

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 28. oktober 1998

om Spaniens statsstøtte til virksomheden SNIACE SA i Torrelavega i Cantabrien

(meddelt under nummer K(1998) 3437)

(Kun den spanske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(1999/395/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det
Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2,

efter i overensstemmelse med ovennævnte bestemmelser
at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte
deres bemærkninger⁽¹⁾, og under hensyntagen til disse
bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I. PROCEDURE

(1) Ved skrivelse af 17. april 1997 modtog Kommissionen en klage fra et advokatfirma på vegne af den østrigske virksomhed Lenzing AG, den største EU-producent af viskosefibre, vedrørende forskellige former for ulovlig støtte, som var ydet til virksomhedens spanske konkurrent, Sociedad Nacional de Industrias y Aplicaciones de Celulosa Española SA (i det følgende benævnt »SNIACE«). Klageren fremlagde nye oplysninger, der ikke indgik i den oprindelige klage af 4. juli 1996, med hensyn til hvilken Kommissionen konkluderede, at der ikke forelå tilstrækkelige beviser for, at der var tale om statsstøtte. De nye oplysninger til Kommissionen omfattede en kopi af en rentabilitetsplan for SNIACE udarbejdet af et

privat konsulentfirma. I følge klageren havde SNIACE modtaget en betydelig statsstøtte i en periode på adskillige år, helt tilbage til slutningen af 1980'erne. Den pågældende støtte var hverken blevet anmeldt til Kommissionen i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 3, eller rammebestemmelserne for støtte til kunstfiberindustrien. Støtten havde fordrejet konkurrencen i en sektor præget af strukturel overkapacitet og havde holdt SNIACE kunstigt i live.

(2) Der fulgte en langvarig indledende undersøgelse, hvorunder GD IV holdt møder med klageren og de spanske myndigheder henholdsvis den 17. maj 1997 og den 16. juni 1997. Klagen blev registreret som ikke-anmeldt støtte NN 118/97 den 17. juli 1997.

(3) Ved brev af 7. november 1997 underrettede Kommissionen den spanske regering om sin beslutning om at indlede proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, med hensyn til forskellige elementer af den formodede støtte (jf. nedenfor).

(4) Kommissionens beslutning om at indlede procedure blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*⁽¹⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger med hensyn til den formodede støtte.

⁽¹⁾ EFT C 49 af 14.2.1998, s. 2.

- (5) Ved brev af 19. december 1997 besvarede den spanske regering Kommissionens brev om indledning af proceduren. Svaret indeholdt yderligere oplysninger til støtte for den spanske opfattelse hvorefter ingen af de forhold, undersøgelsen omfattede, udgjorde statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1.
- (6) Ved brev af 23. februar 1997 bad Kommissionen om at få klarlagt en række spørgsmål. Den spanske regering besvarede dette brev ved brev af 16. april 1998.
- (7) Kommissionen modtog bemærkninger fra de interesserede parter og videregav dem til de spanske myndigheder, som fik lejlighed til at udtale sig herom. Dette skete ved brev af 24. juni 1998.

II. SNIACE

- (8) Virksomheden SNIACE, der blev grundlagt i 1939 fremstiller cellulose, papir, viskosefibre, kunstfibre og natriumsulfat. Virksomheden er etableret i Torrelavega i Cantabrien, som siden september 1995 har været en støtteberettiget region i henhold til artikel 92, stk. 3, litra a). Inden dette tidspunkt var regionen støtteberettiget i henhold til artikel 92, stk. 3, litra c).
- (9) SNIACE har på nuværende tidspunkt omkring 600 ansatte. Virksomheden er en af de fem EF-producenter af viskosefibre og har en kapacitet på ca. 32 000 tons (ca. 9 % af kapaciteten i EF). Virksomheden fremstiller også kunstfibre, blandt andet polyamidgarn og -fibre. SNIACE har opnået følgende resultater i de seneste år:

(mio. ESP)

	1994	1995	1996	1997
Omsætning	6 540	10 970	5 750	5 600
Overskud (underskud)	(1 780)	153	(1 951)	(500)

- (10) Ved indledningen af proceduren efter artikel 93, stk. 2, gjorde Kommissionen opmærksom på, at virksomheden tydeligvis har haft finansielle problemer i adskillige år, hvilket fremgik af en lang række forlydender i pressen. Efter at virksomheden i 1992 havde indgivet anmodning om betalingsstandsning, afsagde de spanske domstole kendelse herom i marts 1993. Denne kendelse blev ophævet efter en kreditoraftale i oktober 1996, hvor SNIACE's private kreditorer blev enige om at konvertere 40 % af deres tilgodehavender til aktier. De offentlige kreditorer deltog ikke i denne aftale.
- (11) Ved udgangen af 1997 androg virksomhedens kortfristede gæld i alt 8,37 mia. ESP, medens omsætningsaktiverne var på 4,54 mia. ESP, og virksomhedens nettoværdi var 1,73 mia. ESP. De problemer, som virksomheden har stået over for, bl.a. arbejdsmarkedskonflikter, har i de seneste år medført, at produktionen i perioder er blevet standset. Virksomheden indstillede produktionen i en stor del af 1993. Produktionen blev igen standset i en stor del af 1996 og i begyndelsen af 1997. Produktionen blev genoptaget i februar 1997, og virksomheden kører i øjeblikket på fuld kraft.

III. DETALJERET BESKRIVELSE AF STØTTEFORANSTALTNINGERNE

- (12) Kommissionen indledte proceduren efter artikel 93, stk. 3, med hensyn til følgende elementer af den formodede støtte:

- a) *SNIACE's manglende betaling af miljøafgifter siden 1987.* Kommissionen påpegede, at der kunne være tale om statsstøtte, fordi virksomheden i flere år ikke havde betalt sine miljøafgifter til vandforsyningen (Confederación Hidrográfica del Norte). Eftersom virksomheden tilsyneladende havde haft finansielle problemer gennem flere år, har den manglende betaling af disse afgifter muligvis afværget en konkurs.
- b) *Intet krav om socialsikringsbidrag siden 1991.* Kommissionen gav udtryk for sin tvivl om, hvorvidt vilkårene for omlægningen af gælden til socialsikringen svarede til markedsvilkårene.
- i) en aftale af 8. marts 1996 om omlægning af gæld på i alt 2,9 mia. ESP for perioden februar 1991 til februar 1995 og indfrielse i form af 96 månedlige afdrag fra 1996 til marts 2004 til en ved lov fastsat rente på 9 %
- ii) en aftale af 7. maj 1996 om henstand det første år og 84 månedlige afdrag til en ved lov fastsat rente på 9 %.

- c) *En lånegaranti på i alt 1 mia. ESP godkendt ved lov 7/93.* Kommissionen gav udtryk for mistanke om, at lov 7/93, hvorved den cantabriske regionalregering godkendte en lånegaranti for SNIACE på 1 mia. ESP, indeholdt et element af statsstøtte.
- d) *Aftalerne om finansiering af opførelsen af et anlæg til rensning af spildevand.* Kommissionen mente ikke at kunne afgøre med sikkerhed, om aftalerne om finansiering af opførelsen af et anlæg til rensning af spildevand indeholdte støtteelementer.
- e) *Delvis eftergivelse af gæld på i alt 116 mio. ESP til Torrelavega kommune.* Kommissionen påpegede, at de foranstaltninger, der blev

iværksat af Torrelavega kommune, i praksis syntes at have nedbragt virksomhedens gæld med 116 mio. ESP, og at myndighedernes indgåelse af en særaftale med virksomheden indebar, at de havde benyttet skønsmæssige beføjelser, og der således kunne være tale om statsstøtte.

- f) *Aftaler mellem SNIACE og lønmodtagernes garantifond (Fogasa) om tilbagebetaling af et beløb på i alt 1,702 mia. ESP svarende til arbejdstagernes løntilgodehavender, som Fogasa har udbetalt på vegne af SNIACE.*

Dato for aftalens indgåelse	Hovedstol (ESP)	Renter (ESP)	Rentesats (ved lov fastsat rente)	Andre vilkår
5.11.1993	897 mio.	465 mio.	10 %	tilbagebetaling i løbet af otte år; pant i SNIACE's aktiver
31.10.1995	229 mio.	110 mio.	9 %	tilbagebetaling i løbet af otte år; pant i SNIACE's aktiver

- (13) Kommissionen tvivlede på, om vilkårene for de tidligere aftaler svarede til markedsvilkårene.

IV. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (14) Kommissionen modtog bemærkninger fra en medlemsstat (Det Forenede Kongerige), en række konkurrenter til SNIACE i medlemsstaterne og International Rayon and Synthetic Fibres Commission (CIRFS). Bemærkningerne fra Bayerns ministerium for økonomi, transport og teknologi blev fremsat noget efter fristens udløb, og de kan derfor ikke inddrages i proceduren.

- (15) Säteri, der fremstiller stapelfibre af viskose, hævdede, at SNIACE havde konkurreret illoyalt, især i Italien, Det Forenede Kongerige, Tyskland og Frankrig. Som følge af den ulovlige støtte havde SNIACE kunnet underbyde Säteris priser med 10-20 %. Svenska Rayon, der også fremstiller stapelfibre af viskose, mente, at SNIACE i flere år havde forstyrret markedet for stapelfibre af viskose ved at sælge til kunstigt lave priser, hvilket især havde berørt Svenska Rayon på det italienske marked.

- (16) Nylstar mente at have været udsat for illoyal konkurrence fra SNIACE's side inden for polyamidgarnsektoren, især på det spanske marked. Textil Finanz, der tilhører Radici Group, var særlig bekymret for de mulige negative følger, den ulov-

ligt tildelte støtte kunne få indenfor polyamidfiber- og polyamidgarnsektoren. Bemberg henviste til SNIACE's illoyale konkurrence i denne sektor, især i Italien, Tyskland, Det Forenede Kongerige, Spanien, Frankrig og Schweiz, der havde ført til tabt salg og tabte kontrakter som følge af SNIACE's priser på polyamidgarn, som ikke svarede til de herskende markedsvilkår.

- (17) Europas næststørste producent af stapelfibre af viskose, Courtaulds plc, understregede, at sektoren var præget af overkapacitet, og påpegede, hvilke foranstaltninger virksomheden havde truffet i de sidste ti år for at nedbringe kapaciteten og omkostningerne, hvilket havde medført reduktioner af arbejdsstyrken i Det Forenede Kongerige, Tyskland og Frankrig. Virksomheden oplyste, at tekstilsektorens udflytning til økonomier med lavere omkostninger havde ført til et fald i det industrielle forbrug af fibre i Europa på lang sigt på mellem 1,5 % og 2 % om året. Dette forbrug var erstattet af import af garn, stykvarer og beklædning først og fremmest fra Asien, især Indien. Som følge heraf var kapaciteten i Europa faldet fra 687 000 tons i 1980 til 355 000 tons i 1998. Courtaulds alene havde nedskåret sin kapacitet med 195 000 tons i

de sidste 20 år, herunder en nedskæring på 30 000 tons på anlægget i Grimsby i 1997. Courtaulds hævdede, at regnskaberne indeholdt klare beviser for, at SNIACE's priser lå under konkurrenternes, og oplyste, at i Det Forenede Kongerige, Tyskland, Italien, Spanien, Frankrig og Belgien lå SNIACE's priser mindst 20 % under Courtaulds. Virksomheden var desuden overbevist om, at et anlæg af SNIACE's størrelse ikke var rentabelt.

(18) Det advokatfirma, der repræsenterer Lenzing AG, hvis klage i første omgang førte til indledning af proceduren, gentog sit synspunkt, hvorefter de forskellige støtteelementer var ulovlige og uforenelige med fællesmarkedet. Det blev blandt andet understreget, at der var tale om skønsmæssige og ikke generelle foranstaltninger, som de spanske myndigheder hævdede. Advokatfirmaet gentog desuden, at det mente, at støtteforanstaltningerne havde medvirket til at holde virksomheden kunstigt i live.

(19) CIRFS præsenterede sig som repræsentativt organ for den europæiske kunstfiberindustri. CIRFS' medlemmer tegner sig for 92 % af produktionen af stapelfibre af viskose og 76 % af produktionen af polyamidgarn (de to vigtigste fibre, som SNIACE fremstiller). CIRFS mente, at Kommissionen skulle anvende statsstøttereglerne strikt, og understregede, at EF-markedet for stapelfibre af viskose er stagnende. Forbruget vil falde på længere sigt, idet der i 2002 forventes en ny nedgang på 7 %. De europæiske producenter fastholdt deres politik, der gik ud på nedskæring af kapaciteten for bedre at kunne tilpasse sig efterspørgslen. Endvidere var udnyttelsesgraden utilfredsstillende for en sektor med en kapitalintensitet på ca. 81 % og 84 % i henholdsvis 1996 og 1997. Generelt var målet for producenter af stapelfibre af viskose at nå op på en kapacitetsudnyttelsesgrad på mindst 90 % for at få en rimelig forrentning af kapitalen. CIRFS anslog, at alle fem producenter i EF i 1997 havde lidt tab på deres viskoseproduktion. Hvad angår polyamidgarnsektoren, oplyste CIRFS, at der også her var tale om en gradvis faldende tendens på lang sigt. Kapaciteten i EF faldt gradvis som følge af en markedsstyret rationaliserings- og omstrukturingsproces, der tog sigte på en bedre tilpasning til efterspørgslen. Kapacitetsudnyttelsen lå stadig

under de 90 %, der var nødvendige for at nå et rimeligt rentabilitetsniveau.

(20) Det Forenede Kongeriges Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union mente, at støtten var blevet ydet for at give SNIACE mulighed for at opretholde driften, og at den uvægerligt ville føre til arbejdsløshed i andre dele af Europa som følge af den nuværende overkapacitet i kunstfibersektoren.

(21) Lenzing og Courtaulds gav endvidere udtryk for deres betænkelighed ved presseforlydender om, at en offentlig sparekasse, Caja de Cantabria, skulle have givet SNIACE yderligere støtte i form af lånekapital på 2 mia. ESP, som ikke var i overensstemmelse med de normale markedsvilkår.

V. DEN SPANSKE REGERINGS BEMÆRKNINGER

(22) Generelt gentog den spanske regering de synspunkter den havde givet udtryk for inden indledningen af proceduren og især, at de forskellige offentlige organer havde fulgt de normale procedurer i henhold til spansk lovgivning om forvaltning af skatterestancer og restancer til socialsikringen, og at de ikke havde givet virksomheden nogen særbehandling.

SNIACE's manglende betaling af miljøafgifter siden 1987

(23) Den spanske regering fremførte, at Confederación Hidrográfica del Norte i 1988 i overensstemmelse med vandloven (lov 29/1985 af 2. august 1985) og dens gennemførelsesbestemmelser begyndte at udarbejde opgørelser over forfalden vandudledningsafgift for udledninger i 1987 og de følgende år for enkeltpersoner og virksomheder, der udledte deres spildevand i organets område. I 1988 fik SNIACE tilsendt opgørelse nr. 282/1988, hvori virksomhedens skatterestance blev opgjort til 210 mio. ESP for udledning i forbindelse med dens produktion i 1987.

(24) Virksomheden indbragte en økonomisk-administrativ klage over denne opgørelse for Tribunal Económico Administrativo Regional de Asturias (TEARA) og anfægtede opgørelsens lovlighed.

- (25) I artikel 81 i loven om økonomisk-administrativ procedure, som blev gennemført ved dekret 1999/1981 af 20. august 1981, og som gjaldt i 1988, fastslås det, at gennemførelsen af indklagede beslutninger skal suspenderes, når klageren forelægger den økonomiske domstol en bankgaranti for gælden. I overensstemmelse med denne bestemmelse forelagde SNIACE TEARA en garanti på 210 mio. ESP udstedt af Banco Español de Crédito, som dækkede opgørelse nr. 282/1988. TEARA fandt, at denne garanti var tilstrækkelig, og suspenderede virkningerne af skatteopgørelsen, indtil der forelå en afgørelse om klagen. Senere vedtog TEARA en beslutning, der imødekom SNIACE's klage og ophævede og suspenderede virkningerne af skatteopgørelsen samt returnerede virksomhedens bankgaranti. Confederación Hidrográfica del Norte nægtede at acceptere denne beslutning og indbragte sagen for Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC).
- (26) I 1989 udarbejdede Confederación Hidrográfica del Norte en opgørelse, hvorefter SNIACE's skatterestance for 1988 beløb sig til 315 mio. ESP (opgørelse nr. 271/89), og SNIACE indbragte ligesom året før sagen for TEARA og forelagde en bankgaranti fra Banco Español de Crédito, hvorefter opkrævningen blev suspenderet i overensstemmelse med procedurebestemmelserne. På samme retlige grundlag imødekom TEARA SNIACE's klage og ophævede og suspenderede virkningerne af opgørelse nr. 271/89, og ligesom i det foregående tilfælde blev virksomhedens bankgaranti returneret. Confederación Hidrográfica del Norte indbragte på sin side denne anden beslutning for TEAC.
- (27) TEAC behandlede de to klager under et og afgav en samlet dom den 28. november 1990, hvori den stadfæstede og bekræftede, at de to opgørelser for 1987 og 1988 var lovlige (opgørelse nr. 282/88 og 271/89). Eftersom bankgarantierne var returneret til SNIACE i henhold til TEARA's tidligere beslutninger, overdrog Confederación Hidrográfica de to opgørelser til skattevæsenet (Agenda Tributaria del Estado) med henblik på inddrivelse ved administrativ procedure.
- (28) I april 1990 fik SNIACE forelagt afgiftsopgørelse nr. 421/90 for udledning af spildevand, hvori virksomhedens restance for 1989 var fastsat til 525 mio. ESP, og ligesom i 1987 og 1988 indbragte virksomheden sagen for TEARA og forelagde en bankgaranti fra Banco Español de Crédito.
- (29) På baggrund af TEAC's dom af 28. november 1990 afviste TEARA nu virksomhedens klage (8. marts 1991) og bekræftede, at opgørelse nr. 421/90 var lovlig, mens bankgarantien blev opretholdt, indtil resultatet af SNIACE's anke forelå. Eftersom bankgarantien var opretholdt, udbetalte Banco Español de Crédito de 525 mio. ESP, som garantien dækkede, samt morarenter til Confederación Hidrográfica, da domstolen havde afvist SNIACE's anke.
- (30) Den spanske regering understregede, at loven om økonomisk-administrativ procedure, som blev gennemført ved dekret 1999/1981 af 20. august 1981, giver klageren ret til at afgøre, om der skal stilles garanti. Fordelen ved garantien er, at når den er accepteret, suspenderes gennemførelsen af den anfægtede beslutning, indtil domstolen har udtalt sig om klagen.
- (31) I denne situation fandt den spanske regering det rimeligt fra et juridisk synspunkt, at SNIACE forelagde bankgarantier, når virksomheden anfægtede opgørelser over spildevandsudledning fra 1988, 1989 og 1990, da der ikke var enighed om, hvorvidt de var lovlige. Da TEAC den 28. november 1990 fastslog, at opgørelserne var lovlige, og Confederación Hidrográfica havde krævet garantien for opgørelse nr. 421/90 udbetalt (525 mio. ESP plus renter), idet det var den eneste, der kunne udbetales, eftersom TEARA som førnævnt havde returneret garantierne for 1987 og 1988, må det formodes, at det ville have været vanskeligt for SNIACE at overtale bankerne til at stille garantier i forbindelse med klager, der antagelig ville blive afvist.
- (32) Der blev derfor ikke stillet garanti i anledning af opgørelserne for 1991 og de efterfølgende år, selv om de blev indbragt for TEARA, og den administrative procedure blev heller ikke suspenderet. Når fristerne for frivillig indbetaling udløb, blev opgørelserne overdraget til skattevæsenet med henblik på inddrivelse gennem administrativ procedure.
- (33) Ifølge de spanske myndigheder har SNIACE oparbejdet følgende restancer (ESP):

(ESP)

Periode	Hovedstol	Gebyrer	Inddrevet	Renter	Restance i alt
1987	210 000 000	42 000 000	54 129 095	167 318 219	473 447 314
1988	315 000 000	63 000 000	31 254 644	250 977 329	628 977 329
1990	525 000 000	105 000 000		400 172 260	1 030 172 260
1991	525 000 000	105 000 000		339 761 301	969 761 301
1992	525 000 000	105 000 000		263 470 890	893 470 890
1993	525 000 000	105 000 000		200 327 055	830 327 055
1994	525 000 000	105 000 000		147 323 630	777 323 630
1995	525 000 000	105 000 000		89 415 411	719 415 411
I alt	3 675 000 000	735 000 000	85 383 739	1 858 766 095	6 354 149 834

- (34) Morarenterne er beregnet frem til den 1. marts 1998. De beregnes fra forfaldsdatoen til den officielle rentesats for hvert år. Renterne forfalder ved indfrielsen af gælden.
- (35) Det samlede afgiftsbeløb for udledning af spildevand, som SNIACE skal betale, og skattevæsenet skal inddrive, er nu omfattet af den administrative inkassoprocedure, jf. bog III i det generelle inkassoreglement (kongeligt dekret 1684/1990 af 20. december, som ændret ved kongeligt dekret 448/1995 af 24. marts).
- (36) Den administrative inkassoprocedure har nu nået udlægsfasen, hvilket indebærer, at der er foretaget udlæg i debtors aktiver og værdipapirer for et beløb, der kan dække den samlede gæld, der skal inddrives.
- (37) De midler, der er inddrevet ved beslaglæggelse af penge og kortfristede kreditter, er allerede anvendt til indfrielse af gælden og opført i kolonnen »Inddrevet« i ovenstående tabel. Næste trin i den obligatoriske inkassoprocedure er udlæg ved offentlig auktion i SNIACE's anlægsaktiver, herunder fabrikken og installationer og udstyr, der kan gøres udlæg i.
- (38) De spanske myndigheder har oplyst, at udlægget i SNIACE's anlægsaktiver skaber problemer, der skyldes såvel virksomhedens situation som karakteren af de pågældende aktiver:
- Fabrikken og dens installationer og udstyr befinder sig på et område, der officielt er kategoriseret som industrizone, og både fabrikken og dens installationer og udstyr er indrettet efter virksomhedens aktiviteter. Det indebærer, at markedet for ethvert salg er meget begrænset, fordi der ikke er mulighed for at anvende grunden til andet end industri, og fordi ændring af installationerne med henblik på enhver anden aktivitet ville være for dyr. Endvidere er ejendommen allerede belånt for et beløb på over 5 mia. ESP i en række pengeinstitutter i forbindelse med forretningsmæssige lån til SNIACE, der blev optaget inden indledningen af proceduren for at få afviklet restancerne for udledning af spildevand. Disse panter, der går forud for udlægget, vil stadig være gyldige, hvis anlægsaktiverne sælges, hvilket begrænser afsætningsmulighederne betydeligt.
 - SNIACE er en virksomhed i fuld aktivitet med en meget stor arbejdsstyrke. Det er overvejende sandsynligt, at salg af fabrikken og dens installationer og udstyr vil betyde, at produktionen indstilles, og virksomheden forsvinder. Det vil igen skabe ny gæld i form af ubetalte lønninger og forpligtelser til at betale erstatning for opsigelse af ansættelseskontrakter. Selv hvis man fandt en køber til SNIACE's anlægsaktiver, ville indtægterne fra salget gå til at betale lønkravene, der i henhold til spansk lovgivning har højere prioritet end restancer til skattevæsenet.

- c) Den gæld, der har ført til udlægget i virksomhedens anlægsaktiver, er i øjeblikket genstand for en række administrative og retlige procedurer og kan derfor ikke opgøres endeligt. Selv om inddrivelsen ikke er suspenderet, fordi SNIACE ikke har forelagt domstolene en garanti, må skattevæsenet i det mindste fare med lempe, inden det sælger anlægsaktiverne, da der er tale om en uigenkaldelig handling, der kunne blive erklæret ugyldig, hvis domstolene traf afgørelse til fordel for virksomheden. Hidtil har myndighedernes fremfærd afgjort været præget af forsigtighed i denne type sager. Lov 1 af 26. februar 1998 om skattepligtiges rettigheder og forpligtelser omhandler udtrykkeligt dette spørgsmål og understreger i endnu højere grad, at skattevæsenet skal fare med lempe i forbindelse med uigenkaldelige beslutninger vedrørende gæld, der ikke er endeligt opgjort. Disse bestemmelser, der trådte i kraft den 19. marts 1998, begrænser skattevæsenets beføjelser ved salg af aktiver, der er foretaget udlæg i, når der er stillet garanti for indfrielse af den gæld, der førte til udlægget. Hvad angår de foranstaltninger, skattevæsenet traf for at garantere betalingen af gælden, understreger de spanske myndigheder, at skattevæsenet i det foreliggende tilfælde har benyttet alle de foranstaltninger, lovgivningen giver mulighed for. Der er foretaget udlæg i kreditter og værdipapirer samt i fabrikken, installationerne og det udstyr, der benyttes ved virksomhedens aktiviteter.
- (39) Ifølge de spanske myndigheder har de vanskeligheder, der er opstået under gennemførelsen af inkassoproceduren, ført til drøftelser med virksomheden og Confederación Hidrográfica del Norte, som har til opgave at inddrive afgiften for SNIACE's udledning af spildevand, med henblik på at nå til en aftale om betaling i overensstemmelse med de generelle inkasoregler, for så vidt angår betalingshenstand og afdragsbetaling. I øjeblikket drøfter man vilkårene for afdragsbetalingerne og de garantier, SNIACE skal tilbyde.
- (40) De spanske myndigheder understregede, at drøftelserne med virksomheden af muligheden for at foretage afdragsbetalinger ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at man vælger denne løsning. Resultatet skal være i overensstemmelse med de retlige krav på området og især kravene til garantier.
- Intet krav om socialsikringsbidrag siden 1991**
- (41) Den spanske regering oplyste, at man var nået til en ny aftale om omlægning af restancerne til socialsikringsystemet i overensstemmelse med artikel 40 ff. i det generelle reglement om inddrivelse af midler til det sociale sikringsystem, som blev godkendt ved kongeligt dekret 1637/1995 af 6. oktober (statstidende af 24/10/95), og mere specifikt en aftale af 30. september 1997 om 3 510 387 323 ESP af den omlagte gæld for perioden februar 1991 og februar 1997 plus gebyrer på 615 056 349 ESP, som opdeles i 120 månedlige betalinger, med renter, og hvorpå der i det første og andet år kun betales renter med den lovpligtige rente på 7,5 % efterfulgt af indfrielse af hovedstolen fra det tredje til det tiende år plus renter til en stigende årlig rente på henholdsvis 5 %, 5 %, 10 %, 10 %, 15 %, 15 %, 20 % og 20 %.
- (42) I april 1998 havde SNIACE SA betalt 216 118 863 ESP tilbage til socialsikringen i henhold til den nye afdragsordning.
- (43) Den spanske regering oplyste, at denne nye opdeling af indfrielsen gælder de restancer, der var omfattet af ovennævnte aftale af 8. marts 1996, som blev ændret ved udsættelsen af 7. maj 1996, der blev ugyldig, fordi de aftalte afdrag ikke blev betalt af virksomheden.
- (44) Den spanske regering gentog, at socialsikringens generelle finansforvaltning havde handlet i overensstemmelse med de gældende forskrifter, og at man ikke kunne betragte dens adfærd som statsstøtte. Generelt gælder de pågældende forskrifter alle virksomheder, der befinder sig i en af de situationer, der er specificeret deri, og de er ikke rettet mod bestemte virksomheder eller sektorer. De foranstaltninger, som socialsikringen iværksatte for at inddrive SNIACE's restancer, var på ethvert tidspunkt i overensstemmelse med den procedure, der er fastlagt i det generelle reglement for inddrivelse af midler til socialsikringsystemet.
- (45) Den spanske regering understregede, at udsættelse af indfrielsen er en generel forholdsregel og ikke myndighedernes skønsmæssige beslutning. Proceduren for denne udsættelse er fastlagt i artikel 40-43 i det generelle reglement for inddrivelse af midler til socialsikringsystemet, der blev vedtaget ved kongeligt dekret nr. 1637/1995 af 6. oktober. I henhold til dette reglement kan de betalingspligtige anmode om en udsættelse eller opdeling af betalingen af restancer til socialsikringen, når deres økonomiske eller finansielle situation forhindrer dem i at overholde deres forpligtelser (artikel 40).

Med andre ord kan en virksomhed, der anmoder om det, få udsættelse, når den opfylder reglementets krav. Beslutninger om udsættelse vedtages altid for at søge at sikre, at penge betales tilbage til socialsikringen, idet alle andre initiativer ville føre til lukning af den pågældende virksomhed, hvorved man ville miste enhver mulighed for at garantere betalingen.

(46) Den spanske regering tilføjede, at virksomheden som garanti for indfrielsen ville give socialsikringens finansforvaltning og lønmodtagernes garantifond (Fogasa) fælles pant i fabrikken, installationerne og udstyret i Torrelavega. Ifølge en vurdering foretaget den 31. december 1996 af American Appraisal España, SA, var den reelle værdi af de pågældende aktiver på 25,58 mia. ESP. Imidlertid anmodede SNIACE på grund af vanskelighederne ved at iværksætte de komplekse foranstaltninger, der var påkrævede, for at garantien kunne få fuld retlig virkning, om en udsættelse af fristen for at stille garantien. Denne udsættelse på op til seks måneder gav generaldirektøren for socialsikringens finansforvaltning den 19. december 1997 i henhold til artikel 21 i ministeriel bekendtgørelse af 22. februar 1996. I denne periode ville socialsikringens finansforvaltnings anmodninger om udlæg ikke blive gennemført.

(47) I udsættelsesperioden indgav virksomheden under hensyn til ovennævnte vanskeligheder, og fordi den ikke kunne fastsætte en endelig dato for afslutningen af indfrielsen, en anmodning om »garantierstatning« for at forhindre, at udlægsanmodningerne blev gennemført. Ifølge de spanske myndigheder er man i færd med at foretage en vurdering af, om den nye garanti er tilstrækkelig til at dække de udsatte restancer.

(48) Ifølge de spanske myndigheder kan man ikke betragte denne udsættelse som statsstøtte til virksomheden, fordi vilkårene for afvikling af restancerne med renter beregnet efter den lovpligtige rentesats på den dato, hvor udsættelsen blev givet, svarer til de gældende vilkår, som skal anvendes i henhold til spansk lovgivning.

(49) Imidlertid oplyste de spanske myndigheder i brev af 24. juni 1998, at deres holdning ikke var i strid med klagerens standpunkt, hvorefter udsættelse af indfrielsen er regeringens skønsmæssige foranstaltning, som iværksættes efter en individuel analyse af den pågældende sag. Selv om de spanske myndig-

heder erkender, at artikel 20 i den generelle lov om socialsikring anvender ordet »kan« (podrán) om myndighedernes mulighed for at indrømme udsættelse med betaling af restancer til socialsikringen, kan man kun ved at anlægge en helt bogstavelig fortolkning, ifølge den spanske regering sige, at myndighederne har skønsmæssige beføjelser. Samtidig fremførte den spanske regering, at skønsmæssig ikke er det samme som arbitrær, hvilket ville være ensbetydende med tilfældig og ulige anvendelse af lovgivningen på ensartede situationer. I realiteten blev udsættelsen altid givet, når en virksomhed i en økonomisk eller finansiel situation, der forhindrede den i at betale sin gæld tilbage, anmodede herom, og kun når de retlige betingelser i den gældende lovgivning var opfyldt (hvilket naturligvis nødvendiggør en individuel sagsbehandling). I denne forbindelse fremfører de spanske myndigheder, at denne foranstaltning er almen praksis, og at de samme kriterier anvendes i alle sager.

(50) Endelig fastholdt den spanske regering sit argument om, at udsættelser beskytter socialsikringssystemets interesser med hensyn til betaling af restancer bedre end noget andet initiativ, der ville føre til lukning af virksomheder, hvorefter det ville være fuldstændig umuligt at inddrive ikke blot hele gælden, men bare en betydelig del af den. Derfor foretrækker man den fremgangsmåde, der er den mest fordelagtige for socialsikringssystemet.

Lånegaranti på 1 mia. ESP godkendt ved lov 7/93

(51) Den spanske regering fastholdt sin opfattelse, hvorefter der ikke er tale om statsstøtte, fordi lånegarantien ikke var formaliseret. Den gentog, at artikel 2 i lov nr. 7/1993 af 16. september blot gav lokalregeringen bemyndigelse til at stille en garanti for SNIACE, der dækkede et lån på 1 mia. ESP. Garantien blev ikke stillet, fordi loven opstillede en række strenge betingelser, der skulle opfyldes, for at lokalregeringen kunne stille garantien, og de var på daværende tidspunkt endnu ikke opfyldt. Derfor blev garantien ikke stillet eller udnyttet. Desuden havde virksomheden end ikke anmodet om den. Den spanske regering gentog, at inden enhver mulig formalisering af denne garanti, ville den underrette Kommissionen.

(52) Den spanske regering tilføjede, at i privatretten (artikel 440 i handelslovbogen og artikel 1822-1856 i civillovbogen) er garanti defineret som en formel transaktion. Det indebærer, at hvis det selskab, der skal løbe en risiko, ikke modtager et garantidokument, eksisterer garantien ikke og afføder ingen rettigheder eller forpligtelser. En garanti er mere end blot en hensigtserklæring. For at den foreliggende garanti kan anvendes, skal følgende betingelser være opfyldt:

- a) det skal bekræftes, at den er i overensstemmelse med lov 7/1993
- b) der skal udarbejdes en retlig rapport om garantidokumentet
- c) der skal foreligge en generel høringsrapport
- d) der skal foreligge et garantiforslag fra lokalregeringens økonomi- og handelsminister
- e) lokalregeringen skal have godkendt garantien
- f) der skal udarbejdes et garantidokument.

Aftalerne om finansiering af opførelsen af et anlæg til rensning af spildevand

- (53) Den spanske regering oplyste, at den havde planlagt at opføre et rensningsanlæg som led i den integrerede vandmiljøplan for Besaya-floden, som ikke kun var rettet mod SNIACE, men at projektet endnu kun var på udkaststadiet.
- (54) Virksomheden er i færd med at forberede installationen af et anlæg til behandling af spildevand. Alle initiativer, der vedtages i forbindelse med behandling af det spildevand, virksomheden leder ud i Besaya-floden, er forbundet med de forholdsregler, der er truffet som led i den generelle vandmiljøplan for Saja/Besaya-floddalen, som er erklæret af national interesse, i øjeblikket vurderes teknisk. Indtil denne fase afsluttes, er det umuligt at sige, hvilke forholdsregler de virksomheder, der leder spildevand ud i Besaya-floden, skal træffe i sidste ende.

(55) Ifølge de tekniske undersøgelser, der hidtil er foretaget i forbindelse med den generelle vandmiljøplan for Saja/Besaya-floddalen skal spildevand, der udledes af industrivirksomheder i området, herunder SNIACE, behandles på stedet af virksomhederne selv, og det vil blive tilladt at lede rensset spildevand ud i det almindelige spildevandssystem under overholdelse af de grænser, der er fastsat i reglementet om udledning, når der betales afgifter svarende til den tilladte forureningsmængde. Man har opgivet at behandle alt industrielt spildevand på et særskilt rensningsanlæg parallelt med det kommunale, da denne løsning er meget kompleks.

(56) I brev af 16. april 1998 tilføjede de spanske myndigheder, at SNIACE allerede havde erhvervet materialerne til rensningsanlægget uden nogen form for offentlig støtte, idet der ikke findes konkrete planer om at yde støtte af denne karakter.

Delvis eftergivelse af gæld på i alt 116 mio. ESP til Torrelavega kommune

(57) De spanske myndigheder oplyste, at Torrelavega kommune aldrig havde overskredet sine beføjelser, og at fritagelsen for ovennævnte afgifter ikke var ensbetydende med en »eftergivelse« af gælden i henhold til spansk lov.

(58) Torrelavega kommune deltog ikke i kreditoraftalen fra oktober 1996 i forbindelse med betalingsstandsningen, men den havde indgået en særaftale på grundlag af akkordbestemmelserne i spansk skattelovgivning, hvori den accepterede de samme tab som de private investorer, dvs. at alle indvilgede i at reducere beløbet og forlænge den frist, der var fastsat i kreditoraftalen, samt at tillade, at betalingen blev spredt over en periode på fem år med en afdragsfri periode og de rentesatser, der blev fastsat i kreditoraftalen. Det eneste formål med særaftalen var at garantere, at SNIACE's skattegæld til kommunen blev betalt, eftersom de fritagne beløb ikke var omfattet af nogen garanti, og der ikke fandtes ubehæftede aktiver. Aftalen var i nøje overensstemmelse med artikel 129, stk. 4, i den generelle skattelov.

- (59) Ifølge de spanske myndigheder skelner man i den spanske konkurslov klart mellem begreberne eftergivelse på den ene side og reduktion af beløbet og forlængelse af frister på den anden side. Eftergivelse kan kun ske ved lov og benyttes generelt i krisesituationer, hvor det er tilrådeligt at fritage for skatter. Reduktion af beløb og forlængelse af frister indrømmes kun for at inddrive eller få mulighed for at garantere betaling af i det mindste en del af gælden, og det sker kun i forbindelse med konkursprocedurer, hvor den uomtvistelige tilstedeværelse af panthavere (Banco Español de Crédito) med rettigheder til grunde og bygninger gør det umuligt at gennemføre nogen form for genoprettelse, således som det er tilfældet i den foreliggende sag.
- (60) De spanske myndigheder sendte Kommissionen en kopi af Torrelavega kommunes beslutning nr. 4358/97 af 15. december, hvori det blandt andet blev oplyst, at SNIACE's skatterestancer pr. denne dato var på 216 245 424 ESP plus et erhvervsskattebeløb for 1996 på 37 523 859 ESP, hvortil skal lægges gebyrer og betaling af lovpligtige renter. Et beløb på 101 093 800 ESP blev garanteret mod pant, og et beløb på 45 mio. ESP skal udbetales som kompensation. I henhold til artikel 73 i den generelle skattelov nyder skat på fast ejendom godt af en særbehandling, idet den betragtes som et implicit retligt pant.
- (61) De spanske myndigheder understregede, at fritagelsen for betaling af gælden vedrører skatteopgørelser, der ikke er omfattet af prioriterede krav eller tidligere pant, og opgørelser af f.eks. erhvervsskat (impuesto sobre actividades económicas), der kunne og burde annulleres, eftersom de er baseret på et helt års aktiviteter (hvilket ikke var relevant i 1995 og 1996, fordi virksomheden lå stille gennem flere måneder):

(ESP)

Vand og renovation 4. kvartal 1994	3 808 525
Vand og renovation 1. kvartal 1995	1 230 231
Vand og renovation 2. kvartal 1995	1 410 205
Vand og renovation 3. kvartal 1995	1 205 407
Vand og renovation 4. kvartal 1995	1 217 353
Erhvervsskat 1995	37 854 610
Inkassogebyrer	24 837 978
Vand og renovation 1. kvartal 1996	1 254 510
Vand og renovation 2. kvartal 1996	1 404 795
Vejskat 1996	6 700
Erhvervsskat 1996	37 523 859
Direkte beregning af erhvervsskat i 1995	4 449 635
I alt	116 197 108

- (62) Ifølge den spanske regering kan man ikke betragte fritagelsen for at betale en gæld på 116 mio. ESP som direkte eller indirekte støtte, fordi kommunens beslutning var begrænset til den gæld, som ikke kunne inddrives, hvoraf en del (f.eks. erhvervsskatten for 1995 og 1996 og inkassogebyrerne) måtte eftergives delvis, eftersom beregningen var foretaget på grundlag af et helt års aktivitet, medens virksomheden dårligt nok var aktiv i 1995 og 1996. Centralregeringen fastsætter skatteprocenten for erhvervsskatten for hele den økonomiske aktivitet. Det vil sige, at regeringen går ud fra, at der findes en arbejdsstyrke og et energiforbrug, der svarer til virksomhedens normale aktivitetsniveau. I virkeligheden blev produktionen indstillet i denne periode, og beløbene for disse to år bør derfor automatisk eftergives.

- (63) Af det samlede beløb, der var omfattet af aftalen om fritagelse for betaling af gæld, udgjorde 100 216 447 ESP derfor uinddrivelig gæld svarende til den fejlagtigt beregnede erhvervsskat og gebyrerne, der var en postering svarende til den reelle skatterestance, fritagelsen omfattede, hvilket vil sige, at denne postering blot var en regnskabsmæssig oplysning uden nogen som helst praktisk betydning.
- (64) Der var også tale om en alvorlig regnefejl i forbindelse med de resterende beløb, der vedrørte vandforbrug og renovation, idet taksten for renovation mindst var baseret på en formodning om, at der ville blive tale om fuld økonomisk aktivitet, hvilket ikke var tilfældet i 1994, 1995 og 1996. Der blev derfor foretaget nye opgørelser, der afspejlede det reelle aktivitetsniveau. Opgørelserne af erhvervsskatten for 1995 og 1996 til 79 497 353 ESP var således helt urealistiske, og de måtte derfor annulleres delvis.
- (65) Resten af den gæld, beslutningen omfattede, kunne ikke inddrives på nogen måde gennem administrative procedurer, da den ikke havde nogen forrang, og kommunens beslutning har derfor ingen praktiske virkninger for virksomheden, da den omhandler beløb, som ikke kan inddrives, eller som skulle have været annulleret, fordi virksomheden ikke havde nogen reel økonomisk aktivitet.
- (66) De spanske myndigheder fremførte endelig, at Torrelavega kommune blot handlede for at sikre en reel og effektiv beskyttelse af sine finansielle interesser og gjorde alt, hvad der stod i dens magt for at inddrive SNIACE's gæld. Dens initiativer var i fuld overensstemmelse med gældende retsregler og fik på intet tidspunkt til følge, at kommunens midler blev reduceret. På den anden side kan man heller ikke sige, at der var tale om direkte eller indirekte støtte til virksomheden, idet fritagelsen for indfrielsen af gælden var begrænset til beløb, som af forskellige årsager ikke kunne inddrives.
- (67) Den spanske regering gentog, at Fogasa betaler lønmodtagerne de beløb, de har til gode i form af lønninger og honorarer i insolvente eller konkursramte virksomheder. Denne støtte udbetales til arbejdstagerne, hvilket indebærer, at kun de har ret til denne løngaranti, og at der aldrig er tale om støtte eller lån til virksomheder med gæld i form af lønninger. En ministeriel bekendtgørelse af 20. august 1985 omhandler indgåelse af aftaler om tilbagebetaling af beløb udbetalt af lønmodtagernes garantifond, og den nævner udtrykkeligt fondens muligheder for at indgå aftaler om udsættelse og opdeling af afviklingen af gælden i overensstemmelse med forskrifterne.
- (68) Fogasa undertegnede to tilbagebetalingsaftaler med SNIACE i overensstemmelse med bekendtgørelsen af 20. august 1985, der gennemførte artikel 32 i kongeligt dekret nr. 505/85 af 6. marts:
- a) 5. november 1993
- Samlet beløb inkl. renter: 1 362 708 700 ESP
- Afviklingsperiode: otte år
- Betalingsstermin: hver sjette måned
- Rentesats: 10 %, som var den lovpligtige rentesats i 1993, jf. bekendtgørelsen af 20. august 1985
- Garanti: pant i fast ejendom
- b) 31. oktober 1975
- Samlet beløb inkl. renter: 339 459 878 ESP
- Afviklingsperiode: otte år
- Betalingsstermin: hver sjette måned
- Rentesats: 9 %, som var den lovpligtige rentesats i 1995, jf. bekendtgørelsen af 20. august 1985
- Garanti: pant i fast ejendom.
- (69) I juni 1998 havde virksomheden afviklet et beløb på 186 963 594 ESP i henhold til de to aftaler.
- (70) Ifølge de spanske myndigheder indebærer aftalerne ikke, at staten har ydet støtte eller tilskud som defineret i artikel 81 i den ændrede udgave af den generelle finanslov. Herved forstås enhver fri tildelelse af offentlige midler foretaget af staten eller dens autonome organer til enkeltpersoner eller offentlige eller private organer med henblik på at fremme en aktivitet af social karakter eller at lette opfyldelsen af en offentlig målsætning eller mere generelt, som det ville være tilfældet med enhver

Aftaler mellem SNIACE og lønmodtagernes garantifond (Fogasa) om tilbagebetaling af et beløb på i alt 1,702 mia. ESP svarende til arbejdstagernes løntilgodehavender, som Fogasa har udbetalt på vegne af SNIACE

form for støtte, der belaster statens eller dens autonome organers budget, samt tilskud eller støtte, som helt eller delvis er finansieret med EU-midler. De vedrører snarere virksomhedskreditter, som det pågældende organ har ret til i forhold til virksomheder, fordi det er indtrådt i de rettigheder, der tilkommer arbejdstagere, der har modtaget tilskud.

(71) Endelig fremførte den spanske regering, at de pågældende normer og regler generelt anvendes på alle virksomheder, der befinder sig i en af de nævnte situationer, og ikke er rettet mod bestemte virksomheder eller sektorer. Fogasa udbetaler lønmodtagerne deres tilgodehavender og udbetaler under ingen omstændigheder noget til de pågældende virksomheder, da det er forbudt i henhold til gældende lovgivning.

(72) Ud over at fremsætte sine bemærkninger til de spørgsmål, der undersøges som led i proceduren, oplyste den spanske regering desuden som svar på bemærkninger fra andre interesserede parter, at det anmeldte lån på 2 mia. ESP, som Caja Cantabrica gav SNIACE, ikke udgjorde statsstøtte. Den henviste blandt andet til, at Caja Cantabrica er et kreditinstitut, der henhører under privatretten, og som må træffe sine investeringsbeslutninger under hensyntagen til rentabilitets- og solvenskriterier. På baggrund af de oplysninger, der foreligger i øjeblikket, erkender Kommissionen, at den formodede støtte fra Caja Cantabrica ikke er omfattet af proceduren. Den kan imidlertid ikke helt udelukke, at der er tale om støtte, og den forbeholder sig ret til fortsat at undersøge dette spørgsmål uden for rammerne af denne procedure.

VI. VURDERING AF DEN FORMODEDE STØTTE

(73) Kommissionen skal for det første afgøre, om de forskellige foranstaltninger, der er omfattet af proceduren, udgør statsstøtte efter traktatens artikel 92, stk. 1, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 1. På baggrund af de foreliggende oplysninger er Kommissionen kommet til følgende konklusion:

(74) SNIACE er en af de fem viskoseproducenter i EF. Virksomhedens produkter sælges i de øvrige medlemsstater, og de forskellige producenter konkurrerer indbyrdes. Samhandelen mellem medlemsstaterne med viskosefibre (KN-kode 5504 10 00) steg i 1997 til ca. 101 000 tons. SNIACE er aktiv i en sektor i nedgang, hvilket har tvunget nogle af konkurrenterne til at rationalisere deres kapacitet. I EØS faldt produktionen af denne type fibre fra 760 000 tons i 1992 til 684 000 tons i

1997 (et fald på 10 %), og forbruget faldt i samme periode med 11 %. Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad lå omkring 84 %, hvilket er forholdsvis lavt for en sektor med høj kapitalintensitet. Ud over at forsyne det spanske marked har SNIACE traditionelt leveret til andre europæiske markeder, især det italienske og det franske. Desuden fremstiller SNIACE kunstfibre, især polyamidgarn. Denne sektor er præget af en betydelig overkapacitet og havde en gennemsnitlig udnyttelsesgrad på kun 76 % i 1995-1997.

SNIACE's manglende betaling af miljøafgifter siden 1987

(75) Det skal bemærkes, at den 1. marts 1998 var den samlede værdi af restancerne med hensyn til miljøafgifter for udledning, inklusive gebyrer og renter for perioden 1987-1995, på 6 268 766 095 ESP (og ikke de 6 354 149 834 ESP, som de spanske myndigheder havde beregnet uden at medregne de beløb, der allerede var inddrevet i 1987 og 1988). Imidlertid blev den administrative procedure for at inddrive gælden indledt for otte år siden på grundlag af den centrale økonomisk-administrative domstols dom af 28. november 1990 vedrørende lovligheden af opgørelserne for 1987 og 1988. Som de spanske myndigheder selv erkender, har den administrative procedure ikke opsættende virkning i den foreliggende sag, da SNIACE ikke har forelagt bankgarantier for de gentagne opgørelser over miljøafgifter (undtagen for 1988).

(76) Kommissionen erkender til gengæld, at i henhold til spansk lov er det skattevesenet og ikke Confederación Hidrográfica del Norte, der er ansvarlig for inddrivningen af SNIACE's gæld. I juni 1998 var der inddrevet 85 383 739 ESP, hvilket svarer til lidt over 1 % af den samlede gæld. Imidlertid stiger gælden fortsat, blandt andet renterne beregnet efter den lovpligtige rentesats og gebyrerne.

(77) Kommissionen erkender, at det har vist sig at være vanskeligt at inddrive gælden, især fordi SNIACE befinder sig i en alvorlig finansiell situation, og fordi virksomheden har indbragt de årlige opgørelser for domstolene. Ved indtil nu ikke at have inddrevet beløbet, hvilket muligvis ville have fået virksomheden til at gå konkurs, har skattevesenet muligvis villet søge at få dækket i det mindste en del de udestående miljøafgifter, hvilket ellers ville have været umuligt, da der er andre kreditorer med højere prioritet.

- (78) Afslutningsvis kan tilføjes, at Kommissionens undersøgelse ikke i øjeblikket gør det muligt at konkludere, at den manglende betaling af miljøafgifterne indeholder statsstøtte. På grund af de komplekse juridiske dilemmaer, der opstår som følge af spørgsmålet om, hvorvidt de offentlige myndigheder har givet SNIACE forskelsbehandling ved ikke at inddrive de skyldige afgifter, har Kommissionen til hensigt at udsætte sin afgørelse herom.

Intet krav om socialsikringsbidrag siden 1991

- (79) Kommissionen bestrider ikke de spanske myndigheders argument, hvorefter finansforvaltningen for socialsikringen har handlet for at beskytte egne interesser. Kommissionen understreger samtidig, at den på ingen måde anfægter socialsikringsystemet i Spanien generelt.

- (80) De spanske myndigheder har imidlertid erkendt, at hvis finansforvaltningen for socialsikringsystemet havde krævet gælden indfriet, kunne konsekvensen have været en lukning af virksomheden. Det er derfor tydeligt, at den tolerance, finansforvaltningen for socialsikringsystemet har udvist i forbindelse med udsættelsen af betalingen af SNIACE's socialsikringsbidrag gennem mange år, har givet virksomheden en betydelig fordel.

- (81) På den anden side er det også tydeligt, at de gældende regler for socialsikring giver myndighederne et vist spillerum ved behandlingen af visse typer sager, hvilket er sket i den foreliggende sag. Kommissionen understreger, at det netop er det skøn, finansforvaltningen for socialsikringen har foretaget i den foreliggende sag, og at virksomheden synes at være urentabel, der har fået den til at afvise de spanske myndigheders opfattelse af, at de foranstaltninger, finansforvaltningen for socialsikringen har iværksat med hensyn til SNIACE, kan betragtes som generelle foranstaltninger⁽¹⁾.

- (82) På trods af, at finansforvaltningen for socialsikringen har handlet i overensstemmelse med de gældende regler, synes behandlingen af SNIACE's restancer, der flere gange er blevet omlagt ifølge aftaler herom, ikke at afspejle markedsvilkårene.

⁽¹⁾ Generaladvokat Jakobs udtalte i sine konklusioner af 24. september 1998 i sag C-256/97, D.M. Transport SA, at det er tydeligt, at tolererer man under visse omstændigheder permanent og generøst, at betalingen af socialsikringsbidrag udskydes, kan det give den pågældende virksomhed betydelige forretningsmæssige fordele og i ekstreme tilfælde være ensbetydende med en fritagelse for at skulle betale dem (punkt 33) (foreløbig oversættelse).

Det er Kommissionens vanlige praksis at foretage en sammenligning med værdien på det pågældende tidspunkt af den referencesats, som den pågældende medlemsstat har fastsat. Imidlertid blev der ikke fastsat en sådan sats for Spanien før i august 1996. Ved undersøgelse af, om en rentesats svarer til markedsvilkårene, har Kommissionen derfor i tidligere sager, der omfattede omlægning af restancer til socialsikringen⁽²⁾, foretaget en sammenligning med den gennemsnitlige rente, der anvendtes af private spanske banker for lån med en løbetid på over tre år. Ifølge Banco de España's statistikker var den gennemsnitlige rentesats, der anvendtes af private spanske banker for lån med en løbetid på over tre år i den pågældende periode, følgende: 1991: 18,24 %, 1992: 17,28 %, 1993: 16,19 %, 1994: 12,51 %, 1995: 13,09 % og i 1996: 11,06 %⁽³⁾. De øvrige vilkår for omlægningsaftalerne, hvor størstedelen af betalingen af hovedstol og renter samles i slutningen af perioden (tilsynlædende for at lette virksomhedens genoprettelse), svarer heller ikke til de normale markedsvilkår.

- (83) Det må derfor konkluderes, at aftalerne indeholdt elementer af statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1, hvilket er ulovligt, da de ikke var anmeldt til Kommissionen, jf. traktatens artikel 93, stk. 3. Det er vanskeligt at beregne den ulovlige støtte nøjagtigt, men den må mindst svare til den finansielle fordel ved den nedsatte rentesats der anvendes, og gælde fra det tidspunkt, hvor gælden opstod.

En lånegaranti på i alt 1 mia. ESP godkendt ved lov 7/93

- (84) Selv om de spanske myndigheder beklageligvis ikke underrettede Kommissionen om, at det regionale parlament i Cantabrien havde til hensigt at godkende den pågældende garanti — det skal bemærkes, at virksomheden blandt andet fremstiller polyamidfibre, som er omfattet den kontrol, der er indført ved rammebestemmelserne for støtte til kunstfiberindustrien — kan den acceptere, at det regionale parlament ikke selv udsteder garantier, og at det ville have været påkrævet at træffe en række yderligere administrative foranstaltninger for at gennemføre garantien. På den anden side har

⁽²⁾ Jf. f.eks. Tubacex-sagen, EFT L 8 af 11.1.1997.

⁽³⁾ Følgende referenceværdier, er senere anvendt for Spanien: 1.8.1996-1.11.1996: 13,45 %, 1.11.1996-1.1.1997: 11,4 %, 1.1.1997-1.8.1997: 10,56 %, 1.8.1997-1.1.1998: 6,22 %, 1.1.1999 til dags dato: 0,620 %.

Kommissionen ikke kendskab til nogen form for bevis for, at vedtagelsen af loven gav SNIACE en forretningsmæssig fordel. Under forudsætning af at den spanske regering forud underretter Kommissionen om ethvert forslag om at formalisere garantien, konkluderer Kommissionen derfor, at lov 7/93 ikke i sig selv giver SNIACE en særlig fordel, og at den således ikke indeholder statsstøtte.

Aftalerne om finansiering af opførelsen af et anlæg til rensning af spildevand

- (85) Kommissionen skal bemærke, at ifølge oplysningerne fra den spanske regering befinder den regionale vandmiljøplan for Saja/Besaya-floddalen sig i den tekniske vurderingsfase, og så længe denne fase ikke er færdig, ved man ikke, hvilke foranstaltninger der skal træffes i sidste ende for virksomhedernes (herunder SNIACE's) udledning af spildevand i Besaya-floden. Kommissionen bemærker sig endvidere den spanske regerings garantier for, at de foranstaltninger, SNIACE allerede har iværksat i forbindelse med opførelsen af rensningsanlægget, ikke har givet anledning til nogen form for offentligt tilskud, og at der heller ikke er planer herom. Kommissionens undersøgelse giver den således ikke grund til at mene, at der er tale om støtteelementer i denne forbindelse.

Delvis eftergivelse af gæld på i alt 116 mio. ESP til Torrelavega kommune

- (86) Oplysningerne fra den spanske regering tyder på, at Torrelavega kommune har handlet på denne måde for at beskytte alle de fordringer mod SNIACE, som den kan gøre gældende i henhold til spansk ret. Kommissionen undersøgte desuden, om den offentlige kreditors adfærd i dette tilfælde udelukkende skyldtes et ønske om at optimere sine muligheder for at inddrive de forfaldne afgifter, og om dens handlinger svarede til en privat investors adfærd. Som Kommissionen erkendte ved indledningen af proceduren, kunne de offentlige myndigheder ved ikke at tilslutte sig de private kreditors aftale fra oktober 1996 (som blandt andet betød, at 40 % af gælden skulle konverteres til aktier) som led i betalingsstandsningen i princippet beskytte alle deres fordringer. Kommissionen erkender desuden, at den uafhængige aftale mellem Torrelavega kommune og SNIACE, der blev indgået parallelt med kreditoraftalen, ikke synes at give SNIACE en bedre behandling end kreditoraftalen. Tvært-

imod omfattede »eftergivelsen« af gæld hovedsagelig beløb, som reelt ikke kunne inddrives, først og fremmest fordi virksomheden ikke havde nogen økonomiske aktiviteter i store dele af 1995 og 1996. Restancerne må derfor beregnes på ny, selv om Kommissionen endnu ikke har modtaget detaljerede oplysninger om de ændrede opgørelser.

- (87) På grundlag af de foreliggende oplysninger kan Kommissionen derfor acceptere, at Torrelavega kommunes handlinger i forbindelse med proceduren ikke gav SNIACE nogen urimelig fordel eller førte til en eftergivelse af gæld, og der er således ikke tale om statsstøtte.

Aftaler mellem SNIACE og lønmodtagernes garantifond (Fogasa) om tilbagebetaling af et beløb på i alt 1,702 mia. ESP svarende til arbejdstagernes løntilgodehavender, som Fogasa har udbetalt på vegne af SNIACE

- (88) Kommissionen gentager sine udtalelser fra indledningen af proceduren om, at den ikke modsætter sig Fogasas indgreb, for så vidt som det bestod i på SNIACE's vegne og i overensstemmelse med Fogasas regler at dække virksomhedens ansattes retmæssige fordringer, som ellers ikke ville være blevet dækket. I overensstemmelse med Kommissionens praksis må ethvert skønsmæssigt fastsat offentligt bidrag til dækning af sådanne omkostninger imidlertid betragtes som støtte og ikke som en generel foranstaltning, hvis det giver virksomheden finansielle fordele, uanset om udbetalingerne foretages direkte til virksomheden eller til de ansatte gennem et offentligt organ.
- (89) Efter Kommissionens opfattelse af disse aftaler kan Fogasa vælge at udsætte eller opdele betalingerne i op til otte år. De udsatte beløb tilskrives renter til den lovpligtige sats. Selv om aftalerne er i overensstemmelse med de gældende regler, synes de ikke at afspejle de herskende markedsvilkår. Af samme grund som angivet ovenfor i forbindelse med restancer til socialsikringen (der blev først fastsat en referencesats for Spanien i august 1996) har Kommissionen foretaget en sammenligning med den gennemsnitlige rentesats, der blev anvendt af private banker for lån med en løbetid på over tre år i den pågældende periode, nemlig: 1993: 16,19 %, 1994: 12,51 %, 1995: 13,09 % og i 1996: 11,06 %. Disse satser ligger langt over dem, der blev

anvendt i aftalerne. Endvidere tvivler Kommissionen stadig på, om virksomheden vil være i stand til at opfylde betingelserne i aftalerne i betragtning af dens finansielle problemer. På trods af gentagne opfordringer har den spanske regering ikke fremlagt nærmere oplysninger om, hvilken type pant Fogasa fik tilbudt som garanti.

- (90) I overensstemmelse med det standpunkt, der tidligere blev indtaget i forbindelse med restancerne til socialsikringen må man derfor konkludere, at omlægningsaftalerne med Fogasa indeholdt statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1, som var ulovlig, fordi den ikke var anmeldt til Kommissionen. Ligesom med restancerne til socialsikringen er det vanskeligt at fastslå, præcis hvor stort et ulovligt støttebeløb der er tale om, men det må mindst svare til den finansielle fordel ved, at rentesatserne i henhold til omlægningsaftalerne kun var på henholdsvis 10 % og 9 %.
- (91) Efter at have fastslået, at den manglende betaling af miljøafgifterne, omlægningen af restancerne til socialsikringen og tilbagebetalingsaftalerne med Fogasa udgør ulovlig statsstøtte, må Kommissionen tage stilling til, om denne støtte er uforenelig med fællesmarkedet og EØS-aftalen.
- (92) EF-traktatens artikel 92, stk. 1, fastslår princippet om, at støtte, der opfylder dens kriterier, er uforenelig med fællesmarkedet. De undtagelser fra dette princip, der er fastsat i artikel 92, stk. 2, finder ikke anvendelse i den foreliggende sag på grund af støttens karakter og formål.
- (93) Hvad angår undtagelsen i artikel 92, stk. 3, litra a) og c) for støtte til fremme af udviklingen i bestemte områder, skal Kommissionen bemærke, at det område, hvor SNIACE er beliggende siden september 1995 modtager regionalstøtte i medfør af artikel 92, stk. 3, litra a), og inden denne dato modtog det støtte i medfør af artikel 92, stk. 3, litra c). Imidlertid kan støtten til SNIACE ikke siges at fremme udviklingen af visse økonomiske regioner, således som denne bestemmelse foreskriver, da den blev givet som driftsstøtte, altså uden at skulle opfylde kravene om investering eller skabelse af arbejdspladser. Desuden kan driftsstøtte i områder, der er omfattet af artikel 92, stk. 3, litra a), kun komme i betragtning med henblik på denne undtagelse i exceptionelle tilfælde, og kun hvis den gives på strikte betingelser og under streng kontrol til kriseramte virksomheder (se nedenfor).
- (94) Hvad angår undtagelsen i artikel 92, stk. 3, litra b), er det klart, at støtten ikke skulle fremme virkeliggørelsen af et projekt af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe alvorlige forstyrrelser i den spanske økonomi. Den spanske regering har heller ikke forsøgt at påberåbe sig disse grunde.
- (95) Hvad angår undtagelsen i artikel 92, stk. 3, litra d), er det tydeligt, at støtten ikke skulle fremme kulturen og bevarelse af kulturarven.
- (96) Kommissionen koncentrerer derfor sin vurdering af foranstaltningerne til fordel for SNIACE om det uspecificerede regionale element i artikel 92, stk. 3, litra c), hvor der indrømmes en undtagelse for »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«. Støtten til SNIACE kunne betragtes som støtte til en kriseramt virksomhed på grund af den finansielle situation, hvori SNIACE befandt sig i den periode, hvor støtten kom til udbetaling.
- (97) Kommissionen finder, at støtte til kriseramte virksomheder indebærer en meget høj risiko for, at arbejdsløshed og industrielle problemer overføres fra en medlemsstat til en anden, idet den anvendes til at opretholde status quo og dermed forhindrer de markedsøkonomiske kræfter i at fremkalde den normale proces, hvor de mindst konkurrencedygtige virksomheder forsvinder under forsøget på at tilpasse sig nye konkurrencevilkår. Samtidig er der mulighed for, at støtten kan have fordrejende virkninger for konkurrencen og samhandelen, idet den påvirker prispolitikken hos støttemodtagerne, der vælger en salgsstrategi med lavere priser for at blive på markedet.
- (98) Derfor har Kommissionen i årenes løb udviklet en særlig opfattelse af, hvorledes støtte til kriseramte virksomheder bør vurderes. Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder⁽¹⁾ opstiller en række betingelser, som støtten skal opfylde, og skelner mellem rednings- og omstrukturingsstøtte.

⁽¹⁾ EFT C 368 af 23.12.1994, s. 12.

- (99) Redningsstøtte, dvs. støtte, der gives for at give en virksomhed mulighed for midlertidigt at videreføre sine aktiviteter, mens man analyserer årsagerne til forværringen af dens økonomiske situation og når frem til en passende løsning, kan kun betragtes som forenelig med fællesmarkedet, når den opfylder følgende betingelser:
- den skal bestå af tilførsel af likviditet i form af lånegarantier eller lån til normal markedsrente
 - den skal være begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at sikre virksomhedens fortsatte beståen (f.eks. dækning af lønudgifter, rutinemæssige leverancer, osv.)
 - den må kun ydes i det tidsrum, der er nødvendigt for at få fastlagt de fornødne og gennemførlige saneringsforanstaltninger (normalt ikke over seks måneder)
 - den skal være begrundet i alvorlige sociale vanskeligheder og må ikke have uacceptable virkninger for situationen i sektoren i andre medlemsstater.
- (100) Det generelle princip er, at omstrukturingsstøtten kun godkendes, hvis den er i Fællesskabets interesse og er ledsaget af et bæredygtigt omstrukturings/saneringsprogram, som skal forelægges Kommissionen med de fornødne detaljer. Omstrukturingsplanen skal opfylde alle nedenstående betingelser:
- Planen skal genoprette virksomhedens rentabilitet og solvens på lang sigt inden for en rimelig tidsfrist og på grundlag af realistiske vurderinger af dens fremtidige driftsvilkår.
 - Planen skal så vidt muligt opveje eventuelle skadelige virkninger for konkurrenterne.
 - Støttens størrelse og intensitet skal være begrænset til det strengt nødvendige for at gennemføre omstruktureringen og stå i forhold til de fordele, der forventes fra Fællesskabets synspunkt. Støttedtagerne vil derfor normalt skulle yde et betydeligt bidrag til omstrukturingsprogrammet af egne midler eller gennem finansiering udefra på markedsvilkår.
- (101) Endelig har medlemsstaternes muligheder for at yde støtte til kunstfibersektoren siden 1977 været underlagt visse begrænsninger, der blev indført for at mindske støtte, der førte til øget kapacitet til produktion af de vigtigste kunstfibre. Eftersom SNIACE fremstiller kunstfibre, og den pågældende støtte delvis synes at bidrage til sådanne aktiviteter, kan de omhandlede støtteforanstaltninger kun betragtes som forenelige med fællesmarkedet, hvis de samtidig opfylder kravene i rammebestemmelserne for statsstøtte til kunstfibersektoren. Selv om støtten er blevet givet gennem en periode på flere år, må den analyseres på baggrund af betingelserne i de nugældende rammebestemmelser. Rammebestemmelserne omfatter blandt andet støtte til investering i ekstrudering og teksturering af fire fibre, nemlig polyester, polyamid, akrylfibre og polypropylen. De siger klart, at store virksomheder (dvs. virksomheder, der ikke er SMV) kun kan få godkendt støtte (op til 50 % af det relevante støtte-loft), hvis støtten medfører en væsentlig nedskæring af den relevante kapacitet, eller hvis markedet for de relevante produkter er præget af strukturel mangel på udbudssiden, og støtten ikke vil føre til en betydelig forøgelse af kapaciteten.
- (102) I den foreliggende sag har den spanske regering ikke forsøgt at argumentere for, at der var tale om rednings- eller omstrukturingsstøtte, og den har heller ikke forelagt beviser for, at der findes en gennemførlig omstrukturingsplan, eller at SNIACE's aktiviteter på markedet vil blive begrænset. Alt dette medvirker til at bekræfte, at støttens eneste virkning har været at gøre det muligt for virksomheden at opretholde driften.
- (103) Hvad angår den rentabilitetsplan, som Kommissionen fik forelagt af klageren, inden proceduren blev indledt, bekræftede den spanske regering blot, at konsulentens konklusion om, at »SNIACE's levedygtighed udelukkende skyldes, at virksomheden modtager subsidier, der muliggør investeringsprojekter og omlægning af gæld«, blot var en privat opfattelse, der kom til udtryk i en privat undersøgelse, og den afspejlede ikke nødvendigvis de spanske myndigheders holdning.
- (104) Hvad angår SNIACE's aktiviteter inden for kunstfibersektoren, kender Kommissionen i øvrigt ikke til nogen plan, der skal reducere kapaciteten betydeligt. Kapacitetens udnyttelsesgrad er i øvrigt fortsat utilfredsstillende inden for denne sektor, hvor der foregår betydelig samhandel mellem medlemsstaterne.

VII. KONKLUSIONER

- (105) Kommissionen finder derfor, at Spanien har ydet ulovlig statsstøtte i form af omlægning af gælden til socialsikringen og indgåelse af to tilbagebetalingsaftaler med Fogasa i strid med traktatens artikel 93, stk. 3, hvilket er uforeneligt med fællesmarkedet og EØS-aftalen.
- (106) Da støtten er ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet og EØS-aftalen, skal den betales tilbage, og dens økonomiske virkning skal udlignes —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Nedenstående støtte, som Spanien har givet Sociedad Nacional de Industrias y Aplicaciones de Celulosa Española SA (SNIACE), er uforenelig med fællesmarkedet:

- a) aftalen af 8. marts 1996 (ændret ved aftalen af 7. maj 1996) mellem SNIACE og finansforvaltningen for socialsikringen om at omlægge gæld med en hovedstol på 2 903 381 848 ESP, ændret ved aftalen af 30. september 1997 om omlægning af gæld med en hovedstol på 3 510 387 323 ESP, for så vidt som rentesatsen lå under markedsrenten
- b) aftalerne af 5. november 1993 og 31. oktober 1995 mellem SNIACE og lønmodtagernes garantifond (Fogasa) om beløb på henholdsvis 1 362 708 700 ESP og 339 459 878 ESP (inklusive renter), for så vidt som rentesatsen lå under markedsrenten.

De øvrige forhold, der var omfattet af proceduren efter EF-traktatens artikel 93, stk. 2, nemlig en lånegaranti på i alt 1 mia. ESP, der blev godkendt ved lov 7/93, aftalerne om finansiering af opførelsen af et anlæg til behandling af spildevand og Torrelavega kommunes delvise eftergivelse af gæld udgør ikke støtte, og proceduren er således

afsluttet. Spanien skal imidlertid senest to måneder efter datoen for denne beslutning underrette Kommissionen om de ændrede opgørelser, som Torrelavega kommune har udarbejdet over SNIACE's erhvervsskat for perioden fra 1995 frem til dags dato. Kommissionen vedtager senere en særskilt beslutning med hensyn til den ubetalte miljøafgift for perioden 1987-1995.

Artikel 2

1. Kongeriget Spanien sørger for, at støttemodtageren tilbagebetaler den i artikel 1 omhandlede støtte, som blev givet ulovligt.

2. Tilbagebetalingen skal ske i overensstemmelse med de procedurer, der gælder ifølge national ret. De tilbagebetalingspligtige beløb tilskrives renter fra den dato, støttemodtageren fik dem udbetalt, indtil datoen for deres faktiske tilbagebetaling. Renterne beregnes efter den gældende referencesats.

Artikel 3

Kongeriget Spanien underretter senest to måneder efter datoen for meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, Spanien har truffet for at gennemføre den.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 28. oktober 1998.

På Kommissionens vegne

Karel VAN MIERT

Medlem af Kommissionen