

FRANKRIG MOD KOMMISSIONEN

DOMSTOLENS DOM

16. maj 2002 *

I sag C-482/99,

Den Franske Republik ved G. de Bergues og F. Million, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Rozet og J. Flett, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2000/513/EF af 8. september 1999 om Frankrigs støtte til selskabet Stardust Marine (EFT 2000 L 206, s. 6),

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. Jann, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissechet, J.N. Cunha Rodrigues og C.W.A. Timmermans (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs

justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 10. juli 2001,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. december 2001,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 20. december 1999 har Den Franske Republik i medfør af artikel 230 EF anlagt sag med påstand om

annullation af Kommissionens beslutning 2000/513/EF af 8. september 1999 om Frankrigs støtte til selskabet Stardust Marine (EFT 2000 L 206, s. 6, herefter »den anfægtede beslutning«).

Faktiske omstændigheder i sagen

- 2 Selskabet Stardust Marine (herefter »Stardust«), der har udviklet sin hovedaktivitet på markedet for lystbåde, blev stiftet i 1989. Banken SBT-Batif (herefter »SBT«), som er datterselskab af Altus Finance (herefter »Altus«), der hører til Crédit Lyonnais-koncernen, finansierede i begyndelsen Stardust med lån og garantier.

- 3 Efter at have haft en betydelig fremgang i fem år led Crédit Lyonnais tab i 1992 og 1993 (henholdsvis -1,8 mia. og -6,9 mia. FRF). Efter opfordring fra banktilsynet i Frankrig traf de franske myndigheder i 1994 en række beslutninger om at yde Crédit Lyonnais finansiell støtte. Denne bestod dels i en kapitalforhøjelse på 4,9 mia. FRF, dels i overtagelse af risici og omkostninger for forpligtelser, som derpå blev overført til et særligt konsortium for afviklingen, Consortium de réalisations (herefter »CDR«), et 100%-ejet datterselskab af Crédit Lyonnais, som blev oprettet i 1995 som led i afviklingen. CDR har købt aktiver af Crédit Lyonnais for næsten 190 mia. FRF. Ifølge omstruktureringsplanen skulle alle de pågældende aktiver overdrages eller afvikles.

- 4 Stardust, som siden 1994 har været kontrolleret af Crédit Lyonnais via Altus som følge af en kapitalforhøjelse på 44,3 mio. FRF, der blev tilvejebragt af Altus i oktober 1994 ved modregning af fordringer, indgik i de aktiver, som Crédit Lyonnais overførte til CDR i forbindelse med afviklingsplanen fra 1995 på grund

af aktivernes ringe afkast og de forventede tab. Som datterselskab af CDR indgik Stardust i Crédit Lyonnais-koncernen efter 1995, indtil denne blev privatiseret, idet CDR indtil udgangen af 1998 forblev et 100%-ejet, ikke-konsolideret datterselskab af Crédit Lyonnais. Efter overførslen af Stardust til CDR spillede Crédit Lyonnais' ledelse imidlertid ingen direkte rolle i selskabets ledelse på grund af den fuldstændige adskillelse af ledelsen af CDR og af Crédit Lyonnais, som skete i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 95/547/EF af 26. juli 1995 om betinget godkendelse af Frankrigs støtte til banken Crédit Lyonnais (EFT L 308, s. 92).

- 5 CDR forhøjede Stardusts kapital i tre omgange. Den første kapitalforhøjelse skete i april 1995 for et beløb på i alt 112 mio. FRF. Den anden kapitalforhøjelse på 250,5 mio. FRF blev vedtaget på en ekstraordinær generalforsamling den 26. juni 1996 og blev gennemført ved to betalinger, som blev foretaget i juni 1996 (to tredjedele af beløbet) og i marts 1997 (den resterende tredjedel). Den tredje kapitalforhøjelse blev foretaget efter en ekstraordinær generalforsamling den 5. juni 1997 og var på 89 mio. FRF.
- 6 Efter den sidste kapitaltilførsel i juni 1997 solgte CDR sin andel i Stardust (som udgjorde 99,90% af dennes kapital) til virksomheden FG Marine for 2 mio. FRF.

Sagens behandling ved Kommissionen og den anfægtede beslutning

- 7 Den 20. juni 1997 modtog Kommissionen en klage over Den Franske Republik vedrørende statens kapitaltilførsler til Stardust og vilkårene for overførslen af dette selskab fra CDR til selskabet FG Marine.

- 8 Den 2. juli 1997 tilsendte Kommissionen de franske myndigheder en skrivelse med anmodning om at få fuldstændige oplysninger vedrørende Stardusts finansielle situation og de foretagne kapitaltransaktioner samt i givet fald vedrørende CDR's overdragelse af Stardust eller udkastene hertil og de nærmere betingelser for salget.

- 9 Den 5. november 1997 besluttede Kommissionen at indlede en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF), vedrørende støtteforanstaltningerne til fordel for Stardust og informerede den franske regering herom ved skrivelse af 8. december 1997, hvori den opfordrede regeringen til at tilsende den alle nødvendige oplysninger til undersøgelse af sagen.

- 10 Kommissionen gav underretning om iværksættelsen af denne procedure ved meddelelse 98/C 111/07 af 9. april 1998 angående kapitaltilførsler til selskabet Stardust Marine, som blev tilsendt de andre medlemsstater og andre interesserede parter i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2 (EFT C 111, s. 9).

- 11 Efter iværksættelsen af proceduren blev der udvekslet yderligere oplysninger mellem Kommissionen og den franske regering.

- 12 Den 8. september 1999 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning og gav meddelelse om den til de franske myndigheder den 13. oktober 1999.

- 13 Den anfægtede beslutnings konklusion er affattet således:

»*Artikel 1*

Kapitalforhøjelserne i Stardust Marine på 44,3 mio. FRF foretaget af Altus Finance i oktober 1994, på 112 mio. FRF foretaget af CDR i april 1995, CDR's kontokurantlån på 127,5 mio. FRF fra juli 1995 til juni 1996 samt kapitaltilførslen på 250,5 mio. FRF i juni 1996 og på 89 mio. FRF i juni 1997 foretaget af CDR udgør statsstøtte efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1. Foranstaltningerne til en samlet nutidsværdi pr. 31. oktober 1994 på 450,4 mio. FRF kan ikke erklæres forenelige med fællesmarkedet efter EF-traktatens artikel 87, stk. 2 og 3, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 2 og 3.

Artikel 2

Det pålægges Frankrig at sikre, at Stardust tilbagebetaler støtten til staten eller til CDR på i alt 450,4 mio. FRF, svarende til den støtte, der var indeholdt i de omhandlede foranstaltninger omregnet til nutidsværdi pr. 31. oktober 1994. Hertil skal lægges renter af beløbet fra dette tidspunkt, beregnet på grundlag af den referencerente, Kommissionen har fastsat for beregningen af nettosubventionsækvivalenten for støtte i Frankrig.

Artikel 3

Frankrig underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Den Franske Republik.«

Realiteten

- 14 Til støtte for sin påstand om annullation af den anfægtede beslutning har den franske regering fremført fem anbringender.

- 15 For det første bestrider den franske regering, at støtten til Stardust udgør statsmidler. Dette anbringende består af to led. For det andet gør regeringen gældende, at Kommissionen har begået et åbenbart fejlskøn ved at antage, at SBT og Altus ikke fulgte en fornuftig handlemåde over for Stardust. For det tredje indeholder den anfægtede beslutning efter regeringens opfattelse nogle modsigelser navnlig hvad angår støtteyderens identitet. For det fjerde er beslutningen i strid med retssikkerhedsprincippet, da den er i uoverensstemmelse med tidligere beslutninger truffet af Kommissionen. Endelig gør den franske regering gældende, at Kommissionen har tilsidesat kontradiktionsprincippet under proceduren forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

Generelle indledende bemærkninger

- 16 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af den anfægtede beslutning, at Kommissionens analyse af, om de pågældende foranstaltninger udgør statsstøtte, navnlig vedrører den finansielle støtte til Stardust, før selskabet blev udskilt og overført til CDR.

- 17 Således erkender Kommissionen i den anfægtede beslutning, at »hvis man ser isoleret på statens indgriben via CDR fra det tidspunkt, hvor selskabet blev udskilt i 1995, svarer denne indgriben i nogen grad til objektive principper for sund ledelse, nedbringelse af tab og sikring af statens formueinteresser«. Kommissionen anfører videre i beslutningen, at »[s]elv i denne ikke efterprøvede hypotese ville en fornuftig investeringsmæssig administration af sagen foretaget af CDR ikke fjerne støtteelementet i foranstaltningerne til fordel for Stardust« (punkt 50). »For at vurdere transaktionen ser Kommissionen på hele forløbet, dvs. alle statens foranstaltninger i forhold til Stardust [...] og selskabets overførsel til CDR kan ikke bryde dette forløb, som om intet var sket før 1995« (punkt 51).
- 18 Endvidere bemærkes, at Kommissionen ganske vist har antaget i den anfægtede beslutning, at Altus' kapitaltilførsler til Stardust i oktober 1994 og CDR's kapitaltilførsler i april 1995, juni 1996 og juni 1997 var støtteforanstaltninger ifølge artikel 87, stk. 1, EF, men at den selv har erkendt, at disse foranstaltninger blot er en følge af den støtte, der blev ydet Stardust inden oktober 1994.
- 19 Det anføres således i den anfægtede beslutnings punkt 95, at »de pågældende foranstaltninger i virkeligheden blev gennemført før kapitalindskuddene i selskabet fra 1994 til 1997, der blot er en udskudt betaling af den støtte, foranstaltningerne indeholdt — og at de væsentligst vedrører Crédit Lyonnais' risikable finansiering af selskabet i den kraftige vækstperiode fra 1992 til 1994«. Endvidere anføres det i beslutningens punkt 103, at »kapitalindskuddet« skal vurderes »i den kontekst, hvor støtten i virkeligheden oprindeligt blev ydet til Stardust, navnlig i årene 1992, 1993 og 1994« (dette bekræftes af andre passager i den anfægtede beslutnings punkt 48, 51, 53, 100-102, 106 og 114).
- 20 Da Kommissionen følgelig har antaget, at den statsstøtte, som bestrides ved den anfægtede beslutning, beror på Altus' og SBT's finansielle støtte til Stardust i

1992, 1993 og 1994, skal Domstolens undersøgelse på foranledning såvel af sagsøgerens første som andet anbringende af, om der foreligger statsstøtte, i første række koncentrere sig om disse foranstaltninger.

Første anbringende

- 21 Med dette anbringende bestrider den franske regering dels, at de økonomiske midler, som Crédit Lyonnais' datterselskaber, Altus og SBT, anvendte til finansiering af Stardust, kan betegnes som »statsmidler« ifølge artikel 87, stk. 1, EF (første led), dels, at de støtteforanstaltninger, der blev truffet til fordel for Stardust, kan tilregnes den franske stat (andet led).

Indledende bemærkninger om det første anbringende

- 22 Indledningsvis bemærkes, at ifølge artikel 87, stk. 1, EF er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- 23 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, sondres der ikke mellem tilfælde, hvor støtten ydes direkte af staten, og tilfælde, hvor støtten ydes af offentlige eller private organer, som staten opretter eller udpeger med henblik på at administrere støtten (jf. bl.a. dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, præmis 21, af 30.1.1985, sag 290/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 439,

præmis 14, af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 35, og af 21.3.1991, sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1603, præmis 13). Det bør derfor ikke være muligt efter fællesskabsretten at omgå statsstøttere reglerne blot ved at oprette selvstændige institutioner, som foretager støttetildelingen.

- 24 Betingelsen for at anse fordele for støtte ifølge artikel 87, stk. 1, EF er for det første, at disse ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler (jf. dom af 17.3.1993, forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun, Sml. I, s. 887, præmis 19, af 30.11.1993, sag C-189/91, Kirsammer-Hack, Sml. I, s. 6185, præmis 16, af 7.5.1998, forenede sager C-52/97 — C-54/97, Viscido m.fl., Sml. I, s. 2629, præmis 13, af 1.12.1998, sag C-200/97, Ecotrade, Sml. I, s. 7907, præmis 35, af 17.6.1999, sag C-295/97, Piaggio, Sml. I, s. 3735, præmis 35, og af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 58), og for det andet, at de kan tilregnes staten (nævnte dom i sagen Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, præmis 35, dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 11, og dommen i sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, præmis 13).

Første led af første anbringende

Parternes argumenter

- 25 Det første led af den franske regerings første anbringende er, at Kommissionen har anlagt en fejlagtig fortolkning af begrebet »statsmidler« i artikel 87, stk. 1, EF.

- 26 Først gør regeringen gældende, at det ifølge traktatens ordlyd er en betingelse for at betegne midler som statsstøtte, at yderen af støtten har anvendt offentlige midler. Den omstændighed alene, at en virksomhed hører til den offentlige sektor, giver ikke Kommissionen ret til at slutte, at de af virksomheden anvendte midler begrebsmæssigt skal anses for statsmidler. Efter regeringens opfattelse er det en vidtgående fortolkning, som alene baseres på midlernes organisatoriske tilknytning. Desuden vil anvendelsen af et sådant organisatorisk kriterium indebære en forskelsbehandling af offentlige virksomheder i forhold til private, da disse i så fald vil blive bedømt udelukkende efter deres tilhørsforhold til den offentlige sektor i strid med princippet om traktatens neutralitet hvad angår de ejendomsretlige ordninger for virksomheder i henhold til artikel 295 EF. Private virksomheder kan nemlig ligesom offentlige virksomheder tage risici, som kan have et uheldigt udfald.
- 27 Dernæst anfører den franske regering, at midlerne i den foreliggende sag fra Crédit Lyonnais og dennes datterselskaber hverken direkte eller indirekte — ikke en gang delvis — hidrører fra statsmidler. Dels blev de bankmidler, som først blev tildelt Stardust, ydet af SBT, som var Altus' datterselskab og dermed datterselskab af Crédit Lyonnais' datterselskab, og de blev finansieret på markedet for privatkapital uden en særlig intervention fra de offentlige myndigheder. Dels modtog Altus og SBT ingen offentlige midler, før de intervererede til støtte for Stardust, og Crédit Lyonnais selv modtog ingen offentlige midler før den 30. juni 1994, på hvilken dato hovedparten af de anfægtede finansieringer allerede var ydet Stardust.
- 28 Endelig gør den franske regering gældende, at Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse til at begrunde en fællesskabsretsakt ved ikke at forklare sine grunde til at antage, at de midler, der blev mobiliseret til Stardusts kapitalforhøjelser, udgør statsmidler ifølge artikel 87, stk. 1, EF.
- 29 Kommissionen har imødegået den franske regerings argumenter ved at henvise til den anfægtede beslutnings punkt 37, hvori den antog, at »[d]e midler, som den

offentlige virksomhed Crédit Lyonnais anvendte til denne transaktion gennem sine datterselskaber SBT og Altus, udgør statsmidler efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1«. Den henviser endvidere til beslutningens punkt 39, hvori den anførte, at den i sin beslutning 98/490/EF af 20. maj 1998 om Frankrigs støtte til Crédit Lyonnais (EFT L 221, s. 28, herefter »beslutningen om støtte til Crédit Lyonnais«) havde erklæret, at CDR's midler var statsmidler »ikke alene, fordi CDR er et 100%-ejet datterselskab af en offentlig virksomhed, men også, fordi CDR finansieres ved hjælp af en ansvarlig lånekapital, som staten har stillet garanti for, og CDR's tab bæres af staten«.

- 30 Endvidere fremhæver Kommissionen, at foranstaltninger, som finansieres af statsmidler, ikke uden videre er statsstøtte. Det er også en betingelse, at det godtgøres, at foranstaltningerne ikke opfylder kravet til den handle måde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår. Ifølge Kommissionen fremgår det således navnlig af Rettens dom af 6. oktober 1999 i sagen Salomon mod Kommissionen (sag T-123/97, Sml. II, s. 2925, præmis 68 og 69), at der ikke foreligger statsstøtte, når en offentlig bank mobiliserer sine ressourcer med henblik på iværksættelse af en transaktion, som også en privat bank ville have foretaget på de samme betingelser. Kommissionen kan derfor ikke kritiseres for at have forskelsbehandlet offentlige virksomheder i strid med artikel 295 EF.
- 31 Endvidere anfører Kommissionen, at den franske regering ikke med rette kan fastholde, at den anfægtede beslutning er retsstridig under henvisning til, at Kommissionen har forsømt at begrunde, hvorfor den anser de i sagen foreliggende midler for statsmidler. Efter Kommissionens opfattelse er grundene til dens antagelse om, at de omhandlede foranstaltninger er omfattet af artikel 87, stk. 1, EF, klart angivet i beslutningen.

Domstolens bemærkninger

- 32 Indledningsvis bemærkes, at den franske regering ikke bestrider, at de midler, som CDR har anvendt til finansiering af Stardust, er statsmidler ifølge artikel 87,

stk. 1, EF. Det skal derfor alene undersøges, om de lån, garantier og kapitaltilførsler, som Altus og SBT har ydet Stardust, inden selskabet blev udskilt og overført til CDR, må antages at hidrøre fra statsmidler.

- 33 Vedrørende dette spørgsmål fremgår det af sagens akter, at staten den 31. december 1994 rådede over ca. 80% af Crédit Lyonnais' aktier og næsten 100% af stemmerettighederne. Crédit Lyonnais rådede over 100% af aktierne i Altus, som igen sad inde med 97% af aktierne i SBT, hvoraf de resterende 3% ejedes af Crédit Lyonnais. Endvidere blev Crédit Lyonnais' bestyrelsesformand og to tredjedele af dens direktion udnævnt af staten. Crédit Lyonnais' bestyrelsesformand var tillige formand for bestyrelsen i Altus' direktion, hvis medlemmer blev udnævnt af Crédit Lyonnais' bestyrelse.
- 34 Crédit Lyonnais, Altus og SBT var altså kontrolleret af staten og måtte anses for offentlige virksomheder i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 2, stk. 1, andet led, i Kommissionens direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder (EFT L 195, s. 35), som ændret ved Kommissionens direktiv 93/84/EØF af 30. september 1993 (EFT L 254, s. 16, herefter »direktiv 80/723«). De franske myndigheder var nemlig i stand til direkte eller indirekte at have en dominerende indflydelse på disse virksomheder, som dette udtryk forstås efter direktiv 80/723.
- 35 Det må derfor undersøges, om det forhold, at virksomheder kontrolleres af staten, er ensbetydende med, at de pågældende virksomheders finansielle midler må anses for »statsmidler« ifølge artikel 87, stk. 1, EF i en sag som den foreliggende, hvor det er ubestridt mellem parterne, at de pågældende virk-

somheder ikke modtog nogen finansiel støtte fra de franske myndigheder inden den 30. juni 1994 såsom en garanti eller en særlig overførsel af finansielle midler.

- 36 I så henseende skal for det første fremhæves, at det ifølge Domstolens faste praksis ikke er nødvendigt i alle tilfælde at godtgøre, at der har fundet en overførsel af statsmidler sted, for at den fordel, som er ydet en eller flere virksomheder, kan anses for en statsstøtte ifølge artikel 87, stk. 1, EF (jf. bl.a. dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 14, og af 19.5.1999, sag C-6/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2981, præmis 16).
- 37 For det andet bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at artikel 87, stk. 1, EF omfatter alle økonomiske midler, som den offentlige sektor faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue. Det er ikke nødvendigt, at de beløb, som er anvendt til den pågældende foranstaltning, tilhører statskassen, men det er tilstrækkeligt til at anse dem for statsmidler, at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder (jf. dom af 16.5.2000, sag C-83/98 P, Frankrig mod Ladbroke Racing og Kommissionen, Sml. I, s. 3271, præmis 50).
- 38 Følgelig har Kommissionen ikke anlagt en fejlagtig fortolkning af begrebet »statsmidler« i artikel 87, stk. 1, EF ved at antage i den anfægtede beslutning, at midler fra offentlige virksomheder såsom Crédit Lyonnais og dens datterselskaber var kontrolleret af staten og dermed undergivet dennes bestemmelsesret. Når staten udøver en dominerende indflydelse på sådanne virksomheder, er den nemlig fuldt ud i stand til at træffe bestemmelse om anvendelsen af disses midler, herunder om de i givet fald skal anvendes til at finansiere særlige fordele for andre virksomheder.

- 39 Videre kan en sådan fortolkning ikke, som hævdet af den franske regering, anses for en eventuel kilde til forskelsbehandling af offentlige i forhold til private virksomheder. I en sammenhæng som den foreliggende kan en offentlig virksomheds situation ikke sammenlignes med en privat virksomhed. Staten kan nemlig forfølge andre end rent kommercielle formål med dens offentlige virksomheder, således som det udtales i ellefte betragtning til direktiv 80/723.
- 40 Den franske regering kan endvidere ikke med rette hævde, at den anfægtede beslutning strider mod artikel 253 EF, i det omfang Kommissionen ikke har begrundet, at foranstaltningerne til fordel for Stardust blev ydet ved hjælp af statsmidler.
- 41 Ifølge Domstolens faste praksis skal den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 253 EF nemlig klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, dels således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, dels således at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret (dom af 17.1.1984, forenede sager 43/82 og 63/82, VBVB og VBBB mod Kommissionen, Sml. s. 19, præmis 22, og af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 96).
- 42 Det er i så henseende tilstrækkeligt at fastslå, at det flere gange er nævnt i den anfægtede beslutning, navnlig i punkt 27, 37 og 83, at Kommissionen anser midler fra offentlige virksomheder såsom Crédit Lyonnais og dennes datterselskaber for statsmidler ifølge artikel 87, stk. 1, EF. Hermed kunne den franske regering og Fællesskabets retsinstanser gøre sig bekendt med Kommissionens grunde til at antage, at der i den foreliggende sag blev anvendt statsmidler.

- 43 Det følger af det anførte, at det første anbringendes første led må forkastes.

Andet led af første anbringende

Parternes argumenter

- 44 Med det første anbringendes andet led gør den franske regering gældende, at Kommissionen har anlagt en fejlagtig fortolkning af betingelsen om, at de pågældende foranstaltninger skal kunne »tilregnes« staten, og at SBT's og Altus' finansielle bistand til Stardust ikke kan tilregnes staten.
- 45 Efter regeringens opfattelse fremgår det af Domstolens praksis, at betingelsen om, at foranstaltningerne skal kunne tilregnes staten, må undersøges konkret af Kommissionen, og at der ikke er formodninger for, at betingelsen er opfyldt, blot fordi en virksomhed organisatorisk tilhører den offentlige sektor. Efter regeringens opfattelse godtgør den omstændighed, at en virksomhed kontrolleres af staten, ikke uden videre, at dennes adfærd kan tilregnes staten.
- 46 Endvidere anfører den franske regering, at Kommissionen ikke uden at komme i strid med sin egen beslutning om støtten til Crédit Lyonnais kunne gøre staten ansvarlig for de finansieringer, som blev ydet af datterselskabet til denne banks

datterselskab, når det var fastslået i denne beslutning, at der manglede væsentlige led i kontrollen, såvel i moderselskabet som inden for koncernen som sådan.

- 47 Endelig anfører regeringen, at de offentlige virksomheder i Frankrig, der er oprettet som handelselskaber, virker efter samme regler som private selskaber og har autonomi. I den foreliggende sag traf SBT og Altus deres beslutninger i fuldstændig uafhængighed i forhold til Crédit Lyonnais og så meget mere i forhold til staten.
- 48 Kommissionen har gjort gældende, at staten havde majoriteten såvel med hensyn til kapital som stemmerettigheder i Crédit Lyonnais og udnævnte selskabets bestyrelsesformand og flertallet af direktionsmedlemmerne. Efter Kommissionens opfattelse kan det derfor ikke nægtes, hverken at staten kontrollerede Crédit Lyonnais — og i kraft heraf tillige kontrollerede Altus — eller at de af Altus foretagne investeringer kunne tilregnes staten som følge af denne kontrol, selv om Crédit Lyonnais' kontrol med sit datterselskabs aktiviteter var mangelfuld.
- 49 Endvidere fremhæver Kommissionen, at den franske regering ikke med rette kan hævde, at den var ubekendt med Altus' adfærd, da denne er et 100%-ejet datterselskab af Crédit Lyonnais, hvoraf 80,70% af aktierne og næsten 100% af stemmerettighederne tilhørte staten. Det var således angivet i et dokument, som de franske myndigheder tilsendte Kommissionen den 5. januar 1998, at banktilsynet, »der ligesom økonomi- og finansministeren var bekymrede for udviklingen inden for banken, [i 1991] begyndte at foretage undersøgelser i de af koncernens datterselskaber, som var mest udsat. Undersøgelserne vedrørte Altus i andet halvår af 1991«. Også i 1992 havde statens repræsentanter i Crédit Lyonnais' bestyrelse »udtrykt bekymring, navnlig vedrørende den interne risikokontrol og situationen i Altus Finance«. De undersøgelser, som blev iværksat i 1993 af den nye ledelse af Crédit Lyonnais og af banktilsynet,

afslørede, »at der var taget nye risici i første halvdel af 1993, navnlig af Altus Finance«.

Domstolens bemærkninger

- 50 Det er ubestridt, at Kommissionen i den anfægtede beslutning har tilregnet staten den finansielle bistand, som Altus og SBT ydede Stardust alene på basis af den omstændighed, at disse to selskaber var indirekte kontrolleret af staten, fordi de var Crédit Lyonnais' datterselskaber.
- 51 En sådan fortolkning af betingelsen om, at en foranstaltning skal kunne tilregnes staten for at betegne den som »statsstøtte« ifølge artikel 87, stk. 1, EF, og som baserer tilregnelsen på den omstændighed alene, at foranstaltningen er truffet af en offentlig virksomhed, kan ikke godtages.
- 52 Selv om staten nemlig er i stand til at kontrollere en offentlig virksomhed og udøve en dominerende indflydelse på dennes transaktioner, er der ikke uden videre formodning for, at den faktisk udøver denne kontrol i et konkret tilfælde. En offentlig virksomhed kan handle mere eller mindre uafhængigt alt efter graden af den autonomi, staten giver den. Dette kan også være tilfældet med offentlige virksomheder som Altus og SBT. Den omstændighed, at en offentlig virksomhed er undergivet statslig kontrol, er derfor ikke i sig selv tilstrækkelig til at tilregne staten de af den trufne foranstaltninger, såsom finansiel støtte. Det er også nødvendigt at undersøge, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde må anses for at være impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger.

- 53 Der kan i så henseende ikke stilles krav om bevis for, at de offentlige myndigheder konkret ved en anvisning har tilskyndet en offentlig virksomhed til at træffe de pågældende støtteforanstaltninger. For det første er der nemlig på grund af de tætte forbindelser mellem staten og de offentlige virksomheder en reel risiko for, at der via disse tildeles statsstøtte, som er svært gennemskuelige og i strid med traktatens regler om statsstøtte.
- 54 For det andet er det normalt meget vanskeligt for tredjemand, netop på grund af de privilegerede forbindelser mellem staten og de offentlige virksomheder, at påvise i et konkret tilfælde, at en offentlig virksomhed har truffet støtteforanstaltninger efter anvisning fra offentlige myndigheder.
- 55 Af disse grunde må det antages, at en støtteforanstaltning, som er truffet af en offentlig virksomhed, efter omstændighederne kan tilregnes staten på grundlag af en bedømmelse af sagens omstændigheder som helhed og den sammenhæng, hvori foranstaltningen er truffet. Hvad dette spørgsmål angår har Domstolen eksempelvis taget hensyn til, at det pågældende organ ikke kunne træffe den anfægtede beslutning uden at tage hensyn til kravene fra de offentlige myndigheder (jf. bl.a. dommen i sagen Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, præmis 37), eller at de offentlige virksomheder, gennem hvem støtten var ydet, var forpligtet til, ud over de organisatoriske forhold, hvorved de offentlige virksomheder var knyttet til staten, at tage hensyn til direktiverne fra en »comitato interministeriale per la programmazione economica« (CIPE) (jf. dommene af 21.3.1991 i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, præmis 11 og 12, og i sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, præmis 13 og 14).
- 56 Også andre omstændigheder kan have betydning for, om en stat kan tilregnes en støtteforanstaltning, der er truffet af en offentlig virksomhed, nemlig navnlig om denne er integreret i den offentlige forvaltning, karakteren af dens aktiviteter og om disse udøves på markedet under normale konkurrencevilkår med deltagelse fra private erhvervsdrivende, virksomhedens juridiske status — det være sig, om

den henhører under den offentlige ret eller privatrettens regler for selskaber — udstrækningen af de offentlige myndigheders kontrol med administrationen af virksomheden eller enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde indicerer, at de offentlige myndigheder er impliceret deri, eller som tværtimod sandsynliggør, at de ikke er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning, når endvidere henses til dennes rækkevidde, indhold eller hermed forbundne betingelser.

- 57 Den omstændighed alene, at en offentlig virksomhed er oprettet i form af et privatretligt kapitalselskab, kan dog ikke, selv om denne selskabsform giver det en vis autonomi, udelukke, at en støtteforanstaltning, der træffes af et sådant selskab, kan tilregnes staten (jf. i denne retning dommen af 21.3.1991 i sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, præmis 13). Den omstændighed, at en sådan virksomhed er undergivet kontrol, og at der som følge heraf i praksis består en reel mulighed for at udøve en dominerende indflydelse, indebærer, at det på forhånd ikke er udelukket at tilregne staten en foranstaltning truffet af en sådan virksomhed, og der følgelig ikke kan udelukkes at være en risiko for omgåelse af traktatens regler om statsstøtte, selv om den offentlige virksomheds juridiske form i sig selv er relevant som et blandt flere indicier for, om staten i et konkret tilfælde er impliceret eller ej.
- 58 I den foreliggende sag er det eneste kriterium, som Kommissionen har lagt til grund i den anfægtede beslutning det organisatoriske kriterium, hvorefter Crédit Lyonnais, Altus og SBT som offentlige virksomheder var undergivet statens kontrol. Det må derfor fastslås, at denne fortolkning af kriteriet om tilregnelser til staten er fejlagtig.
- 59 Følgelig må der gives den franske regering medhold i det første anbringendes andet led.

Andet anbringende

Parternes argumenter

- 60 Med det andet anbringende anfører den franske regering, at den finansielle støtte, som Crédit Lyonnais' datterselskaber ydede Stardust, i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende i den anfægtede beslutning, udgjorde en fornuftig handlemåde, når den vurderes på baggrund af den situation, som bestod på det pågældende tidspunkt.
- 61 Navnlig anfører den franske regering, at tildelingen af et lån skal vurderes ud fra den holdning, som en privat investor, der investerer på normale markedsvilkår, ville have haft på datoen for ydelsen af det omtvistede lån under hensyn til de oplysninger, som var til rådighed, og den forventede udvikling i lånet på dette tidspunkt. For at bedømme det fornuftige i statens handlemåde burde Kommissionen derfor have vurderet situationen, som den var på daværende tidspunkt, og afholde sig fra enhver vurdering foretaget på grundlag af omstændigheder sidenhen. Regeringen finder ikke, at den anfægtede beslutning indeholder noget som helst holdepunkt til støtte for den opfattelse, at SBT's og Altus' engagementer var i strid med den handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsökonomiske vilkår på det tidspunkt, da den finansielle støtte blev ydet.
- 62 Hvad dette spørgsmål angår henviser Kommissionen til, at den anførte i den anfægtede beslutnings punkt 22, at »de pågældende foranstaltninger [skal] analyseres i den sammenhæng, i hvilken de er indført, og ikke efterfølgende« og i beslutningens punkt 25, at »for at vurdere, om de kapitalindskud, Stardust har draget fordel af, indeholder støtteelementer, placerer Kommissionen sig ikke i den nuværende situation, hvor det meget negative resultat af dette kapitalindskud er velkendt, men i den situation, i hvilken Crédit Lyonnais før 1995 ydede denne finansiering«.

- 63 Endvidere fremhæver Kommissionen, at tallene i tabel 2, som er indeholdt i den anfægtede beslutnings punkt 93, viser, at Stardusts nettoresultat den 31. december 1993 var -15,9 mio. FRF. Da den samlede balance pr. 31. december 1994 ikke var kendt, fordi regnskabsåret først blev afsluttet den 30. juni 1995 med et nettoresultat på -361,2 mio. FRF, har Kommissionen dog angivet, at det ifølge de nationale myndigheder fremgik af en virksomhedsanalyse, at Stardust på det tidspunkt, da Altus overtog kontrollen hermed, havde brug for et indskud på ca. 203 mio. FRF (beslutningens punkt 31), men at selskabets omsætning pr. 31. december 1993 udgjorde 117,5 mio. FRF. Efter Kommissionens opfattelse fremgår det altså, at Stardusts situation var særdeles kritisk allerede før juni 1995 og også før den 31. december 1994, datoen for overførslen af Stardust til CDR.
- 64 For det andet anfører den franske regering, at kriteriet om långivers risiko set ud fra virksomhedens balance, som er det eneste, Kommissionen har anvendt, ikke er relevant ved vurderingen af, om et banklån er fornuftigt eller ej.
- 65 Kommissionen anfører, at Crédit Lyonnais' risiko i den foreliggende sag, som var betydeligt større end Stardusts samlede balance, hovedsagelig bestod i produkter, som ikke var egnet til at dække en høj risikograd. Denne risiko på finansprodukter såsom lån og garantier, der normalt er forbundet med en lavere risiko end investeringer i aktier, indebar i virkeligheden en langt højere risiko, end hvad der var acceptabelt, selv for et finansprodukt, der er forbundet med en meget høj risiko såsom aktier, da den oversteg en aktionærs maksimale risiko i det mest ekstreme tilfælde, nemlig ved en opfordring til dækning af balancen. Efter Kommissionens opfattelse ville en fornuftig investor ikke have fulgt en sådan handle måde.
- 66 For det tredje anfører den franske regering, at argumentet i den anfægtede beslutning om, at virksomheden kun har anvendt én bank, højst udgør et blandt flere andre relevante kriterier til støtte for, at en finansiering ikke er fornuftig. I forbindelse med en lille virksomhed som Stardust, er dette kriterium imidlertid

irrelevant. Det sker nemlig meget hyppigt, at små og mellemstore virksomheder såsom Stardust kun har én bank. Det gælder i øvrigt også i andre medlemsstater, hvor visse banker er specialiserede i finansieringen af små og mellemstore virksomheder.

- 67 Kommissionen anerkender, at en bank godt kan være en virksomheds eneste finansieringskilde. I så fald vil den dog forsøge at tilpasse sit produkttilbud til den indgåede risiko, at begrænse sin risiko i forhold til den samlede balance og at skaffe sig sikkerheder i virksomhedens aktiver, således at den kan begrænse sine tab, såfremt der sker en negativ udvikling. Ifølge Kommissionen var det det modsatte, som skete.

Domstolens bemærkninger

- 68 Indledningsvis bemærkes, at offentlige myndigheders indgreb i en virksomheds kapital, uanset under hvilken form dette indgreb sker, kun kan udgøre statsstøtte, når alle betingelserne i artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt (jf. bl.a. dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, den såkaldte »Tubemeuse«-sag, Sml. I, s. 959, præmis 25, og af 14.9.1994, forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 20).
- 69 Endvidere bemærkes, at det fremgår af princippet om ligebehandling af offentlige og private virksomheder, at den kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke kan anses for statsstøtte (dommen af 21.3.1991 i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, præmis 20).

- 70 Der skal derfor, som det ligeledes fremgår af Domstolens faste praksis, foretages en vurdering af, om en privat investor af en størrelse, der kan sammenlignes med organer, som forestår forvaltningen af den offentlige sektor, under tilsvarende omstændigheder kunne tænkes at ville have indskudt en kapital af den omhandlede størrelse (dom af 3.10.1991, sag C-261/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4437, præmis 8, samt dommene af 14.9.1994 i de forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, præmis 21, og i sag C-42/93, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4175, præmis 13), navnlig under hensyn til de oplysninger, som var tilgængelige, og den forventede udvikling på datoen for kapitalindskuddet.
- 71 Det er i den foreliggende sag ubestridt mellem parterne, at der ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, skal foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, og at der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen.
- 72 Det må derfor under hensyn til det i nærværende doms præmis 16-20 anførte efterprøves, om Kommissionen, som det hævdes gentagne gange i den anfægtede beslutning (jf. bl.a. dennes punkt 25), foretog en vurdering af situationen, som den var i 1992, 1993 og 1994, da den antog, at de lån og garantier, som Altus og SBT ydede Stardust, ikke udgjorde en fornuftig handlemåde under markedsøkonomiske forhold i betragtning af de til rådighed stående oplysninger og den forventede udvikling på det tidspunkt, da de blev ydet. Hvis ikke dette er tilfældet, har Kommissionen anvendt kriteriet om en privat investors handlemåde under markedsøkonomiske vilkår fejlagtigt, som også omfatter de kapitalindskud, der blev ydet Stardust af Altus i november 1994 og af CDR i april 1995, juni 1996 og juni 1997.
- 73 I så henseende anføres det i den anfægtede beslutnings punkt 25, at »[SBT var] selskabets eneste bank«, og at bankens finansielle støtte antog »forskellige former, f.eks. direkte og indirekte lån, bl.a. i form af lån ydet af SBT til investorer, der ønskede at købe skibsanparten i de skibe, Altus administrerede, eller i form af

garantier i forbindelse med finansiering af disse investeringer. En sådan praksis var meget risikabel, idet samtlige bankrisici og en stor del af selskabets risici uden for balancen hvilede på SBT«.

- 74 Endvidere fremhæver Kommissionen i beslutningens punkt 26, at »[e]n sådan praksis [ikke overholder] en bankvirksomheds normale forsigtighedsprincipper«, og at »støttens konstante og permanente karakter gør det muligt at konkludere, at der ikke er tale om en isoleret ledelsesfejl, men om en fast og velovervejet praksis, der gik ud på at styrke Stardusts vækst, og som favoriserede selskabet i forhold til de finansieringsvilkår, selskabet ville have fået tilbudt af private banker på markedet«.
- 75 På grundlag af disse omstændigheder antog Kommissionen i den anfægtede beslutnings punkt 27, at »[d]et må konkluderes, at Crédit Lyonnais-koncernens permanente støtteforanstaltninger allerede før kapitalindsuddet i 1994 til fordel for selskabet ikke udgjorde en finansiel støtte, som en privat bank under markedsøkonomiske forhold ville have ydet«.
- 76 Det må imidlertid konstateres, for det første, at Kommissionen ikke angav beløbet på de lån og garantier, som blev ydet Stardust i 1992, 1993 og 1994. Sådanne præcise angivelser er nødvendige for at vurdere fornuften i de pågældende finansieringsforanstaltninger og for, at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. For det andet har Kommissionen ikke angivet grundene til, at disse forskellige finansieringsforanstaltninger ikke kunne anses for fornuftige på baggrund af situationen på daværende tidspunkt. I så henseende indeholder den anfægtede beslutning nemlig ingen angivelser på grundlag af de oplysninger, som stod til rådighed hver af de nævnte år i betragtning navnlig af Stardusts finansielle situation, selskabets stilling på markedet som opstartende selskab og perspektiverne for udviklingen på dette marked.

- 77 Endvidere fremgår det af den anfægtede beslutning, at Kommissionen ved anvendelsen af kriteriet om en fornuftig investors handlemåde under markedsøkonomiske vilkår foretog en vurdering af situationen i slutningen af 1994, dvs. en situation, som vedrørte et senere tidspunkt end tidspunktet for den faktiske tildeling af støtten.
- 78 For det første har Kommissionen flere gange lagt til grund (navnlig i den anfægtede beslutnings punkt 29, 33 og 38), at SBT's og Altus' risiko i forhold til Stardust i slutningen af 1994 mindst udgjorde det dobbelte af dette selskabs balance. Ifølge beslutningens punkt 33 var der ikke »nogen privatbank eller noget venture-selskab med kendskab til situationen, [som] ville pådrage sig risici i én og samme virksomhed, der var to gange større end selskabets balance, heller ikke selv om der var tale om en rentabel og godt ledet virksomhed«.
- 79 For det andet anføres det i den anfægtede beslutnings punkt 38, at »[i] betragtning af selskabets finansielle situation ultimo 1994, de risici, som Crédit Lyonnais-koncernen påtog sig, og de forudsigelige tab, der fremgik af revisionen ultimo 1994, som gjorde det nødvendigt at indskyde yderligere 200 mio. FRF, var det allerede ved udgangen af 1994 forudsigeligt, at de overførte udgifter til denne støtte ville løbe op i 100 mio. FRF«.
- 80 For det tredje konkluderer Kommissionen i den anfægtede beslutnings punkt 83, at »[d]isse finansielle støtteforanstaltningers brud på det markedsøkonomiske investorprincip fremgår af den ekstraordinært store risiko, Crédit Lyonnais og efterfølgende CDR udsatte sig for i forhold til selskabet i form af tilgodehavender og forpligtelser uden for balancen på over 1 mia. FRF under hensyntagen til de lån, der blev ydet Stardusts kunder på næsten tre gange mere end selskabets aktiver ultimo 1996«.

- 81 Det fremgår således af selve den anfægtede beslutnings ordlyd, at Kommissionen har anvendt kriteriet om en fornuftig investors handlemåde under markedsøkonomiske vilkår fejlagtigt, da den ikke undersøgte de lån og garantier, som blev ydet Stardust, på grundlag af situationen, som den var på tidspunktet for tildelingen heraf. Den fejlagtige anvendelse af dette kriterium vedrører ikke blot de nævnte lån og garantier, men også de kapitalindskud, som blev foretaget af Altus i oktober 1994 og af CDR i april 1995, juni 1996 og juni 1997, og som Kommissionen anså for en følge af den støtte, som blev ydet Stardust inden oktober 1994, således som det er angivet ovenfor i dommens præmis 16-19.
- 82 Der må derfor også gives den franske regering medhold i det andet anbringende.
- 83 Da de to anbringender — som går ud på, at Kommissionen dels har anlagt en fejlagtig fortolkning af kriteriet om tilregnelser til staten af de finansielle støtteforanstaltninger, som Altus og SBT traf til fordel for Stardust, og dels har anvendt kriteriet om en privat investors handlemåde under markedsøkonomiske vilkår fejlagtigt — er velbegrundede, må den anfægtede beslutning annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige anbringender, som den franske regering har gjort gældende.

Sagens omkostninger

- 84 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da den franske regering har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Kommissionens beslutning 2000/513/EF af 8. september 1999 om Frankrigs støtte til selskabet Stardust Marine annulleres.
- 2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken	Colneric
von Bahr	Gulmann	Edward	La Pergola
Puissochet	Cunha Rodrigues	Timmermans	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. maj 2002.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident