DOMSTOLENS DOM
av den 10 juli 1986*

Mål 234/84

Belgien, företrätt av utrikesministern genom R. Hoebaer, direktör vid ministeriet för utrikes frågor, utrikeshandel och utvecklingssamarbete, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten J. F. Bellis, Bryssel, med delgivningsadress i Luxemburg hos Belgiens ambassad, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren A. Abate, i egenskap av ombud, biträdd av J. Delmoly, med delgivningsadress i Luxemburg hos G. Kremlis, kommissionens rättstjänst, båtiment Jean Monnet, Kirchberg,

svarande.

Begäran avser ogiltigförklaring av kommissionens beslut C (84) 496 av den 17 april 1984 om ett stöd från den belgiska regeringen till förmån för ett företag i Tournai, som bl.a. tillverkar utrustning för livsmedelsindustrin (EGT nr L 276, s. 34, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann och R. Joliet samt domarna G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris. T. F. O'Higgins och F. Schockweiler,

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: D. Louterman, byrådirektör,

* Rättegångsspråk: franska.

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 16 april 1986,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 18 september 1984 har Belgien i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 84/496 av den 17 april 1984 (EGT nr L 276, s. 34) i den mån det fastställer att det kapitaltillskott på 145 miljoner belgiska franc, som ett regionalt offentligrättsligt holdingbolag – Société régionale d'investissement de Wallonie (nedan kallat "SRIW") – gav ett företag beläget i Tournai som framför allt tillverkar utrustning för livsmedelsindustrin och särskilt, kar för lagring av öl, utgör ett stöd som inte är förenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 92 i fördraget och därmed måste dras in.

2 I ingressen till sitt beslut har kommissionen motiverat detta, bland andra överväganden, med att företagets ekonomiska situation var så prekär att det var föga sannolikt att företaget på de privata kapitalmarknaderna skulle kunna anskaffa de belopp som var nödvändiga för företagets överlevnad. Den bruttovinst som företaget gjort sedan 1977 har inte gjort det möjligt att skriva av dess anläggningstillgångar. Förlusten under denna tidsperiod har i genomsnitt legat på ca 5 % av omsättningen. Sedan 1979 har företagets "cash flow" varit negativt. Dessutom trädde den belgiska staten in redan i april 1979 med ett kapitaltillskott på 40 miljoner belgiska franc och i maj 1979 med en garanti för en bankkredit på 45 miljoner belgiska franc samt ett räntebidrag på 7 % avseende en kredit på 34 miljoner belgiska franc. I maj 1980 trädde den på nytt in med en kreditgaranti på 75 miljoner belgiska franc, och i augusti 1980 med ett kapitaltillskott på 150 miljoner belgiska franc.

3 I ingressen anges vidare att företaget exporterade omkring 40 % av sin produktion till de andra medlemsstaterna och att stödet från den belgiska regeringen ledde till att detta företags finansiella kostnader minskade och att detta gav företaget en fördel i förhållande till dess konkurrenter. Under dessa omständigheter kunde stödet påverka handeln mellan medlemsstaterna och

snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget genom att gynna det berörda företaget och produktionen av utrustning för framför allt livsmedelsindustrin.

4 I ingressen har kommissionen vidare konstaterat att sektorn för tillverkning av nämnda utrustning hade att kämpa mot en viss överkapacitet och att utvecklingen av denna sektor ledde till den slutsatsen att upprätthållandet av produktionskapaciteten genom statliga stöd inte låg i det gemensamma intresset, även om stödet var kopplat till en omstruktureringsplan. Enligt kommissionen hade regeringarna i två av medlemsstaterna samt två yrkessammanslutningar inom den ifrågavarande sektorn låtit framföra att de delade kommissionens betänkligheter inför det belgiska stödet. Slutligen hävdas i ingressen att den belgiska regeringen inte har kunnat ge, och kommissionen inte kunnat finna, någon grund för att fastställa att det ifrågavarande stödet uppfyller villkoren för tillämpning av ett av de undantag som föreskrivs i artikel 92.3 i fördraget.

5 Av handlingarna i målet, och särskilt av de upplysningar som den belgiska regeringen lämnat på anmodan av domstolen, framgår att det ifrågavarande företaget är ett före detta familjeföretag som har befunnit sig i svårigheter sedan 1974 och som i slutet av 1978 uppvisade en förlust på 95 miljoner belgiska franc, medan dess aktiekapital endast uppgick till 4 miljoner belgiska franc. När dess vanligen anlitade bank vägrade att hjälpa till vände sig företaget till staten som gav det en garanti på 75 miljoner belgiska franc och senare, i april 1979, tillsköt nytt aktiekapital, varmed de erhöll en aktiepost på 70 %. Trots dessa åtgärder uppgick det samlade underskottet till 180 miljoner belgiska franc då företagets aktiekapital – även efter en omvärdering av företagets anläggningstillgångar och efter ianspråkstagande av företagets reserver – i augusti skrevs ner till noll. Genom att skjuta till nytt aktiekapital på 150 miljoner belgiska franc blev staten, nu företrädd av SRIW, ensam aktieägare i bolaget.

6 Inom ramen för den andra rekonstruktionen av kapitalet antogs en omstruktureringsplan vars mål dock inte uppnåddes eftersom företagets rörelseförluster uppgick till 20 miljoner belgiska franc 1980, 33 miljoner belgiska franc 1981 och 91 miljoner belgiska franc 1982. Vid tidpunkten för det omtvistade kapitaltillskottet utarbetades en ny omstruktureringsplan i syfte att sänka självkostnadspriserna, bl.a. genom att skära ner antalet anställda från 400 till omkring 225, och genom att öka företagets marknadsandel, särskilt genom att utveckla nya produkter och öka exporten till länder utanför gemenskapen.

Eftersom de finansiella målen för denna plan inte uppfylldes försattes företaget i konkurs i början av 1986.

7 På anmodan av domstolen har den belgiska regeringen lagt fram upplysningar om företagets omsättning samt omsättningens geografiska fördelning. Av detta framgår att omsättningen under perioden 1979–1982 varierade mellan 305 miljoner belgiska franc (1982) och 562 miljoner belgiska franc (1980) och att mellan 42 % och 54 % av omsättningen rörde export till andra medlemsstater medan exporten till tredje land varierade mellan 21 % och 40 %.

8 Till stöd för sin begäran om ogiltigförklaring har den belgiska regeringen i huvudsak åberopat tre grunder:

a) Felaktig tillämpning av artikel 92.1 i fördraget, eftersom det omtvistade kapitaltillskottet inte utgör ett stöd i den mening som avses i denna bestämmelse.

b) Felaktig tillämpning av artikel 92.1 och otillräcklig motivering, eftersom kommissionen i sitt beslut inte har visat hur detta kapitaltillskott påverkar handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider konkurrensen.

c) Åsidosättande av rätten till försvar, eftersom kommissionen inte delgav den belgiska regeringen de klagomål som inkommit från de medlemsstater och yrkessammanslutningar som deltog i det administrativa förfarandet.

a) Det omtvistade kapitaltillskottet

9 Den belgiska regeringen har gjort gällande att kommissionen, genom att förbjuda den belgiska staten att öka företagets kapital, har missgynnat staten i förhållande till en privat aktieägare. Det är normalt och legitimt att en aktieägare genom ytterligare kapitaltillskott stödjer ett företag som denne kontrollerar och som känner av övergående svårigheter, särskilt när detta tillskott är en del av en omstruktureringsplan som, såsom i förevarande fall, syftar till att lägga om företagets verksamheter till andra sektorer och till att utveckla verksamheter som leder till export till länder utanför gemenskapen.

10 Enligt kommissionen är staten inte förhindrad att i egenskap av aktieägare stödja ett företag. Den är dock, genom att göra detta, förpliktad att följa konkurrensreglerna, vilket tydligt framgår av artikel 90.1 i fördraget.

11 Före den omtvistade kapitalökningen hade den belgiska regeringen trots upprepade anmodningar från kommissionen inte lagt fram några upplysningar till kommissionen. Visserligen informerade denna regering senare kommissionen om att kapitaltillskottet var en del av en omstruktureringsplan med ovannämnda syften, men denna plan anmäldes aldrig till kommissionen inom ramen för förfarandet enligt artikel 93. Kommissionen fick inte kännedom om innehållet i denna plan förrän den belgiska regeringen på begäran av domstolen presenterade innehållet i planen strax före den muntliga förhandlingen. Den har för övrigt konstaterat att denna plan inte kunde göra företaget livskraftigt.

12 I avsaknad av andra informationskällor har kommissionen grundat sitt beslut på företagets ekonomiska resultat, som trots de tidigare kapitaltillskotten sedan länge varit negativa, och på SRIW:s årsberättelser i vilka företagets svårigheter beskrivs. Med hänsyn till det berörda företagets resultat och historiska utveckling fram till konkursen i januari 1986, har företaget endast kunnat överleva tack vare tillförsel av allmänna medel. Kommissionen har därför med rätta fastslagit att kapitaltillskottet utgjorde stöd i form av en statlig räddningsåtgärd eftersom företaget under dessa omständigheter inte kunde ha erhållit något som helst kapitaltillskott på den privata kapitalmarknaden eller från en privat aktieägare.

13 Det skall erinras om att enligt artikel 92.1 avser bestämmelserna i fördraget på detta område stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel "av vilket slag det än är". Av detta följer, vilket domstolen fastslagit i sin dom av den 14 november 1984 i målet 323/82, SA Intermills mot Kommissionen (Rec. s. 3809) att det inte går att göra en principiell skillnad mellan stöd som ges i form av lån och stöd som ges i form av förvärv av kapitalandel i ett företag. Båda stödformerna omfattas av förbudet i artikel 92 i fördraget när de villkor som anges i denna bestämmelse är uppfyllda.

14 För att kunna avgöra om en sådan åtgärd utgör ett statligt stöd är det lämpligt att tillämpa det kriterium som kommissionen har angett i sitt beslut – och som för övrigt inte ifrågasatts av den belgiska regeringen – som grundas på företagets möjligheter att anskaffa de ifrågavarande beloppen på de privata kapitalmarknaderna. Om det rör sig om ett företag vars aktiekapital uteslu-

tande innehas av staten, skall det särskilt bedömas om en privat aktieägare under liknande omständigheter, med beaktande av lönsamhetsutsikterna och oavsett alla sociala, regionalpolitiska och sektoriella överväganden, skulle ha skjutit till kapitalet i fråga.

15 Såsom den belgiska regeringen har hävdat kan en privat aktieägare rimligtvis skjuta till det kapital som behövs för att säkerställa ett företags överlevnad när det befinner sig i övergående svårigheter men som, i förekommande fall efter en omstrukturering, är i stånd att åter bli lönsamt. I förevarande fall handlar det däremot om ett företag som vid tidpunkten för kapitaltillskottet under flera år hade gått med avsevärda förluster i förhållande till sin omsättning, och vars överlevnad redan flera gånger hade tvingat fram en statlig rekonstruktion av det fullständigt förbrukade aktiekapitalet, och vars produkter måste avsättas på en marknad som kännetecknades av överproduktion.

16 I den mån den belgiska regeringen har gjort gällande att kapitaltillskottet var knutet till genomförandet av en plan för att omstrukturera företaget, skall det framhållas att det omtvistade beslutets lagenlighet skall bedömas i förhållande till de upplysningar som kommissionen förfogade över då beslutet antogs. Även om de belgiska myndigheterna i sin skriftväxling med kommissionen helt kort nämnde att det fanns en omstruktureringsplan, så underrättades kommissionen aldrig om innehållet i denna plan inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 93 i fördraget.

17 Med hänsyn till det ovan anförda följer att kommissionen, med beaktande av de upplysningar som den förfogade över vid den tidpunkten, med rätta har bedömt det föga sannolikt att företaget på de privata kapitalmarknaderna skulle ha kunnat anskaffa de belopp som var nödvändiga för dess överlevnad och att den därför har ansett att det ytterligare kapitaltillskottet från SRIW utgjorde ett statligt stöd.

18 Den belgiska regeringens första grund kan därför inte godtas.

b) Beslutets motivering och stödets verkningar

19 Den belgiska regeringen har gjort gällande att det omtvistade beslutet är ett schablonmässigt beslut som inte på något sätt gör det möjligt att sluta sig till att det förvärv av kapitalandel som ifrågasatts skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna eller snedvrida eller hota att snedvrida konkurren-

sen. Kommissionen har varken analyserat marknaden eller handeln med produkterna inom den relevanta sektorn och har inte heller tagit hänsyn till företagets export till tredje land eller företagets ringa storlek. Dessutom har kommissionen inte tagit hänsyn till att kapitaltillskottet beslutades av skäl som hade att göra med omstruktureringen av företaget i syfte att anpassa dess produktionskapacitet till nya marknader och för att minska dess kapacitet inom den traditionella sektorn för produktion av utrustning till livsmedelsindustrin. Den belgiska regeringen har gjort gällande att under dessa omständigheter kunde verkningarna av stödet på konkurrensen inom gemenskapen endast vara *minimala*. Genom denna grund bestrids därmed dels det omtvistade beslutets motivering, dels kommissionens bedömning av räckvidden av stödets verkningar.

20 Kommissionen har med hänvisning till artikel 5 i fördraget erinrat om den ömsesidiga förpliktelsen om samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen, och gjort gällande att beslutet, på grund av bristande upplysningar från den belgiska regeringen, inte kunde motiveras mer fullständigt. Kommissionen har bestritt att det finns en princip om *minimala* verkningar på området för stöd, och har hävdat att det inte finns anledning att ta hänsyn till företagets export till tredje land. Den avgörande faktorn består i att företagets produktion var bestämd för en marknad som kännetecknades av överkapacitet, vilket även föranledde andra företag inom gemenskapen att vända sig till samma tredje länder.

21 Vad beträffar motiveringen skall det erinras om att enligt domstolens fasta rättspraxis skall motiveringen av ett beslut som går någon emot göra det möjligt för domstolen att granska lagenligheten av beslutet samt ge den berörda personen nödvändiga upplysningar för att denne skall kunna veta om beslutet är välgrundat eller inte.

22 Trots att motiveringen är mycket kortfattad – vilket delvis beror på bristande samarbete från den belgiska regeringen – framgår det av denna att kommissionen, för att kunna fastställa att de båda ifrågavarande villkoren var uppfyllda, har stött sig på att det berörda företaget exporterade omkring 40 % av sin produktion till de andra medlemsstaterna, att den relevanta marknaden kännetecknades av överproduktion, och på den omständigheten att det stöd som beviljades företaget i detta sammanhang ledde till en minskning av dess finansiella kostnader i förhållande till dess konkurrenters kostnader. I brist på några som helst indikationer om motsatsen kunde kommissionen på grundval av dessa konstateranden dra den slutsatsen att det ifrågavarande stödet

påverkade handeln mellan medlemsstaterna och snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen i den mening som avses i artikel 92.1.

23 Vad beträffar kommissionens bedömning skall det tilläggas att de siffror som den belgiska regeringen lagt fram under rättegången vid domstolen har visat att denna slutsats inte alls vederläggs av den omständigheten att det var fråga om ett litet företag som försökte hitta nya avsättningsmarknader för sin produktion och sin export till tredje land.

24 Denna grund kan därför i sin helhet inte godtas.

c) Rätten till försvar

25 Den belgiska regeringen har gjort gällande att kommissionen för regeringen varken avslöjade identiteten av de parter som enligt det omtvistade beslutet delade kommissionens betänkligheter, eller innehållet i de klagomål som dessa parter hade inkommit med, vilket medförde att regeringen inte effektivt kunde förbereda sitt försvar. Genom detta agerande har kommissionen åsidosatt väsentliga formkrav i den mening som avses i artikel 173 i fördraget. Den belgiska regeringen har bestritt att skyldigheten att inte röja upplysningar, som rör de berörda företagen, innebär att hela det administrativa förfarandet skall omfattas av sekretess. Det är orimligt att en medlemsstat som berörs av ett förfarande som inletts med stöd av artikel 93 i fördraget skall erhålla färre upplysningar än ett tredje land som är föremål för ett förfarande mot subventioner inom ramen för kommissionens förordning nr 2176/84 av den 23 juli 1984 (EGT nr L 201, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

26 Kommissionen har gjort gällande att det på området för statligt stöd inte föreligger något kontradiktoriskt förfarande som kan jämföras med det som gäller för företag på området för konkurrensreglerna eller för tredje land på området för dumpning och subventioner. En formell underrättelse i ett stödförfarande syftar endast till att göra det möjligt för kommissionen att inhämta alla nödvändiga upplysningar för att bedöma stödens förenlighet med den gemensamma marknaden. Den berörda medlemsstaten åtnjuter ingen privilegierad ställning i ett förfarande enligt artikel 93.3.

27 I detta sammanhang skall det framhållas, vilket särskilt framgår av domstolens dom av den 13 februari 1979 i målet 85/76, Hoffman-La Roche mot

Kommissionen (Rec. s. 461) att iakttagandet av rätten till försvar är en grundläggande gemenskapsrättslig princip som skall säkerställas i varje förfarande som inleds mot en person och som kan leda till en rättsakt som går denna person emot, även när det inte föreligger regler för det ifrågavarande förfarandet. Det är fast rättspraxis att iakttagandet av rätten till försvar kräver att den person mot vilken kommissionen har inlett ett administrativt förfarande, under detta förfarande har lämnats tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt lämna sina synpunkter på riktigheten i och relevansen av de påstådda faktiska och andra omständigheterna, samt på de handlingar som ligger till grund för kommissionens påstående om att det föreligger en överträdelse av gemenskapsrätten.

28 Genom att i sitt beslut hänvisa till att regeringarna i två av medlemsstaterna samt två yrkessammanslutningar inom den ifrågavarande sektorn delar dess betänkligheter om det belgiska stödet, har kommissionen faktiskt gett intryck av att den har använt dessa handlingar till grund för sitt konstaterande att det ifrågavarande stödet inte var förenligt med den gemensamma marknaden och därför måste dras in.

29 I detta hänseende kan kommissionen inte åberopa att dessa handlingar innehåller upplysningar som omfattas av skyddet för affärshemligheter. Om den berörda medlemsstaten inte har lämnats tillfälle att yttra sig över dessa upplysningar kan kommissionen inte grunda sitt beslut på dessa upplysningar.

30 Det framgår dock av domstolens ovannämnda konstateranden angående den belgiska regeringens andra grund, att det omtvistade beslutet i tillräckligt hög grad grundas på objektiva uppgifter som det hänvisas till i motiveringen till beslutet, om vilka regeringen var fullständigt underrättad och beträffande vilka den lämnades tillfälle att yttra sig. Av detta följer att även utan de yttranden som kommissionen erhöll från berörda tredje parter under förfarandets gång, skulle beslutet inte ha kunnat bli annorlunda. Under dessa omständigheter kan själva den omständigheten, att kommissionen i sitt beslut hänvisade till dessa yttranden utan att ha lämnat den ifrågavarande medlemsstaten tillfälle att yttra sig över dem, inte berättiga en ogiltigförklaring av detta beslut.

31 Talan skall följaktligen ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnaderna

32 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet skall sökanden betala rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 juli 1986.

P. Heim
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande