DOMSTOLENS DOM
13. juli 1988 *

I sag 102/87,

Den Franske Republik, ved Gilbert Guillaume og Régis de Gouttes, som befuldmægtigede, samt ved Bernard Botte, som medbefuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved sine juridiske konsulenter Antonino Abate og Thomas F. Cusack som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 14. januar 1987 om et lån fra Fonds industriel de modernisation til et bryggeri (EFT L 152, s. 27),

har

DOMSTOLEN,

sammensat at præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformand O. Due, dommerne T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, C. Kakouris og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtigt D. Louterman

* Processprog: Fransk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 27. april 1988,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. juni 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 4. april 1987, har Den Franske Republik i henhold til EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand af annullation af Kommissionens beslutning af 14. januar 1987 om et FIM-lån til et bryggeri. Denne beslutning blev meddelt den franske regering ved skrivelse af 29. januar 1987 og senere offentliggjort i Tidende (EFT L 152, s. 27).

2 Fonds industriel de modernisation (herefter benævnt »FIM«) blev oprettet af den franske regering i 1983 og nedlagt i 1986. Den havde til opgave at bidrage til finansiering af industrivirksomheder, der foretager materielle og immaterielle investeringer med henblik på at modernisere fremstillingsprocesser eller at udvikle nye produkter og fremgangsmåder. FIM's aktiviteter skulle fortrinsvis fremme en række formål, herunder indførelse af højteknologiske maskiner og højteknologisk udstyr i virksomheder. Ifølge de herom gældende bestemmelser kunne FIM gribe ind ved at yde lån til industrivirksomheder; staten ydede økonomisk garanti for disse lån.

3 FIM-lånene finansieredes ved hjælp af indtægterne fra »kontiene til industriel udvikling« (herefter benævnt »Codevi«), som var opsparingskonti med meget kort opsigelsvarsel, der skulle gøre det muligt for de franske husstande gennem opsparing at deltage i den af den franske regering tilsigtede industrielle genopretning. De renter, som udbetaltes indehaverne af Codevi-konti, var skattefri; deres sats var af regeringen fastsat til et niveau, der var betydeligt lavere end markedsrenten. En

del af de således tilvejebragte midler blev stillet til rådighed for et fransk kreditinstitut, nemlig Caisse des dépôts et consignations med henblik på konvertering til FIM-lån. Rentesatsen for disse lån fremgik af en sammenlægning af de omkostninger, der var forbundet med Codevis midler, svarende til den rente, der udbetaltes til spareren, en rentemarginal på 2% og et bidrag til dækning af administrationsomkostningerne.

4 I februar 1984 indledte Kommissionen en procedure i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 2, for så vidt angik FIM-lånene. Der antoges at foreligge statsstøtte, hvorfor det måtte undersøges, om denne støtte var forenelig med fællesmarkedet efter Traktatens artikel 92, stk. 3. Proceduren førte til vedtagelsen af Kommissionens beslutning 85/378 af 19. december 1984 om den franske støtteordning for industrien i form af særlige investeringslån, subsidierede lån til virksomheder, supplerende refinansieringslån og lån fra Fonds industriel de modernisation (EFT L 216, s. 12). Den franske regering har ikke anlagt sag til prøvelse af nævnte beslutning.

5 Det anføres bl. a. i betragtningerne til beslutning 85/378, at for FIM-lånenes vedkommende fastsættes rentesatsen altid til et niveau under den almindelige lånerente, hvilket skyldes den omstændighed, at FIM-lånene finansieres ved hjælp af indtægterne fra Codevi-kontiene, og at de således tilvejebragte midler konverteres til langfristede lån til industrien. Muligheden for at fremskaffe midler til en så lav rentesats og af en sådan størrelsesorden skyldtes, at staten indrømmede Codevikontiene skattefritagelse og derved gav afkald på betydelige skatteindtægter. Herefter indebar kombinationen af skattefritagelsen for Codevi-kontiene og konverteringen af Codevi-provenuet til FIM-lån, at der ydedes en rentegodtgørelse for de låntagende virksomheder til skade for statens skatteindtægter. Ydelsen af FIM-lån til den gældende præferencesats havde således karakter af støtte ydet ved hjælp af statsmidler i Traktatens artikel 92, stk. 1's forstand.

6 For så vidt angår støtteordningens forenelighed med Fællesmarkedet, fastslås det i betragtningerne til beslutning 85/378, at denne skal undersøges i enkelttilfælde, når henses til det store antal tilfælde, hvor støtten kan ydes under betingelser, som ikke berører samhandelen. Kommissionen skal således sættes i stand til at vurdere denne støttes forenelighed med bestemmelserne i Traktatens artikel 92 i de »en-

kelttilfælde af stor betydning«, hvor ydelsen af støtten kan berøre samhandelen inden for Fællesskabet i et omfang, der er i strid med den fælles interesse.

7 Ifølge beslutningens artikel 1 modsætter Kommissionen sig ikke gennemførselen af støtteforanstaltninger, bl. a. i form af lån fra Fonds industriel de modernisation, forudsat at den franske regering i overensstemmelse med Traktatens artikel 93, stk. 3, på forhånd giver Kommissionen underretning om de enkelttilfælde af stor betydning, hvor støtten ydes. Artikel 2 fastsætter de konkrete tilfælde af stor betydning, der skal meddeles, idet den fastsætter variable tærskelværdier, hvis intensitet udtrykkes i nettosubventionsækvivalenter. Det præciseres i beslutningen, at pligten til at give underretning omfatter både nye og eksisterende støtteforanstaltninger.

8 Ved skrivelse af 26. april 1985 gav de franske myndigheder Kommissionen meddelelse om de sager vedrørende virksomheder, der havde opnået FIM-lån efter fondens oprettelse, i de tilfælde, som Kommissionen betegnede som værende af »stor betydning«. Det anførtes i skrivelsen, at de franske myndigheder fremsendte denne meddelelse samtidig med, at de bestred, at FIM-lånene have støttekarakter i Traktatens artikel 92, stk. 1's forstand. Blandt de oversendte sager var sagen vedrørende et lån til Société européenne de brasserie. Det var i forhold til dette lån, at Kommissionen den 14. januar 1987 udstedte den beslutning, som er genstand for nærværende sag.

9 Det fastslås i den anfægtede beslutning, at FIM-lånet på 40 mio. FF til et bryggeri, der blev meddelt Kommissionen ved skrivelse af 30. april 1985 — datoen for Kommissionens modtagelse af skrivelsen er den 26. april — og som omfatter elementer af støtte efter Traktatens artikel 92, stk. 1, idet der ydes en rentegodtgørelse på 4,75 procentpoint, er ydet i strid med bestemmelserne i Traktatens artikel 93, stk. 3, og er uforeneligt med fællesmarkedet, jfr. Traktatens artikel 92. Ifølge beslutningens artikel 2 skal den pågældende støtte kræves tilbagebetalt, og den franske regering skal give Kommissionen underretning om, hvilke forholdsregler den har truffet til at efterkomme beslutningen.

10 Vedrørende sagens forhistorie, parternes anbringender og argumenter samt deres svar på de af Domstolen stillede spørgsmål, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

11 Den franske regerings anbringender støttes henholdsvis på en tilsidesættelse af Traktatens artikel 92, stk. 1, tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og tilsidesættelse af det almindelige retssikkerhedsprincip. De to første anbringender vedrører begge de omtvistede låns karakter af støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, og den metode, Kommissionen har anvendt ved beregningen af rentegodtgørelsen. Disse to spørgsmål skal derfor gennemgås successivt, hvad angår såvel indhold som begrundelse.

A — Det omtvistede låns karakter af EF-stridig støtte

12 Den franske regering har for det første gjort gældende, at det lån, som FIM har ydet Société européenne de brasserie, ikke frembringer en statslig støtteforanstaltning, der kan gøre det EF-stridigt.

13 Som svar på Domstolens spørgsmål om, hvorvidt den franske regering ved ikke at anlægge sag til prøvelse af beslutning 85/378 havde accepteret de i beslutningen indeholdte kriterier til konstatering af støtteelementer, har den franske regering svaret, at ifølge beslutningen er selv den støtte, der udgør »enkelttilfælde af stor betydning«, ikke nødvendigvis ulovlig. Definitionen af begrebet enkelttilfælde af stor betydning kan derfor kun have proceduremæssig interesse; sagens realitet berøres ikke.

14 Det bemærkes, at beslutning 85/378 i sine betragtninger indeholder en dybtgående analyse af fremgangsmåden ved ydelse af FIM-lån, hvorefter det fastslås, at disse lån indebærer et støtteelement, som især består i en præferencemæssig rentesats, hvilket element styrkes af statens økonomiske garanti og af den måde, hvorpå den kanaliserer midler fra opsparingskonti til industrien. Den franske regering har ganske vist protesteret mod, at FIM-lånene er blevet kvalificeret som støtte, men har dog undladt at indbringe Kommissionens vurderinger for Domstolen. Regeringen har tværtimod efterkommet beslutning 85/378, idet den har givet Kommissionen underretning om »enkelttilfælde af stor betydning« i beslutningens forstand.

15 Herefter kan den franske regering ikke begrænse sig til under en tvist vedrørende en beslutning, angående et enkelttilfælde af stor betydning, at erklære, at den bestrider FIM-låns støttekarakter uden at påberåbe sig andre argumenter end dem, som allerede er blevet gennemgået af Kommissionen i betragtningerne til beslut-

ning 85/378. Den franske regering har imidlertid ikke fremført nogen nye momenter i forbindelse med denne sag.

16 Da det herefter må stå fast, at det omtvistede lån har karakter af støtte, skal det undersøges, om den pågældende støtte skal betragtes som værende uforenelig med fællesmarkedet, jfr. artikel 92.

17 Den franske regering har i denne henseende fremført, at det omtvistede lån ikke kan antages at berøre samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencen. Regeringen har desuden anført, at beslutningen ikke indebærer noget element, der gør det muligt at forstå Kommissionens ræsonnement på dette punkt.

18 Det bemærkes, at den anfægtede beslutning indeholder en undersøgelse af ølmarkedet i Frankrig. Efter en konstatering af, at det årlige ølforbrug pr. indbygger i perioden 1975-1985 var stagnerende i de fleste medlemsstater, og lettere faldende i Frankrig, fastslås det i beslutningen, at Frankrig traditionelt dækker lidt over 10% af sin efterspørgsel ved import fra de øvrige medlemsstater. Den franske eksport til de øvrige medlemsstater har været lidt faldende i samme periode og tegnede sig for ca. 1,5% af den franske produktion. Den virksomhed, der har modtaget det omtvistede lån, kontrolleres 100% af en fransk koncern, hvis ølproduktion overstiger 50% af den samlede franske produktion, og som deltager i samhandelen med øl inden for Fællesskabet. Virksomheden selv tegner sig for ca. 20% af det franske marked.

19 Disse faktiske omstændigheder bestrides ikke af den franske regering. Regeringen har imidlertid bemærket, at Kommissionen hverken har konstateret en overkapacitet i sektoren for ølproduktion eller angivet den andel, som den lånemodtagende virksomhed repræsenterer med hensyn til udførslerne til de øvrige medlemsstater. En støtte til en virksomhed kan imidlertid være af en sådan art, at den berører samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer konkurrencen, endog selv om denne virksomhed konkurrerer med produkter fra andre medlemsstater uden selv at deltage i udførslerne. En sådan situation kan ligeledes foreligge, når der ikke er overkapacitet inden for den pågældende sektor. Når en medlemsstat yder støtte til en virksomhed, kan den indenlandske produktion derved blive opretholdt eller forøget med den konsekvens — under omstændigheder som de af Kommissionen

konstaterede — at chancerne for virksomheder, der er etableret i de øvrige medlemsstater, for at eksportere deres produkter til denne medlemsstats marked herved bliver formindskede. En sådan støtte kan derfor berøre samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencen.

20 Det må derfor konstateres, at Kommissionens betragtninger under ét kan begrunde den konklusion, som Kommissionen er nået til med hensyn til støttens ulovlighed.

21 Klagepunkterne vedrørende støttekarakteren, herunder klagepunkterne vedrørende beslutningens begrundelse, kan derfor ikke tages til følge.

B — Metoden til beregning af rentegodtgørelsen

22 Den franske regering har gjort gældende, at den anfægtede beslutning nævner en rentegodtgørelse på 4,75 procentpoint uden at give nogen begrundelse herfor. Da FIM-lånene blev ydet til en sats på 9,25%, har Kommissionen sandsynligvis baseret sig på den omstændighed, at markedsrenten for lån af den art androg 14%. Denne omstændighed, som ikke er nævnt i beslutningen, er ikke rigtig, idet markedsrenten på det pågældende tidspunkt var meget lavere.

23 Kommissionen har gjort gældende, at markedsrenten på 14% fremgår af de oplysninger, der blev meddelt af den franske regering selv med henblik på iværksættelsen af samordningen af støtteordninger med regionalt sigte. I denne forbindelse er den gennemsnitlige markedsrente, som skal tages i betragtning, den rente, som anvendes for lån til udstyr, som ydes af crédit national, og som på det pågældende tidspunkt androg 14%.

24 Det fremgår af sagen samt af retsforhandlingerne for Domstolen, at Kommissionen og medlemsstaterne i 1971, og derefter i 1979, enedes om at iværksætte samordningsprincipper for støtteordninger med regionalt sigte. Disse foranstaltninger blev offentliggjort i form af meddelelser fra Kommissionen. Meddelelsen fra 1971 (JO C 111, s. 7) indeholder en fælles metode til ansættelse af støtten, hvilken metode omfatter fastsættelsen af en referencesats med henblik at bedømme virkningen af en eventuelt nedsat rentesats. Meddelelsen fra 1979 (EFT C 31, s. 9) fastslår, at

referencesatsen fremover skal fastsættes efter et skema, som angiver den sats, der skal tages i betragtning for hver enkelt medlemsstat. For Frankrigs vedkommende henviser meddelelsen til »den rente, der anvendes for lån fra crédit national til fabriksanlæg og -udstyr«. Det står fast, at denne rentesats androg 14% på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen.

25 Den franske regering har for det første gjort gældende, at crédit nationals rentesats, der anvendtes for regional støtte, ikke kan anvendes på andre støtteformer. Dette argument kan ikke lægges til grund. Selv om crédit national's rentesats ganske vist blev gentaget i meddelelsen af 1979, dels for at fremme gennemskueligheden i de nationale støtteordninger med regionalt sigte, dels for at gøre det muligt for Kommissionen og øvrige interesserede at identificere det støttelement, som kunne være indeholdt i lån med regionalt sigte, må denne rentesats ikke desto mindre betragtes som et gyldigt indeks, og anerkendes som sådan, for markedsrenten for lån til investeringer i industrien.

26 Den franske regering har endvidere gjort gældende, at der ved bedømmelsen af støttens omfang ikke skal tages hensyn til den generelle rentesats på 14%, som Kommissionen har lagt til grund, men en lavere rentesats, når henses til de mere favorable vilkår, som har kunnet opnås af selskabet hos kreditinstitutter, da det drejer sig om en investering i højteknologi, som foretages af en meget stor virksomhed.

27 Det bemærkes imidlertid, at selv om den franske regering i denne henseende til støtte for sit søgsmål har fremført en række — for øvrigt begrænsede — momenter, fremgår det af retsforhandlingerne for Domstolen, at regeringen aldrig har fremført dem for Kommissionen under den administrative procedure forud for den anfægtede beslutning, og regeringen har således nægtet at samarbejde loyalt med Kommissionen. Herefter kan regeringen ikke hævde, at Kommissionen med urette har anvendt rentesatsen på 14% som det eneste holdepunkt, den rådede over, og som ikke var blevet anfægtet for Kommissionen.

28 Af alle disse grunde har Kommissionen gyldigt kunnet lægge en markedsrente på 14% til grund i sagen.

29 For så vidt angår anbringenderne om begrundelsen, må det konstateres, at denne er summarisk, for så vidt angår beregningen af rentegodtgørelsen. Begrundelsen til den anfægtede beslutning må imidlertid betragtes i lyset af begrundelsen for beslutning 85/378, som den blot gennemfører. Den nævnte beslutning fremhæver, for så vidt angår FIM-lån, den rentegodtgørelse, der følger af forskellen mellem den af den franske regering fastsætte præferencesats og markedsrenten. At sidstnævnte rentesats er den, som anvendes af crédit national for lån til indkøb af udstyr, fremgår af et parameter, der er fastsat efter fælles aftale mellem Kommissionen og de franske myndigheder, og som disse havde kendskab til.

30 I denne sammenhæng, og når der henses til den måde, hvorpå den franske regering i overensstemmelse med Traktatens artikel 93 er blevet inddraget under udarbejdelsen af både den anfægtede beslutning og beslutning 85/378, er nævnte regering således blevet sat i stand til at råde over alle de nødvendige oplysninger for at vurdere dens grundlag. Desuden har begrundelsen til de to beslutninger gjort det muligt for Domstolen fuldt ud at udøve sin legalitetskontrol.

31 Den franske regering har derfor ikke kunnet godtgøre, at den anfægtede beslutning ikke var tilstrækkelig begrundet.

C — Det generelle retssikkerhedsprincip

32 Den franske regering har med sit tredje anbringende gjort gældende, at konklusionen i den anfægtede beslutning mangler den nødvendige klarhed, navnlig for så vidt som den forpligter den franske regering til at kræve »den pågældende støtte« tilbagebetalt uden at angive, hvori denne støtte består. Ifølge den franske regering kan beslutningens adressat således ikke opgøre det faktiske støttebeløb, der skal tilbagesøges.

33 Dette anbringende kan ikke tages til følge. Det fastslås i den anfægtede beslutnings artikel 1, at rentegodtgørelsen udgør 4,75 procentpoint, og at den vedrører et lån på 40 mio. FF. Beslutningens adressat vil således uden overdrevne vanskeligheder kunne fastslå, hvilke beløb det er, som skal tilbagesøges ifølge beslutningens ordlyd.

34 Det følger af de nævnte betragtninger, at sagsøgte bør frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

35 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

Domstolen

1) Sagsøgte frifindes.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

Mackenzie Stuart Due Koopmans

Everling Galmot Kakouris O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juli 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident