

DOMSTOLENS DOM

10. juli 1986 *

I sag 234/84

Kongeriget Belgien, ved udenrigsministeren, repræsenteret af R. Hoebaer, direktør i ministeriet for udenrigsanliggender, udenrigshandel og udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, bistået af advokat J. F. Bellis, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens ambassade, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Kommissionens juridiske konsulent A. Abate, som befuldmægtiget, bistået af J. Delmoly, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning C (84) 496 af 17. april 1984 vedrørende en af den belgiske regering ydet støtte til en virksomhed i Tournai, som blandt andet fremstiller anlæg til fødevareindustrien (EFT L 276, s. 34),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann og R. Joliet, dommerne G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler,

generaladvokat: C. O. Lenz

justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

* Processprog: Fransk.

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. april 1986,
afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

- 1 Ved stævning indgået til Domstolens justitskontor den 18. september 1984 har kongeriget Belgien i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 84/496 af 17. april 1984 (EFT L 276, s. 34) for så vidt som det blev fastslået, at en kapitaltilførsel på 145 mio BFR, der i 1982 blev foretaget af et offentligt holdingselskab med regionalt sigte, nemlig Société régionale d'investissement de Wallonie (herefter benævnt SRIW) i et selskab beliggende i Tournai, som blandt andet fremstillede anlæg til fødevarerindustrien, særligt fade til lagring af øl, udgjorde en støtte, der var uforenelig med fællesmarkedet, jfr. traktatens artikel 92, og derfor skulle inddrages.
- 2 Kommissionen har i betragtningerne til beslutningen blandt andet begrundet den med, at den pågældende virksomheds økonomiske situation var så prekær, at virksomheden næppe ville have haft mulighed for på det private kapitalmarked at skaffe de midler, der var nødvendige for selskabets fortsatte eksistens. Virksomhedens bruttofortjeneste havde siden 1977 ikke kunnet dække afskrivningerne på anlæggene; tabene var i gennemsnit i dette tidsrum ca. 5% af omsætningen; virksomhedens cash flow havde siden 1979 været negativt. Endvidere intervererede den belgiske stat allerede i april 1979, hvor den indskød kapital på 40 mio BFR, og derefter igen i maj 1979, hvor der blev stillet statsgaranti for en banklån på 45 mio BFR, samt et rentetilskud på 7% af lån på 34 mio. Der blev påny ydet støtte i maj 1980 i form af en garanti for et lån på 75 mio BFR, og igen i august 1980, hvor staten indskød kapital på 150 mio BFR.

- 3 Det anføres videre i betragtningerne til forordningen, at virksomheden eksporterede 40% af sin produktion til andre medlemsstater, og at støtten fra den belgiske regering bevirkede, at virksomhedens omkostninger reduceredes, hvorved den opnåede en fordel i forhold til sine konkurrenter. Under disse omstændigheder kunne støtten påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige den pågældende virksomhed og produktionen af blandt andet anlæg til fødevarerindustrien, jfr. traktatens artikel 92, stk. 1.

- 4 Kommissionen har ligeledes i præamblen fastslået, at sektoren for fremstilling af de nævnte anlæg kørte med betydelig overskudskapacitet, og en udbygning af denne sektor i form af bevarelse af produktionskapacitet ved hjælp af statsstøtte stred mod den fælles interesse, uanset om støtten blev ydet med henblik på en finansiel rekonstruktion. Kommissionen har også i betragtningerne anført, at regeringerne for to medlemsstater og to erhvervsorganisationer inden for den pågældende sektor havde givet udtryk for, at de delte Kommissionens betænkeligheder med hensyn til den belgiske støtte. Kommissionen har endelig anført, at den belgiske regering ikke kunnet give, og Kommissionen ikke har kunnet finde, nogen begrundelse for at fastslå, at støtten opfyldte betingelserne for at bringe en af de i traktatens artikel 92, stk. 3, nævnte undtagelsesbestemmelser i anvendelse.

- 5 Det fremgår af sagens akter og særligt af de oplysninger, der er afgivet af den belgiske regering på Domstolens opfordring, at der er tale om et gammelt familieforetagende, der har haft vanskeligheder siden 1974, og som fra slutningen af 1978 havde lidt tab i størrelsesordenen 95 mio BFR, mens selskabskapitalen alene androg 4 mio. Da selskabets sædvanlige bankforbindelse indstillede enhver bistand, rettede virksomheden henvendelse til de offentlige myndigheder, der gav den en garanti på 75 mio BFR, og derefter i april 1979 indskød ny selskabskapital, hvorved de fik en aktieandel på 70%. Trods disse foranstaltninger beløb det samlede underskud sig til 180 mio, således at selskabskapitalen i august 1980 blev nedskrevet til nul, selv efter at de faste ejendomme var blevet nyvurderet og reserverne optaget på status. Ved en fornyet tilførsel af selskabskapital på 150 mio BFR blev det offentlige, der nu var repræsenteret ved SRIW, herefter eneaktionær i selskabet.

- 6 I forbindelse med en fornyet rekonstruktion af kapitalen blev der gennemført en omstruktureringsplan, hvis mål imidlertid ikke blev nået, idet driftstabene beløb sig

til 20 mio i 1980, 33 mio i 1981 og 91 mio i 1982. I forbindelse den anfægtede kapitaltilførsel blev der udarbejdet en ny omstruktureringsplan, der skulle sænke kostpriserne, blandt andet gennem en nedsættelse af arbejdsstyrken fra omkring 400 til 225 ansatte, samt forhøje virksomhedens markedsandel, særlig gennem udviklingen af nye produkter og større eksport til lande uden for Fællesskabet. Da de økonomiske mål ifølge denne plan ikke blev opfyldt, blev virksomheden taget under konkurs i begyndelsen af 1986.

- 7 Den belgiske regering har på Domstolens opfordring fremlagt oplysninger om virksomhedens omsætningstal og den geografiske fordeling af omsætningen. Heraf fremgår det, at omsætningen i tidsrummet 1979-1982 lå mellem 305 mio BFR (i 1982) og 562 mio BFR (i 1980), og at mellem 42% og 54% af disse beløb hidrørte fra udførsler til de andre medlemsstater, medens den del, der angik eksport til tredjelande, lå mellem 21% og 40%.
- 8 Den belgiske regering har til støtte for sin annullationspåstand i det væsentlige gjort tre anbringender gældende:
- a) fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1, idet den anfægtede kapitaltilførsel ikke udgør en støtte i denne bestemmelses forstand;
 - b) fejlagtig anvendelse af artikel 92, stk. 1, og utilstrækkelig begrundelse, idet Kommissionens beslutning ikke har godtgjort, hvorledes denne tilførsel påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer konkurrencen;
 - c) tilsidesættelse af retten til forsvar, idet Kommissionen ikke har meddelt den belgiske regering de klagepunkter, der er fremsat af medlemsstaterne og de erhvervsorganisationer, der har deltaget i den administrative procedure.

a) Den anfægtede kapitaltilførsel

- 9 Den belgiske regering har gjort gældende, at Kommissionen har stillet de offentlige organer i Belgien i en situation, der indebærer forskelsbehandling i forhold til en privat aktionær, idet den har forbudt dem at deltage i en kapitalforhøjelse. Det er både normalt og legitimt, at en aktionær gennem en supplerende kapitaltilførsel understøtter en virksomhed, som han kontrollerer, og som har forbigående vanskeligheder, især når denne kapitaltilførsel er en del af en moderniseringsplan,

der tager sigte på at forhøje virksomhedens produktivitet, der som i nærværende tilfælde angår en omlægning af virksomhedens aktiviteter til nye områder og en udvikling af eksportvirksomheden til lande uden for Fællesskabet.

- 10 Kommissionen er af den opfattelse, at de offentlige myndigheder i deres egenskab af aktionær ikke er forhindret i at støtte en virksomhed. De er dog herved forpligtet til at overholde konkurrencereglerne, således som det klart fremgår af traktatens artikel 90, stk. 1.
- 11 Inden gennemførelsen af den anfægtede kapitalforhøjelse havde den belgiske regering ikke givet Kommissionen nogen som helst oplysning, trods dennes gentagne anmodninger. Den belgiske regering har ganske vist efterfølgende givet Kommissionen oplysning om, at kapitaltilførslen var en del af en omstruktureringsplan, hvis formål var beskrevet i den, men denne plan er aldrig blevet meddelt Kommissionen under proceduren i henhold til artikel 93. Kommissionen har ikke haft kendskab til indholdet af denne plan, fordi den belgiske regering først under den mundtlige forhandling har fremlagt den på Domstolens opfordring. Den har i øvrigt fastslået, at denne plan ikke har kunnet sikre virksomhedens levedygtighed.
- 12 I mangel af andre oplysninger har Kommissionen i sin beslutning støttet sig på virksomhedens økonomiske resultater, der igennem lang tid har været negative på trods af de forudgående kapitaltilførsler, og på årsberetningerne fra SRIW, hvoraf virksomhedens vanskeligheder fremgik. Under hensyn til virksomhedens resultater og udvikling indtil dens konkurs i januar 1986 gælder det, at den alene har kunnet overleve takket være tilførslerne af offentlige midler. Det er derfor med rette, at Kommissionen har fastslået, at kapitaltilførslen udgjorde en statslig redningsforanstaltning, idet virksomheden under disse omstændigheder ikke på det private kapitalmarked og hos en privat aktionær havde kunnet opnå nogen som helst kapitaltilførsel.
- 13 Det bør fremhæves, at i henhold til artikel 92, stk. 1, omfatter traktatens bestemmelser på dette område statsstøtte eller støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler »under enhver tænkelig form«. Heraf følger det, således som Domstolen har fastslået det i dom af 14. november 1984 (SA Intermills mod Kommissionen, sag 323/82, Sml. s. 3809), at der ikke er grundlag for at foretage en principiel sondring efter, om støtten ydes i form af lån eller i form af indskud i virksomhedernes kapital. Begge former for støtte omfattes af forbudet i artikel 92, når de heri angivne betingelser er opfyldt.

- 14 Med henblik på at kunne afgøre, om en sådan foranstaltning har karakter af statsstøtte, skal der ske anvendelse af det kriterium, der er anført af Kommissionen i dens beslutning og i øvrigt ikke bestridt af den belgiske regering, og som hviler på virksomhedens muligheder for at rejse de omtalte beløb på det private kapitalmarked. Når der er tale om en virksomhed, hvis ansvarlige kapital udelukkende er i hænderne på de offentlige myndigheder, skal det navnlig vurderes, om en privat virksomhed ud fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforhøjelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor.
- 15 Som det er blevet anført af den belgiske regering, kan en privat virksomhed rimeligvis fremskaffe den nødvendige kapital til at sikre, at en virksomhed, der er kommet i forbigående vanskeligheder, kan overleve og på ny kan blive rentabel, efter omstændighederne efter en rekonstruktion. Imidlertid er der i nærværende tilfælde tale om en virksomhed, der på det tidspunkt, hvor støtten blev givet, havde lidt meget betragtelige tab i flere år i forhold til virksomhedens omsætningstal, og som kun havde kunnet overleve takket være kapitaltilførsler ved gentagne lejligheder fra de offentlige myndigheders side for at rekonstruere den fuldstændigt opbrugte selskabskapital, og hvis produkter var blevet afsat på et marked, der var kendetegnet af overkapacitet.
- 16 Den belgiske regering har gjort gældende, at kapitaltilførslen var knyttet til gennemførelsen af en omstrukturingsplan for virksomheden. I den forbindelse skal det understreges, at retmæssigheden af den anfægtede beslutning skal vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen sad inde med på det tidspunkt, hvor den gennemførte den. Imidlertid gælder det, at selv om de belgiske myndigheder rent faktisk kort har nævnt i dens brevveksling med Kommissionen, at der forelå en omstrukturingsplan, er indholdet af denne plan aldrig blevet meddelt den i forbindelse med proceduren i henhold til traktatens artikel 93.
- 17 Når henses til de oplysninger, som Kommissionen rådede over på det pågældende tidspunkt, er det derfor med rette, at den har fundet det lidet sandsynligt, at virksomheden havde kunnet fremskaffe de nødvendige beløb til dens overlevelse på det private kapitalmarked, og at den derfor har anset den fornyede kapitaltilførsel fra SRIW's side som statsstøtte.
- 18 Den belgiske regerings første anbringende må derfor forkastes.

b) Beslutningens begrundelse og støttens virkninger

- 19 Den belgiske regering har gjort gældende, at den anfægtede beslutning er helt generel og ikke giver noget holdepunkt for at hævde, at den pågældende deltagelse kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne eller fordreje eller true med at fordreje konkurrencen. Kommissionen har således ikke analyseret markedet eller handelen med produkterne inden for den pågældende sektor, ligesom den ikke har taget hensyn til virksomhedens eksport til tredjelande eller virksomhedens beskedne størrelse. Kommissionen har heller ikke taget hensyn til, at kapitaltilførselen blev besluttet af hensyn til en omstrukturering af virksomheden for at tilpasse dens produktionskapacitet til nye markeder og reducere dens traditionelle produktion af anlæg til levnedsmiddelindustrien. Den belgiske regering har gjort gældende, at under disse omstændigheder kan virkningen af støtten for konkurrencen inden for Fællesskabet kun være minimal. Med anbringendet bestrides således, dels begrundelsen for den anfægtede beslutning, dels den vurdering, som Kommissionen har foretaget af støttens virkninger.
- 20 Kommissionen har under henvisning til traktatens artikel 5 fremhævet den gensidige pligt til samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen, ligesom den har gjort gældende, at beslutningen ikke kunne begrundes bedre på grund af de mangelfulde oplysninger, som den belgiske regering har givet den. Kommissionen har bestridt, at der på støtteområdet kan anvendes et minimumskrav, ligesom den har anført, at der ikke skal tages hensyn til virksomhedens udførsler til tredjelande. Afgørende er alene, at virksomhedens produktion angår et marked, der er kendetegnet ved en overkapacitet, der medfører, at også de andre fællesskabsvirksomheder må interessere sig for de samme trejdelande.
- 21 Der skal med hensyn til begrundelsen bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis skal begrundelsen for en beslutning, der indeholder et klagepunkt, gøre det muligt for Domstolen at udøve sin legalitetskontrol samt indeholde de oplysninger, der er nødvendige, for at den berørte kan vide, om beslutningen hviler på et tilstrækkeligt grundlag.
- 22 Selv om beslutningens begrundelse er meget kortfattet, hvilket til dels skyldes det manglende samarbejde fra den belgiske regerings side, fremgår det af den, at Kommissionen ved afgørelsen af, om de nævnte to betingelser var opfyldt, har henholdt sig til, at den pågældende virksomhed eksporterede mere end 40% af sin produktion til de andre medlemsstater, en produktionsoverkapacitet, der kende-

tegner det pågældende marked, og det forhold, at den ydede støtte til virksomheden i den forbindelse har medført en mindskelse af dens økonomiske omkostninger i forhold til konkurrenterne. Da der ikke forelå nogen holdepunkter, der pegede i modsat retning, kunne Kommissionen på grundlag af disse oplysninger med rette fastslå, at den pågældende støtte påvirkede samhandelen mellem medlemsstaterne og kunne fordreje eller true med at fordreje konkurrencen som omtalt i artikel 92, stk. 1.

- 23 I forbindelse med den vurdering, som Kommissionen har foretaget, skal det tilføjes, at de tal, der er blevet oplyst af den belgiske regering under sagen for Domstolen, har vist, at Kommissionens resultat på ingen måde anfægtes af det forhold, at der er tale om en virksomhed af beskeden størrelse, der søgte nye afsætningsmarkeder for sin produktion og eksport til tredjelande.
- 24 Dette anbringende må derfor i det hele forkastes.

c) Retten til forsvar

- 25 Den belgiske regering har gjort gældende, at Kommissionen ikke har oplyst den om, hvem de øvrige parter var, der ifølge den anfægtede beslutning delte Kommissionens opfattelse, og heller ikke oplyst, hvilke klagepunkter disse parter har fremsat, hvilket har medført, at regeringen ikke på effektiv måde har kunnet forberede sit forsvar. Denne adfærd fra Kommissionens side bekræfter beslutningen med væsentlige formelle mangler, jfr. traktatens artikel 173. Den belgiske regering har bestridt, at pligten til ikke at røbe oplysninger vedrørende de berørte virksomheder indebærer, at hele den administrative procedure skal holdes hemmelig. Det er paradoksalt, at den medlemsstat, der berøres af en procedure i henhold til traktatens artikel 93, får færre oplysninger end det tredjeland, der gøres til genstand for en antisubsidieprocedure efter Kommissionens forordning nr. 2176/84 af 23. juli 1984 (EFT L 201, s. 1).
- 26 Kommissionen har gjort gældende, at der ikke for statsstøtte eksisterer nogen kontradiktorisk procedure, der kan sammenlignes med den, der gælder for virksomhederne i forbindelse med konkurrencereglerne eller for tredjelande i forbindelse med dumping og subsidier. Opfordringen til at fremsætte bemærkninger under en procedure om statsstøtte, har alene til formål at gøre det muligt for Kommissionen at indhente alle nødvendige oplysninger for at kunne vurdere støtteordningens forenelighed med det fælles marked. Den berørte medlemsstat har ingen privilegeret stilling under en procedure i henhold til artikel 93, stk. 3.

- 27 Det skal i den forbindelse understreges, hvilket blandt andet også fremgår af Domstolens dom af 13. februar 1979 (Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, sag 85/76, Sml. s. 461), at retten til forsvar under en hvilken som helst procedure, der indledes over for nogen, og som kan føre frem til en retsakt, der indeholder et klagepunkt imod denne, udgør et grundlæggende fællesskabsretligt princip, der skal overholdes, selv i tilfælde, hvor der ikke foreligger regler for den pågældende procedure. Det fremgår af fast retspraksis, at retten til forsvar kræver, at den pågældende person, som Kommissionen har indledt en administrativ procedure overfor, sættes i stand til under denne procedure at tage stilling dels til, om de fremførte faktiske forhold og andre omstændigheder virkelig foreligger og hvilken betydning, de da har, dels til de dokumenter, som Kommissionen påberåber sig til støtte for, at der foreligger en overtrædelse af fællesskabsretten.
- 28 Når Kommissionen i sin beslutning har anført, at regeringerne for to andre medlemsstater og to erhvervsorganisationer inden for den pågældende sektor delte Kommissionens betænkeligheder med hensyn til den belgiske støtte, har Kommissionen rent faktisk fremkaldt det indtryk, at den havde henholdt sig til de nævnte dokumenter til støtte for sit resultat, hvorefter den pågældende støtte var uforenelig med fællesmarkedet og derfor skulle inddrages.
- 29 Under sådanne omstændigheder kan Kommissionen ikke påberåbe sig, at der i disse dokumenter forelå oplysninger, der var dækket af forretningshemmeligheden. I det omfang, hvor den berørte medlemsstat ikke har været i stand til at kommentere sådanne oplysninger, kan Kommissionen ikke lægge dem til grund for sin beslutning imod denne stat.
- 30 Det fremgår imidlertid af det af Domstolen ovenfor anførte vedrørende den belgiske regerings andet anbringende, at den anfægtede beslutning i tilstrækkeligt omfang er støttet på objektive omstændigheder, der er anført i begrundelsen til beslutningen, som regeringen fuldt ud var blevet oplyst om, og som den havde haft rig lejlighed til at fremsætte sine synspunkter om. Det følger heraf, at selv om Kommissionen end ikke havde modtaget indlæg fra berørte tredjemænd under proceduren, ville beslutningen ikke have fået noget andet indhold. Under disse omstændigheder kan selve den omstændighed, at Kommissionen i sin beslutning gik ud fra disse indlæg uden at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at kommentere dem, ikke begrunde en annullation af denne beslutning.
- 31 Herefter skal der i det hele ske frifindelse.

Sagens omkostninger

- 32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen, og betaler følgelig dennes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Sagsøgte frifindes.
- 2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling	Bahlmann	Joliet	
Bosco	Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins	Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juli 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident