



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

17. september 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — konkurrence — statsstøtte — artikel 107, stk. 1, TEUF — begrebet »støtte« — garantier stillet af en offentlig virksomhed til en bank med henblik på ydelsen af lån til tredjemandslåntagere — garantier forsætligt stillet af denne offentlige virksomheds direktør i strid med virksomhedens vedtægtsmæssige bestemmelser — formodning om indsigelse fra den offentlige myndighed, der ejede denne virksomhed — om staten kan tilregnes garantierne«

I sag C-242/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandene) ved afgørelse af 26. april 2013, indgået til Domstolen den 29. april 2013, i sagen:

Commerz Nederland NV

mod

Havenbedrijf Rotterdam NV,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot og A. Arabadjiev (refererende dommer),

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. marts 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Commerz Nederland NV ved advocaat R. Wesseling
- Havenbedrijf Rotterdam NV ved advocaten E. Pijnacker Hordijk og A. Kleinhout
- den nederlandske regering ved M. Noort og M. Bulterman, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved P.-J. Loewenthal og S. Noë, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 2014,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 2 Denne anmodning er forelagt som led i en tvist mellem Commerz Nederland NV (herefter »Commerz Nederland«) og Havenbedrijf Rotterdam NV (herefter »Havenbedrijf Rotterdam«), som er en havnevirksomhed, der er helejet af Rotterdam Kommune (Nederlandene), vedrørende bl.a. gyldigheden af de garantier, der er stillet på vegne af Havenbedrijf Rotterdam og i strid med denne virksomheds vedtægter af virksomhedens eneste direktør, over for Commerz Nederland, for at sidstnævnte stiller lån til rådighed for tredjemandslåntagere.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 3 Ved kontrakt indgået den 5. november 2003 stillede Commerz Nederland en kredit på 25 mio. EUR til rådighed for RDM Vehicles BV (herefter »RDM Vehicles«) med henblik på at finansiere fremstillingen af et pansret køretøj. Samme dag undertegnede direktøren for Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (herefter »GHR«), som er en havnevirksomhed, der er en del af Rotterdams kommunalforvaltning, en garanti, hvorved GHR over for Commerz Nederland garanterede for RDM Vehicles' opfyldelse af de forpligtelser, der fulgte af den således tildelte kredit.
- 4 Den 1. januar 2004 blev havnedriften optaget i Havenbedrijf Rotterdam, i hvilket kommunen var eneste selskabsdeltager på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.
- 5 Den 4. juni 2004 stillede den tidligere direktør for GHR og enedirektør for Havenbedrijf Rotterdam på vegne af sidstnævnte en garanti til fordel for Commerz Nederland vedrørende kreditten stillet til rådighed for RDM Vehicles. Til gengæld for denne garantistillelse frafaldt Commerz Nederland sine rettigheder i henhold til den garanti, som det udledte af den af GHR stillede garanti.
- 6 Commerz Nederland har fået forelagt »juridiske responsa« af 10. november 2003 og 4. juni 2004 fra et advokatfirma, ifølge hvilke garantien stillet på vegne af GHR og Havenbedrijf Rotterdam i medfør af kreditten stillet til rådighed for RDM Vehicles udgjorde »gyldige og bindende forpligtelser, der kan fuldbyrdes« i forhold til garanten.
- 7 Ved aftaler af 27. februar 2004 stillede Commerz Nederland en kredit på 7,2 mio. EUR til rådighed for RDM Finance I BV (herefter »RDM Finance I«) og en kredit på 6,4 mio. til rådighed for RDM Finance II BV (herefter »RDM Finance II«), idet disse kreditter skulle anvendes til at finansiere ordrer på militærudstyr, som var indgivet til RDM Technology BV.
- 8 Den 2. marts 2004 stillede direktøren for Havenbedrijf Rotterdam garantier, hvorefter dette selskab i forhold til Commerz Nederland stillede sig som garant for RDM Finance I og RDM Finance II's overholdelse af forpligtelserne i medfør af de kreditter, der var stillet til rådighed for disse to selskaber.
- 9 Den 3. marts 2004 forelagde det i denne doms præmis 6 omtalte advokatfirma Commerz Nederland et »juridisk resposum«, der er sammenligneligt med de i denne doms præmis 6 nævnte.

- 10 Ved skrivelser af 29. april 2004 opsagde Commerz Nederland de kreditter, der var stillet til rådighed for RDM Finance I og RDM Finance II, og forlangte indfrielse af de udestående beløb. Da der ingen betaling fulgte, vendte Commerz Nederland sig mod Havenbedrijf Rotterdam som garant for kreditterne med krav om betaling af 4 869,00 EUR, henholdsvis 14 538,24 EUR med tillæg af afledte skyldige beløb. Havenbedrijf Rotterdam efterkom ikke dette krav.
- 11 Ved skrivelse af 20. august 2004 opsagde Commerz Nederland kreditten, der var stillet til rådighed for RDM Vehicles, og forlangte indfrielse af det udestående beløb. Da ingen betaling fulgte, vendte Commerz Nederland sig mod Havenbedrijf Rotterdam som garant for kreditten med krav om betaling af 19 843 541,80 EUR med tillæg af afledte skyldige beløb. Havenbedrijf Rotterdam efterkom heller ikke dette krav.
- 12 Den 20. december 2004 anlagde Commerz Nederland søgsmål mod Havenbedrijf Rotterdam ved Rechtbank Rotterdam med påstand om betaling af det skyldige beløb i medfør af den af Havenbedrijf Rotterdam stillede garanti for tildelingen af kreditten til RDM Vehicles. Ved dom af 24. januar 2007 frifandt denne ret Havenbedrijf Rotterdam, idet denne garanti udgjorde en støtteforanstaltning i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, der skulle have været anmeldt til Europa-Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, og at denne garanti dermed var ugyldig i medfør af den nederlandske borgerlige lovbogs artikel 3:40, stk. 2.
- 13 Commerz Nederland appellerede denne dom til Gerechtshof 's-Gravenhage og supplerede sine påstande med en påstand om, at Havenbedrijf Rotterdam ligeledes blev pålagt at betale de skyldige beløb i medfør af de garantier, som denne virksomhed havde stillet for tildelingen af kreditterne til RDM Finance I og RDM Finance II. Ved dom af 1. februar 2011 stadfæstede denne ret dommen afsagt af Rechtbank Rotterdam og tog ikke de af Commerz Nederland nedlagt påstande til følge, således som de var ændret under appelsagen.
- 14 Gerechtshof 's-Gravenhage fandt navnlig, at undersøgelsen af de faktiske omstændigheder i forhold til kriterierne fastsat ved dom Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294) førte til den konklusion, at den i hovedsagen omhandlede garantistillelse måtte tilregnes de offentlige nederlandske myndigheder.
- 15 Gerechtshof 's-Gravenhage lagde i den forbindelse vægt på den omstændighed, at Rotterdam kommune ejer alle aktierne i Havenbedrijf Rotterdam, at medlemmerne af direktionen og tilsynsrådet udnævnes af generalforsamlingen og således af denne kommune, at kommunens viceborgmester, som havnen var underlagt, var formand for tilsynsrådet, at en garantistillelse som den i hovedsagen omhandlede ifølge Havenbedrijf Rotterdams vedtægter kræver tilsynsrådets godkendelse, og at Havenbedrijf Rotterdams vedtægtsmæssige formål ikke kan sammenlignes med en almindelig kommerciel virksomheds, når der tages hensyn til den fremtrædende rolle, der er tillagt den almene interesse.
- 16 Nævnte appelinstant fastslog, at Rotterdam kommune har en stærk faktisk indflydelse på Havenbedrijf Rotterdam, og at hovedsagens faktiske sammenhæng derfor er anderledes end i den sag, der lå til grund for dom Frankrig mod Kommissionen (EU:C:2002:294). Denne konklusion kan ikke ændres af den omstændighed, at Havenbedrijf Rotterdams direktør handlede vilkårligt ved bevidst at hemmeligholde de stillede garantier og ved at undlade at anmode om samtykke fra denne virksomheds tilsynsråd.
- 17 Gerechtshof 's-Gravenhage forkastede endvidere Commerz Nederlands argument om, at de pågældende garantier hverken gav RDM Vehicles, RDM Finance I eller RDM Finance II fordele, eftersom de var blevet tildelt inden for rammerne af en kontrakt indgået mellem RDM Holding NV og GHR den 28. december 2002, hvorved RDM Holding NV havde forpligtet sig til ikke at levere ubådsteknologi til Taiwan, til gengæld for, at GHR stillede garantier over for selskaberne i

RDM-koncernens kreditorer for et beløb på mindst 100 mio. EUR (herefter »ubådskontrakten«). Denne tidligere forpligtelse fratog nemlig ikke garantierne deres karakter af »fordel« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

- 18 Commerz Nederland har over for den forelæggende ret nedlagt påstand om ophævelse af dommen afsagt af Gerechtshof 's-Gravenhage. Selskabet har gjort gældende, at de omstændigheder, som appelinstanten har taget hensyn til, ikke kan begrunde den konklusion, at Rotterdam kommune i denne sag var impliceret i iværksættelsen af de i hovedsagen omhandlede garantier. Commerz Nederland har ligeledes gjort gældende, at Rotterdam kommune, såfremt den var blevet oplyst herom, ikke ville have godkendt disse garantier, at den pågældende direktør måtte fratræde sin stilling i Havenbedrijf Rotterdam, og at han fik en strafferetlig dom for sin rolle i denne sag. Endelig har Commerz Nederland bestridt appelinstantens vurdering hvad angår ubådskontraktens indvirkning på, at de af hovedsagen omhandlede garantier kunne kvalificeres som »fordele«.
- 19 Hoge Raad der Nederlanden har i den forbindelse vurderet, at appelinstanten med føje fandt, at garantistillelse er en selvstændig retsakt, selv om den foretages med henblik på gennemførelse af en kontraktforpligtelse. Det forholder sig navnlig således, eftersom ubådskontrakten hverken præciserer de selskaber, som garantierne skulle stilles for, eller de beløb, der skulle dækkes.
- 20 Hvad angår spørgsmålet, om disse garantier kan tilregnes staten, har den forelæggende ret fundet, at dom Frankrig Kommissionen (EU:C:2002:294) kan fortolkes således, at denne tilregnelser kommer an på, om det af en helhed af indicier kan sluttes, at de offentlige myndigheder er impliceret i vedtagelsen af de pågældende foranstaltninger, idet det bemærkes, at denne indblanding skal være reel og faktisk. I denne sag ville denne fortolkning føre til, at garantistillelsen ikke kan tilregnes Rotterdam kommune.
- 21 Dommen Frankrig mod Kommissionen (EU:C:2002:294) kan imidlertid ligeledes fortolkes således, at det for at fastslå, at de offentlige myndigheder er impliceret i vedtagelsen af den pågældende foranstaltning, er tilstrækkeligt, at det af en helhed af indicier kan sluttes, at disse myndigheder som hovedregel fastsætter den beslutningsprocedure, der skal følges inden for en offentlig virksomhed ved vedtagelsen af foranstaltninger, såsom de i hovedsagen omhandlede, eller i det mindste udøver en stærk og fremherskende indflydelse på denne procedure. Den omstændighed, at den offentlige virksomheds direktør i den foreliggende sag ikke har gjort disse myndigheder bekendt med den pågældende foranstaltning, og at vedtægterne bevidst er blevet tilsidesat, således at garantierne er stillet mod de tilsynsførende organers vilje samt mod Rotterdams kommunes og statens vilje, er således ikke nødvendigvis til hinder for, at disse foranstaltninger kan tilregnes de offentlige myndigheder.
- 22 På den baggrund har Hoge Raad der Nederlanden besluttet at udsætte sagen og stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er [det nødvendigvis udelukket], at en garanti, der stilles af en offentlig virksomhed, tilregnes en offentlig myndighed – hvilket er en betingelse for, at der foreligger statsstøtte som omhandlet i artikel 107 [TEUF] og 108 TEUF – [i en situation, hvor garantien,] som i denne sag er afgivet af den offentlige virksomheds (ene)direktør, der ganske vist i civilretlig henseende var beføjet hertil, men handlede på egen hånd, bevidst hemmeligholdt garantien og tilsidesatte den offentlige virksomheds vedtægter, idet han undlod at indhente [tilsynsrådets] godkendelse, [...] og det derudover må antages, at det pågældende offentlige organ (i denne sag [Rotterdam kommune]) ikke ville have [stillet] garantien?

- 2) Såfremt de ovennævnte omstændigheder ikke nødvendigvis er til hinder for[, at de offentlige myndigheder kan tilregnes garantistillelsen], er de da uden betydning for spørgsmålet, om garantistillelsen kan tilregnes [de offentlige myndigheder], eller skal [den nationale ret] da foretage en afvejning af de øvrige elementer, der taler for eller imod[, at de offentlige myndigheder tilregnes den]?«

Om anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling

- 23 Den mundtlige forhandling afsluttedes den 8. maj 2014, da generaladvokaten havde fremsat sit forslag til afgørelse.
- 24 Ved skrivelse af 5. juli 2014, indgået til Domstolen samme dag, har Commerz Nederland anmodet Domstolen om at genåbne den mundtlige forhandling.
- 25 Til støtte for denne anmodning gøres det gældende, at generaladvokatens forslag til afgørelse først og fremmest afslørede en utilstrækkelig fremlæggelse af de faktiske forhold, at det desuden viste en utilstrækkelig belysning af følgerne af den ene af de alternative fortolkninger, som den forelæggende ret havde foreslået, og endelig at det var støttet på retlige overvejelser, som sagens parter ikke havde haft tilstrækkelig mulighed for at udveksle deres synspunkter om.
- 26 I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse kan bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol (dom Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-431/11, EU:C:2013:589, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 I det foreliggende tilfælde er Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, af den opfattelse, at den har kendskab til alle de omstændigheder, der er nødvendige for at besvare de forelagte spørgsmål, og at disse omstændigheder er blevet drøftet for den.
- 28 Commerz Nederlands begæring om genåbning af den mundtlige forhandling skal derfor forkastes.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 29 Med sine spørgsmål, som skal undersøges sammen, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 107, stk. 1, TEUF, skal fortolkes således, at det for at afgøre, om garantier stillet af en offentlig virksomhed kan eller ikke kan tilregnes den offentlige myndighed, der kontrollerer den, er relevante omstændigheder, dels at nævnte virksomheds enedirektør, der har stillet disse garantier, har handlet ulovligt, bevidst har hemmeligholdt deres tildeling og har tilsidesat sin virksomheds vedtægter, dels at nævnte offentlige myndighed ville have været imod denne garantistillelse, hvis den var blevet oplyst herom. Den forelæggende ret ønsker endvidere at vide, om disse omstændigheder, i en situation som den i hovedsagen omhandlede, kan udelukke en sådan tilregnelser.
- 30 Det skal indledningsvis bemærkes, at det står fast, at Havenbedrijf Rotterdams garantistillelse i hovedsagen, der dækkede de kreditter, som var indrømmet RDM Vehicles, RDM Finance I og RDM Finance II, medfører en forpligtelse af statsmidler som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, eftersom disse garantier medførte en tilstrækkelig konkret økonomisk risiko, der kunne medføre udgifter for Havenbedrijf Rotterdam, og at sidstnævnte på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var helejet af Rotterdam kommune.

- 31 Hvad angår spørgsmålet, om staten kan tilregnes garantistillelsen som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal det bemærkes, at dette ikke kan udledes af den omstændighed alene, at garantierne er stillet af en offentlig virksomhed, der kontrolleres af staten. 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. 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 (jf. i denne retning dom Frankrig mod Kommissionen, EU:C:2002:294, præmis 50-52).
- 32 Der kan i den forbindelse ikke stilles krav om bevis for, at de offentlige myndigheder konkret ved en præcis anvisning har tilskyndet en offentlig virksomhed til at træffe de pågældende støtteforanstaltninger. Spørgsmålet, om staten kan tilregnes en støtteforanstaltning, som er truffet af en offentlig virksomhed, kan nemlig udledes af en helhed af de indicier, der følger af sagens omstændigheder og den sammenhæng, hvori foranstaltningen er truffet (dom Frankrig mod Kommissionen, EU:C:2002:294, præmis 53 og 55).
- 33 Særligt er ethvert indicium, som i det konkrete tilfælde indicerer, enten at de offentlige myndigheder er impliceret deri, eller at det er usandsynligt, at de ikke er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning, når endvidere henses til dennes rækkevidde, indhold eller hermed forbundne betingelser, eller at disse myndigheder ikke er impliceret i vedtagelsen af nævnte foranstaltning (dom Frankrig mod Kommissionen, EU:C:2002:294, præmis 56 og 57).
- 34 I betragtning af denne retspraksis påhviler det den forelæggende ret at efterprøve, om det i dette tilfælde af de indicier, der fremgår af omstændighederne i hovedsagen og af den sammenhæng, hvori de indgår, kan sluttes, at staten kan tilregnes de garantier, som er stillet af Havenbedrijf Rotterdam. Det skal med henblik herpå afklares, om disse indicier giver mulighed for i dette tilfælde at fastslå, at de offentlige myndigheder var impliceret, eller at det er usandsynligt, at disse ikke var impliceret i denne garantistillelse.
- 35 Som bl.a. Havenbedrijf Rotterdam og Kommissionen har gjort gældende, og som generaladvokaten har bemærket i punkt 78 og 79 i sit forslag til afgørelse, tilsigter tilstedeværelsen i denne sag af organisatoriske forbindelser mellem Havenbedrijf Rotterdam og Rotterdam Kommune, som beskrevet ovenfor i denne doms præmis 15, i princippet godtgøre, at de offentlige myndigheder var impliceret, eller sandsynliggøre, at de ikke var impliceret i denne garantistillelse.
- 36 Det skal endvidere lægges til grund, at den omstændighed, at den offentlige virksomheds enedirektør har handlet ulovligt, ikke i sig selv kan betyde, at en sådan indblanding er udelukket. Som bemærket af den forelæggende ret selv og af generaladvokaten i punkt 90 og 91 i sit forslag til afgørelse, svækkes virkningen af bestemmelserne vedrørende statsstøtte nemlig betydeligt, hvis anvendelsen heraf kunne udelukkes, alene fordi en offentlig virksomheds direktør har tilsidesat virksomhedens vedtægter.
- 37 Under disse omstændigheder har den forelæggende ret bemærket, at Havenbedrijf Rotterdams enedirektør ikke blot har handlet ulovligt og tilsidesat virksomhedens vedtægter, men ligeledes bevidst har hemmeligholdt den af hovedsagen omhandlede garantistillelse, bl.a. fordi der var grund til at formode, at den pågældende offentlige myndighed, dvs. Rotterdam kommune, ville have modsat sig garantistillelsen, hvis den var blevet oplyst herom. Ifølge den forelæggende ret skal disse forhold godtgøre, at garantierne blev stillet uden Rotterdam kommunes indblanding.
- 38 Det tilkommer denne ret i betragtning af alle de relevante indicier at vurdere, om disse forhold kan godtgøre eller udelukke, at Rotterdam kommune var impliceret i denne garantistillelse.
- 39 Ud fra de ovennævnte betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at det for at afgøre, om garantier stillet af en offentlig virksomhed kan eller ikke kan tilregnes den offentlige myndighed, der kontrollerer den, sammen med alle de indicier,

der fremgår af omstændighederne i hovedsagen og af den sammenhæng, hvori de indgår, er relevante omstændigheder, dels at nævnte virksomheds enedirektør, der har stillet disse garantier, har handlet ulovligt, bevidst har hemmeligholdt deres tildeling og har tilsidesat sin virksomheds vedtægter, dels at nævnte offentlige myndighed ville have modsat sig denne garantistillelse, hvis den var blevet oplyst herom. Disse omstændigheder kan i en situation som den i hovedsagen omhandlede imidlertid ikke i sig selv udelukke en sådan tilregnelser.

Sagens omkostninger

- ⁴⁰ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at det for at afgøre, om garantier stillet af en offentlig virksomhed kan eller ikke kan tilregnes den offentlige myndighed, der kontrollerer den, sammen med alle de indicier, der fremgår af omstændighederne i hovedsagen og af den sammenhæng, hvori de indgår, er relevante omstændigheder, dels at nævnte virksomheds enedirektør, der har stillet disse garantier, har handlet ulovligt, bevidst har hemmeligholdt deres tildeling og har tilsidesat sin virksomheds vedtægter, dels at nævnte offentlige myndighed ville have modsat sig denne garantistillelse, hvis den var blevet oplyst herom. Disse oplysninger kan i en situation som den i hovedsagen omhandlede imidlertid ikke i sig selv udelukke en sådan tilregnelser.

Underskrifter