DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

12. oktober 2000 *

I sag C-480/98,

Kongeriget Spanien ved statens advokat, R. Silva de Lapuerta, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent G. Rozet og R. Vidal Puig, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 1999/509/EF af 14. oktober 1998 om Spaniens støtte til virksomhederne i Magefesa-koncernen og deres efterfølgere (EFT 1999 L 198, s. 15),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne V. Skouris og J.-P. Puissochet (refererende dommer),

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. april 2000,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. juni 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. december 1998 har Kongeriget Spanien i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 1999/509/EF af 14. oktober 1998 om Spaniens støtte til virksomhederne i Magefesa-koncernen og deres efterfølgere (EFT 1999 L 198, s. 15, herefter »den anfægtede beslutning«).

Sagens baggrund

2 Magefesa-koncernen er en meget kendt producent i Spanien. Koncernens virksomheder og efterfølgere fremstiller husholdningsartikler, som f.eks. trykkogere, stegepander og grydelåg i rustfrit stål.

3 Indtil 1983 sad Magefesa-koncernen på en stor del af det spanske marked. Derefter begyndte koncernen at have finansielle vanskeligheder. Den opbyggede i 1984 et kompliceret netværk bestående af to holdingselskaber (Magefesa, som omfatter moderselskabet Magefesa og industrivirksomhederne Cunosa, Migsa, Indosa, Udala og Las Mimosas, samt Licasa, som omfatter Licasa Patrimonial, Gursa, Albersa, og Licasa Industrial) og derudover en erhvervssammenslutning af virksomheder (Agrupación de Empresas Magefesa, som omfatter flere af de ovennævnte selskaber: Magefesa, Cunosa, Migsa, Indosa og Gursa).

4 I slutningen af 1985 var Magefesa-koncernen på randen af konkurs og overdrog ledelsen til et privat konsulentfirma, Gestiber, for at undgå, at driften måtte opgives. Dette firma fremlagde et handlingsprogram, som bl.a. forudsatte en personalenedskæring og tildeling af støtte fra centralregeringen og de regionale

myndigheder i de selvstyrende regioner Baskerlandet, Cantabrien og Andalusien, hvor koncernens fabrikker lå. De nævnte selvstyrende regioners regeringer oprettede selv tre ad hoc-selskaber (Ficodesa, Gemacasa og Manufacturas Damma), som skulle kontrollere anvendelsen af støtten og garantere driften af Magefesa-koncernen, og dermed forhindre, at kreditorerne gjorde udlæg i disse virksomheders finansielle ressourcer og aktiver.

5 I 1987 modtog Kommissionen en klage over den statsstøtte, som var ydet Magefesa-koncernen. Kommissionen indledte proceduren i EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF) og erklærede ved beslutning 91/1/EØF af 20. december 1989 om støtte ydet i Spanien af centralregeringen og en række autonome regeringer til Magefesa, der producerer husholdningsartikler af rustfrit stål og mindre elapparater (EFT 1991 L 5, s. 18), følgende støtte ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet:

— lånegarantier på i alt 1 580 mio. ESP

— et lån på 2 085 mio. ESP, der var ydet på andre vilkår end markedsvilkårene

— et tilskud på 1 095 mio. ESP

— et anslået rentetilskud på 9 mio. ESP.

6 Ved samme beslutning blev den spanske regering anmodet om at trække lånegarantierne tilbage, om at konvertere lånet på særlig gunstige vilkår til et normalt lån og om at tilbagesøge tilskuddene.

7 I 1997 modtog Kommissionen syv klager vedrørende de fordele, som virksomhederne i Magefesa-koncernen havde opnået som følge af, at den støtte, som var blevet erklæret uforenelig med fællesmarkedet i 1989, ikke var blevet tilbagebetalt, og af, at virksomhederne ikke havde overholdt deres forpligtelser med hensyn til betaling af skatter og sociale bidrag. Kommissionen indledte herefter proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, med hensyn til den støtte, som var blevet ydet til disse virksomheder eller deres efterfølgere siden 1989 (jf. meddelelse 97/C 330/02 — EFT 1997 C 330, s. 2).

8 Da Kommissionen modtog klagerne, var nogle af koncernens virksomheder blevet erklæret konkurs (Magefesa, Indosa og Cunosa), medens andre var inaktive (Migsa, og Gursa). For så vidt angik ad hoc-selskaberne var Ficodesa blevet erklæret konkurs, medens Gemacasa og Manufacturas Damma var inaktive. Erhvervssammenslutningen Agrupación de Empresas Magefesa var blevet opløst. Endvidere havde Indosa's kurator oprettet selskabet CMD (Compañía de Menaje Doméstico) med henblik på at afsætte virksomhedens produktion. Indosa var den eneste af koncernens industrivirksomheder, der stadig var aktiv. Tidligere ansatte i de tre andre produktionsvirksomheder (Cunosa, Migsa og Gursa) havde oprettet selskaberne LCC, Idisur og Vitrinor.

9 Ved afslutningen af proceduren erklærede Kommissionen ved den anfægtede beslutning, som blev vedtaget den 14. oktober 1998, meddelt den spanske regering den 29. oktober 1998 og offentliggjort den 30. juli 1999, den støtte, der var ydet i form af den fortsat manglende betaling af skatter og sociale bidrag, ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet:

— for Indosa's og Cunosa's vedkommende indtil deres konkurserklæring

— for Migsa's og Gursa's vedkommende frem til selskabernes indstilling af deres aktiviteter

— for Indosa's vedkommende efter konkurserklæringen frem til maj 1997.

10 Ved beslutningen blev de spanske myndigheder pålagt at træffe de fornødne foranstaltninger for at tilbagesøge støtten hos støttemodtagerne, og det blev fastsat, at de tilbagebetalingspligtige beløb skulle omfatte renter beregnet fra datoen for støttens udbetaling indtil den faktiske tilbagebetaling.

11 Det er denne beslutning, Kongeriget Spanien har påstået annulleret.

Anbringenderne

12 Til støtte for sin påstand har Kongeriget Spanien påberåbt sig fire anbringender, som vedrører henholdsvis tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87, stk. 2, EF), tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, manglende begrundelse af den anfægtede beslutning, og at der ikke kan kræves renter.

Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 1

13 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at når Kommissionen har anset Indosa's, Cunosa's, Migsa's og Gursa's manglende betaling af visse bidrag til den sociale sikring og statskassen som en støtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, har den anvendt traktatens artikel 92, stk. 1, forkert. Ifølge Kongeriget Spanien er dette forhold en følge af anvendelsen af en generel ordning, som finder anvendelse på enhver virksomhed, som er i betalingsstandsning eller har stiftet gæld hos disse organer, idet en offentlig eller privat kreditor ikke har pligt til at indgive konkursbegæring mod eller anmode om opløsning af en sådan virksomhed. Eftersom Indosa, Cunosa, Migsa og Gursa ikke har fået eftergivet nogen gæld, og de pågældende myndigheder har udnyttet alle retsmidler med henblik på at inddrive deres gæld, har virksomhederne ikke opnået nogen fordele ved ydelse af statsmidler.

14 Kommissionen er derimod af den opfattelse, at det ikke er den spanske ordning, der er omtvistet i denne sag, men den omstændighed, at virksomhederne i Magefesa-koncernen konsekvent har undladt at betale visse af deres gældsposter. Ifølge Kommissionen har de spanske myndigheder ikke udnyttet alle retsmidler for at opnå, at disse gældsposter blev betalt.

15 I medfør af traktatens artikel 92, stk. 1, 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 samhandelen mellem medlemsstaterne.

16 I fast retspraksis antages det, at artikel 92, stk. 1, ikke sondrer under hensyn til grundene til eller hensigten med de statslige interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger (jf. navnlig dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod

Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 27, og af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 20).

17 Det forhold, at den nationale ordning, som påberåbes af den spanske regering, finder anvendelse på enhver virksomhed, som er i betalingsstandsning eller har gæld hos den sociale sikring eller statskassen, er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at de af myndighederne trufne foranstaltninger vedrørende de pågældende virksomheder ikke kan kvalificeres som støtte, således som dette udtryk er anvendt i traktatens artikel 92.

18 Det bemærkes, som Domstolen også har fastslået i præmis 36 i dom af 1. december 1998 (sag C-200/97, Ecotrade, Sml. I, s. 7907), som vedrørte den italienske ordning med særlig administration af større kriseramte virksomheder, at det eventuelle tab af skatteindtægter, som anvendelsen af ordningen om betalingsstandsning og konkurs ville medføre for staten, ikke i sig selv kan begrunde, at den nævnte ordning kvalificeres som støtte. En sådan konsekvens er uadskilleligt forbundet med enhver retlig ordning, der fastsætter rammerne for forholdet mellem en insolvent virksomhed og alle dennes kreditorer, uden at man heraf automatisk kan udlede, at der består en supplerende økonomisk byrde, der direkte eller indirekte bæres af de offentlige myndigheder, og som giver de berørte virksomheder en bestemt fordel (jf. i denne retning dom af 17.3.1993, sag C-72/91, Sloman Neptun, Sml. I, s. 887, præmis 21).

19 Derimod kan en sådan fordel følge af, at de pågældende myndigheder under særlige omstændigheder har, eller som Kommissionen har gjort opmærksom på, ikke har truffet foranstaltninger.

20 Imidlertid fremgår det af sagens akter, at trods den spanske regerings forsikring om, at myndighederne har udnyttet alle retsmidler med henblik på at få virksomhederne i Magefesa-koncernen til at betale deres gæld, har de pågældende

virksomheder kunnet fortsætte deres virksomhed i flere år uden at opfylde deres fiskale og sociale forpligtelser. Selv om nogle af virksomhederne er blevet erklæret konkurs på begæring af private og ikke offentlige kreditorer, har en af dem, Indosa, åbenbart betingelsesløst, med kreditorernes samtykke og uden retlig indgriben, kunnet fortsætte sin virksomhed efter at være blevet erklæret konkurs, og den har af denne grund akkumuleret ny gæld, hvoraf den kun har betalt en meget lille del.

21 Kommissionen finder herefter, under hensyn til de særlige forhold i den foreliggende sag, med rette at have fastslået, at den omstændighed, at Indosa, Cunosa, Migsa og Gursa ikke har betalt skat og sociale bidrag i det i den anfægtede beslutning angivne tidsrum, udgjorde støtte, som er ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, jf. traktatens artikel 92, stk. 1.

22 Det følger heraf, at det første anbringende må forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

23 Den spanske regering har gjort gældende, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har tilsidesat retssikkerhedsprincippet ved at erklære en støtte ulovlig, som den ikke kender størrelsen af, og kræve støtten tilbagebetalt uden at vide, hvilket beløb der skal tilbagebetales.

24 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke efterlader nogen tvivl om, hvilke foranstaltninger der udgør den pågældende

støtte, og hvilket tidsrum den er blevet ydet i. Kommissionen har desuden påpeget, at den ikke har pligt til at fastsætte, hvilket støttebeløb som skal tilbagebetales, når der ved beregningen af støtten skal tages hensyn til forhold, som er fastsat i den nationale lovgivning.

25 Det bemærkes i den forbindelse, at ingen bestemmelse i fællesskabsretten kræver, at Kommissionen, når den fastslår, at en støtte, som er erklæret uforenelig med fællesmarkedet, skal tilbagebetales, skal fastsætte den nøjagtige størrelse af det tilbagebetalingspligtige støttebeløb. Det er tilstrækkeligt, at Kommissionens beslutning indeholder anvisninger, hvorved beslutningens adressat uden overdrevne vanskeligheder, selv kan fastslå beløbet (jf. dom af 13.7.1988, sag 102/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 4067, præmis 33).

26 Kommissionen kan således lovligt blot fastslå, at den omhandlede støtte skal tilbagebetales, og overlade det til de nationale myndigheder at beregne den nøjagtige størrelse af den tilbagebetalingspligtige støtte, når denne beregning, som i det foreliggende tilfælde, kræver, at der tages hensyn til afgifts- og socialsikringsordninger, hvis bestemmelser er udformet i henhold til den gældende nationale lovgivning.

27 Det andet anbringende må derfor forkastes.

Anbringendet om, at den anfægtede beslutning ikke er begrundet

28 Den spanske regering har gjort gældende, at Kommissionen i den anfægtede beslutning ikke har angivet, hvorledes fire virksomheders manglende betaling af

visse ikke nærmere bestemte beløb til statskassen og den sociale sikring — hvoraf to er i betalingsstandsning, og de to andre er inaktive — kan påvirke samhandelen inden for Fællesskabet, fordreje konkurrencen og udgøre en offentlig støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet.

29 Kommissionen har gjort gældende, at selv hvis den har foretaget et ufuldstændigt skøn over størrelsen af den ydede støtte, indeholder den anfægtede beslutning en angivelse af, hvilke beløb der i hvert enkelt tilfælde skal betales, og som således klart er i stand til at påvirke konkurrencen.

30 Hertil bemærkes, at det fremgår af den anfægtede beslutning, at Kommissionen i afsnit VII, »Retlig vurdering«, i betragtningerne til beslutningen, har foretaget en vurdering af, hvorledes virksomhederne i Magefesa-koncernens aktiviteter påvirkede markedet for husholdningsartikler og samhandelen inden for Fællesskabet på dette område. Den har nøje redegjort for de faktiske betingelser for tilbagebetaling af den støtte, der var blevet erklæret uforenelig med fællesmarkedet ved beslutning 91/1, og karakteren af den nye støtte, som var blevet ydet efter denne beslutning, samt grundene til, at sidstnævnte støtte ikke kunne henføres under de undtagelser, der er fastsat i traktaten og i Kommissionens meddelelse 94/C 368/05, der har titlen »Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder« (EFT 1994 C 368, s. 12). Herved har Kommissionen givet en tilstrækkelig begrundelse for sin beslutning om at erklære den omtalte støtte ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.

31 Det følger heraf, at det tredje anbringende må forkastes.

Anbringendet om, at der ikke kan opkræves renter

32 Den spanske regering har gjort gældende, at det ikke inden for rammerne af forpligtelsen til at tilbagesøge den omtvistede støtte kan kræves, at virksomheder, som er i betalingsstandsning, skal betale renter. Faktisk er det fastslået i Domstolens praksis, at tilbagesøgningen af en ulovlig støtte skal ske i henhold til de processuelle regler i national ret. I medfør af den spanske handelslov kan der imidlertid ikke kræves renter af gæld stiftet af virksomheder, der er i betalingsstandsning.

33 Kommissionen har anført, at den spanske handelslov ikke er til hinder for, at der opkræves renter for så vidt angår virksomhederne Migsa og Gursa, som ikke er erklæret konkurs, og heller ikke for opkrævning af de renter, der var forfaldet, da Indosa og Cunosa gik konkurs. Kommissionen har desuden påpeget, at loven ikke er til hinder for, at der opkræves renter af de skatter og sociale bidrag, som er forfaldet, efter at Indosa blev erklæret konkurs, idet selskabet skal betale disse skatter og bidrag som følge af fortsættelsen af dets virksomhed. Under alle omstændigheder er Kommissionen af den opfattelse, at forpligtelsen til at tilbagesøge den ulovlige støtte er en materiel og ikke en processuel forholdsregel, som bør have forrang for enhver herimod stridende national bestemmelse, og at det fremgår af retspraksis, at tilbagebetalingen af de omtvistede beløb med renter, er det eneste egnede middel til at fjerne de fordrejninger, den ydede støtte har medført.

34 Hertil bemærkes, at selv om tilbagesøgningen af en ulovligt udbetalt støtte har til formål at genoprette situationen fra før ydelsen af støtten og i princippet skal ske i henhold til de relevante processuelle bestemmelser i national ret, skal disse bestemmelser dog anvendes på en sådan måde, at den efter fællesskabsretten krævede tilbagesøgning ikke gøres praktisk umulig (jf. dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 61).

35 I henhold til retspraksis er formålet om at genoprette den tidligere situation imidlertid opnået, når den pågældende støtte, eventuelt med tillæg af morarenter, er blevet tilbagebetalt af støttemodtageren, idet denne ved tilbagebetalingen jo

mister den fordel, han havde opnået i forhold til sine konkurrenter (jf. dom af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, præmis 26 og 27). Det bemærkes i denne sammenhæng, at såfremt der ikke opkræves renter af den ulovligt ydede støtte i forbindelse med tilbagesøgningen af støtten, opnår støttemodtageren en yderligere økonomisk fordel, nemlig i form af et rentefrit lån.

36 I de nationale bestemmelser, som finder anvendelse i den foreliggende sag, er det imidlertid fastsat, at der ikke beregnes renter af fordringer på virksomheder, der er erklæret konkurs, fra konkurserklæringen. En sådan bestemmelse, som er berettiget ud fra kreditorernes fælles interesse i, at den konkursramte virksomhed ikke pålægges yderligere forpligtelser, som kan forværre virksomhedens situation, finder anvendelse på alle kreditorer, private såvel som offentlige, i alle procedurer af denne art.

37 I betragtning af det formål, som forfølges med de pågældende bestemmelser, den manglende forskelsbehandling med hensyn til deres anvendelse og den omstændighed, at de kun omfatter renter, som er forfaldet efter konkurserklæringen, af den ulovlige støtte, der er ydet før konkurserklæringen, kan de ikke antages at gøre den efter fællesskabsretten krævede tilbagesøgning praktisk umulig.

38 Selv om Kommissionen under disse omstændigheder i den anfægtede beslutning med rette har krævet, at de tilbagebetalingspligtige beløb skulle omfatte renter fra tidspunktet for ydelsen af støtten, indtil støtten faktisk tilbagebetales, er det med urette, at Kommissionen — under hensyn til de pågældende spanske bestemmelser — ikke har undtaget de renter, som er forfaldet, efter at Indosa og Cunosa er erklæret konkurs, af den ulovlige støtte, der er ydet før konkurserklæringen.

39 Den anfægtede beslutning må derfor annulleres, for så vidt som det heri er fastsat, at de tilbagebetalingspligtige beløb skal omfatte renter, som er forfaldet, efter at Indosa og Cunosa er erklæret konkurs, af den ulovlige støtte, der er ydet før konkurserklæringen. I øvrigt frifindes Kommissionen.

Sagens omkostninger

40 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kongeriget Spanien har i det væsentlige tabt sagen og pålægges derfor at bære sine egne omkostninger og at betale tre fjerdedele af Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Kommissionens beslutning 1999/509/EF af 14. oktober 1998 om Spaniens støtte til virksomhederne i Magefesa-koncernen og deres efterfølgere**

annulleres, for så vidt som det heri er fastsat, at de tilbagebetalingspligtige beløb skal omfatte renter, som er forfaldet, efter at Indosa og Cunosa er erklæret konkurs, af den ulovlige støtte, som er ydet før konkurserklæringen.

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.**

3) **Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger og betaler tre fjerdedele af de omkostninger, der er afholdt af Kommissionen.**

Gulmann Skouris Puissochet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. oktober 2000.

R. Grass

Justitssekretær

C. Gulmann

Formand for Sjette Afdeling