

## CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL A. LA PERGOLA

van 9 juli 1998 \*

1. Met het onderhavige beroep verzoekt het Koninkrijk Spanje om nietigverklaring van beschikking 97/21/EGKS, EG van de Commissie van 30 juli 1996 betreffende aan Compañía Española de Tubos por Extrusión SA, te Llodio (Álava), verleende staatssteun. <sup>1</sup>

### De feiten en het nationale recht

2. Compañía Española de Tubos por Extrusión SA (hierna: „Tubacex”), is een te Llodio (Álava) gevestigde particuliere onderneming die gespecialiseerd is in de productie van naadloze stalen buizen. Te Amurrio (Álava) heeft zij een staalproducerende dochteronderneming, Acería de Álava.

In juni 1992, na een lange periode van ernstige financiële moeilijkheden, werd Tubacex voorlopig insolvent verklaard en werden de betalingen opgeschort, overeenkomstig de ter zake geldende nationale wettelijke regeling. <sup>2</sup>

Daarop wendden de werknemers van Tubacex zich tot het Fondo de Garantía Salarial (hierna: „Fogasa”) om betaling van de hun verschuldigde lonen te verkrijgen. Fogasa is een onafhankelijk orgaan, dat onder toezicht van het Ministerie van Arbeid en Sociale zekerheid staat en gefinancierd wordt uit werkgeversbijdragen. Fogasa heeft tot taak, de niet betaalde lonen te betalen aan werknemers van failliete of in moeilijkheden verkerende ondernemingen. <sup>3</sup> De betrokken ondernemingen moeten de voorgeschoten bedragen nadien aan Fogasa terugbetalen. <sup>4</sup> Artikel 32, lid 1, van koninklijk decreet nr. 505/85 luidt als volgt:

„Teneinde het verhaal van de verschuldigde bedragen te vergemakkelijken, kan het Fondo de Garantía Salarial terugbetalingsovereenkomsten sluiten die de vorm, de termijn en de zekerheden regelen, waarbij de doeltreffendheid van het verhaal krachtens subrogatie in overeenstemming moet worden gebracht met de eisen verband houdend met het voortbestaan van de onderneming en het behoud van de werkgelegenheid. Over de bedragen

\* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1997, L 8, blz. 14.

2 — In oktober 1993 kwam een einde aan deze surseance van betaling, nadat een akkoord met de schuldeisers was bereikt, waarin in wezen was voorzien dat ter delging van de schulden converteerbare obligaties zouden worden uitgegeven.

3 — Zie artikel 33, eerste alinea, Werknemersstatuut en artikel 2, lid 1, van koninklijk decreet nr. 505/85 van 6 maart 1985 betreffende de organisatie en de werking van Fogasa.

4 — Artikel 33, vierde alinea, Werknemersstatuut en artikel 2, lid 4, van koninklijk decreet nr. 505/85.

waarvan de terugbetaling wordt uitgesteld, is rente verschuldigd, berekend naar de geldende wettelijke rentevoet.”

In het decreet van de minister van Arbeid en Sociale zekerheid van 20 augustus 1995 zijn de criteria neergelegd die Fogasa moet naleven „binnen de grenzen van de vereiste manoeuvreerruimte die het mogelijk maakt de kenmerken van ieder afzonderlijk geval in aanmerking te nemen”. In artikel 2, lid 1, zijn de maximale termijnen van uitstel van betaling vastgelegd die Fogasa mag toestaan. Artikel 3, dat de zekerheden betreft, bepaalt, dat een „toereikend bevonden” zekerheid moet worden verlangd. Ingevolge artikel 6, lid 3, kan Fogasa voorts een verzoek om uitstel van betaling of betaling in termijnen afwijzen.

3. Binnen het zo-even geschetste rechtskader sloten Fogasa, Tubacex en Acería de Álava op 10 juli 1992 een overeenkomst, op grond waarvan Fogasa de werknemers de hun verschuldigde lonen zou uitbetalen ten belope van 444 327 300 PTA. Tubacex en Acería de Álava verplichtten zich, dit bedrag vermeerderd met 211 641 186 PTA aan rente, berekend op de voet van 10 % per jaar, terug te betalen over een periode van acht jaar. Die overeenkomst is nadien tweemaal gewijzigd<sup>5</sup> en op 10 maart 1994 vervangen door een

nieuwe overeenkomst, die op haar beurt op 3 oktober 1994 is gewijzigd.<sup>6</sup>

4. Thans wil ik even ingaan op de overeenkomsten tussen Tubacex en Acería de Álava, enerzijds, en de algemene kas van de sociale zekerheid, anderzijds, betreffende het uitstel van betaling en betaling in termijnen van de schulden die zijn ontstaan doordat de betrokken ondernemingen de socialezekerheidsbijdragen niet hebben betaald.

Die overeenkomsten zijn gebaseerd op artikel 20 van de algemene wet inzake de sociale zekerheid, dat luidt als volgt:

„1. Uitstel van betaling of betaling in termijnen van schulden ter zake van sociale-verzekeringsbijdragen of verhogingen van die bijdragen kan worden toegestaan.

(...)

3. Uitstel van betaling of betaling in termijnen van schulden ter zake van sociale-verzekeringsbijdragen kan worden toegestaan in de vorm en als bepaald door de minister van Arbeid en Sociale zekerheid, rekening houdend met de omstandigheden van ieder afzonderlijk geval.”

5 — Op 8 februari 1993 werd de overeenkomst een eerste maal gewijzigd: de verschuldigde hoofdsom werd gesteld op 376 194 837 PTA, vermeerderd met 183 473 133 PTA aan rente, terug te betalen in 16 halfjaarlijkse termijnen tegen een rente van 9 %. Bij een latere wijziging op 16 februari 1994 werd de verschuldigde hoofdsom op 372 miljoen PTA bepaald, te vermeerderen met 154 138 830 PTA aan rente, berekend op basis van een rentevoet van 9 %.

6 — Op 10 maart 1994 werd een nieuwe overeenkomst gesloten voor een hoofdsom van 465 727 750 PTA, vermeerderd met 197 580 900 PTA aan rente, tegen een rentevoet van 9 %. Volgens de overeenkomst van 3 oktober 1994 bedroeg de hoofdsom van 496 491 521 PTA, vermeerderd met 205 335 378 PTA aan rente, te betalen over een periode van acht jaar. De rente zou eerst tijdens de laatste drie jaar worden voldaan en 70 % van de hoofdsom zou pas vanaf 30 december 1998 worden afgelost.

In geval van uitstel van betaling wordt een vertragsrente van 20 % berekend.<sup>7</sup>

De voorwaarden voor uitstel van betaling en betaling in termijnen zijn bepaald in koninklijk decreet nr. 1517/91 van 11 oktober 1991. Artikel 39 van dat decreet, met de titel „Discretionaire bevoegdheid van de administratie”, bepaalt: „Uitstel van betaling ter zake van socialeverzekeringsschulden wordt op discretionaire wijze verleend; een toereikende zekerheid kan worden verlangd overeenkomstig de in artikel 30 van dit koninklijk besluit bepaalde voorwaarden (...)”

Artikel 41 van dit decreet, met de titel „Vorm, voorwaarden en uitvoeringsbepalingen”, luidt:

„1. Het uitstel van betaling en de betaling in termijnen als bedoeld in het vorige artikel kunnen worden toegestaan in de vorm en op de voorwaarden als bepaald door de minister van Arbeid en Sociale zekerheid.

2. In geval van uitstel van betaling of betaling in termijnen van schulden jegens de sociale zekerheid is ingevolge wet nr. 24/84 van 29 juni 1984 rente verschuldigd vanaf de ingangsdatum van het uitstel of de betaling in termijnen tot aan de datum van betaling, bere-

kend naar het tarief van de wettelijke rente, geldend op het ogenblik waarop die betalingsfaciliteiten worden verleend.”

De uitvoeringsbepalingen van koninklijk decreet nr. 1517/91 zijn nader uitgewerkt in een ministerieel decreet van 8 april 1992. Meer in het bijzonder is artikel 11 van dat decreet voor de onderhavige zaak relevant. Het bepaalt: „De algemene kas voor de sociale zekerheid kan op discretionaire wijze uitstel van betaling en betaling in termijnen toestaan van schulden jegens de beheersorganen en de gemeenschappelijke diensten van de sociale zekerheid.”

5. De sociale zekerheid had een reeks schuldvorderingen op Tubacex, waarover een regeling was getroffen in de overeenkomst van oktober 1993<sup>8</sup>, waarbij een einde werd gemaakt aan de surseance van betaling. Na die overeenkomst hebben Tubacex en Acería de Álava andermaal de socialeverzekeringsbijdragen niet betaald, waardoor de schuld van Tubacex uitkwam op 1 156 601 560 PTA en die van Acería de Álava op 255 325 925 PTA. Ingevolge artikel 27 van de algemene wet inzake de sociale zekerheid zijn die bedragen verhoogd met een vertrags-toeslag.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> — Deze overeenkomst is vermeld in voetnoot 2 hierboven.

<sup>9</sup> — Die toeslag bedroeg 253 335 669 PTA voor Tubacex en 49 083 697 PTA voor Acería de Álava. Tezamen met de hoofdschuld bedroeg de totale schuld van Tubacex dus 1 409 957 329 PTA en die van Acería de Álava 274 409 604 PTA.

<sup>7</sup> — Zie artikel 27 van de algemene wet inzake de sociale zekerheid.

Op 25 maart en 2 april 1994 sloot de algemene kas van de sociale zekerheid met Tubacex en Acería de Álava overeenkomsten over de terugbetaling van de betrokken bedragen. Meer in het bijzonder kwamen partijen een uitstel van betaling en een betaling in termijnen overeen, conform de hierboven beschreven bepalingen. In beide overeenkomsten was bepaald, dat over de terug te betalen bedragen 9 % verdragingsrente zou worden betaald.<sup>10</sup>

onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt krachtens artikel 92 van het EG-Verdrag en beschikking nr. 3855/91/EGKS, aangezien de toegepaste rentevoet onder de bestaande marktrenten lag. Het betreft de volgende regelingen:

### De bestreden beschikking

6. Na een voorafgaand onderzoek stelde de Commissie op 30 juli 1996 de bestreden beschikking vast. Artikel 1 luidt als volgt:

„De maatregelen die Spanje heeft genomen ten aanzien van Compañía Española de Tubos por Extrusión SA (Tubacex) en ten aanzien van Acería de Álava behelsden steunbestanddelen welke onrechtmatig werden verleend en

1) de kredietovereenkomst die op 10 juli 1992 tussen het loongarantiefonds (Fondo de Garantía Salarial — Fogasa), Tubacex en Acería de Álava werd gesloten betreffende een totaalbedrag van 444 327 300 PTA als hoofdsom, gewijzigd bij de overeenkomsten van 8 februari 1993 en van 16 februari 1994 (die betrekking hadden op een hoofdsom van 376 194 872 PTA respectievelijk 372 000 000 PTA);

2) de leningovereenkomst die op 10 maart 1994 tussen Fogasa, Tubacex en Acería de Álava werd gesloten betreffende een totaalbedrag van 465 727 750 PTA als hoofdsom, gewijzigd bij de overeenkomst van 3 oktober 1994 betreffende een totaalbedrag van 469 491 521 PTA als hoofdsom;

3) de overeenkomst die op 25 maart 1994 tussen de sociale zekerheid en Acería de Álava werd gesloten met het oog op de herschikking van schulden ten belope van 274 409 604 PTA;

10 — Volgens de eerste van deze overeenkomsten diende Acería de Álava een schuld van 274 409 604 PTA te betalen. Dit bedrag moest geleidelijk worden terugbetaald over een periode van vijf jaar; 51 % van het verschuldigde bedrag zou pas in het vijfde jaar worden betaald. De tweede overeenkomst, gesloten met Tubacex, voorzag in gespreide betaling van de schuld van 1 409 957 329 PTA volgens dezelfde voorwaarden als die welke voor Acería de Álava golden.

- 4) de overeenkomst die op 12 april 1994 tussen de sociale zekerheid en Tubacex werd gesloten met het oog op de herschikking van schulden ten belope van 1 409 957 329 PTA."

In artikel 2 werd Spanje bijgevolg verzocht „de steunbestanddelen van de in artikel 1 genoemde regelingen ongedaan te maken door deze in te trekken of door de normale marktvoorwaarden toe te passen op het rentetarief dat gehanteerd werd vanaf het tijdstip waarop de leningen van Fogasa initieel werden toegekend en het tijdstip waarop de herschikking van de schuld aan de sociale zekerheid na de surseance werd overeengekomen, en het bedrag te innen dat overeenkomt met het verschil tussen dit tarief en het feitelijk toegepaste tarief tot aan de datum waarop de steun ongedaan werd gemaakt”.

Met het onderhavige beroep komt het Koninkrijk Spanje op tegen die beschikking. Meer in het bijzonder bestrijdt het de beoordeling van de Commissie voor zover deze de wijze van terugbetaling van de door Fogasa verstrekte kredieten alsmede het uitstel van betaling en de betaling in termijnen als staatssteun kwalificeert.

## De gestelde schending van artikel 118 EG-Verdrag

7. De Spaanse regering betoogt in de eerste plaats, dat de beschikking in strijd is met artikel 118 van het Verdrag.<sup>11</sup> De door de Commissie als staatssteun gekwalificeerde maatregelen zouden in werkelijkheid maatregelen van arbeidsrechtelijke en in het bijzonder van socialezekerheidsrechtelijke aard zijn, een gebied dat tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoort en waarop de Commissie enkel een initiërende en coördinerende taak heeft. Fogasa betaalt alleen maar de lonen van de werknemers die de onderneming niet heeft betaald en vervult dus een „loongarantie”-functie die een bestanddeel van de arbeids-overeenkomst vormt. Voorts zou het verhaal van schulden van ondernemingen jegens de algemene kas van de sociale zekerheid onder de algemene wet inzake de sociale zekerheid vallen; het zou hier dus om een socialezekerheidsregel gaan die bepaalt, hoe de bij op grond van die wet ontstane verplichtingen moeten worden nagekomen.

- 11 — Ingevolge die bepaling „heeft de Commissie tot taak, tussen de lidstaten een nauwe samenwerking op sociaal gebied te bevorderen, met name op het terrein
- van de werkgelegenheid,
  - van het arbeidsrecht en de arbeidsvoorwaarden,
  - van de beroepsopleiding en de voortgezette vorming,
  - van de sociale zekerheid,
  - van de bescherming tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten,
  - van de arbeidshygiëne,
  - van het recht zich te organiseren in vakverenigingen en van collectieve onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers.

Te dien einde is de Commissie in nauw contact met de lidstaten werkzaam door het verrichten van studies, het uitbrengen van adviezen en het organiseren van overleg zowel omtrent vraagstukken die zich voordoen op het nationale plan als omtrent die welke de internationale organisaties raken. Alvorens de in dit artikel bedoelde adviezen uit te brengen, raadpleegt de Commissie het Economisch en Sociaal Comité.”

De kern van het betoog van de Spaanse regering is, dat de Commissie artikel 118 van het Verdrag heeft geschonden door maatregelen die tot het gebied van de sociale zekerheid behoren, als staatssteun te kwalificeren. Die stelling kan mij echter niet overtuigen. Zoals de Commissie terecht in haar verweerschrift heeft opgemerkt, zijn het niet de maatregelen van Fogasa en van de sociale zekerheid als zodanig die steunbestanddelen opleveren, maar de wijze waarop de aan die instellingen verschuldigde bedragen moeten worden terugbetaald, en meer in het bijzonder het feit dat over de te verhalen bedragen rente wordt berekend tegen de wettelijke rentevoet in plaats van tegen de marktrentevoet. Met andere woorden en zoals de Commissie zegt, is noch het voorschieten van de lonen door Fogasa, noch het door de algemene kas van de sociale zekerheid verleende uitstel van betaling op zich als staatssteun gekwalificeerd. Wat daarentegen wel steun oplevert, is het feit dat de ondernemingen bij de terugbetaling van de voorgeschieden bedragen of de aflossing van de herschikte schulden een voorkeursbehandeling genieten, daar de op hen toegepaste rentevoet — de wettelijke rentevoet — lager is dan de marktrentevoet.

De bestreden beschikking levert dus geen schending van artikel 118 van het Verdrag op: zij betreft niet het optreden van Fogasa of de algemene kas van de sociale zekerheid en interfereert evenmin met de „sociale functie” van die instellingen. Alleen de financiële betrekkingen tussen deze laatste en de ondernemingen worden erin gevisieerd. Het Hof heeft socialezekerheidsmaatregelen overigens reeds als staatssteun gekwalificeerd. Volgens vaste rechtspraak „maakt artikel 92, lid 1, geen onderscheid naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, doch ziet het naar hun gevolgen (arrest van 2 juli 1974,

Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punt 13). Het sociale karakter van de tegevoetkomsten (...) volstaat dus niet om ze reeds aanstonds niet als steunmaatregelen in de zin van artikel 92 van het Verdrag te kunnen aanmerken.”<sup>12</sup> Uit die rechtspraak blijkt dus, dat, anders dan de Spaanse regering stelt, het sociale karakter van de door Fogasa en de algemene kas van de sociale zekerheid getroffen maatregelen niet volstaat om de toepasselijkheid van artikel 92 uit te sluiten.

#### Het algemene karakter van de bestreden maatregelen

8. Voorts betoogt het Koninkrijk Spanje, dat in casu niet voldaan is aan de in artikel 92 van het Verdrag gestelde voorwaarden om de maatregelen van Fogasa en de algemene kas van de sociale zekerheid als staatssteun te kunnen kwalificeren. Met name het feit dat de wettelijke rentevoet en niet de marktrentevoet op de op de ondernemingen rustende terugbetalingsverplichtingen wordt toegepast, zou staatssteun opleveren; de Spaanse regering stelt echter, dat de toepassing van de wettelijke rentevoet bij wet is opgelegd en een algemene regel is die geldt voor alle relaties tussen ondernemingen enerzijds, en Fogasa en de algemene kas van de sociale zekerheid anderzijds. Anders gezegd, in casu komen dus alle ondernemingen in aanmerking voor de staatssteun, en begunstigt deze laatste niet „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties”, zoals daarentegen in artikel 92, lid 1, wordt verlangd.

<sup>12</sup> — Arrest van 26 september 1996, Frankrijk/Commissie (C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punten 20 en 21).

Dit argument kan mij evenmin overtuigen. Het lijkt geen twijfel dat maatregelen met een algemene strekking buiten de werkingssfeer van artikel 92 van het Verdrag vallen. Het Hof heeft echter reeds geoordeeld, dat maatregelen die op het eerste gezicht op alle ondernemingen van toepassing zijn, in zekere mate selectief kunnen zijn en dus kunnen worden aangemerkt als maatregelen die bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen. Dat is met name het geval, wanneer de administratie die een algemene regel moet toepassen, bij de vaststelling van de handeling over een zekere vrijheid beschikt. In het arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, oordeelde het Hof, dat de nationale regeling „bepaalde ondernemingen in een gunstiger positie [kon] brengen dan andere en dus de kenmerken van steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag [kon] hebben”, daar de betrokken nationale instantie „over een discretionaire bevoegdheid [beschikte] waardoor [zij] de financiële bijdrage op grond van diverse criteria [kon] aanpassen”.<sup>13</sup>

Wanneer de administratie dus over een discretionaire beoordelingsmarge beschikt, is er volgens deze rechtspraak geen sprake meer van een maatregel met een algemene strekking. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, beschikt de overheid in het onderhavige geval over een dergelijke beoordelingsmarge. Dat blijkt uitdrukkelijk uit de wetgeving die de werking van Fogasa en de algemene kas van de sociale zekerheid regelt. Met betrekking tot Fogasa preciseerd

het decreet van de minister van Arbeid en Sociale zekerheid van 20 augustus 1995, waarin de door Fogasa te hanteren algemene criteria zijn neergelegd, dat die criteria moeten worden toegepast „binnen de grenzen van de vereiste manoeuvreerruimte die het mogelijk maakt de kenmerken van ieder afzonderlijk geval in aanmerking te nemen”. Voorts zijn in artikel 2, lid 1, van het decreet maximale termijnen voor het uitstel van betaling bepaald; Fogasa kan dus in feite kiezen welke aflossingstermijn zij de onderneming oplegt. Een ander discretionair element blijkt uit artikel 3 van het decreet, dat de zekerheden betreft en waar wordt gezegd dat een „toereikend bevonden” zekerheid moet worden verlangd. Ten slotte bepaalt artikel 6, lid 3, dat Fogasa een verzoek om uitstel van betaling of betaling in termijnen mag afwijzen. Wat de activiteiten van de algemene kas van de sociale zekerheid betreft, blijkt de beoordelingsmarge uit de wettelijke regeling zelf. Artikel 39, lid 1 (met de titel „Discretionaire bevoegdheid van de overheid”), van koninklijk decreet nr. 1517/91 bepaalt, dat „het verlenen van uitstel van betaling (...) een *discretionair karakter*” heeft.<sup>14</sup>

Bij hun optreden beschikken Fogasa en de algemene kas van de sociale zekerheid dus over een beoordelingsmarge. Deze laatste omvat kennelijk niet de bepaling van de rentevoet, want dat is de wettelijke rentevoet, maar wel de concrete inhoud van de maatregel. Volgens de rechtspraak van het Hof volstaat dat om uit te sluiten dat het om — buiten de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallende — maatregelen met een algemene strekking gaat.

13 — Arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 24. In dat arrest merkte het Hof op, dat de betrokken nationale instantie „over een discretionaire bevoegdheid [beschikt] waardoor het de financiële bijdrage op grond van diverse criteria kan aanpassen, zoals onder meer de keuze van de begunstigden, de hoogte van de financiële bijdrage en de voorwaarden voor de tegemoetkoming” (punt 23).

14 — Cursivering van mij.

Voorts merkt de Spaanse regering op, dat de Commissie haar standpunt over het karakter van de litigieuze steun heeft gewijzigd: aanvankelijk stelde zij, dat de steun in de toepassing van de wettelijke rentevoet was gelegen, terwijl zij zich thans op het standpunt stelt dat het de beoordelingsmarge is waarover Fogasa en de algemene kas van de sociale zekerheid met betrekking tot de details van hun maatregelen beschikken, die steun oplevert. Dat is echter niet het geval. Wanneer het erom gaat het bestaan van staatssteun vast te stellen, zijn de twee aspecten uiteraard nauw met elkaar verwant: de toepassing van de wettelijke rentevoet in plaats van de marktrentevoet vormt het voordeel dat aan de betrokken onderneming wordt verleend, terwijl wegens het voorhanden zijn van de beoordelingsmarge kan worden geconcludeerd, dat het niet om een maatregel met een algemene strekking gaat, maar om een maatregel die „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” kan begunstigen, zoals artikel 92, lid 1, van het Verdrag verlangt.

**De vraag of de steun met staatsmiddelen is bekostigd en of de mededinging is vervalst**

9. De Spaanse regering betoogt, dat de maatregelen van Fogasa en de algemene kas van de sociale zekerheid geen staatssteun opleveren, daar zij voor de overheid geen kosten meebrengen noch een inkomstenderving veroorzaken.

Ook dat argument snijdt geen hout. Het behoeft immers geen betoog, dat de staat door

de toepassing van de wettelijke rentevoet in ieder geval een financieel verlies lijdt, dat gelijk is aan het verschil tussen de marktrentevoet en de in casu toegepaste lagere wettelijke rentevoet.

Ten bewijze dat de mededinging niet wordt vervalst, betoogt de Spaanse regering in wezen, dat de toepassing van de wettelijke rentevoet op zichzelf neutraal is, daar hij wordt toegepast op alle ondernemingen die relaties met Fogasa en de algemene kas van de sociale zekerheid hebben. In ieder geval zouden de gevolgen voor de mededinging verwaarloosbaar zijn, daar het verschil tussen de door de banken toegepaste rentevoet en de wettelijke rentevoet gering is en het bedrag waarover rente moet worden berekend, niet zeer hoog is. Bijgevolg zou de gestelde steun slechts een geringe invloed op de balans van de ondernemingen hebben. Ook op dit punt ben ik het echter eens met de opmerking van de Commissie, dat de betaling van lonen en sociale-zekerheidsbijdragen voor een onderneming een bedrijfslast is, die uit de eigen financiële middelen van deze laatste behoort te worden opgebracht.<sup>15</sup> Telkens wanneer de nakoming van die financiële verplichtingen dus wordt vergemakkelijkt — en in casu is dat het geval doordat uitstel van betaling is verleend met toepassing van een rentevoet die niet met de marktrentevoet overeenstemt —, geniet de onderneming een „extern voordeel”, dat de mededinging vervalst.

15 — Volgens vaste rechtspraak „[strekt] het begrip steun (...) zich uit tot tegemoetkomingen van overheidswege die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken” (arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 34, en arrest van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punten 12 en 13).



10. Voorts betoogt het Koninkrijk Spanje, dat de Commissie bij haar onderzoek naar vermeende steun buiten beschouwing heeft gelaten dat de algemene wet inzake de sociale zekerheid een verdragings toeslag van 20 % oplegt, wanneer de schuld te laat wordt betaald. Bij de beoordeling van het voordeel dat de ondernemingen zouden hebben genoten, had de Commissie volgens het Koninkrijk Spanje rekening moeten houden met die toeslag.

Dat is echter een ongegronde opmerking. Volgens de Commissie bestaat de gewraakte steun er immers in, dat de wettelijke rentevoet is toegepast, terwijl de verdragings toeslag een onderdeel van het verschuldigd kapitaal is. Het gaat dus om twee verschillende zaken. Indien de ondernemingen bovendien van die verdragings toeslag zouden zijn vrijgesteld, dan zou dat, zoals de Commissie opmerkt, nog extra steun hebben opgeleverd.

#### Het gedrag van een particuliere schuldeiser

11. Ten slotte betoogt het Koninkrijk Spanje, dat de Commissie niet op basis van een verwijzing naar de door een particuliere bank toegepaste rente, namelijk die welke de banken onderling toepassen, tot het bestaan van steun had mogen concluderen. In casu had de overheid immers geen lening verstrekt om daar

winst uit te halen; zij had gewoon gehandeld als een particuliere schuldeiser die een schuld pogt te verhalen op een insolvente debiteur. Wanneer de debiteur zich in een moeilijke economische situatie bevindt, beoogt de schuldeiser geen winst met de condities die hij stelt: hij wil alleen betaling van de verschuldigde bedragen verkrijgen.

Ik kan dat argument niet accepteren. Het staat vast, dat Fogasa en de algemene kas van de sociale zekerheid geen winstgevend doel nastreven, in die zin dat zij geen winst beogen wanneer zij ondernemingen uitstel van betaling of betaling in termijnen toestaan. Maar juist daarin ziet de Commissie de gewraakte steun: de betrokken ondernemingen hebben een „buiten de markt” verkregen voordeel genoten, en de regeling inzake staatssteun verbiedt juist staatsinterventie in de economie die de marktcondities wijzigt op een wijze die zich niet verdraagt met de beginselen van de vrije en onvervalste mededinging. Voorts heeft de overheid zich in casu mijns inziens bovendien niet gehouden aan het door de Spaanse regering aangevoerde criterium, namelijk het gedrag van een particulier schuldeiser die zijn schuldvordering pogt te verhalen. Het valt immers vrij moeilijk aan te nemen, dat een particulier schuldeiser tegen preferentiële voorwaarden leningen zou verstrekken en uitstel van betaling zou toestaan aan ondernemingen in nood. Integendeel, de grote economische moeilijkheden van dergelijke ondernemingen vormen in de regel een reden om nieuwe leningen en gunstige betalingsvoorwaarden voor reeds bestaande schulden te weigeren.

## Conclusie

12. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

- 1) het beroep te verwerpen;
- 2) het Koninkrijk Spanje in de kosten te verwijzen.