FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 9. juli 1998 *

1. Kongeriget Spanien har i den foreliggende sag nedlagt påstand om, at Kommissionens beslutning 97/21/EKSF, EF af 30. juli 1996 om statsstøtte til Compañía Española de Tubos por Extrusión SA, Llodio (Álava) [1] annulleres.

De faktiske omstændigheder og den nationale lovgivning

2. La Compañía Española de Tubos por Extrusión SA (herefter »Tubacex«) er et privat selskab med hjemsted i Llodio (Álava), hvis speciale er fremstilling af sømløse stålrør. Det har et datterselskab i Amurrio (Álava), Acería de Álava, der fremstiller stål.

Efter længere tids alvorlige finansielle problemer erklærede Tubacex sig i juni 1992 for midlertidigt insolvent og standsede sine betalinger i overensstemmelse med gældende spansk lov på området [2]. Derefter henvendte arbejdstagerne i begge virksomheder sig til Fondo de Garantía Salarial (herefter »Fogasa«) med anmodning om betaling af deres løntilgodehavender. Fogasa er et uafhængigt organ under Arbejds- og Socialministeriet og finansieres af virksomhederne. Det er dette organs opgave at udbetale løn til lønmodtagere, der ikke har fået betaling på grund af virksomhedens konkurs eller økonomiske vanskeligheder [3]. De pågældende virksomheder skal senere tilbagebetale disse beløb til Fogasa [4]. I artikel 32, stk. 1, i det kongelige dekret 505/1985 bestemmes det: »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 bevarelse af arbejdspladser. Tilbagebetalinger kan omlægges mod tillæg af renter efter den gældende lovbestemte rentesats.«

De kriterier, der gælder for Fogasa's virke, er fastlagt i Arbejds- og Socialministeriets bekendtgørelse af 20. august 1995, hvorefter dets indsats skal ske »inden for rammerne af den nødvendige handlefrihed under hensyntagen til det enkelte tilfældes særlige omstændigheder«. Bekendtgørelsens artikel 2, stk. 1, fastsætter, inden for hvilke

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT 1997 L 8, s. 14.

2 — Betalingsstandsningen blev ophævet i oktober 1993 efter aftale med kreditorerne. Indholdet af aftalen var i det væsentlige, at gælden skulle indfries gennem udstedelse af konvertible obligationer.

3 — Jf. artikel 33 i Estatuto de los Trabajadores (den spanske arbejdstagervedtægt) og artikel 2, stk. 1, i det kongelige dekret 505/1985 af 6.3.1985 om Fogasa's organisation og virke.

4 — Jf. artikel 33, stk. 4, i arbejdstagervedtægten og artikel 2, stk. 4, i det kongelige dekret 505/1985.

frister Fogasa kan fordele virksomhedernes udeståender. artikel 3 om sikkerhedsstillelse bestemmer, at der bør kræves en »tilstrækkelig garanti«. Ifølge artikel 6, stk. 3, kan Fogasa ligeledes afvise en ansøgning om afdragsordning og ratemæssig tilbagebetaling.

3. Inden for de retlige rammer, som jeg her har beskrevet, indgik Fogasa på den ene side og Tubacex og Acería de Álava på den anden side den 10. juli 1992 en aftale, hvorefter Fogasa udbetalte skyldig løn til virksomhedernes ansatte, i alt 444 327 300 ESP, mens Tubacex og Acería de Álava forpligtede sig til at tilbagebetale dette beløb med tillæg af 211 641 186 ESP i rente. Tilbagebetalingsperioden var aftalt til otte år, og rentesatsen var fastsat til 10%. Aftalen blev revideret to gange [5], og blev den 10. marts 1994 erstattet af en ny aftale, der igen blev ændret den 3. oktober 1994 [6].

4. De aftaler, der blev indgået mellem Tubacex og Acería de Álava på den ene side og socialsikringshovedkassen på den anden side for så vidt angår gældsomlægning og opdeling af kassens tilgodehavende hos virksomhederne for skyldige sociale bidrag, skal herefter betragtes nærmere.

Aftalerne har hjemmel i artikel 20 i den generelle lov om social sikring (Ley General de la Seguridad Social), hvori det hedder:

»1. Der kan bevilges en afdragsordning eller en ratemæssig betaling af skyldige socialsikringsbidrag, eller det kan bestemmes, at disse bidrag forhøjes.

...

3. En afdragsordning eller en ratemæssig betaling af skyldige socialsikringsbidrag kan indrømmes i de former og på de vilkår, som fastsattes af Arbejds- og Socialministeriet, under hensyn til hver enkelt sags særlige omstændigheder.«

5 — Efter den første ændring den 8.2.1993 androg de skyldige beløb henholdsvis 376 194 837 ESP i hovedstol, med tillæg af 183 473 133 ESP i rente, der skulle tilbagebetales i seksten halvårlige rater, der forrentedes med 9%. Ved den anden ændring af 16.2.1994 fastsattes hovedstolen til 372 000 000 ESP, med tillæg af 154 138 830 ESP i rente, der skulle tilbagebetales med tillæg af 9% i rente.

6 — Ifølge aftalen af 10.3.1994 androg hovedstolen 465 727 750 ESP og renten 197 580 900 ESP. Renten var fastsat til 9%. I henhold til aftalen af 3.10.1994 skulle der over otte år tilbagebetales et beløb på henholdsvis 469 491 521 ESP i hovedstol, med tillæg af 205 335 378 ESP i rente. Der skulle først betales renter de sidste tre år og afdrag for så vidt angik 70% af hovedstolen skulle først finde sted fra den 30.12.1998 at regne.

Skyldige afdrag skal tilbagebetales med tillæg af morarente, 20% [7].

Vilkårene for en afdragsordning eller en ratemæssig betaling er fastsat i det kongelige dekret 1517/1991 af 11. oktober 1991. Artikel 39 i dekretet, der bærer overskriften »Forvaltningens skønsmæssige beføjelser«, bestemmer: »Tilladelse til at afdrage skyldige sociale sikringsbeløb meddeles efter forvaltningens skøn, hvorved der kan stilles krav om en tilstrækkelig sikkerhed på de betingelser, der er fastsat i artikel 30 i nærværende kongelige dekret ...«

Dekretets artikel 41, der har overskriften »Former, betingelser og virkemåder« bestemmer:

»1. De gældsomlægninger og opdeling af bidragene, som artikel 40 omhandler, kan indrømmes i den form og på de vilkår og under de betingelser, som fastsættes af Arbejds- og Socialministeriet.

2. Under alle omstændigheder sker afdragsordningen eller den ratemæssige gældsindfrielse til socialsikringskassen mod tilskrivning af renter efter den gældende lovbestemte rentesats fra den dato, hvor afdragsordningen eller den ratemæssige gældsindfrielse træder i kraft, indtil betaling sker ...«

Gennemførelsesbestemmelserne til det kongelige dekret 1517/1991 blev fastsat ved bekendtgørelse af 8. april 1992. Til brug for nærværende gennemgang skal jeg herved navnlig henlede opmærksomheden på bekendtgørelsens artikel 11, hvorefter: »Socialsikringshovedkassen kan skønsmæssigt indrømme afdragsordninger eller opdeling af gæld vedrørende skyldige beløb til forvaltningsorganer eller almindelige tjenestegrene inden for den sociale sikringsordning.«

5. Tubacex havde i forhold til socialsikringskassen en længere række gældsposter, der blev reguleret ved aftalen om ophævelse af betalingsstandsningen i oktober 1993 [8]. Inden for rammerne af denne aftale blev også betalingsstandsningen hævet. Efter indgåelsen af aftalen stoppede virksomhederne betalingen af bidrag til socialsikringskassen, hvorved der blev oparbejdet en ny gæld for Tubacex på 1 156 601 560 ESP og for Acería de Álava på 255 325 925 ESP. I henhold til artikel 27 i den generelle lov om social sikring forhøjedes gælden med morarenter [9].

7 — Jf. artikel 27 i den generelle lov om social sikring.

8 — Aftalen er omtalt ovenfor i fodnote 2.

9 — Morarenterne androg for Tubacex' vedkommende 253 335 669 ESP og for Acería de Álava's vedkommende 49 083 697 ESP. Tillagt hovedstolen giver dette i alt en samlet gæld på 1 409 957 329 ESP for Tubacex' vedkommende og på 274 409 604 ESP for Acería de Álava.

Den 25. marts og 2. april 1994 indgik socialsikringshovedkassen aftaler med Tubacex og med Acería de Álava om tilbagebetaling af de anførte beløb. Parterne enedes om en nærmere afdragsordning og ratemæssig tilbagebetaling af gælden i overensstemmelse med de førnævnte bestemmelser. Ved de to aftaler var det fastsat, at der skulle betales 9% i rente af hovedstolen [10].

Den anfægtede beslutning

6. Efter en foreløbig undersøgelse traf Kommissionen den 30. juli 1996 den anfægtede beslutning. Artikel 1 i denne beslutning lyder:

»De foranstaltninger, Kongeriget Spanien traf til fordel for Compañía Española de Tubos por Extrusión SA (Tubacex) og Acería de Álava, indeholdt elementer af ulovlig statsstøtte og er uforenelige med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 92 og beslutning nr. 3855/91/EKSF, eftersom den anvendte rentesats var lavere end den gældende markedsrente. Der er tale om følgende foranstaltninger:

1) den kreditaftale, der blev indgået den 10. juli 1992 mellem Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), Tubacex og Acería de Álava, om en hovedstol på i alt 444 327 300 ESP, ændret ved aftaler af 8. februar 1993 og 16. februar 1994 (der omfattede en hovedstol på henholdsvis 376 194 872 ESP og 372 000 000 ESP)

2) den kreditaftale, der blev indgået den 10. marts 1994 mellem FOGASA, Tubacex og Acería de Álava, om en hovedstol på i alt 465 727 750 ESP, ændret ved aftale af 3. oktober 1994 om en hovedstol på i alt 469 491 521 ESP

3) den aftale, der blev indgået den 25. marts 1994 mellem socialsikringskassen (Seguridad Social) og Acería de Alava, om omlægning af gæld på 274 409 604 ESP

10 — Den første aftale vedrørte Acería de Álava's gæld, der beløb sig til 274 409 604 ESP; denne gældspost skulle tilbagebetales progressivt over en periode på fem år med 51% af beløbet til forfald det femte år. Den anden aftale vedrørte Tubacex' gæld på 1 409 957 329 ESP og indeholdt tilsvarende betingelser som for Acería de Álava's vedkommende.

4) den aftale, der blev indgået den 12. april 1994 mellem socialsikringskassen og Tubacex, om omlægning af gæld på 1 409 957 329 ESP.«

Ifølge artikel 2 i den anfægtede beslutning »fjerner [Kongeriget Spanien] de støtteelementer i foranstaltningerne, der er indeholdt i de i artikel 1 nævnte foranstaltninger, ved at trække dem tilbage eller anvende den normale markedsrente med virkning fra det tidspunkt, hvor FOGASA oprindelig ydede lånene, og hvor omlægningen af gælden til socialsikringskassen efter betalingsstandsningen blev bevilget, og kræver det beløb tilbagebetalt, der svarer til forskellen mellem denne rentesats og den rentesats, der faktisk blev anvendt frem til datoen for støttens ophør ...«

Kongeriget Spanien har med nærværende søgsmål anfægtet denne beslutning. Navnlig kritiseres Kommissionens vurdering, i det omfang den har anset de betingelser, som Fogasa har indrømmet ved tilbagebetalingen, samt virksomhedernes ratemæssige tilbagebetaling til socialsikringskassen, for statsstøtte.

Den påståede tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 118

7. Kongeriget Spanien har for det første gjort gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med traktatens artikel 118 [11]: De foranstaltninger, som Kommissionen har anset for statsstøtte, er efter Spaniens opfattelse i virkeligheden ordninger af arbejdsretlig art, nærmere bestemt vedrørende den sociale sikringsordning, der er et område, der henhører under medlemsstaternes enekompetence, og hvor Kommissionen alene udøver en forslagsstillende og samordnende funktion. Særligt er Fogasa's opgaver begrænset til at udbetale arbejdstagerne de lønninger, som ikke er blevet betalt af virksomheden, hvorved den virker som »løngaranti« og indgår som en integreret del af arbejdsaftalens betingelser. Hvad angår inddrivelsen af virksomhedernes gæld til socialsikringshovedkassen reguleres spørgsmålet i den generelle lov om social sikring; det drejer sig følgelig om en socialsikringsordning, der regulerer, hvorledes de forpligtelser, som følger af denne lov, skal betales.

11 — Ifølge denne bestemmelse »... fremmer Kommissionen samarbejdet mellem medlemsstaterne på det sociale område, navnlig i spørgsmål vedrørende:
— beskæftigelse
— arbejdsretten og arbejdsvilkårene
— den almindelige og videregående faglige uddannelse
— social sikring
— forebyggelse af arbejdsulykker og erhvervssygdomme
— sundhedsforskrifter for arbejde
— organisationsretten og retten til kollektive forhandlinger mellem arbejdsgiverne og arbejdstagere.
Med henblik herpå skal Kommissionen i nær kontakt med medlemsstaterne foretage undersøgelser, afgive udtalelser og tilrettelægge samråd både med hensyn til spørgsmål af national karakter og til spørgsmål af interesse for internationale organisationer.
Kommissionen hører Det Økonomiske og Sociale Udvalg, inden den afgiver de i denne artikel omhandlede udtalelser.«

Kongeriget Spanien gør således i det væsentlige gældende, at Kommissionen har tilsidesat traktatens artikel 118, idet den har sidestillet foranstaltninger, der henhører under området for social sikring, med statsstøtte. Denne argumentation finder jeg imidlertid ikke overbevisende. Som Kommissionen med rette har anført i sine skriftlige indlæg vedrører de elementer, der i den anfægtede beslutning fastslås at udgøre statsstøtte, således ikke Fogasa's eller socialsikringshovedkassens intervention som sådan, men de betingelser for tilbagebetaling af de beløb, som virksomhederne skal udrede til disse organer, herunder nærmere den omstændighed, at hovedstolene forrentes med den lovpligtige rente og ikke med markedsrenten. Som medgivet af Kommissionen er forholdet med andre ord det, at hverken Fogasa's udlæg af løn eller afdragsordningen i forhold til socialsikringshovedkassen i sig selv er blevet anset for statsstøtte. Støtteelementet ligger derimod i den omstændighed, at virksomhederne begunstiges i forbindelse med deres tilbagebetaling af de udlagte beløb eller indrømmelsen af afdragsordningen, idet de har fordelen af en rentesats, der er fastsat til den lovbestemte rente, dvs. en rentesats, der er lavere end markedsrenten.

Den anfægtede beslutning er følgelig på ingen måde i strid med traktatens artikel 118: Den angår ikke Fogasa's eller socialsikringshovedkassens intervention og griber heller ikke ind i den »sociale funktion«, som påhviler disse organer, men vedrører blot de finansielle forhold mellem disse og virksomhederne. For det andet har Domstolen allerede anset nationale foranstaltninger på området social sikring for støtte. Det er således fast praksis, at »artikel 92, stk. 1, således ikke sondrer under hensyn til grundende til eller hensigten med de statslige interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger (dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 27). Den omstændighed, at [...] interventioner har et socialt formål, kan derfor ikke uden videre medføre, at de falder uden for begrebet statsstøtte i traktatens artikel 92« [12]. Det fremgår således af den anførte praksis, at den omstændighed, at Fogasa's og socialsikringshovedkassens interventioner angiveligt har social karakter, i modsætning til Kongeriget Spaniens argumentation, ikke er tilstrækkelig til at udelukke, at traktatens artikel 92 kan finde anvendelse.

De anfægtede foranstaltningers generelle karakter

8. Kongeriget Spanien har endvidere gjort gældende, at betingelserne i traktatens artikel 92 for at anse Fogasa's og socialsikringshovedkassens interventioner for statsstøtte ikke er opfyldt. Dette sigter navnlig på påstanden om, at støtteelementerne ligger i, at den lovbestemte rentesats finder anvendelse på virksomhedernes tilbagebetalingsforpligtelse i stedet for den sædvanligt anvendte markedsrente. Det er den spanske regerings opfattelse, at denne rente, der er fastsat ved lov, udgør en generel bestemmelse, der kan finde anvendelse på enhver virksomhed, der kontraherer med Fogasa og socialsikringshovedkassen. Med andre ord ville den foreliggende statslige intervention kunne ske i forhold til en hvilken som helst virksomhed, og begunstiger derfor ikke »visse virksomheder eller visse produktioner«, som det kræves efter traktatens artikel 92, stk. 1.

12 — Jf. dom af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 20 og 21.

Denne argumentation finder jeg imidlertid heller ikke overbevisende. Det er ubestridt, at foranstaltninger af generel karakter ikke er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92. Domstolen har imidlertid allerede tidligere fastslået, at selv foranstaltninger, der umiddelbart forekommer anvendelige på alle virksomheder, i et vist omfang kan være selektive, og følgelig må anses for foranstaltninger, der har til formål at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner. Dette vil navnlig være tilfældet, når den forvaltning, der skal anvende en generel bestemmelse, er tillagt et vist frit skøn ved anvendelsen af retsakten. I dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen fandt Domstolen således, at den omtvistede nationale ordning »kan stille visse virksomheder gunstigere end andre og dermed opfylder betingelserne for, at der foreligger en statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, da det pågældende nationale organ råder [...] over en skønsbeføjelse, som giver den mulighed for at afpasse den finansielle intervention efter forskellige hensyn« [13].

Af denne retspraksis fremgår følgelig, at den omstændighed, at forvaltningen er tillagt en skønsmæssig vurdering, udelukker, at der er tale om en foranstaltning af generel rækkevidde. Som Kommissionen med rette har anført, er der i den konkrete sag ligeledes tale om et sådant frit skøn. Dette fremgår udtrykkeligt af de bestemmelser, der regulerer henholdsvis Fogasa's og socialsikringshovedkassens aktiviteter. Arbejds- og Socialministeriets bekendtgørelse af 20. august 1995 angiver dels de generelle kriterier, som Fogasa skal respektere, samtidig med at det fastslås, at Fogasa's indsats skal ske »inden for rammerne af den nødvendige handlefrihed under hensyntagen til det enkelte tilfældes særlige omstændigheder«. Bekendtgørelsens artikel 2, stk. 1, fastsætter, inden for hvilke frister Fogasa kan fordele virksomhedernes udestående; Fogasa kan således afgøre frit, hvilken frist, der skal indrømmes virksomheden med henblik på tilbagebetaling. Et andet aspekt af interventionens skønsmæssige karakter kan endvidere udledes af bekendtgørelsens artikel 3, der omhandler sikkerhedsstillelse, hvorefter der bør kræves en »passende garanti«. Endelig kan Fogasa ifølge artikel 6, stk. 3, afslå enhver begæring om afdragsordning eller ratemæssig tilbagebetaling af gælden. Hvad endelig socialsikringshovedkassen angår følger dens frie skøn udtrykkeligt af selve den retlige ramme. Artikel 39, stk. 1, (der bærer overskriften »Forvaltningens skønsmæssige beføjelser«) i det kongelige dekret 1517/1991 bestemmer, at »indrømmelse af en afdragsordning ... sker *efter et skøn*« [14].

Der er således overladt Fogasa og socialsikringshovedkassen et frit skøn i deres virke; denne skønsmæssige beføjelse vedrører ikke fastsættelsen af rentesatsen — idet rentesatsen er den lovbestemte rente — men udformningen af de enkelte elementer i interventionen. Dette er ifølge Domstolens praksis tilstrækkeligt til at udelukke, at der er tale om interventioner af generel karakter, der falder uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1.

13 — Jf. ovennævnte dom i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 24. I denne dom bemærkede Domstolen, at det pågældende nationale organ »råder (...) over en skønsbeføjelse, som giver den mulighed for at afpasse den finansielle intervention efter forskellige hensyn, såsom navnlig valget af begunstigede, størrelsen af beløbet for den finansielle intervention og betingelserne for interventionen« (præmis 23).

14 — Min fremhævelse.

Den spanske regering har endvidere anført, at Kommissionen har ændret opfattelse for så vidt angår elementerne i den omtvistede støtte: Indledningsvis fandt den, at støtten skyldtes den omstændighed, at den lovbestemte rente fandt anvendelse, men den gør nu gældende, at støtten ligger i den skønsmargen, der er overladt Fogasa og socialsikringshovedkassen, ved fastsættelsen af elementerne i deres intervention. Dette er imidlertid ikke tilfældet. Disse to aspekter er åbenbart konnekse og komplementære ved afgørelsen af, om der foreligger statsstøtte: Anvendelsen af den lovbestemte rentesats i stedet for markedsrenten er den fordel, der er indrømmet den begunstigede virksomhed; skønnet lader derimod fastslå, at der er tale om en foranstaltning, der ikke har generel rækkevidde, men som må antages at begunstige »*visse* virksomheder eller visse produktioner«, som det kræves efter traktatens artikel 92, stk. 1.

Spørgsmålet, om støtten er blevet ydet af statslige midler, samt om der foreligger konkurrencefordrejning

9. Den spanske regering har gjort gældende, at Fogasa's og socialsikringshovedkassens interventioner ikke udgør statsstøtte, idet de hverken medfører udgifter eller tab af indtægter for det offentlige.

Dette argument kan jeg heller ikke tilslutte mig. Anvendelsen af den lovpligtige rente betyder under alle omstændigheder et økonomisk tab for staten, netop på grund af forskellen mellem den sædvanlige markedsrente og den lavere, lovbestemte rente, der anvendtes i det konkrete tilfælde.

For så vidt angår den konkurrencefordrejning, der angiveligt ikke foreligger, har den spanske regering navnlig gjort gældende, at anvendelsen af den lovbestemte rente i sig selv var neutral, idet denne sats fandt anvendelse i forhold til samtlige virksomheder, som kontraherede med Fogasa og socialsikringshovedkassen. Under alle omstændigheder var der tale om en ubetydelig fordrejning, idet forskellen mellem rentesatsen på den sædvanlige bankmarkedsrente og den lovbestemte sats var ubetydelig, og det gældsbeløb, der skulle forrentes, ikke var særlig højt. Betydningen af den påståede støtte for virksomhedernes budget var følgelig minimal. Også på dette punkt deler jeg Kommissionens indsigelse, hvorefter udlæg til løn og sociale bidrag er en del af de sædvanlige driftsomkostninger, som enhver virksomhed må imødegå af egne midler [15]. Hver gang der sker en lettelse af disse finansielle forpligtelser — og i den foreliggende sag består fordelen i den omstændighed, at der indrømmes en afdragsordning med hensyn til betalingerne til en rentesats, der ikke svarer til markedsrenten — nyder virksomheden under alle omstændigheder en »ekstern fordel«, der fordrejer konkurrencevilkårene.

15 — Det fremgår af fast retspraksis, at »støttebegrebet omfatter de fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og som under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget« (jf. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 34, og dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 12 og 13).

10. Kongeriget Spanien har endvidere gjort gældende, at Kommissionen i sin definition af støtten ikke tog hensyn til den omstændighed, at lovgivningen på det sociale sikringsområde i tilfælde af forsinket betaling af gælden indeholder bestemmelse om en forhøjelse på 20%. Det er regeringens opfattelse, at Kommissionen ved sin konstatering af den økonomiske begunstigelse af virksomhederne burde have taget hensyn til denne byrde.

Argumentet savner imidlertid relevans. Det, Kommissionen anser for element af støtte, består i, at der anvendes en lovbestemt rentesats, mens de ovenfor nævnte byrder udgør en del af det skyldige beløb. Det er således tale om to forskellige ting. Som Kommissionen i øvrigt har anført, ville en fritagelse for at skulle erlægge de anførte tillæg have været udtryk for et yderligere element af støtte.

En privat kreditors adfærd

11. Kongeriget Spanien har endelig gjort gældende, at Kommissionen med urette har antaget, at der forelå støtte, idet den henviste til de betingelser, som en privat bank ville have anvendt, herunder navnlig bankmarkedsrenten. Det offentlige indrømmede således i det konkrete tilfælde ikke et lån med henblik på gevinst, men handlede derimod som en sædvanlig privat kreditor, der søger at opnå dækning for sit tilgodehavende hos en insolvent debitor. Når debitor har økonomiske vanskeligheder, tjener de betingelser, som kreditor fastsætter, ikke gevinstformål, idet der herefter alene søges opnået betaling af det skyldige beløb.

Jeg deler imidlertid ikke denne opfattelse. Det er ubestridt, at Fogasa og socialsikringshovedkassen ikke arbejder med gevinst for øje således forstået, at disse organer ikke søger at realisere et overskud ved at yde de berørte virksomheder et lån eller en afdragsordning. Men det er ifølge Kommissionen netop heri støtten ligger. Virksomhederne har således opnået en »markedsfremmed« økonomisk fordel, til trods for at bestemmelserne om statsstøtte netop har til formål at forbyde offentlige indgreb i økonomien, således at det ændrer markedsbetingelserne på en måde, der er uforenelig med principperne om en fri, ikke fordrejet konkurrence. Desuden finder jeg, at det offentlige i den konkrete sag ligeledes ikke har søgt at opfylde det kriterium, som den spanske regering lægger til grund, hvorefter den skulle have forholdt sig som en privat kreditor, der søger at opnå dækning for sit tilgodehavende. Det er nemlig vanskeligt at forestille sig en privat kreditor, der indrømmer kreditter og afdragsordninger på gunstige betingelser til virksomheder i krise. Tværtimod er forholdet det, at når virksomheder befinder sig i alvorlige økonomiske vanskeligheder, er dette sædvanligvis en grund til at nægte yderligere kreditter eller gunstige betingelser ved tilbagebetalingen af eksisterende gældsposter.

Forslag til afgørelse

12. På baggrund af de anførte betragtninger foreslår jeg herefter Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.