

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. september 2004 *

I sag C-276/02,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF,

anlagt den 23. juli 2002,

Kongeriget Spanien ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Kreuzschitz og J.L. Buendía Sierra, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissochet (refererende dommer), J.N. Cunha Rodrigues og F. Macken,

generaladvokat: Poiares Maduro,
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. april 2004,

afsagt følgende

Dom

- 1 Kongeriget Spanien har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2002/935/EF af 14. maj 2002 om statsstøtte til Grupo de Empresas Álvarez (EFT L 329, s. 1, herefter den »anfægtede beslutning«).

De faktiske omstændigheder og den anfægtede beslutning

- 2 Grupo de Empresas Álvarez SA (herefter »GEA«), som var en af de største spanske producenter og sælgere af bordservice af porcelæn og keramik, led efter sin privatisering i 1991 store tab.
- 3 Selskabet havde modtaget statsstøtte i form af garantier og en direkte støtte, som Kommissionen godkendte ved beslutning 98/364/EF af 15. juli 1997 (EFT 1998 L 164, s. 30) på den betingelse, at de spanske myndigheder efterfølgende undlod at give andre former for støtte og fuldt ud anvendte den omstrukturingsplan, som de havde meddelt Kommissionen.
- 4 GEA og dets datterselskab Vidrios Automáticos del Noroeste SA (herefter »VANOSA«) tilsidesatte imidlertid over en treårig periode efter denne godkendelse deres forpligtelser med hensyn til indbetaling af skat og socialsikringsbidrag.
- 5 Efter at der var meddelt betalingsstandsning for GEA og VANOSA på deres begæring, den 19. november 1997 for GEA's vedkommende og den 14. november 1997 for VANOSA's vedkommende, indgik Agencia Estatal de Administración Tributaria (statens lokale skattemyndighed, herefter »skattemyndigheden«) særskilte aftaler med hvert af de to selskaber den 14. april 1998.
- 6 Ifølge disse to aftaler skulle ca. to tredjedele af skattegælden eftergives og resten af gælden omlægges, med en toårig henstand og derefter indbetalinger hvert kvartal i ti år, idet den første betaling skulle ske i januar 2000. Desuden blev der givet en forlængelse for betalingen af restgælden på betingelse af, at de to selskaber overholdt tidsplanen samt omhyggeligt overholdt deres efterfølgende skattemæssige forpligtelser. Disse betingelser skulle overholdes, idet aftalerne ellers ville blive ophævet, og selskaberne ville blive gjort tilbagebetalingspligtige for den samlede oprindelige gæld.

- 7 Tesorería General de la Seguridad Social (herefter »den sociale sikring«) indgik den 6. november 1998 ligeledes en særlig aftale med VANOSA af samme art som aftalerne af 14. april 1998, idet den første månedlige indbetaling var forfalden i januar 2000. GEA indgik derimod ikke en lignende aftale med den sociale sikring.
- 8 I de to år, der fulgte efter indgåelsen af aftalerne med skattemyndigheden og den sociale sikring, indbetalte GEA og VANOSA fortsat ikke deres skyldige socialsikringsbidrag og skatter, bortset fra nogle sporadiske indbetalinger. Fra begyndelsen af 2000 har selskaberne heller ikke betalt deres restancer i henhold til betingelserne i de nævnte aftaler.
- 9 Skattemyndigheden ophævede — ifølge den spanske regering — den 7. februar 2001 de aftaler, der var indgået den 14. april 1998 med GEA og VANOSA, efter at de flere gange at have rettet henvendelse til disse to selskaber. Den sociale sikring ophævede den 20. december 2001 den aftale, der var indgået den 6. november 1998 med VANOSA.
- 10 Den sociale sikring og skattemyndigheden havde, stadig ifølge den spanske regering, selv efter begæringerne om betalingsstandsning fortsat gjort udlæg, der efterfulgte udlæg, foretaget forud for betalingsstandsningerne, og de har ligeledes taget andre retsmidler i brug. Skattemyndigheden gjorde navnlig udlæg (den 23.12.1999) i 96 socialboliger, i GEA-koncernens varemærker (den 22.8.2000), i selskabernes fordringer på deres største kunder (mellem oktober 2000 og april 2001) samt udlæg i VANOSA's fabrik (den 5.6.2002). Den sociale sikring havde fået inddrevet visse beløb (f.eks. 42 767 950 ESP i november 1998) og begærede udlæg i bankkonti (januar 2001) og ligeledes i en fordring på statskassen (april 2001). Disse foranstaltninger indebar til sidst, at selskaberne lukkede i løbet af foråret 2001, på et tidspunkt, hvor de indtægter, som deres aktiviteter kunne indbringe, i vidt omfang blev anvendt til fordel for offentlige kreditorer.

- 11 Efter at Kommissionen i første halvår 2001 havde modtaget to klager, hvori det bl.a. hævdedes, at de spanske myndigheder eftergav GEA's og VANOSA's skattegæld og socialsikringsbidrag, rettede den flere henvendelser til de spanske myndigheder med anmodning om oplysninger. Efter flere skriftvekslinger med myndighederne indledte Kommissionen den 19. september 2001 proceduren i artikel 88, stk. 2, EF og meddelte ved skrivelse af samme dag de spanske myndigheder, at den havde offentliggjort en opfordring i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* til alle interesserede parter om at fremsætte bemærkninger (EFT 2001 C 336, s. 6).
- 12 De spanske myndigheder fremsatte den 4. december 2001 deres bemærkninger over for Kommissionen. Der er ikke andre medlemsstater eller andre interesserede parter, der har fremsat bemærkninger. Den 14. maj 2002 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning.
- 13 Kommissionen har i betragtningerne til beslutningen anført, at GEA's og VANOSA's systematisk manglende betaling af socialsikringsbidrag og skatter — i det mindste mellem november 1997, tidspunktet for betalingsstandsningen, og januar 2001 — svarer til en overførsel af statsmidler til denne stats virksomheder og udgør en statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand.
- 14 Denne overførsel havde ifølge Kommissionen givet de to nævnte selskaber en konkurrencemæssig fordel, idet de i modsætning til deres konkurrenter ikke skulle afholde udgifterne til socialsikringsbidrag eller til skatter, således som det normalt er tilfældet. Denne fordel skyldes ifølge Kommissionen, at de retsmidler, som findes i spansk lovgivning, ikke var bragt i anvendelse, nemlig særskilte tvangsfuldbyrdesprocedurer med hensyn til den gæld, som er opstået efter betalingsstandsningen, og som kunne have forhindret, at de pågældende selskaber fortsatte deres aktiviteter uden at overholde deres skattemæssige forpligtelser eller deres forpligtelser med hensyn til sociale sikringsbidrag.

- 15 Ifølge Kommissionen har de spanske myndigheder ved en sådan handlemåde ikke udvist en adfærd, som er sammenlignelig med en påpasselig privat kreditors adfærd, når denne forsøger at inddrive i det mindste en lille del af de skyldige skatter og sociale bidrag. De spanske myndigheders passivitet har ifølge Kommissionen fremkaldt en væsentlig forøgelse af skyldige skatter og sociale bidrag, hvilket er en klar overtrædelse af den omstruktureringsplan, som beslutningen af 15. juli 1997 var baseret på.
- 16 Kommissionen har dernæst anført, at den pågældende støtte ikke kan falde ind under nogen af de undtagelser, som er fastsat i artikel 87, stk. 2 og 3, EF, og at den navnlig ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i meddelelsen (1999/C 288/02) om Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EFT 1999 C 288, s. 2).
- 17 Herefter besluttede Kommissionen, at »den statsstøtte, der er ydet i form af fortsat manglende betaling af skatter og sociale bidrag fra [GEA og VANOSA], efter godkendelsen af betalingsstandsningen den 19. november 1997 for GEA's vedkommende og den 14. november 1997 for VANOSA's vedkommende, og fra de nævnte datoer indtil januar 2001, er uforenelig med fællesmarkedet«. Kommissionen besluttede desuden, at Kongeriget Spanien skal træffe »alle de nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den [i sagen] omhandlede støtte, som allerede ulovligt er udbetalt til støttemodtageren«.

Om søgsmålet

- 18 Den spanske regering har navnlig gjort gældende, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en retsvildfarelse og en faktisk vildfarelse med hensyn til anvendelsen af artikel 87, stk. 1, EF. Disse anbringender skal undersøges først.

Anbringendet om retsvildfarelse

Parternes argumenter

- 19 Den spanske regering har gjort gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med artikel 87, stk. 1, EF, idet det ikke er bevist, at der under sagens omstændigheder er tale om statsstøtte i denne bestemmelses forstand.
- 20 Ifølge den spanske regering har de kompetente myndigheder blot indgået aftaler om eftergivelse og omlægning af den resterende gæld med GEA og VANOSA, hvilket de kan i henhold til national lovgivning om betalingsstandsning, og hvilket de også ville have gjort for ethvert andet selskab, der måtte have befundet sig i samme situation. Indgåelsen af sådanne aftaler inden for rammerne af en betalingsstandsningsprocedure kan ikke i sig selv anses for statsstøtte.
- 21 Den spanske regering har tilføjet, at hvis man følger Kommissionens argumentation, hvorefter den omstændighed, at selskaber har haft fordel af aftaler, der gjorde det muligt for dem at forsætte deres aktiviteter på et tidspunkt, hvor de offentlige kreditorer kunne have fremkaldt deres øjeblikkelige konkurs, anses for statsstøtte, svarer det til at antage, at alle betalingsstandsningsprocedurer indebærer et element af støtte, og at medlemsstatens procedurer til forebyggelse af konkurs i sig selv er i strid med fællesskabsreglerne om statsstøtte.
- 22 Den spanske regering har også gjort gældende, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde hverken har godtgjort eller påstået, at de aftaler, som blev indgået af de offentlige kreditorer med GEA og VANOSA, var forskellige eller mere fordelagtige end de aftaler, der normalt indgås under en betalingsstandsningsprocedure.

- 23 Kommissionen har derimod understreget, at det ikke er aftalerne om eftergivelse og omlægning af gælden til de offentlige kreditorer som sådan, der udgør statsstøtte, men derimod den passivitet, som den sociale sikring og skattemyndigheden har udvist efter indgåelsen af disse aftaler. I modsætning til, hvad den spanske regering har gjort gældende, har Kommissionen aldrig i denne sag hævdet, at de pågældende aftaler indebærer statsstøtte.

Domstolens bemærkninger

- 24 I artikel 87, stk. 1, EF defineres de former for statsstøtte, der er omfattet af EF-traktaten, defineret som 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, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Statsstøttebegrebet i denne bestemmelses forstand er mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det ikke blot omfatter positive ydelser såsom selve tilskuddene, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget (jf. navnlig dom af 23.2.1961, sag 30/59, *De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed*, Sml. 1954-1964, s. 211, org.ref.: Rec. s. 1, på s. 39, af 15.3.1994, sag C-387/92, *Banco Exterior de España*, Sml. I, s. 877, præmis 13, af 29.6.1999, sag C-256/97, *DM Transport*, Sml. I, s. 3913, præmis 19, og af 12.12.2002, sag C-5/01, *Belgien mod Kommissionen*, Sml. I, s. 11991, præmis 32).
- 25 Kommissionen har i den anfægtede beslutning ikke påtalt indgåelsen af aftalerne med GEA og VANOSA om eftergivelse og omlægning af gæld. I modsætning til, hvad den spanske regering har gjort gældende, anser Kommissionen ikke indgåelsen af sådanne aftaler med de offentlige kreditorer inden for rammerne af en betalingsstandsningsprocedure for statsstøtte.

- 26 I betragtningerne til og konklusionen i den anfægtede beslutning henviser Kommissionen udtrykkeligt til de to selskabers fortsatte tilsidesættelse af deres betalingsforpligtelser med hensyn til skat og sociale sikringsbidrag. Ifølge den anfægtede beslutning, navnlig betragtning 44 og 47, er det den fordel, som består i systematisk at undlade at betale skatter og socialsikringsbidrag, i det mindste mellem januar 1997 og januar 2001, dvs. i en periode både før og efter begæringen om betalingsstandsning og indgåelsen af aftalerne, der udgør en statsstøtte. Denne fordel skyldes de kompetente tvangsfuldbyrdende myndigheders manglende vilje til at bruge særskilte tvangsfuldbyrdelsesprocedurer, der gør det muligt at forhindre, at de to selskaber fortsætter deres aktiviteter, særlig efter indgåelsen af aftalerne, uden samtidig at overholde deres forpligtelser, såvel med hensyn til skat som med hensyn til socialsikringsbidragene, navnlig uden at betale den del af gælden, som er opstået efter betalingsstandsningen, og som ikke er omfattet af eftergivelsen og tidsplanen som fastsat i aftalerne. I betragtning 53 til den anfægtede beslutning præciseres det, at statens adfærd ikke giver anledning til at konkludere, at den handlede som en privat kreditor, der forsøgte at inddrive i det mindste en lille del af de skyldige skatter og sociale bidrag.
- 27 Den spanske regerings første anbringende, der er baseret på en fejlagtig læsning af den anfægtede beslutning, må herefter forkastes.

Anbringendet om den faktiske vildfarelse

Parternes argumenter

- 28 Den spanske regering har i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede beslutning er behæftet med en faktisk vildfarelse, idet Kommissionen har anset de spanske myndigheder for at have været inaktive, efter at GEA's og VANOSA's betalingsstandsning var blevet meddelt i november 1997.

- 29 I modsætning til, hvad der er anført i den anfægtede beslutning, har både den sociale sikring og skattemyndigheden ifølge den spanske regering brugt alle til deres rådighed stående retsmidler, navnlig særskilte tvangsfuldbyrdelsesprocedurer, med henblik på at sikre inddrivelsen af den gæld, som opstod efter indgåelsen af aftalerne om eftergivelse og om omlægning. Den spanske regering har henvist til de retsskridt, der er nævnt i denne doms præmis 10.
- 30 Kommissionen har derimod anført, at de spanske myndigheder ikke har udvist en tilstrækkelig påpasselighed over for den manglende overholdelse af de nævnte selskabers skattemæssige forpligtelser og deres forpligtelse til at betale socialsikringsbidrag. Den sociale sikring og skattemyndigheden har ifølge Kommissionen været inaktive efter indgåelsen af aftalerne om eftergivelse og omlægning i 1998, hvilket i høj grad har medvirket til at forøge den allerede eksisterende gæld.

Domstolens bemærkninger

- 31 Retmæssigheden af en beslutning om statsstøtte skal vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen kunne råde over på det tidspunkt, da den vedtog den (jf. dom af 10.7.1986, sag 234/84, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2263, præmis 16, og af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 33).
- 32 Hvad angår begrundelsen for den anfægtede beslutning finder Kommissionen — som nævnt i denne doms præmis 26 — at der er tale om statsstøtte, fordi de spanske myndigheder ikke har indledt særskilte tvangsfuldbyrdelsesprocedurer og ikke har handlet som private kreditorer, der forsøger at inddrive i det mindste en lille del af deres tilgodehavender.

- 33 Det fremgår imidlertid af skriftvekslingen mellem parterne under den administrative procedure, at de spanske myndigheder havde oplyst, at der var truffet foranstaltninger i perioden mellem januar 1997 og januar 2001 med henblik på at inddrive en del af GEA's og VANOSA's gæld til staten samt for at tvinge dem til at overholde deres forpligtelser. Ganske vist er de oplysninger, der er meddelt Kommissionen under den administrative procedure, mindre fyldestgørende end dem, som den spanske regering er fremkommet med i denne sag, og de var under tiden upræcise, men de gjorde det ikke muligt for Kommissionen at fastslå, at de retsmidler, der er foreskrevet i spansk lovgivning (tvangsfuldbyrdelsesprocedurer) for at undgå, at selskaberne blot fortsætter deres aktiviteter uden at overholde deres skattemæssige forpligtelser og deres forpligtelser i forbindelse med social sikring, overhovedet ikke var blevet bragt i anvendelse, og at de offentlige kreditorer derfor ikke havde handlet som private kreditorer, der forsøger at inddrive i det mindste en lille del af deres tilgodehavender.
- 34 I deres svar på Kommissionens opfordring om at fremkomme med oplysninger, som indgik til Kommissionen den 5. juli 2001, havde de spanske myndigheder ganske vist kun henvist til den sociale sikrings udlæg i fast ejendom, tilhørende GEA og VANOSA, men ikke præciseret datoen for disse udlæg eller givet oplysninger om skattemyndighedens eventuelle brug af retsmidler. Det er på denne baggrund, at Kommissionen i sin skrivelse informerede de spanske myndigheder om beslutningen om at indlede proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF. Heri præciserede Kommissionen over for de spanske myndigheder, at de ikke havde angivet, at de havde gjort brug af visse i deres nationale lovgivning til rådighed stående retsmidler, såsom en konkursbegæring eller særskilte tvangsfuldbyrdelsesprocedurer, for at tvinge disse selskaber til at overholde deres forpligtelser med hensyn til socialsikringsbidrag og skatter.
- 35 I deres svar, som indgik til Kommissionen den 4. december 2001, oplyste de spanske myndigheder, at skattemyndigheden den 7. februar 2001 havde ophævet aftalerne med GEA og VANOSA, idet disse to selskaber ikke havde overholdt aftalerne af 14. april 1998, og at en række tvangsfuldbyrdelsesmidler var blevet bragt i anvendelse. De spanske myndigheder nævnte i denne forbindelse udlæggene i selskabernes tilgodehavender hos kunder, i varemærker, i aktier i datterselskaber og i fast ejendom. De spanske myndigheder har også skaffet sig en første prioritet i prioritetsrækkefølgen i forbindelse med pant i fast ejendom. Disse forhold skal

forstås sådan, at de nævnte tvangsfuldbyrdsprocedurer først blev bragt i anvendelse efter den periode, den anfægtede beslutning vedrører, og som udløb i januar 2001. De spanske myndigheder har imidlertid også henvist til en rapport og den dokumentation fra socialsikringen, der var vedlagt deres svar. De omfatter navnlig udlæg i fast ejendom, i bankkonti og i de to selskabers fordringer på andre virksomheder eller på statskassen. En undersøgelse af disse forhold viser, at flere udlæg i fast ejendom, som blev indledt i 1993 og 1996, atter blev foretaget i oktober 1997 og november 1998, og at udlægget af 1. februar 2001 i en af GEA's bankkonti blev meddelt den pågældende bank, hvilket forudsætter, at denne foranstaltning har været forberedt i de forudgående uger, og at et tilgodehavende hos statskassen ligeledes blev genstand for et udlæg den 9. april 2001.

- 36 Under hensyn til disse oplysninger kunne Kommissionen ikke samlet antage, at »Spanien ikke har iværksat de i spansk ret hjemlede foranstaltninger (særskilte tvangsfuldbyrdsprocedurer) med henblik på at undgå, at virksomhederne fortsætter deres aktiviteter uden at betale skat og sociale bidrag«, og heraf udlede at, »statens adfærd [derfor ikke] giver [...] anledning til at konkludere, at den handlede som en privat kreditor, der forsøgte at inddrive i det mindste en lille del af de skyldige skatter og sociale bidrag«.

- 37 Uden at foregribe afgørelsen af, om der i den foreliggende sag foreligger statsstøtte eller ej, skal det herefter fastslås, at den anfægtede beslutnings konklusion, hvorefter »[GEA's og VANOSA's] fortsat manglende betaling af skatter og sociale bidrag [...] efter godkendelsen af betalingsstandsningen [...] [i] november 1997 [...] [og] [...] indtil januar 2001, [udgør en statsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet]«, hviler på faktisk urigtige forudsætninger. Uden at det er fornødent at tage stilling til den spanske regerings øvrige anbringender eller argumenter, må den anfægtede beslutning derfor annulleres.

Sagens omkostninger

- 38 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 spanske regering har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kommissionen har tabt sagen, bør det i overensstemmelse med den spanske regerings påstand herom pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) **Kommissionens beslutning 2002/935/EF af 14. maj 2002 om statsstøtte til Grupo de Empresas Álvarez annulleres.**

- 2) **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter