så vidt som Kommissionen erklærer, at

1) den manglende inddrivelse af TGSS's fordringer, rykkergebyrer og renter samt aftalerne af 8. marts 1996, 7. maj 1996 og 30. september 1997 mellem Sniace og TGSS om gældsomlægning

2) den manglende inddrivelse af Fogasas fordringer og morarenter samt aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995 mellem Sniace og Fogasa

ikke indeholder nogen statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF.

42 I bemærkningerne til indsigelsen om sagens afvisning har sagsøgeren nedlagt påstand om, at Retten fremmer sagen til påkendelse i realiteten.

43 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Under alle omstændigheder frifindes sagsøgte.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

44 Kongerige Spanien har som intervenient nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært frifindes sagsøgte.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

45 Kommissionen og Kongeriget Spanien har nedlagt formalitetsindsigelser om sagens afvisning med henvisning til, at sagsøgeren for det første ikke har godtgjort at have retlig interesse i sagen og for det andet ikke er individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

Spørgsmålet om retlig interesse i sagen

Parternes argumenter

46 Kommissionen har anført, at den i beslutningen af 20. september 2000 konstaterer, at hverken aftalerne om fornyet afdragsordning og om tilbagebetaling som sådanne eller de deri fastsatte rentesatser er statsstøtte efter betydningen i artikel 87, stk. 1, EF. Den gør gældende, at beslutningen er blevet endelig, eftersom sagsøgeren ikke har rejst annullationssøgsmål til prøvelse af den, og at det altså er påstandene som formuleret i stævningen, der fastlægger sagens genstand. Disse påstande tager kun sigte på artikel 1 i beslutningen af 28. oktober 1998 og alene, for så vidt som TGSS' og Fogasas manglende inddrivelse af deres »fordringer og strafrenter mv.« hos Sniace ikke anses for statsstøtte efter betydningen i artikel 87, stk. 1, EF.

47 Kommissionen hævder, at sagsøgeren savner retlig interesse i sagen. Den bemærker, at såfremt Retten måtte tage stævningens annullationspåstand til følge, »ville dette ikke påvirke den endelige karakter af beslutningen [af 20. september 2000] og intet ændrer i udgaven af beslutningen [af 28. oktober 1998], som ændret«. Det tilføjes nemlig, at »det selv efter annullation af artikel 1 i beslutningen [af 28. oktober 1998] på de af sagsøgeren ønskede betingelser har sit forblivende ved den endelige udgave af artikel 1, stk. 1, i beslutningen [af 28. oktober 1998], som ændret ved beslutningen [af 20. september 2000], der udtrykkeligt fastslog, at de omtvistede foranstaltninger ikke er statsstøtte«.

48 I duplikken udtaler Kommissionen, at beslutningen af 20. september 2000 »ikke er en blot og bar »berigtigelse« af beslutningen [af 28. oktober 1998], ligesom den heller ikke erstatter den, men derimod er udtryk for en ganske ny bedømmelse, herunder af den støtte, som allerede var blevet kendt forenelig med fællesmarkedet i beslutningen [af 28. oktober 1998]«. Det præciseres, at proceduren, der blev indledt i medfør af artikel 88, stk. 2, EF som følge af Tubacex-dommen (jf. præmis 23), ikke alene dækkede spørgsmålet om rentesatser, men også tog sigte på »samtlige de

foranstaltninger, der førte til vedtagelse af beslutningen [af 28. oktober 1998], men fra da af tog hensyn til [denne dom]«. Tilsvarende havde Kommissionen i beslutningen af 20. september 2000 »detaljeret og generelt undersøgt og bedømt de pågældende foranstaltninger ud fra et statsstøtteretligt synspunkt, navnlig aftalerne mellem Fogasa eller [TGSS] og Sniace«. Sagsøgeren burde derfor »tillige« også have rejst annullationssøgsmål til prøvelse af beslutningen af 20. september 2000..

49 Kongeriget Spanien har udtalt, at artikel 1, stk. 1, i beslutningen af 28. oktober 1998 »blev tømt for sit indhold ved den ændring, der blev foretaget ved beslutningen [af 20. september 2000]«, og at den foreliggende sag dermed er blevet uden genstand.

50 Sagsøgeren har bemærket, at annullationspåstanden i stævningen kun tager sigte på beslutningen af 28. oktober 1998, for så vidt som Kommissionen deri udtalte, at »manglende inddrivelse af [TGSS'] fordringer, rykkergebyrer og renter, samt aftalerne mellem Sniace og [TGSS] om gældsomlægning, samt manglende inddrivelse af Fogasas fordringer og morarenter samt aftalerne mellem Sniace og Fogasa, ikke indeholder statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF«. Denne påstand tager ikke sigte på erklæringen i beslutningens artikel 1, hvorefter »forskellen mellem de i aftalerne fastsatte rentesatser på den ene side og den højeste sats, der anvendes på markedet, på den anden side, er statsstøtte«.

51 Sagsøgeren har forklaret, at beslutningen af 20. september 2000 delvis ændrede beslutningen af 28. oktober 1998 derhen, at Kommissionen dér finder, at den ovennævnte forskel mellem de to rentesatser ej heller er statsstøtte. Beslutningen af 20. september 2000 ændrede ikke de øvrige aspekter ved beslutningen af 28. oktober 1998, herunder navnlig ikke det i stævningen kritiserede aspekt. Sagens genstand som formuleret i stævningen er derfor uændret..

52 Sagsøgeren tilføjer, at selv om man måtte antage, at beslutningen af 20. september 2000 er blevet ophævet og erstattet af beslutningen af 28. oktober 1998, har sagsøgeren ret til, således som man gjorde det i skrivelsen af 12. februar 2001, jf. præmis 34 og 41, at tilpasse sin påstand. Herved påberåber sagsøgeren sig Domstolens dom af 3. marts 1982, Alpha Steel mod Kommissionen (sag 14/81, Sml. s. 749).

53 Af disse forskellige grunde gør sagsøgeren gældende at have retlig interesse i sagen.

Rettens bemærkninger

54 Indledningsvis skal det påpeges, at en ændring under sagen af den anfægtede beslutning er en ny omstændighed, som tillader sagsøgeren at tilpasse sine anbringender og påstande (dommen i sagen Alpha Steel mod Kommissionen, præmis 8, samt Rettens dom af 3.2.2000, forenede sager T-46/98 og T-151/98, CCRE mod Kommissionen, Sml. II, s. 167, præmis 33-36, og af 28.2.2002, forenede sager T-227/99 og T-134/00, Kvaerner Warnow Werft mod Kommissionen, Sml. II, s. 1205, præmis 22).

55 I beslutningen af 28. oktober 1998 fandt Kommissionen bl.a., at aftalen af 8. marts 1996, som ændret ved aftalerne af 7. maj 1996 og 30. september 1997, indgået mellem Sniace og TGSS, samt aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995 indgået mellem Sniace og Fogasa, ikke var statsstøtte efter betydningen i artikel 87, stk. 1, EF, med undtagelsen om »den ikke-markedsbestemte rentesats«. I stævningen kræver sagsøgeren annullation af dette aspekt af beslutningen af 28. oktober 1998, hvorunder det navnlig gøres gældende, at »statsstøtten omfatter [...] samtlige endnu forfaldne socialsikringsbidrag, tillagt straftillæg for mora og renter efter markedsrenten [samt] samtlige beløb, der skyldes Fogasa, med tillæg af renter efter markedsrenten«. Hvad angår TGSS hævder sagsøgeren ganske særligt, at der foreligger statsstøtte i forbindelse med den omstændighed, at dette organ i hvert fald siden 1991 har tolereret, at Sniace ikke betaler sin skyld i form af udeblevne socialsikringsbidrag, at organet ikke i 1996 og 1997 havde foretaget inddrivelse af sine fordringer uanset det forhold, at Sniace ikke havde overholdt aftalerne af

8. marts og 7. maj 1997, men derimod indgik en tredje aftale om fornyet afdragsordning, at organet ikke havde krævet stillelse af reel sikkerhed, og at organet havde givet afkald på at kræve betaling af straftillæggene for forsinkelse og tillægget af renter til markedsrenten. Hvad angår Fogasa bemærker sagsøgeren i det væsentlige, at der må foreligge statsstøtte i og med, at Fogasa ikke havde taget skridt til at inddrive sine fordringer på Sniace, skønt Sniace ikke havde overholdt aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995, og at der ikke var fastsat betaling for straftillæg for forsinkelse og af morarenter i de pågældende aftaler.

56 Ved beslutning af 20. september 2000 ændrede Kommissionen beslutningen af 28. oktober 1998 uden at ophæve og erstatte denne. Den eneste ændring er, at den ved at anvende kriteriet om den private fordringshaver i stedet for kriteriet om den private investor fandt, at de rentesatser, der anvendtes af TGSS og Fogasa i forbindelse med aftalerne om fornyet afdragsordning og om tilbagebetaling, indgået med Sniace, ej heller var statsstøtte. Aspektet om afgørelsen af 28. oktober 1998, som der tages sigte på i den i stævningen nedlagte annullationspåstand, toges der således ikke direkte sigte på ved beslutningen af 20. september 2000. Sidstnævnte beslutning skal anses for en ny faktisk omstændighed, som åbner adgang for sagsøgeren til en ændring af anbringender og påstande, således som sagsøgeren gjorde det i skrivelsen af 12. februar 2001. Retsplejehensyn og kravet om procesøkonomi ville nemlig blive tilsidesat, såfremt sagsøgeren blev tvunget til at rejse et nyt annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af beslutningen af 20. september 2000.

57 Følgelig har sagsøgeren en retlig interesse i, at den anfægtede beslutning kendes ugyldig.

Spørgsmålet, om sagsøgeren er individuelt berørt af den anfægtede beslutning

Parternes argumenter

58 Kommissionen har henvist til, at andre personer end en beslutnings adressater kun vil kunne påstå, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning rammer dem på

grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197).

59 En virksomhed kan således ikke alene påberåbe sig sin egenskab af konkurrent i forhold til den støttemodtagende virksomhed, men skal endvidere godtgøre, at den, henset til omfanget af sin eventuelle deltagelse i proceduren og størrelsen af risikoen for dens stilling på markedet, befinder sig i en faktisk situation, der individualiserer den på lignende måde som adressaten. På området med kontrol af statsstøtte berører en beslutning fra Kommissionen, ved hvilken en efter artikel 88, stk. 2, EF indledt sag afsluttes, de virksomheder, som ved klager har medført den pågældende sag, afgiver indlæg og været medvirkende ved sagsbehandlingen, såfremt deres stilling på markedet berøres væsentligt ved den støtteforanstaltning, som er genstanden for den anfægtede beslutning (Domstolens dom af 28.1.1986, sag 169/84, COFAZ m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, præmis 24 og 25, og af 23.5.2000, sag C-106/98 P, Comité d'entreprise de la Société française de production m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3659, præmis 40, Rettens dom af 27.4.1995, sag T-435/93, ASPEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1281, præmis 63, og af 15.9.1998, sag T-11/95, BP Chemicals mod Kommissionen, Sml. II, s. 3235, præmis 72). I dommen i sagen Comité d'entreprise de la Société française de production m. fl. mod Kommissionen udtalte Domstolen følgende: » En virksomhed kan således ikke alene påberåbe sig sin egenskab af konkurrent i forhold til den støttemodtagende virksomhed, men skal endvidere godtgøre, at den, henset til omfanget af sin eventuelle deltagelse i proceduren og størrelsen af risikoen for dens stilling på markedet, befinder sig i en faktisk situation, der individualiserer den på lignende måde som adressaten«.

60 I denne sag har sagsøgeren ikke tilstrækkelig detaljeret påvist, at virksomhedens stilling på markedet blev væsentligt påvirket af den angivelige støtte til Sniace, ligesom sagsøgeren ikke har fremlagt de faktiske forhold, som ifølge sagsøgeren individualiserer virksomheden på samme måde som en adressat. Man påberåber sig blot argumenter af almindelig karakter og angiver ingen oplysning vedrørende virkningerne af den angiveligt foreliggende støtte på virksomhedens særlige stilling.

61 Under alle omstændigheder synes det ikke, ifølge Kommissionen, at denne hævdede støtte mærkbart berørte sagsøgerens stilling.

62 I så henseende anfører Kommissionen for det første, at sagsøgeren »langt fra« er den mest betydningsfulde producent af viscosefibre, og at selskabet siden 1991 ganske betragteligt har forbedret sine markedsresultater. Til støtte for disse påstande gør Kommissionen følgende gældende:

— Den koncern, sagsøgeren tilhører, producerer årligt ca. 275 000 tons cellulosefibre og er en af de tre ledende producenter på markedet for viscosefibre.

— Sagsøgeren og selskaberne Säteri og Courtaulds plc repræsenterer sammen ca. 90% af EF-produktionen af viscosefibre.

— Mellem 1991 og 1997 udvidedes sagsøgerens markedsandel på verdensmarkedet for kunstige og syntetiske viscosefibre til garner, idet andelen steg fra 9,2 til 16,4%.

— Mellem1991 og 1997 øgedes sagsøgerens produktion stedse, idet den steg fra 152 700 tons årligt til 270 800 tons årligt.

— Med hensyn til sagsøgeren »karakteriseredes 1995 af en særdeles stærk efterspørgsel, 1996 af fuld udnyttelse af produktionsanlæggene, 1997 af en rekordproduktion og i 1998 af rekordresultater«.

— Sagsøgeren bekendtgjorde gode resultater for første kvartal af året 1999.

— For tredje kvartal af 1997 bekendtgjorde selskabet en prisforhøjelse, »selskabets stigende uafhængighed i forhold til prispresset på verdensmarkedet« og nødvendigheden af at importere for at imødekomme efterspørgslen.

— Sagsøgeren konsoliderede omsætning steg fra 7,2% mellem første halvår 2000 og den tilsvarende periode i 2001.

63 I svarskriftet tilføjer Kommissionen, at sagsøgeren ifølge sine egne oplysninger var i stand til at forhøje sine markedsandele i Fællesskabet mellem 1995 og 2000, samtidig med at konkurrenternes markedsandele i samme periode (med undtagelse af Säteri) fortsat var faldende.

64 For det andet anfører Kommissionen, at problemer, der består på markedet, og som fremkaldte en tilbagegang i efterspørgslen, midlertidig produktionsoverkapacitet og faldende priser, ikke er en følge af den angivelige støtte til Sniace, men eksterne faktorer, såsom import fra Asien, svage afsætningsmuligheder på det asiatiske eksportmarked, handelshindringer for udførslen til de tredjelande, som de europæiske producenter står over for, og faldende afsætning af viscosebaserede artikler i Europa.

65 For det tredje bemærker Kommissionen, at Sniace årligt kun producerer 25 000 tons viscosefibre, og at selskabet er blandt de små producenter i Europa og på verdensplan. Det præciseres, at dette selskab har måttet kæmpe med adskillige økonomiske vanskeligheder og arbejdskonflikter, hvilket tvang selskabet til at standse sin produktion i en stor del af 1990'erne. Kommissionen påpeger, at Sniace befandt sig i betalingsstandsning fra marts 1993 til oktober 1996.

66 Kongeriget Spanien tilføjer, at sagsøgeren ikke påberåber sig blot én særlig omstændighed, som individualiserer sagsøgeren på samme måde som den, der ville individualisere en adressat for den anfægtede beslutning. Det fremhæves, at den blotte omstændighed, at sagsøgeren er en virksomhed, der konkurrerer med modtageren af den angivelige støtte, ikke er tilstrækkelig til at individualisere sagsøgeren.

67 Sagsøgeren hævder at være individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

68 For det første henvises der til, at virksomheden var afsender af en klage, der førte til indledningen af proceduren i artikel 8, stk. 2, EF, og at den deltog aktivt i proceduren.

69 For det andet udtaler sagsøgeren, at den angiveligt foreliggende støtte mærkbart skadede selskabets stilling på markedet for viscosefibre. Det bemærkes, at der består en livlig konkurrence mellem selskabet selv og Sniace på dette marked, som hele tiden er blevet svagere gennem årene og lider under stærk produktionsoverkapacitet. Priskonkurrencen er voldsom, og Sniace var, takket være den angiveligt foreliggende støtte, i stand til at sælge sine produkter 20% billigere end sine konkurrenter i Den Europæiske Union. Sagsøgeren finder, at de oplysninger, man har opgivet i stævningen og i bilagene hertil, ligesom de henvisninger, der er foretaget til bemærkningerne fra sagsøgerens konkurrent, og som er gentaget i beslutningen af 28. oktober 1998, i tilstrækkelig grad beviser, at virksomheden er individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Sagsøgeren hævder, at de forhold, der påberåbes i sagsøgerens dokumenter, beviser, at »samtlige Sniaces konkurrenter blev udsat for en betydelig konkurrence på prisen og blev tvunget til, selv om de havde en bedre omkostningsstruktur, at træffe andre rationaliseringsforanstaltninger, fordi Sniace kunstigt blev holdt i live«, og at »denne generelle situation, der i det mindste må betegnes som ugunstig, også angår sagsøgeren, som optimererede sine anlæg og sin omkostningsstruktur og har opnået gode resultater takket være en handelspolitik udformet på nyt grundlag og på trods af et økonomisk vanskeligt miljø«. Sagsøgeren erkender, at vanskelighederne på markedet for viscosefibre har indflydelse på prisen for dette produkt, men præciserer, at »inden for den ramme, der er skabt af de ydre markedsforhold«, tvinger den påståede støtte selv Sniaces konkurrenter til at sænke deres priser og at træffe realiseringsforanstaltninger.

70 Det er sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen ikke kan nægte sagsøgeren søgsmålskompetence med den begrundelse, at selskabet har en betydelig markedsposition, eller at virksomheden øgede sit salg i den pågældende periode. I de af Kommissionen nævnte domme tog Fællesskabets retsinstanser på ingen måde hensyn til sådanne faktorer for at antage, at sagsøgerne ikke var individuelt berørt af de anfægtede beslutninger. I dommen af 5. november 1997, Ducros mod Kommissionen (sag T-149/95, Sml. II, s. 2031), fandt Retten, at markedssituationen for den pågældende virksomhed var påvirket af en kommissionsbeslutning, der tillod støtte, fordi der bestod et konkurrenceforhold mellem denne virksomhed og støttemodtageren. Sagsøgeren tilføjer, at de positive resultater, man har opnået, ville være blevet endnu bedre, såfremt Sniace ikke havde været i stand til at føre den »aggressive prispolitik [...], som blev muliggjort af støtten«. Endelig gør sagsøgeren gældende, at den påståede støtte tillod Sniace at holde sig kunstigt på markedet, skønt dette selskabs forsvinden for konkurrenterne ville medføre en mindre overskudskapacitet og en bedre handelssituation.

71 Sagsøgeren anfører, at »beslutsomheden i den virksomhedsgruppe, der har søgsmålskompetence, må udgå fra formålet med bestemmelserne om statsstøtte«. Det er følgelig sagsøgerens opfattelse, at de kriterier, som Kommissionen har lagt til grund, og som er blevet accepteret af Fællesskabets retsinstanser for at antage, at der vil kunne foreligge en »væsentlig påvirkning af konkurrencen eller en konkurrenceforvridning« efter betydningen i artikel 87, stk. 1, EF, også kan anvendes, når der er tale om at afgøre, om en virksomhed har søgsmålskompetence. Det bemærkes, at konkurrencen efter Kommissionens opfattelse altid er påvirket efter betydningen i bestemmelsen, når støtten som her ydes i en »i særlig grad problematisk sektor«, og støtten til kriseramte virksomheder tenderer altid, på grund af selve deres karakter, mod at fordreje konkurrencen. Sagsøgeren påberåber sig også retspraksis, hvorefter »den relativt svage betydning af en støtte eller den relativt beskedne størrelse af den støttemodtagende virksomhed ikke a priori udelukker muligheden for, at samhandelen mellem medlemsstater kan være påvirket« (dommen i sagen ASPEC m.fl. mod Kommissionen, præmis 64, og i sagen BP Chemicals mod Kommissionen, præmis 72). Endelig anfører sagsøgeren, at den påståede støtte til Sniace var driftsstøtte, og at denne praktisk taget altid vil medføre en væsentlig fordrejning af konkurrencen.

72 For det tredje bemærker sagsøgeren, at Kommissionens udtalelser vedrørende Sniaces position på markedet for viscosefibre direkte modsiger visse konstateringer i beslutningen af 28. oktober 1998. Det angives nærmere, at Sniaces markedsandel i Fællesskabet ligger på mellem 10,3 og 13%, og at selskabet i Spanien har haft en markedsandel på 35,5% i 2000. Sagsøgeren tilføjer, at åbningssiden på Sniaces internetsted nævner, at virksomheden er en af de vigtigste producenter af viscosefibre i Europa.

Rettens bemærkninger

73 Ifølge fast retspraksis kan andre personer end en beslutnings adressater kun påstå at være individuelt berørt, hvis beslutningen »rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten« (jf. dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. s. 197, og i sagen Comité d'entreprise de la Société française de production m.fl. mod Kommissionen, præmis 39).

74 Hvad nærmere angår statsstøtteområdet er det antaget, at ikke blot den støttemodtagende virksomhed er individuelt berørt af en beslutning fra Kommissionen om at indstille en procedure indledt i medfør af artikel 88, stk. 2, EF i relation til en individuel støtte, men det samme gælder de med støttemodtageren konkurrerende virksomheder, der har spillet en aktiv rolle under proceduren, såfremt deres stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, den anfægtede beslutning drejer sig om (jf. dommen i sagen Cofaz m.fl. mod Kommissionen, præmis 25).

75 En virksomhed kan derfor ikke alene påberåbe sig sin status som konkurrent i forhold til den støttemodtagende virksomhed, men skal desuden bevise, henset til graden af dens eventuelle deltagelse i proceduren og til betydningen af påvirkningen af dens markedsstilling, at den befinder sig i en faktisk situation, som individualiserer den på samme måde, som adressaten for en beslutning fra Kommissionen ville være det (jf. dommen i sagen Comité d'entreprise de de la Société française m.fl. mod Kommissionen, præmis 41).

76 I denne sag ligger det fast, at konkurrenten og Sniace virker på markedet for viscosefibre. Flere steder i beslutningen af 28. oktober 1998 kvalificerer Kommissionen i øvrigt udtrykkeligt sagsøgeren som konkurrent i forhold til Sniace. Det må derfor undersøges, i hvilket omfang sagsøgerens deltagelse i proceduren og påvirkningen af sagsøgerens markedsstilling vil kunne individualisere sagsøgeren i overensstemmelse med artikel 230 EF.

77 I første række må det, hvad angår deltagelsen i proceduren, fastslås, at det er den detaljerede klage af 4. juli 1996, indgivet af sagsøgeren og suppleret ved dennes skrivelser af 26. november og 9. december 1996, der gav anledning til at indlede proceduren. Kommissionen fandt vel først ikke tilstrækkeligt bevis for, at Sniace havde modtaget statsstøtte, hvorfor den havde givet meddelelse om sin hensigt om at henlægge klagen. Det var imidlertid netop henset til de yderligere og detaljerede oplysninger fra sagsøgerens side via skrivelserne af 17. april og 18. juni 1997 samt under mødet den 17. maj 1997, at Kommissionen besluttede at genoptage sagen og indlede proceduren i medfør af artikel 88, stk. 2, EF.

78 Det må også fastslås, at denne beslutning om at indlede proceduren i første række hviler på de argumenter og bevisforhold, som sagsøgeren har fremlagt. Denne fremsatte tillige detaljerede bemærkninger ved skrivelse af 27. marts 1998 efter offentliggørelsen af beslutningen.

79 Det er således godtgjort, at sagsøgeren var ophavsmand til den klage, der medførte indledning af proceduren, og at sagsøgeren aktivt har deltaget heri.

80 For det andet må det hvad angår betydningen af påvirkningen af sagsøgerens markedsposition indledningsvis påpeges, at det ikke, jf. herved præmis 28 i dommen sagen COFAZ m.fl. mod Kommissionen, tilkommer Fællesskabets retsinstanser under behandlingen af sagens formalitetsspørgsmål at tage endelig stilling til spørgsmål vedrørende den konkurrence, der måtte være mellem sagsøgeren og de støttemodtagende virksomheder. I den forbindelse påhviler det alene sagsøgeren på relevant måde at oplyse grundene til, at Kommissionens beslutning krænker sagsøgerens retmæssige interesser ved at påvirke virksomhedens stilling på det omhandlede marked.

81 Konkret må det konstateres, at sagsøgeren i stævningen har lagt vægt på det forhold, at den påståede støtte havde påvirket sagsøgerens stilling konkurrencemæssigt på markedet for viscosefibre, idet støtten havde gjort det muligt for Sniace kunstigt at opretholde sin produktion, skønt markedet var karakteriseret af et meget begrænset antal producenter, en stærk konkurrence og betydelig overkapacitet.

82 For at bevise eksistensen af overkapaciteten har sagsøgeren udtrykkelig henvist til visse sider i de bemærkninger, man fremsatte den 27. marts 1998 efter indledningen af proceduren i medfør af artikel 88, stk. 2, EF, og som er vedlagt stævningen. Disse sider indeholder oplysninger vedrørende forbrug, produktion og produktionskapacitet for viscosefibre i Fællesskabet for årene 1992-1997, hvilke oplysninger hidrører fra Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques (CIRFS).

83 Desuden har sagsøgeren i retsmødet henvist til visse oplysninger i klagen af 4. juli 1996, der også er vedlagt stævningen. I klagen fremlagdes oplysninger vedrørende markedet for viscosefibre og identificeredes de da tilstedeværende viscoseprodu-

center på markedet, ligesom man gav en vurdering af deres respektive produktionskapacitet og tilføjede præciseringer vedrørende de mængder viscosefibre, som Sniace solgte i årene 1991-1995, idet sagsøgeren især udsondrede de i Spanien solgte mængder fra dem, der var eksporteret til Italien.

84 Kommissionen har ikke fremlagt noget forhold, der kan rejse tvivl om rigtigheden af sagsøgerens oplysninger. Tværtimod erkender den såvel i sin indsigelse om sagens afvisning som i beslutningen af 28. oktober 1998, at markedet for viscosefibre led af overkapacitet. Således nævner den i punkt 74 i beslutningen udtrykkeligt, at »Sniace opererer i en sektor karakteriseret af svækkelse, hvilket har foranlediget visse af konkurrenterne til at reducere deres kapacitet, [at] produktionen at fibre i EØS blev reduceret fra 760 000 tons i 1992 til 684 000 tons i 1997 (altså en reduktion på 10%), og at forbruget i samme periode faldt med 11%«, ligesom »den gennemsnitlige udnyttelsesgrad af kapaciteten i denne periode lå på ca. 84%, hvilket ikke er meget i en sektor, der er så kapitalintensiv«.

85 Herudover skal det fremhæves, at Kommissionen såvel i beslutningen af 28. oktober 1998 (punkt 80) som i beslutningen af 20. september 2000 (punkt 29) har erkendt, at de betydelige økonomiske vanskeligheder, som Sniace var ramt af, alvorligt havde bragt selskabets overlevelseschancer i fare, og at såfremt TGSS var gået over til at indlede tvangsinddrivelse af sine fordringer, ville dette have medført selskabets lukning. Henset til det særdeles ringe antal producenter på markedet og overkapaciteten i produktionsleddet, som fandtes på markedet, ville Sniaces forsvinden have kunnet få mærkbare virkninger på de resterende producenters konkurrencestilling ved at medføre mindre overskudskapacitet og en bedret afsætningssituation. Selv om Sniace ikke var blandt de største producenter af viscosefibre i Fællesskabet, var den stilling, selskabet indtog på markedet, langt fra ubetydelig. Således bør det bl.a. bemærkes, at Kommissionen i punkt 9 til beslutningen af 28. oktober 1998 anførte, at Sniaces produktion af viscosefibre »lå i nærheden af 32 000 tons (ca. 9% af totalkapaciteten på fællesskabsplan)«.

86 Det må fastslås, at disse forhold på grund af deres karakter godtgør, at sagsøgerens markedsstilling ganske væsentligt er påvirket af den anfægtede beslutning.

87 I øvrigt har sagsøgeren lagt vægt på det forhold, at den påståede støtte havde gjort det muligt for Sniace at sælge sine produkter i Fællesskabet til priser på ca. 20% under konkurrenternes gennemsnitspriser. Til støtte for denne udtalelse har sagsøgeren henvist til erklæringer fra selskaberne Courtauld plc og Säteri, der nævnes i punkt 15 og 17 i beslutningen af 28. oktober 1998. I replikken har sagsøgeren suppleret udtalelsen med en udtrykkelig henvisning til sin skrivelse af 18. juni 1997, der er vedlagt stævningen, og hvori den havde tilstillet Kommissionen yderligere oplysninger vedrørende det europæiske marked for viscosefibre. I denne skrivelse findes der tabeller, som bl.a. for årene 1989-1996 viser de mængder af viscosefibre og af modal, der er leveret af Sniace og sagsøgeren i Spanien samt af Sniace og de østrigske producenter i Frankrig og Italien. Nævnte skrivelse indeholder også oplysninger om de i Frankrig og Italien praktiserede importpriser i årene 1989-1996 af Sniace og andre producenter. Desuden har sagsøgeren vedlagt replikken tabeller, hvori findes de samme oplysninger for årene fra 1997 til midten af 2001. Det fremgår af disse forskellige oplysninger, at Sniaces priser i langt de fleste tilfælde, med undtagelse af tilfældet med producenterne i Østeuropa, var lavere end priserne praktiseret af andre europæiske producenter.

88 Kommissionen bestrider ikke, at Sniace solgte sine produkter til lavere priser end de europæiske konkurrenters priser. Den fremfører alene, at det almindelige prisfald på mere end 30% på markedet mellem 1990 og 1996 ikke er en følge af tildelingen af den påståede støtte til Sniace, men af eksterne faktorer, herunder import fra Asien. Det må tillige nævnes, at det oplyses i den artikel i specialpublikationen *European Chemical News*, der er vedlagt Kommissionens formalitetsindsigelse om sagens afvisning, at »iagttagerne af markedet bekræfter, at Sniace fortsat udøver en negativ indflydelse på priserne, hvilken indflydelse er stor i forhold til virksomhedens svage kapacitet, når talen er om stillingen på markedet«.

89 Det kan således ikke udelukkes, at den påståede støtte, der for visses vedkommende kvalificeres som »en ganske stor fordel« af Kommissionen selv (punkt 80 i beslutningen af 28. oktober 1998), gjorde det muligt for Sniace at sælge sine produkter til lavere priser end konkurrenternes, herunder sagsøgerens.

90 Endelig findes det irrelevant, når Kommissionen argumenterer med, at sagsøgeren i de pågældende år havde gode resultater og forhøjede sin produktion. Den væsentlige påvirkning på den pågældendes markedsposition behøver nemlig ikke nødvendigvis at give sig udtryk ved en nedsat rentabilitet, en indskrænkning af markedsandelen eller registrering af driftstab. Det spørgsmål, som rejser sig i denne forbindelse, er, om den pågældende ville befinde sig i en gunstigere situation i fravær af den beslutning, som kræves annulleret. Som sagsøgeren med rette har fremhævet, kan dette gyldigt dække hypotesen om sagsøgerens manglende fortjeneste som følge af, at det offentlige har ydet en fordel til en af sagsøgerens konkurrenter.

91 Det fremgår af de ovenstående bemærkninger, at sagsøgeren relevant har angivet grundene til, at den anfægtede beslutning kunne krænke virksomhedens legitime interesser ved mærkbart at påvirke dens markedsstilling. Det må således konkluderes, at sagsøgeren er individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

92 Følgelig må søgsmålet fremmes til realitetspåkendelse.

Realiteten

93 Sagsøgeren har påberåbt sig to anbringender til støtte for påstanden. Det første anbringende er, at artikel 87, stk. 1, EF er tilsidesat, og det andet, at begrundelsespligten er tilsidesat.

Parternes argumenter

94 I forbindelse med det første anbringende har sagsøgeren indledningsvis gjort gældende, at Domstolen i Tubacex-dommen kun udtalte sig vedrørende spørgsmålet om visse vilkår i aftalerne om fornyet afdragsvis betaling, og om tilbagebetaling af skylden indgået med TGSS og Fogasa, herunder navnlig de deri fastsatte rentesatser, indeholdt statsstøtte. Domstolen traf slet ingen afgørelse vedrørende aftalerne som sådanne, ligesom den ikke påkendte de retlige spørgsmål, der er rejst i nærværende sag. Sagsøgeren bemærker med henvisning til affattelsen af præmis 46 i Tubacex-dommen, at Domstolen vil støtte sin bedømmelse på Kommissionens udgangspunkt, hvorefter den undladte inddrivelse fra de to ovennævnte organers side af deres fordringer ikke havde karakter af statsstøtte, men Domstolen gjorde dog ikke udgangspunktet til sit eget. Ifølge sagsøgeren kunne Domstolen nemlig ikke rejse tvivl herom, eftersom det ikke var blevet anfægtet af Kongeriget Spanien, og eftersom det ikke krænkede dette.

95 Sagsøgeren forstår heraf, at det ikke kan udledes af Tubacex-dommen, at Domstolen principielt antager, at aftalerne om tilbagebetaling og om fornyet afdragsvis betaling af skylden indgået mellem TGSS og Fogasa på den ene side og de kriseramte virksomheder på den anden side ikke i sig selv er statsstøtte. Dette spørgsmål bør undersøges ganske konkret under hensyn til en sags omstændigheder og på grundlag af kriteriet om den private fordringshaver.

96 Herefter bemærker sagsøgeren, at TGSS og Fogasa råder over et frit skøn til at indrømme eller ikke indrømme betalingshenstand og til eventuelt at stille vilkår herfor. Betingelsen om den konkrete sag, der er særegent for begrebet statsstøtte, er således opfyldt i sagen her.

97 I øvrigt gør sagsøgeren gældende, at Kommissionen ikke korrekt har anvendt kriteriet om den private fordringshaver i sagen.

98 For det første udtaler sagsøgeren, at Kommissionen begrunder sin argumentation ud fra en forkert præmis, hvorefter »inddrivelse af en fordring ved forfaldstid nødvendiggør en særlig begrundelse«. Sagsøgeren forklarer herved, at en privat fordringshaver, der har en solvent skyldner, skrider til inddrivelse af sine fordringer, så snart de er eksigible. Tilsvarende er en privat fordringshaver som hovedregel, når debitor er i økonomiske vanskeligheder, ikke til sinds at indrømme henstand med betalingen, men gør sine rettigheder direkte gældende, eventuelt ved at realisere den sikkerhed, han er i besiddelse af. En privat fordringshaver afholder sig kun fra at skride til inddrivelse af sine eksigible fordringer, når dette økonomisk set er det mest fornuftige, f.eks. hvis dette sætter ham i stand til, i sammenligning med andre disponible optioner, at erholde størstedelen af fordringerne eller at undgå endnu større tab.

99 For det andet anfører sagsøgeren, at TGSS' og Fogasas adfærd i denne sag ikke var i overensstemmelse med den, der kunne forventes af en hypotetisk privat fordringshaver, der befandt sig i samme situation som de.

100 Til støtte for denne udtalelse gør selskabet først gældende, at betalingsstandsningsproceduren ikke hindrede disse organer i at inddrive deres fordringer. Det forklares, at »den retlige beskyttelse af debitor i forbindelse med [denne procedure] er begrænset til fordringer stiftet inden procedurens indledning«. TGSS' og Fogasas fordringer, der er stiftet efter indledning af betalingsstandsningsproceduren, har derfor kunnet inddrives til enhver tid. Hvad angår fordringerne stiftet i 1991 og 1992 har de kunnet inddrives på det pågældende tidspunkt. Under alle omstændigheder har de kunnet tvangsinddrives fra oktober måned 1996.

101 For det andet gør sagsøgeren gældende, at en privat fordringshaver, der som TGSS' og Fogasa råder over privilegier og sikringsformer, ikke ville have indrømmet betalingslettelser til en skyldner i økonomiske vanskeligheder, men ville være skredet til tvangsinddrivelse af fordringerne. Sagsøgeren anfægter grundlaget for Kommissionens argument om, at ingen af Sniaces private fordringshavere i sagen konkret ville være skredet til en sådan tvangsinddrivelse, herunder den spanske bank

Banesto, hvis fordring dog var sikret ved pant. Sagsøgeren hævder, at stillingen for samtlige fordringshavere med undtagelse af Banesto var mindre god end TGSS' og Fogasas. Det tilføjes, at Kommissionen hverken i den anfægtede beslutning eller i sine skrivelser giver oplysninger, hvorefter det kan afgøres, om fordringshaverne befandt sig i en situation svarende til den, som disse organer befandt sig i. Navnlig gives der ingen præcisering vedrørende »perspektiverne for inddrivelse af de fordringer, som de private fordringshavere har givet afkald på«, vedrørende størrelsen af deres fordringer og vedrørende den sikkerhed, de rådede over. Ifølge sagsøgeren kunne der ikke drages konklusioner vedrørende Banestos konkrete adfærd, »medmindre en hel række eller endda flertallet af de private fordringshavere, som var i samme situation som Fogasa, havde handlet som Banesto«. Endelig anfører sagsøgeren, at det ikke kan udelukkes, at visse af Sniaces private fordringshavere også var aktionærer dér.

102 Sagsøgeren gør tillige gældende, at det ikke kan hævdes, at indgåelsen af aftalerne om fornyet afdragsvis betaling og om tilbagebetaling, som der er tale om, havde til formål at bevare TGSS' og Fogasas fordringer. Ifølge sagsøgeren »ville en privat fordringshaver straks have søgt at fyldestgøre sig i skyldnerens formue for at inddrive i det mindste en del af sine fordringer«. Det gentages, at for en sådan fordringshaver er »betalingshenstand og afdragsvis betaling alene begrundet, såfremt dette tilsikrer ham, i sammenligning med andre løsninger, garantien for at erholde den størst mulige del af sine fordringer«, og at han »kun vil indrømme henstand, såfremt han kan påregne en forbedring i sin skyldners økonomiske situation«. Men en sådan forbedring var i den konkrete sag ikke tænkelig af følgende grunde:

— Sniaces omsætning var faldet stærkt i 1995 og 1996.

— Der var ikke planlagt nogen omstruktureringsforanstaltning, som kunne sikre virksomhedens rentabilitet og levedygtighed, og den plan for levedygtighed, der var blevet udarbejdet i august 1996, var ikke blevet anset for at være en officiel omstruktureringsplan fra de spanske myndigheders side.

— I 1996 led markedet for viscosefibre under betydelig overkapacitet.

— Et nyt efterspørgselsfald for viscosefibre i Fællesskabet forventedes de følgende år.

103 I øvrigt anfægter sagsøgeren relevansen af Kommissionens argument om, at TGSS' og Fogasas fordringer er privilegerede fordringer. Sagsøgeren gør gældende, at de to organers fordringer, såfremt Sniace var gået konkurs, ikke »ubegrænset kunne inddrives«, idet de fordringer, som var sikret ved fast ejendom, havde prioritet. Det anføres navnlig, at Fogasa kun havde »absolut prioritet i forhold til de øvrige fordringshavere hvad angår de sidste 30 dage inden det tidspunkt, hvor fordringen gjordes gældende«. Hvad angår tiden forinden ville de fordringshavere, der havde sikret sig ved fast ejendom, have prioritet i forhold til dette organ.

104 For det tredje har sagsøgeren bemærket, at en privat fordringshaver aldrig ville afholde sig fra at skride til inddrivelse af sine fordringer i forhold til en skyldner i økonomiske vanskeligheder og samtidig acceptere, at fordringshaveren øger sin skyld med nye poster over for den pågældende fordringshaver.

105 Med hensyn til Fogasa anfører sagsøgeren, at nævnte organ efter den 5. november 1993 at have indgået aftalen, som kun vedrørte fordringer stiftet før denne dato, fortsat månedligt betalte løn til Sniaces arbejdere. Ifølge sagsøgeren begrunder den omstændighed, at Fogasa juridisk var forpligtet til fortsat at betale månedlig løn, ikke, at organet kunne undlade at inddrive de fordringer, der var blevet eksigible, eventuelt ved tvang, og således tolerere en forøget gæld.

106 Ifølge sagsøgeren tolererede TGSS også en forøget gæld hos Sniace. Det bemærkes herved, at Sniaces gæld over for TGSS steg fra 746 mio. ESP i 1991 til 3,2 mia. i 1995, og at organet ikke tog nogen forholdsregler for at inddrive sine fordringer før i 1996. Det bemærkes, at de manglende betalinger af Sniaces socialbidrag i 1995 i vidt omfang var større end Sniaces egenkapital, som androg 1,73 mia. ESP. Sagsøgeren kritiserer, at TGSS ikke realiserede de aktiver, man havde gjort udlæg i hos Sniace, hvorved det præciseres, at de foretagne udlæg pr. 31. december 1993 udgjorde et totalbeløb på 1,034 mia. ESP, og Sniaces gæld vedrørende socialsikringsbidrag allerede androg ca. 2,4 mia. ESP.

107 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at ingen privat fordringshaver nogensinde ville have indrømmet nye betalingsfaciliteter over for en skyldner, der ikke havde overholdt sine tidligere tilbagebetalingspligter. Det anføres, at TGSS trods den omstændighed, at Sniace ikke havde opfyldt aftalerne af 8. marts og 7. maj 1996, havde accepteret at indgå aftalen af 30. september 1997. Hvad angår Fogasa anføres det, at dette havde indgået aftalen af 31. oktober 1995, skønt Sniace kun ufuldstændigt havde opfyldt aftalen af 5. november 1993. I juni 1998 havde selskabet i øvrigt kun tilbagebetalt en tredjedel af de beløb, som skyldtes ifølge disse to aftaler. Mere generelt havde de nævnte to organer på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning kun inddrevet en ringe del af deres fordringer hos Sniace.

108 For det femte har sagsøgeren gjort gældende, at en privat fordringshaver ville have krævet forskellige former for tilstrækkelig sikkerhed, før man accepterede at indrømme betalingsfaciliteter over for en fordringshaver, der befandt sig i en vanskelig økonomisk situation.

109 Sagsøgeren anfører, at TGSS — til forskel fra adskillige finansinstitutioner, der var fordringshavere hos Sniace, og som havde erhvervet pantesikkerhed for samtlige fordringer — ikke krævede garantier fra Sniace i årene 1991-1996 som modstykke til at undlade inddrivelse af fordringerne. Det kritiseres navnlig, at nævnte organ ikke krævede reel sikring ved indgåelsen af aftalen af 30. september 1997. Sniace tilbød

blot i 1996 TGSS og Fogasa et »samlet pant«, men dette blev aldrig stillet, endda uanset at dette selskabs driftskapital androg 25 mia. ESP den 31. december 1996. Sagsøgeren frakender ganske relevansen af det forhold, at TGSS i august 1998 erhvervede pant i Sniaces maskinpark, da dette fandt sted lang til efter indgåelsen af aftalerne af 8. marts og 7. maj 1996 samt af 30. september 1997. Sagsøgeren tilføjer, at Kommissionen ikke kan hævde, at TGSS var »relativt sikker« på at kunne erholde sine fordringer i tilfælde af Sniaces insolvens ved at henvise til, at dette selskabs frie midler udgjorde 20 mia. ESP. Det anføres, at dette organ løb den risiko, at Sniace ville pantsætte aktiver til tredjemand for at opnå kapitaltilførsel, og det påpeges, at de panthavende kreditorer har prioritet i forhold til de andre kreditorer uden pant i fast ejendom, herunder de privilegerede fordringshavere.

110 Hvad angår det Fogasa indrømmede pant anfører sagsøgeren, at Kommissionen i betragtning 89 til beslutningen af 28. oktober 1998 anfører, at »den spanske regering uanset gentagne anmodninger ikke har givet nogen præcisioner vedrørende dennes karakter«.

111 For det sjette udtaler sagsøgeren, at en privat fordringshaver kun ville have afholdt sig fra at skride til inddrivelse af sine fordringer, hvis det havde givet ham en økonomisk fordel. Sagsøgeren finder, at renterne og tillæggene for forsinkelser, som Sniace skulle udbetale TGSS og til Fogasa, ikke udgjorde en fordel for disse organer, eftersom deres betaling var ligeså usikker som betalingen af hovedstolen.

112 Indledningsvis har Kommissionen med henvisning til Tubacex-dommens præmis 45-47 udtalt, at Domstolen i dommen konkluderede, at hverken Fogasas betalinger til de ansatte i en kriseramt virksomhed eller de aftaler, som skulle gøre det muligt for virksomheden at tilbagebetale disse beløb til Fogasa, i sig selv har karakter af statsstøtte. På det relevante område »begrænses kontrollen vedrørende statsstøtte-

reglernes overholdelse til en undersøgelse af visse modaliteter indeholdt i disse tilbagebetalingsaftaler«. Ifølge Kommissionen er de samme konklusioner gyldige for udsat betaling af skyld i form af socialsikringsbidrag indrømmet af TGSS samt for aftalerne om ny afdragsvis betaling indgået af denne. For det første kan indgreb fra et af disse organer ikke sammenlignes med adfærden hos en privat investor, men der må sammenlignes med en privat fordringshaver, og for det andet giver de forskellige aftaler ikke den pågældende virksomhed en fordel i form af nye offentlige ressourcer. I duplikken hævder Kommissionen, at Domstolen i Tubacex-dommen ikke blot udtalte sig om spørgsmålet om rentesatserne, men foretog en mere almindelig bedømmelse af aftalerne mellem Fogasa og TGSS på den ene side og de spanske kriseramte virksomheder på den anden side i relation til statsstøttereglerne. Endelig fremhæver Kommissionen, at det især var for at opfylde denne dom, at den vedtog beslutningen af 20. september 2000.

113 Herefter bemærker Kommissionen, at TGSS og Fogasa handlede i medfør af retsregler, der var gældende for dem, og at de var undergivet »pligter og krav, som begrænsede deres skønsmargen«. I duplikken udtaler Kommissionen, at »Fogasas og TGSS' omtvistede tiltag ikke selektivt favoriserer visse bestemte virksomheder som forudsat i artikel 87, stk. 1, EF«. Kongeriget Spanien gør gældende, at TGSS ved at indrømme Sniace en fornyet afdragsvis betaling af sin skyld i form af socialsikringsbidrag handlede i overensstemmelse med den gældende nationale lovgivning. Det gøres gældende, at denne lovgivning generelt finder anvendelse på enhver virksomhed, der befinder sig i en af de omhandlede situationer, således at dette organs beslutning om at træffe afgørelse om fornyet afdragsvis betaling af Sniaces skyld er »en almengyldig foranstaltning, ikke en beslutning, der er truffet vilkårligt af de kompetente myndigheder«.

114 I øvrigt bestrider Kommissionen, støttet af Kongeriget Spanien, at have foretaget en ukorrekt anvendelse af kriteriet privat investor i denne sag.

115 For det første hævder Kommissionen og Kongeriget Spanien, at sagsøgeren begrunder sagen med et forkert udgangspunkt, hvorefter TGSS og Fogasa gav afkald på at skride til inddrivelse af deres fordringer eller har tildelt Sniace rabat på skylden. Kommissionen anfører, at den omstændighed, at disse organer indgik

aftaler om fornyet afdragsvis betaling og om tilbagebetaling med Sniace, tværtimod beviser, at de havde til hensigt hos Sniace at udvirke tilbagebetaling af skylden. Man påberåber sig også det forhold, at organerne ikke deltog i aftalen af oktober 1996.

116 For det andet bemærker Kommissionen, at TGSS og Fogasa i sagen her udviste en adfærd som en privat fordringshaver.

117 Den forklarer for det første, at det under betalingsstandsningsproceduren var umuligt for TGSS hos Sniace at opnå, at selskabet betalte sin skyld i form af socialsikringsbidrag for regnskabsårene 1991 og 1992. Intet tillader i øvrigt at formode, at TGSS inden indledningen af nævnte procedure ikke søgte at udvirke tilbagebetaling af de skyldige beløb. Hvad angår fordringerne i form af socialsikringsbidrag for den periode, som proceduren dækker vedrørende betalingsstandsning, erkender Kommissionen, at disse fordringer kunne inddrives under denne procedure, men den finder, at tvangsinddrivelse ikke var absolut påkrævet, eftersom nævnte organ rådede over tilstrækkelig sikkerhed. Det tilføjes, at Sniace havde afbrudt sin virksomhed i størstedelen af årene 1993 og 1996 samt i begyndelsen af 1997, hvorfor selskabet ikke havde indtægter, som gjorde det muligt at betale de skyldige bidrag.

118 For det andet bestrider Kommissionen, at TGSS og Fogasa burde være skredet til tvangsinddrivelse af deres fordringer i stedet for at indgå aftaler om fornyet afdragsvis betaling og om tilbagebetaling.

119 I den forbindelse påberåber Kommissionen sig i første række, at de nævnte organer rådede over en bedre sikkerhed end de private fordringshavere, og det anføres, at TGSS's fordringer er privilegerede i tilfælde af skyldnerens insolvens. Det udtales, at efter fradrag af den pantesikkerhed, de private fordringshavere har, »repræsenterede den frie formuemasse hos Sniace endnu ca. 20 mia. ESP«, således at TGSS, henset til sin status som privilegeret fordringshaver, i tilfælde af virksomhedens insolvens

kunne være »relativt sikker på« at kunne erholde sine fordringer. Kommissionen tilføjer, at Sniace på tidspunktet for aftalen af 30. september 1997 forhandlede om stillelse af en førsteprioritets pantesikkerhed på sine arealer og anlæg til fordel for TGSS og Fogasa samlet. Dette pant blev ikke stillet, da det kom til stykket, og den 31. august 1998 blev det besluttet at sikre den fornyede afdragsvise betaling af skylden i socialsikringsbidrag ved bevarelse af forskellige udlæg på Sniaces løsøre og faste ejendomme. I forbindelse hermed gjorde TGSS den 6. juli 1998 arrest i virksomhedens maskinpark og erhvervede således »en rettighed på et nominelt beløb på 3 495 038 195 ESP«, svarende til det næsten samlede beløb af fordringens hovedstol. Hvad angår Fogasa nævner Kommissionen, at dette organ også er privilegeret fordringshaver, og at et pant til sikring af hele skylden blev stillet til organets favør den 10. august 1995.

120 Endvidere anfører Kommissionen, at ingen af Sniaces private fordringshavere skred til tvangsinddrivelse af deres fordringer. Det fremhæves navnlig, at selskabets hovedfordringshaver, Banesto, ikke fortsatte tvangsinddrivelsen af sine fordringer, da disse jo med op til et beløb på 5 mia. ESP var sikret ved pant. I øvrigt bestrider Kommissionen den påstand, at en privat fordringshaver i en situation svarende til Fogasas ville have realiseret det af Sniace stillede pant. Kommissionen finder, at dette organ havde så meget desto mindre grund til at skride til tvangsinddrivelse af sine fordringer, som det var privilegeret i tilfælde af Sniaces insolvens.

121 Endelig hævder Kommissionen, at TGSS og Fogasa »lagde sig fast på en hårdere og mere effektiv linje end virksomhedens private fordringshavere«. Kommissionen og Kongeriget Spanien lægger vægt på, at disse organer ikke deltog i aftalen af oktober 1996. De forklarer, at de private fordringshavere, henset til Sniaces særdeles prekære økonomiske situation, med deres deltagelse i aftalen, og en omlægning svarende til 40% af deres fordringer til aktier i selskabet, gav afkald på deres fordringer i samme omfang. Kommissionen tilføjer, at de nærmere vilkår for tilbagebetalingen af skylden i henhold til aftalen af oktober 1996 er mærkbart mindre gunstige end dem, der blev indgået med TGSS og Fogasa. Denne tilbagebetaling strækker sig nemlig over en periode på otte år, og hovedstolen er ikke rentebærende.

122 For det tredje gør Kommissionen gældende, at de spanske myndigheder »troværdigt« forsikrede, at TGSS havde handlet »med det formål at beskytte samtlige de rettigheder, som den havde hos Sniace«. Kongeriget Spanien hævder, at TGSS og Fogasas chancer for at erholde deres fordringer var bedre, såfremt de indgik de omtvistede arrangementer, end hvis de havde krævet betaling straks af fordringerne. Kommissionen erkender, at den ved sin bedømmelse af den påståede støtte ikke tog hensyn til hverken overlevelsesplanen af august 1996 eller omstruktureringsplanen, hvortil de spanske myndigheder henviste under den administrative procedure.

123 For det fjerde gør Kommissionen gældende, at sagsøgeren ikke har fremført noget bevis til støtte for den påstand, at TGSS tolererede en akkumulation af Sniaces skyld i socialsikringsbidrag mellem 1991 og 1996 uden at reagere. Kommissionen gentager, at henset til tilbagebetalingsproceduren »var en del af disse beløb juridisk ikke til at inddrive«, og at Sniace havde indstillet sin virksomhed i en del af den relevante periode. I øvrigt påpeger Kommissionen og Kongeriget Spanien, at Fogasa har juridisk pligt til at betale arbejdstagerne de lønninger, som ikke er blevet betalt bl.a. på grund af betalingsstandsning, og herpå indtræde i arbejdstagernes rettigheder mv. for at opnå tilbagebetaling af de betalte beløb.

124 For det femte hævder Kommissionen, at intet lader formode, at Sniace ikke overholdt aftalerne om fornyet afdragsvis betaling og om tilbagebetaling.

125 For det sjette finder Kommissionen og Kongeriget Spanien, at TGSS og Fogasa rådede over tilstrækkelig sikring (jf. ovenfor, præmis 119).

126 For det syvende bemærker Kommissionen, at udestående beløb, jf. den spanske lovgivning, i socialsikringsbidrag automatisk belægges med et supplement på 20% og en legal årlig rente på mindst 9%. Undladelse af at inddrive skyld i socialsikringsbi-

drag eller accept af betalingshenstand kan altså ikke automatisk tilføre en væsentlig økonomisk fordel for den pågældende virksomhed. Kongeriget Spanien, der henviser til Tubacex-dommens præmis 47, tilføjer, at aftalerne om fornyet afdragsvis betaling og om tilbagebetaling af skylden ikke hos Sniace stifter ny skyld i relation til det offentlige, således at det ikke kan hævdes, at virksomheden har opnået en eller anden form for økonomisk fordel.

Rettens bemærkninger

127 Artikel 87, stk. 1, EF er sålydende: »Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker sammenhængen mellem medlemsstaterne.«

128 Det må først undersøges, om betingelsen om specificitet, der er ét af begrebet statsstøttes kendetegn, er opfyldt i denne sag (Domstolens dom af 1.12.1998, sag C-200/97, Ecotrade, Sml. I, s. 7907, præmis 40, og Rettens dom af 29.9.2000, sag T-55/99, CETM mod Kommissionen, Sml. II, s. 207, præmis 39).

129 Det skal påpeges, at foranstaltninger med ganske almindelig rækkevidde ikke falder ind under artikel 87, stk. 1, EF. Imidlertid er det allerede i retspraksis blevet præciseret, at selv interventioner, som umiddelbart finder anvendelse på samtlige virksomheder, kan være af en vis selektiv karakter, hvorfor de kan anses for foranstaltninger bestemt til at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner. Dette er bl.a. tilfældet, når de myndigheder, hvis opgave det er at anvende hovedreglen, råder over en skønsbeføjelse hvad angår aktens gennemførelse

(Domstolens dom af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 23 og 24, Ecotrade-dommen, præmis 40, og dom af 17.6.1999, sag C-295/97, Piaggio, Sml. I, s. 3735, præmis 39).

130 I denne sag må det fastslås, at TGSS og Fogasa råder over en vis skønsbeføjelse, både til at indgå aftaler om fornyet afdragsvis betaling eller om tilbagebetaling og til at fastsætte visse vilkår i aftalerne, såsom tilbagebetalingstiden, størrelsen af de beløb, der forfalder, og den tilstrækkelige karakter af den sikkerhed, som tilbydes som modstykke til skyldaftalerne. For det første fremgår det klart af de bestemmelser, som regulerer de to organers virksomhed. Hvad angår TGSS fremgår det således udtrykkeligt af artikel 20 i den generelle lov om socialsikring og af artikel 40, stk. 1, i kongeligt dekret af 6. oktober 1995, at bevilling af afdragsvis betaling eller andre former for ratebetaling i relation til skyld i form af socialsikringsbidrag udgør en hjemmel for dette organ. Det fremgår også af artikel 40, stk. 1, i kongeligt dekret af 6. oktober 1995, at TGSS råder over en skønsbeføjelse til at bedømme de »øvrige særlige forhold«, som hindrer skyldnerne i at betale deres skyld. Med hensyn til Fogasa bestemmer artikel 32 i kongeligt dekret af 6. marts 1985, at indgåelse af tilbagebetalingsaftaler også er en mulighed for dette organ. Hertil kommer, jf. udtalelserne fra generaladvokat La Pergola i punkt 8 i forslaget til afgørelse i Tubacex-sagen (Sml. I, s. 2466), at indholdet af bekendtgørelsen af 20. august 1985 fra ministeriet for arbejde og social sikring, som fremlagt ovenfor i præmis 7, bekræfter, at Fogasa råder over en skønsbeføjelse på området. For det andet konstaterer Kommissionen selv i betragtning 81 og 89 til beslutningen af 28. oktober 1998, at TGSS og Fogasa råder over et skøn for at bevilge afdragsvis og opdelt betaling af skylden og fastsætte visse nærmere vilkår herfor. Således anføres i betragtning 81, at »det er ubestrideligt, at socialsikringsbestemmelserne giver myndighederne en vis skønsbeføjelse ved behandlingen af individuelle tilfælde, som man netop har gjort brug af i sagen«. I betragtning 89 udtales, at »Fogasa har en skønsbeføjelse til at meddele henstand eller opdele tilbagebetalingen over en periode, der kan vare i op til otte år«.

131 Tillige må det bemærkes, at sagsøgeren ikke blot kritiserer TGSS og Fogasas indgåelse af aftaler om fornyet afdragsvis betaling eller om tilbagebetaling med

Sniace. Sagsøgeren påtaler nemlig også, at de accepterede, at Sniace ikke overholdt aftalerne, og den omstændighed for så vidt angår TGSS, at denne uden for enhver aftale om fornyet afdragsvis betaling tolererede, at Sniace ikke betalte sin skyld i form af socialsikringsbidrag i flere år, fra i hvert fald februar 1991. Det er dog ubestrideligt, at den sidstnævnte adfærd henhører under de nævnte organers skønsbeføjelse.

132 I øvrigt findes Kongeriget Spanien ikke holdbart at kunne anføre, at TGSS afgørelse om at skride til fornyet afdragsvis betaling af Sniaces skyld ikke var vilkårlig. Det er nemlig ikke nødvendigt, for at tilbagevise kvalificeringen som almindelig foranstaltning, at bringe på det rene, om statsorganets adfærd er af vilkårlig art. Det er tilstrækkeligt, således som det er sket i sagen her, at organet råder over en skønsbeføjelse hvad angår indgåelsen af aftaler om fornyet afdragsvis betaling eller om tilbagebetaling samt vedrørende fastsættelsen af visse vilkår for aftalerne.

133 Det må følgelig konkluderes, at specificitets-betingelsen er opfyldt i sagen.

134 Herefter skal det påpeges, at artikel 87, stk. 1, EF ifølge fast retspraksis har til formål at undgå, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes af fordele, indrømmet af offentlige myndigheder, som under forskellige former fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner (Domstolens dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 8, af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 12, og af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 58). Støttebegrebet omfatter positive ydelser såsom selve tilskuddene, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger (dommen i sagen Banco Exterior de España, præmis 13).

135 I denne sag må det fastslås, at visse af de TGSS og Fogasa foretagne handlinger, som sagsøgeren påtaler, har tilført Sniace en betydelig kommerciel fordel.

136 Hvad angår TGSS fremgår det således af sagen, at dette organ tolererede, at Sniace ikke betalte sin skyld i form af socialsikringsbidrag i en periode, der strakte sig fra i hvert fald februar 1991 til februar 1997, og således gjorde det muligt for selskabet at oparbejde en skyld med et samlet beløb på 3 510 387 323 ESP, der skulle påføres moratillæg med et totalbeløb på 615 056 349 ESP med rente som fastsat i loven. Nærmere reagerede TGSS først den 8. marts 1996 ved at indgå den første aftale om fornyet afdragsvis betaling stillet over for Sniaces misligholdelse af betalingen af skylden i form af socialsikringsbidrag. Ud over det forhold, at aftalen aldrig blev opfyldt af Sniace (jf. præmis 138 nedenfor), accepterede TGSS dog, at selskabet oparbejdede en ny skyld i form af socialsikringsbidrag indtil februar 1997, der skal lægges til dem, som omfattedes af aftalen af 8. marts 1996.

137 Det er imidlertid sikkert, at når et offentligt organ, som det påhviler at indkassere socialsikringsbidrag, accepterer, at disse bidrag betales for sent, ydes der den pågældende virksomhed en værdifuld økonomisk fordel, der letter de byrder, som følger af en normal anvendelse af de sociale sikringsordninger (Domstolens dom af 29.6.1999, sag C-256/97, DM Transport, Sml. I, s. 3913, præmis 19).

138 Det er også fastslået, at Sniace ikke overholdt aftalen af 8. marts 1996, som ændret ved aftalen af 7. maj 1996. Som anført af Kongeriget Spanien, trådte nævnte aftale faktisk aldrig i kraft på grund af, at Sniace »ikke havde påbegyndt tilbagebetaling af de forfaldne gældsposter«. Imidlertid accepterede TGSS — i stedet for at kræve, som den havde ret til at gøre under sådanne omstændigheder, øjeblikkelig betaling af den samlede skyld — med Sniace den 30. september 1997 at indgå en ny aftale om fornyet afdragsvis betaling. Med denne handlemåde tilførte TGSS utvivlsomt en værdifuld fordel til Sniace. Således som det fremgår af betragtning 80 til beslutningen af 28. oktober 1998, ville tvangsinddrivelse af selskabets skyld faktisk have medført selskabets lukning, henset til dets overordentlige vanskelige økonomiske situation.

139 Det argument, Kommissionen udleder af, at renter og øvrige moraforhøjelser i medfør af spansk lovgivning ikke automatisk anvendes på restancer i socialsikringsbidrag, er ikke relevant. De renter og tillæg for forsinket betaling, som en virksomhed, der har meget alvorlige økonomiske problemer, kan komme til at betale til gengæld for store betalingslettelser som dem, TGSS i denne sag har ydet Sniace, kan ikke fuldstændigt ophæve den fordel, som nævnte virksomhed har modtaget (jf. i denne retning DM Transport-dommen, præmis 21).

140 Med hensyn til Fogasa fremgår det af sagen, at dette organ med Sniace den 5. november 1993 havde indgået en aftale, hvorefter Sniace forpligtede sig til at tilbagebetale 897 652 789 ESP for hovedstolen, med tillæg på 465 055 911 ESP i rente beregnet efter den legale sats på 10%, eller et samlet beløb på 1 362 708 700 ESP med halvårlig forfaldstid over en periode på otte år. Beløbet på 897 652 789 ESP svarede til de beløb, Fogasa havde udbetalt i løn og godtgørelser, som Sniace skyldte personalet.

141 Aftalens bilag 1, der er blevet oversendt af Kongeriget Spanien i besvarelse af spørgsmål fra Retten (jf. præmis 38), angiver, at beløbet i halvårlige forfaldsrater vedrørende hovedstolen progressivt ville stige som følger: 20 000 000 ESP (andet halvår 1994 og første halvår 1995), 35 000 000 ESP (andet halvår 1995 og første halvår 1996), 55 000 000 ESP (andet halvår 1996 og året 1997), 80 000 000 ESP (årene 1998-2000) og 71 326 395 ESP (året 2001). Betaling af renterne blev udsat til år 2000 (fire halvårlige ydelser på 116 263 978 ESP).

142 Det fremgår af oplysninger afgivet af Kongeriget Spanien i besvarelse af et andet spørgsmål fra Retten (jf. præmis 38 ovenfor), at Sniace kun temmelig sporadisk overholdt aftalen af 5. november 1993. Således udbetaltes i 1994 kun 10 000 000 ESP

af de 20 000 000 ESP, der var forudset, i 1995 kun 30 000 000 ESP af de 55 000 000 ESP, der var forudset, en 1996 kun 35 000 000 ESP af de fastsatte 90 000 000 ESP, i 1997 kun 15 000 000 ESP af de fastsatte 110 000 000 ESP, og i 1998 kun 120 000 000 ESP af de 160 000 000 ESP, der var planlagt. Ved aftalen af 18. marts 1999 ændredes med tilbagevirkning den tilbagebetalingsplan, der fandtes i bilag 1 til aftalen af 5. november 1993.

143 Den 31.oktober 1995 indgik Fogasa en ny aftale med Sniace, hvorefter Sniace forpligtede sig til at tilbagebetale 229 424 860 ESP for hovedstolen, forhøjet med 110 035 018 ESP i rente beregnet efter den legale rentesats på 9% eller et samlet beløb på 339 459 878 ESP med halvårlig forfaldstid i en periode på otte år. Beløbet på 229 424 860 ESP svarede til de beløb, som Fogasa fortsat havde udbetalt efter aftalen af 5. november 1993 i løn og godtgørelse, som Sniace skyldte personalet.

144 Bilag 1 til aftalen af 31. oktober 1995, der er blevet oversendt af Kongeriget Spanien i besvarelse af et spørgsmål fra Retten (jf. ovenfor, præmis 38), angiver, at beløbet i halvårligt forfaldne rater vedrørende hovedstolen progressivt udviklede sig således: 10 000 000 ESP (1.5.1996, 1.11.1996, 1.5.1997, 1.11.1997, 1.5.1998 og 1.11.1998), 15 000 000 ESP (1.5.1999, 1.11.1999, 1.5.2000, 1.11.2000, 1.5.2001 og 1.11.2001), 20 000 000 ESP (1.5.2002, 1.11.2002 og 1.5.2003) og 19 424 860 ESP (1.11.2003). Rentebetalingen blev udsat indtil sidste halvårlige forfaldsrate.

145 Det fremgår af oplysningerne fra Kongeriget Spaniens besvarelse af et andet spørgsmål fra Retten (jf. præmis 38 ovenfor), at Sniace ej heller overholdt aftalen af 31. oktober 1995. Således havde selskabet i december 1998 kun tilbagebetalt

30 000 000 ESP af de 60 000 000 ESP, der var forudset. Mellem december 1998 og december 2001 havde man alene udbetalt 50 000 000 ESP yderligere af de 90 000 000 ESP, der var fastsat. Ved aftalen af 18. marts 1999 ændredes med tilbagevirkning, ligesom tilfældet var med aftalen som bilag til aftalen af 5. november 1993, den tilbagebetalingsplan, der fremgik af bilag 1 til aftalen af 31. oktober 1995.

146 Retten anerkender, at Fogasa ved at acceptere at udbetale de vederlag og godtgørelser, der er genstanden for aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995, imødekom berettigede krav fremsat af Sniaces personale. Ud fra dette aspekt indeholder interventionen fra dette organ intet element af statsstøtte. Imidlertid er vederlag og godtgørelser, der skyldes de ansatte af en virksomhed, en del af de normale omkostninger, som er forbundet med virksomhedens aktiviteter, som den i princippet er pligtig at hente fra sine egne indtægter. Enhver offentlig støtte med det formål at finansiere disse omkostninger vil altså kunne være støtte, hver gang støtten ender med at tildele virksomheden en fordel, uanset om betalingerne foretages direkte til denne eller til de ansatte via et offentligt organ. Ved at tolerere, at forfaldstiderne for tilbagebetalingen af den gæld, der er blevet aftalt som følge af de ovennævnte udbetalinger, ikke overholdes, tildelte Fogasa Sniace en kommerciel fordel af sikker karakter ved, at man i forhold til Sniace lettede en byrde, der normalt hvilede på virksomhedens budget. Denne fordel er så meget desto mere sikker, som, henset til Sniaces manglende overholdelse af de pligter, der påhvilede virksomheden i medfør af aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995, Fogasa ville have kunnet kræve øjeblikkelig betaling af gældshovedstolen, eventuelt ved at indløse sit pant.

147 Kommissionen findes ikke at kunne retfærdiggøre den ovennævnte adfærd fra TGSS' og Fogasas side med henvisning til, at Sniace befandt sig i betalingsstandsning i tiden fra marts 1993 til oktober 1996. For det første forklarer dette på ingen måde, hvorfor TGSS accepterede, at Sniace fortsat var i misligholdelse med tilbagebetalingen af skylden i form af socialsikringsbidrag for årene fra 1991 og 1992. For det andet hindrede det forhold, at der pågik en betalingsstandsningssag, på ingen måde Sniace i at opfylde sine gældsforpligtelser i medfør af de tilbagebetalingsaftaler, der var indgået med TGSS og Fogasa, og dette så meget mere, som disse aftaler, med undtagelse af aftalen af 30. december 1997, var blevet indgået med den

kurator, der var udpeget af de spanske domstole i forbindelse med nævnte procedure. Endelig må det fastslås, at sagsøgeren og Kommissionen er enige om at udtale, at Sniaces gæld i form af socialsikringsbidrag, der blev stiftet efter indledningen af betalingsstandsningsproceduren, under alle omstændigheder ville kunne blive gjort til genstand for tvangsinddrivelse under proceduren. I hvert fald kunne samtlige tilbagebetalingsforpligtelser vedrørende de forfaldne socialsikringsbidrag fra februar 1991 samt skylden til Fogasa, der var omfattet af aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995, også under alle omstændigheder kunne gøres til genstand for tvangsinddrivelse ved afslutningen af betalingsstandsningsproceduren, altså i oktober måned 1996.

148 Kommissionen kan heller ikke til støtte for sagen henvise til, at Sniace havde afbrudt sin virksomhed delvis i årene fra 1993-1996 samt i begyndelsen af året 1997. For det første begrunder denne omstændighed endnu engang på ingen måde det forhold, at Sniace ikke havde betalt sin gæld i form af socialsikringsbidrag i årene 1991 og 1992. Den forklarer heller ikke, hvorfor selskabets indtægter i 1994 og 1995 ikke havde været tilstrækkelige til, at det kunne betale socialsikringsbidragene i de to år. For det andet undlader Kommissionen hvad angår aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995 at tage hensyn til, at størrelsen af de halvårlige afdrag var meget mindre i begyndelsen af tilbagebetalingsperioden end ved dennes slutning (jf. ovenfor, præmis 141 og 144). Desuden var betalingen af renter udsat indtil de to sidste år i tilbagebetalingsperioden hvad angår aftalen af 5. november 1993 (altså årene 2000 og 2001) og indtil det sidste afdrag i forbindelse med aftalen af 31. oktober 1995 (1.11.2003).

149 For at det kan antages, at de ovennævnte fordele kan kvalificeres som støtte efter betydningen i artikel 87, stk. 1, EF, må det imidlertid tillige bringes på det rene, om Sniace kunne have opnået dem på normale markedsvilkår (dommen i sagen SFEI m. fl., præmis 60, og DM Transport-dommen, præmis 22). Nærmere bestemt må det undersøges, om Kommissionen muligvis har begået en åbenbar skønsfejl ved at konkludere, at TGSS og Fogasa handlede på samme måde som en hypotetisk privat fordringshaver, der så vidt muligt befinder sig i samme situation i forhold til sin skyldner som de nævnte to organer.

150 I så henseende må det påpeges, at for så vidt som Kommissionens anvendelse af kriteriet om den private fordringshaver indebærer komplicerede økonomiske vurderinger, såsom anvendelsen af kriteriet om den private investor, er den i medfør af fast retspraksis undergivet en kontrol, der er begrænset til, om procedurer og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, samt til, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning (jf. analogt Domstolens domme af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 11, og af 8.5.2003, forenede sager C-328/99 og C-399/00, Italien og SIM 2 Multimedia mod Kommissionen, Sml. I, s. 4035, præmis 39, samt Rettens dom af 11.7.2002, sag T-152/99, HAMSA mod Kommissionen, Sml. II, s. 3049, præmis 127).

151 Inden denne undersøgelse foretages, må man tilbagevise Kommissionens udtalelse om, at Domstolen i Tubacex-dommen fastslog, at hverken TGSS' aftaler om fornyet afdragsvis betaling eller Fogasas aftaler om tilbagebetaling principielt udgør statsstøtte, og at alene visse nærmere bestemmelser i de nævnte aftaler kan gøres til genstand for en prøvelse i relation til statsstøttereglerne. Således som sagsøgeren med rette har bemærket, havde Kommissionen i den anfægtede beslutning i den sag, der førte til nævnte dom, antaget, at aftalerne mellem disse to organer og de to involverede spanske virksomheder kun indeholdt støtteelementer i det omfang, hvori den anvendte rentesats var lavere end markedsrenterne. I den pågældende sag påstod Kongeriget Spanien, som sagsøger, alene annullation af dette aspekt af beslutningen. Domstolen havde derfor ikke fået forelagt spørgsmålet, om selve den omstændighed, at man havde indgået disse aftaler og de øvrige vilkår heri, kunne udgøre statsstøtte.

152 Reelt påhviler det Kommissionen i hvert enkelt tilfælde og på grundlag af sagens faktiske omstændigheder at undersøge, om TGSS' eller Fogasas beslutning om at acceptere omlægning af den skyld, der påhviler en kriseramt virksomhed samt de nærmere vilkår for gældsomlægningen, er i overensstemmelse med kriteriet om den private fordringshaver.

153 Det må tilføjes, at det argument, som Kommissionen søger at udlede af Tubacex-dommen, under ingen omstændigheder kan lægges til grund. I denne sag foreholdes det nemlig ikke kun TGSS og Fogasa at have indgået gældsomlægningsaftaler med Sniace, men tillige og især at have tolereret, at Sniace ikke overholdt aftalerne.

154 Det fremgår af den anfægtede beslutning samt af Kommissionens skrivelse, at den af tre grunde finder, at TGSS og Fogasa konkret har udvist en adfærd som en privat fordringshaver.

155 For det første foretager Kommissionen en sammenligning mellem de to organers adfærd med den adfærd, som Sniaces private fordringshavere lagde for dagen. Den lægger i første række vægt på, at TGSS og Fogasa under anvendelse af deres undladelsesret ikke deltog i aftalen af oktober 1996, og at de således ikke, til forskel fra disse private fordringshavere, de facto afskrev 40% af deres tilgodehavender. Kommissionen tilføjer, at vilkårene for tilbagebetaling som fastsat i denne aftale mærkbart er mindre favorable for de private fordringshavere end dem, der blev indgået og fastsat med TGSS og Fogasa (betragtning 24 og 25 til beslutningen af 20. september 2000, punkt 17, 52, 60, 65, 101 og 106 i svarskriftet samt punkt 26 i duplikken).

156 Denne første sammenligning er åbenbart forkert. TGSS og Fogasa befandt sig nemlig i en situation, der var forskellig fra den, hvori Sniaces private fordringshavere befandt sig. Der må herved henvises til, at disse organer nyder en undladelsesret, at deres fordringer er privilegerede, og at de råder over visse garantier, såsom udlægsret hos TGSS og en pantesikkerhed i tilfældet med Fogasa. Det må tillige bemærkes, at Kommissionen i betragtning 26 til beslutningen af 20. september 2000 selv fremhæver, at de vilkår, der blev tilbudt de private fordringshavere, ikke var de samme som dem, der blev indrømmet de offentlige fordringshavere som følge af den status, de garantier og den undladelsesret, som offentlige institutioner nyder, og at metoden med sammenligning mellem de to grupper fordringshavere ikke udgør en korrekt anvendelse af kriteriet med den private fordringshaver i denne sag.

157 For det andet påberåber Kommissionen sig, at Banesto ikke skred til tvangsinddrivelse af sine fordringer, idet disse var sikret af pant (punkt 53 og 90 i svarskriftet samt punkt 26 i duplikken).

158 Det må fastslås, at denne anden sammenligning åbenbart ikke er mere overbevisende end den første. Intet i sagens akter lader således formode, at Banesto befandt sig i en situation svarende til den, som TGSS og Fogasa befandt sig i. Herved må det noteres, at sagsakterne ikke indeholder nogen oplysning, endog af summarisk karakter, vedrørende omstændighederne omkring denne banks beslutning om ikke at skride til tvangsinddrivelse af sine fordringer. Navnlig er der ikke givet nogen nærmere oplysning om vilkårene for tilbagebetalingen af Sniaces gæld i relation til Banesto, vedrørende spørgsmålet, om Sniace indtil da havde overholdt sine forpligtelser af kontraktmæssig art over for Banesto, og vedrørende spørgsmålet, om Banesto ligesom TGSS havde tolereret en gældsforøgelse igennem flere år. Hvad angår sidstnævnte organ må det tillige konstateres, at denne fordring til forskel fra Banestos ikke var pantsikret. Ifølge oplysningerne fra Kongeriget Spanien i dettes skrivelser afgav Sniace alene i andet halvår 1998 tilstrækkelige garantier over for TGSS som modydelse for den fornyede afdragsvise gældsafvikling.

159 For det tredje hævder Kommissionen, at TGSS og Fogasa ved at indgå aftalerne om omlægning og om tilbagebetaling som omhandlet, »søgte [...] at få dækket de udestående beløb, uden at lide økonomisk tab« (betragtning 30 til beslutningen af 20. september 2000). I betragtning 29 til beslutningen af 20. september 2000, hvori Kommissionen henviser til sin beslutning af 28. oktober 1998, præciserer den hvad angår TGSS, at »[dette organ] ikke ved at inddrive beløbet, hvilket måske havde fået virksomheden til at gå konkurs, muligvis [har] villet søge at få dækket gælden«.

160 Retten må fastslå, at disse udtalelser på ingen måde er bevist. For det første er de i direkte modstrid med Kommissionens gentagne hævdelse af, at TGSS og Fogasa rådede over privilegier og sikkerhed af tilstrækkeligt omfang, således at intet

tilskyndede dem til at indlede tvangsfuldbyrdelse af deres fordringer. For det andet rådede Kommissionen ikke over tilstrækkelige oplysninger for, med fuldt kendskab til sagen, at kunne bedømme perspektiverne hvad angår rentabiliteten på længere sigt og Sniaces levedygtighed. Det må således bemærkes, at Kongeriget Spanien på opfordring fra Retten i forbindelse med sagens tilrettelæggelse (jf. ovenfor, præmis 38) til at give oplysning om resultatudviklingen (omsætning samt fortjeneste eller tab) og omfanget af Sniaces forgældelse fra 1991 til 2000, har erkendt, at man ikke er i besiddelse af de pågældende oplysninger. Under disse omstændigheder kan der ikke lægges vægt på Kommissionens udtalelse om, at »den spanske regering troværdigt over for sagsøgte har forsikret, at socialsikringen handlede med henblik på at beskytte samtlige de rettigheder, man havde over for Sniace«. Hvad mere er, rådede Kommissionen ikke over nogen troværdig og realistisk omstruktureringsplan vedrørende Sniace. Hvad angår den overlevelsesplan, der blev udarbejdet i august 1996, har Kommissionen og Kongeriget Spanien således flere gange fremhævet, at den ikke var acceptabel, og at den ikke havde dikteret de spanske myndigheders adfærd (jf. især beslutningen om at indlede proceduren efter artikel 87, stk. 2, EF samt betragtning 103 til beslutningen af 28. oktober 1998). I svarskriftet har Kommissionen endda villet præcisere, at den pågældende overlevelsesplan ikke kunne være grundlag for dens bedømmelse (punkt 68 i svarskriftet). Med hensyn til omstruktureringsplanen, som Kommissionen henviser til i svarskriftets punkt 70, er det tilstrækkeligt at fastslå, at man heri, i samme punkt, erkender, at man ikke havde fået den forelagt. I betragtning 102 til beslutningen af 28. oktober 1998 anfører Kommissionen i øvrigt, at de spanske myndigheder ikke »søgte at bevise, at der bestod en gyldig omstruktureringsplan«. Adspurgt vedrørende sidstnævnte plan i retsmødet bekræftede Kommissionen, at den ikke havde taget hensyn hertil i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

161 Det må på baggrund af ovenstående bemærkninger fastslås, at Kommissionen har begået en åbenbar skønsfejl ved at konkludere, at den påtalte adfærd fra TGSS' og Fogasas side opfyldte kriteriet med den private fordringshaver.

162 Herefter bør der gives medhold i det første anbringende, hvorfor den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, bør annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge det andet anbringende.

Editionskravet

163 I stævningen har sagsøgeren med henvisning til artikel 21 i EF-statutten for Domstolen (nu artikel 24 i statutten for Domstolen) og artikel 65 i procesreglementet begæret, at Retten opfordrer Kommissionen til at fremlægge de forskellige indlæg indgivet af den spanske regering efter indgivelsen af klagen og indledningen af proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF.

164 I replikken oplyser sagsøgeren, at man med denne begæring klart tager sigte på, at Retten vedtager en foranstaltning til tilrettelæggelse af sagen i overensstemmelse med procesreglementets artikel 64, stk. 4.

165 Kommissionen og Kongeriget Spanien har modsat sig begæringen. De anfører, at sagsøgeren har forelagt den som en foranstaltning til bevis efter betydningen i procesreglementets artikel 65, men at sagsøgeren har undladt at præcisere de omtvistede fakta, som fremlæggelsen af dokumenterne tænkes at bevise. De tilføjer, at de indlæg, som af en medlemsstat er fremsendt i forbindelse med den administrative procedure, har fortrolig karakter.

166 I duplikken anfører Kommissionen, at sagsøgeren i replikken har tilbagekaldt begæringen om bevisforanstaltning og i stedet ønsket en foranstaltning til tilrettelæggelse af sagen. Kommissionen konkluderer heraf, at sagsøgeren i medfør af artikel 87, stk. 5, første afsnit, i procesreglementet, bør pålægges at betale de omkostninger, der svarer til de påstande, som man således har frafaldet.

167 I forbindelse med sagens tilrettelæggelse ved Retten har Kommissionen (jf. ovenfor, præmis 38) fremlagt de forskellige dokumenter, sagsøgeren havde ønsket fremlæggelse af. Under disse omstændigheder er det ufornødent at træffe afgørelse vedrørende denne begæring, som er blevet uden genstand.

Sagens omkostninger

168 I medfør af procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges den part, der taber sagen, at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør den, ud over at bære sine egne omkostninger, pålægges at betale sagsøgerens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

169 Retten finder det ufornødent at pålægge sagsøgeren at betale omkostningerne i forbindelse med påstanden om, at den træffer foranstaltninger til bevisførelse, idet sagsøgeren frafaldt påstanden i replikken. Det er nemlig klart, at sagsøgeren fra begyndelsen havde til hensigt ved Retten at opnå, at denne fremlægger visse dokumenter som foranstaltninger til tilrettelæggelse af sagen, ikke som bevisforanstaltning. Den præcisering, sagsøgeren har foretaget på dette punkt i replikken, skal fortolkes og forstås, ikke som et frafald, men som en berigtigelse af en simpel fejl ved angivelsen af den gældende bestemmelse i procesreglementet.

170 I medfør af procesreglementets artikel 87, stk. 4, bør Kongeriget Spanien bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Udvidede Afdeling)

1) **Artikel 1, stk. 1, i Kommissionens beslutning 1999/395/EF af 28. oktober 1998 om Spaniens statsstøtte til virksomheden Sniace SA i Torrelavega i Cantabrien, som ændret ved Kommissionens beslutning 2001/43/EF af 20. september 2000, annulleres.**

2) **Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler sagsøgerens omkostninger.**

3) **Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Legal Martins Ribeiro

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. oktober 2004.

H. Jung R. García-Valdecasas

Justitssekretær Afdelingsformand