

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

29. juni 1999 *

I sag C-256/97,

angående en anmodning, som Tribunal de commerce de Bruxelles (Belgien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Déménagements-Manutention Transport SA (DMT),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P.J.G. Kapteyn, og dommerne G. Hirsch (refererende dommer) og J.L. Murray,

generaladvokat: F.G. Jacobs

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

* Processprog: fransk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Déménagements-Manutention Transport SA (DMT) ved advokat Gérald Kaisin, Bruxelles

- den franske regering ved kontorchef Kareen Rispal-Bellanger, Afdelingen for International Økonomisk Ret og Fællesskabsret, og ekspeditionssekretær Gautier Mignot, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet og Dimitris Triantafyllou, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 25. juni 1998 er afgivet mundtlige indlæg af den belgiske regering ved kommitteret Jan Devadder, Juridisk Tjeneste, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, af den spanske regering ved statens advokat Rosario Silva de Lapuerta, som befuldmægtiget, af den franske regering ved ekspeditionssekretær Sujiro Seam, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved Gérard Rozet og Dimitris Triantafyllou,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. september 1998,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved afgørelse af 7. juli 1997, indgået til Domstolen den 15. juli 1997, har Tribunal de commerce de Bruxelles i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF).
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, hvorunder Tribunal de commerce skal tage stilling til, om aktieselskabet Déménagements-Manutention Transport («DMT»), Bruxelles, ex officio skal erklæres konkurs.
- 3 Ifølge artikel 442, stk. 1, i Belgiens code de commerce i den udgave, der var gældende, da de relevante begivenheder i hovedsagen udspillede sig, erklæres konkurs ved dom afsagt af Tribunal de commerce enten på grundlag af fallentens erklæring eller efter ensidig begæring fra en eller flere kreditorer.
- 4 En undersøgelse vedrørende en virksomheds eventuelle insolvens gennemføres først af Tribunal de commerce's Undersøgelseskammer, der, når det er i besiddelse af oplysninger, som tyder på en virksomheds insolvens, forelægger sagen for selve Tribunal de commerce. Det er det, der er sket i hovedsagen.
- 5 Det fremgår af den forelæggende rets afgørelse, at DMT's regnskab af 31. december 1996 viser, at selskabet i bedste fald kun råder over aktiver til en

værdi af 12,8 mio. BEF til dækning af forfaldne gældsfordringer på ca. 21,5 mio. BEF. Fordringer på DMT for skat, løn og socialbidrag beløber sig sammenlagt til 18,48 mio. BEF, hvoraf 18,1 mio. BEF skyldes alene til Office national de sécurité sociale (herefter »ONSS«), der er en offentlig institution med staten som garant, der indkasserer tvungne socialbidrag fra arbejdsgivere og arbejdstagere samt administrerer de sociale sikringsordninger og sørger for, at disse fungerer effektivt (artikel 5 i lov af 27.6.1969, som ændret ved lov af 30.3.1994, herefter »loven«).

- 6 Socialsikringsbidrag, der skal betales af arbejdstageren, indeholdes af arbejdsgiveren ved hver lønudbetaling, og denne skal inden for den af ministeren fastsatte frist indbetale disse bidrag til ONSS (lovens artikel 23). En arbejdsgiver, der ikke opfylder sin forpligtelse hertil, kan straffes. Endvidere skal en arbejdsgiver, som ikke rettidigt indbetaler bidrag, til ONSS betale et forhøjet bidrag samt morarente med en ved lov fastsat sats (lovens artikel 28). Det anerkendes imidlertid, at ONSS er beføjet til efter regler, som institutionen selv fastsætter, at give arbejdsgiverne henstand.

- 7 Tribunal de commerce anfører, at ONSS ved udøvelsen af sidstnævnte beføjelse tilsyneladende har udvist »overordentlig stor tålmodighed« over for DMT, idet man navnlig ved skrivelse af 17. december 1996 tillod selskabet at berigtige sin gæld gennem betaling af »600 000 [BEF] pr. måned fra den 25. december 1996« og »at betale nye socialsikringsbidrag, der forfalder fra fjerde kvartal 1996, inden for de lovbestemte frister«, hvilken henstand ONSS bekræftede ved skrivelse til DMT af 24. februar 1997.

- 8 Tribunal de commerce er af den opfattelse, at ONSS ved disse betalingslettelser har bidraget til kunstigt at sikre en fortsat drift af en insolvent virksomhed, der

ikke var i stand til at opnå lån på normale markedsvilkår, og har derfor besluttet at udsætte sin afgørelse på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

- » 1) Skal traktatens artikel 92 fortolkes således, at foranstaltninger, der er truffet af et offentligt organ som ONSS, og som vedrører henstand med betalinger, kan anses for at være statsstøtte i den nævnte bestemmelses forstand, når en erhvervsmæssig virksomhed som følge af disse foranstaltninger i mindst otte år har kunnet tilbageholde en del af de beløb, den indeholder i forhold til sine ansatte, og anvende disse beløb til at opretholde sine erhvervsmæssige aktiviteter, når virksomheden ikke kan opnå en finansiering på almindelige markedsvilkår eller forøge egenkapitalen?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal traktatens artikel 92 da fortolkes således, at en sådan støtte er forenelig med fællesmarkedet?«

Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

- 9 Indledningsvis bemærkes det, at de nationale retsinstanser ifølge fast retspraksis kun kan forelægge spørgsmål for Domstolen, hvis der verserer en tvist for dem, og hvis forelæggelsen sker med henblik på afgørelse af en retssag (jf. bl.a. dom af 12.11.1998, sag C-134/97, Victoria Film, Sml. I, s. 7023, præmis 14). Som anført af generaladvokaten i punkt 15, 16 og 17 i forslaget til afgørelse er disse betingelser opfyldt i hovedsagen, for så vidt som Tribunal de commerce — efter at have fået sagen forelagt af Tribunal de commerce's Undersøgelseskommission — ved dom skal afgøre, om den pågældende virksomhed er solvent.

- 10 Vedrørende de forelagte spørgsmåls relevans bemærkes, at det efter fast retspraksis udelukkende tilkommer de nationale retter, for hvem en tvist verserer, og som har ansvaret for den retslige afgørelse, der skal træffes, efter sagens konkrete omstændigheder at bedømme, om det er nødvendigt at indhente en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom i hovedsagen, og om de spørgsmål, som retten forelægger Domstolen, er relevante. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretlige bestemmelser, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. bl.a. dom af 5.6.1997, sag C-105/94, Celestini, Sml. I, s. 2971, præmis 21).
- 11 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det efter den nationale rets opfattelse er sandsynligt, at DMT, såfremt de betalingslettelser, ONSS har ydet, udgør statsstøtte, straks skal opfylde sine forpligtelser over for ONSS og derfor vil være insolvent med konkurs til følge. Det tilkommer ikke Domstolen i nærværende sag at tage stilling til denne problemstilling.
- 12 Når henses til kompetencefordelingen mellem de nationale retter, Kommissionen og Domstolen, i statsstøttesager, har Domstolen imidlertid alene kompetence til at besvare det første spørgsmål fra Tribunal de commerce.
- 13 I den forbindelse skal påpeges, at ifølge 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«.
- 14 EF-traktatens artikel 93 (nu artikel 88 EF) foreskriver en særlig procedure for Kommissionens permanente undersøgelse og kontrol med statsstøtte. For ny støtte, som medlemsstaterne påtænker at indføre, er der indført en forudgående procedure, der skal følges, idet en støtte ellers anses for ulovligt indført. Efter

Domstolens fortolkning af traktatens artikel 93, stk. 3, første punktum, skal Kommissionen underrettes om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, før disse gennemføres.

- 15 Efter Domstolens praksis hindrer denne kompetence for Kommissionen ikke, at en national domstol forelægger Domstolen et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af støttebegrebet (jf. dom af 30.11.1993, sag C-189/91, Kirsammer-Hack, Sml. I, s. 6185, præmis 14). Det første spørgsmål fra Tribunal de commerce skal derfor besvares.
- 16 Derimod forudsætter traktaten med overladelsen ved artikel 93 til Kommissionen af den løbende undersøgelse og kontrollen med støtteordninger, at konstateringen af en støtteordnings eventuelle uforenelighed med fællesmarkedet skal ske under Domstolens kontrol og i henhold til en særlig procedure, hvis gennemførelse påhviler Kommissionen (jf. dom af 21.11.1991, sag C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Sml. I, s. 5505, præmis 9). Domstolen har følgelig ikke kompetence til at besvare det andet spørgsmål fra Tribunal de commerce.

Det første spørgsmål

- 17 Ved besvarelsen af det første spørgsmål må det undersøges, om disse forskellige elementer, der indgår i definitionen af statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1, foreligger.
- 18 Det bemærkes, at det er ubestridt, at i hovedsagen er ONSS' betalingslettelser til DMT blevet ydet ved hjælp af statsmidler som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1, i det omfang, ONSS er et offentligt organ, der er oprettet af den belgiske

stat med den opgave under statens kontrol at indkassere tvungne socialbidrag fra arbejdsgivere og arbeidstagerer samt administrere de sociale sikringsordninger (jf. på linje hermed dom af 17.3.1993, forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun, Sml. I, s. 887, præmis 19).

- 19 Med hensyn til støttebegrebet bemærkes for det første, at dette begreb efter fast retspraksis er mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det omfatter ikke blot positive ydelser såsom selve tilskuddene, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget (jf. dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 13). Der kan således ikke herske tvivl om, 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 den de byrder, som følger af en normal anvendelse af de sociale sikringsordninger.
- 20 DMT samt den belgiske, den franske og den spanske regering har imidlertid nærmere bestemt anført, at når betalingslettelser indrømmes for et begrænset tidsrum, udlignes fordelene derved økonomisk ved forhøjelsen af det beløb, der endelig skal betales, idet der tillægges renter og tillæg for forsinket betaling, og at der derfor ikke kan antages at foreligge en statsstøtte.
- 21 Det må imidlertid fastslås, at de renter og tillæg for forsinket betaling, som en virksomhed, der har meget alvorlige likviditetsproblemer, kan komme til at betale til gengæld for store betalingslettelser som dem, ONSS ifølge forelæggelsesafgørelsen i otte år har ydet DMT, ikke fuldstændig kan ophæve den fordel, som nævnte virksomhed modtager.
- 22 Dernæst bemærkes det, at ifølge fast retspraksis må det med henblik på at vurdere, hvorvidt en statslig foranstaltning skal anses for at være støtte ifølge

traktatens artikel 92, fastlægges, hvorvidt den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsbetingelser (dom af 29.4.1999, sag C-342/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2459, præmis 41).

- 23 Kommissionen har anført, at de betalingslettelser, man har indrømmet DMT, er en henstand med betaling af bidrag, og at det, henset til de økonomiske oplysninger i forelæggelsesafgørelsen, må forekomme helt usandsynligt, at DMT i den situation, selskabet befandt sig i, kunne have skaffet sig midler på markedet ved långivning fra en privat investor.
- 24 Det bemærkes i den forbindelse, at ONSS ikke med ydelsen af de omhandlede betalingslettelser har udvist en adfærd som en offentlig investor, hvis indgreb må sammenlignes med fremgangsmåden hos en privat investor, som følger en global eller sektorbestemt strukturpolitik, og som lader sig lede af mere langsigtede rentabilitetsudsigter (jf. dom af 14.9.1994, sag C-42/93, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4175, præmis 14). Som anført af generaladvokaten i punkt 34, 35 og 36 i forslaget til afgørelse skal ONSS i forhold til DMT anses for at have handlet som en offentlig kreditor, der søger at få inddækket de beløb, som en debitor i økonomiske vanskeligheder skylder ham (jf. på linje hermed dom af 29.4.1999, Spanien mod Kommissionen, præmis 46).
- 25 Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om de betalingslettelser, ONSS har ydet DMT, er klart mere omfattende end dem, som en privat kreditor ville have ydet selskabet. Den nationale ret kan herved sammenligne ONSS med en tænkt privat kreditor, der i videst muligt omfang antages at indtage den samme stilling i forhold til debitor som ONSS, og som søger at inddrive de beløb, han har til gode.

- 26 Den franske regering har anført, at lettelser med betaling af socialsikringsbidrag ikke udgør statsstøtte, når de på samme vilkår gives til alle virksomheder, der er i likviditetsvanskeligheder. Dette synes at være tilfældet efter den ved belgisk lovgivning indførte ordning. Kommissionen har derimod gjort gældende, at ONSS ved ydelsen af betalingslettelser råder over et skøn.
- 27 Det fremgår af ordlyden af traktatens artikel 92, stk. 1, at generelle foranstaltninger, der ikke udelukkende begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner, ikke henhører under denne bestemmelse. Når derimod det organ, som yder finansiel støtte, råder over et skøn, der tillader det at vælge de begunstigede og fastsætte betingelserne for interventionen, kan denne ikke antages at have en generel karakter (jf. på linje hermed dom af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 23 og 24).
- 28 Det tilkommer den nationale ret i hovedsagen at afgøre, om ONSS' kompetence til at yde betalingslettelser udøves i henhold til et skøn, og i benægtende fald, at afgøre, om de betalingslettelser, ONSS har ydet, har en generel karakter eller begunstiger visse virksomheder.
- 29 I øvrigt må det fastslås, at såfremt betalingslettelser som de i hovedsagen omhandlede udgør støtte, kan de fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, hvilket så meget mere vil være tilfældet, jo mere virksomheden — som her DMT — udøver en grænseoverskridende virksomhed.
- 30 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at betalingslettelser med betaling af socialsikringsbidrag, der ydes skønsmæssigt til en virksomhed af et organ, hvis opgave er at indkassere bidragene, udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1, såfremt den pågældende virksomhed henset til størrelsen af den økonomiske fordel, den dermed opnår, klart ikke kunne have opnået tilsvarende

ydelse hos en privat kreditor, der i forhold til den indtog samme stilling som nævnte bidragsopkrævende organ.

Sagens omkostninger

- 31 De udgifter, der er afholdt af den belgiske, den spanske og den franske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal de commerce de Bruxelles ved afgørelse af 7. juli 1997, for ret:

Betalingslettelse med betaling af socialsikringsbidrag, der ydes skønsmæssigt til en virksomhed af et organ, hvis opgave er at indkassere bidragene, udgør statsstøtte som omhandlet i EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu

artikel 87, stk. 1, EF), såfremt den pågældende virksomhed henset til størrelsen af den økonomiske fordel, den dermed opnår, klart ikke kunne have opnået tilsvarende ydelser hos en privat kreditor, der i forhold til den indtog samme stilling som nævnte bidragsopkrævende organ.

Kapteyn

Hirsch

Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. juni 1999.

R. Grass

Justitssekretær

P.J.G. Kapteyn

Formand for Sjette Afdeling