

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

29 juni 1999 *

In zaak C-256/97,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Rechtbank van Koophandel te Brussel (België), in het aldaar aanhangige geding inzake

Déménagements-Manutention Transport SA (DMT),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: P. J. G. Kapteyn, kamerpresident, G. Hirsch (rapporteur) en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs

griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

* Procestaal: Frans.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Déménagements-Manutention Transport SA (DMT), vertegenwoordigd door G. Kaisin, advocaat te Brussel,

- de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger, adjunct-directeur internationaal economisch recht en gemeenschapsrecht bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en G. Mignot, secretaris buitenlandse zaken bij dezelfde directie, als gemachtigden,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Rozet, juridisch adviseur, en D. Triantafyllou, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Devadder, adviseur-generaal bij de juridische dienst van het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, als gemachtigde; de Franse regering, vertegenwoordigd door S. Seam, secretaris buitenlandse zaken bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door G. Rozet en D. Triantafyllou, ter terechtzitting van 25 juni 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 september 1998,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 7 juli 1997, ingekomen bij het Hof op 15 juli daaraanvolgend, heeft de Rechtbank van Koophandel te Brussel krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 92 van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG).
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een procedure waarin de Rechtbank van Koophandel onderzoekt of de naamloze vennootschap Déménagements-Manutention Transport (hierna: „DMT”), gevestigd te Brussel, ambtshalve failliet moet worden verklaard.
- 3 Volgens artikel 442, eerste alinea, van het Belgische Wetboek van Koophandel, in de versie die van kracht was ten tijde van de feiten, wordt de faillietverklaring uitgesproken bij vonnis van de Rechtbank van Koophandel, hetzij op aangifte van de gefailleerde, hetzij op verzoek van een of meer schuldeisers, hetzij ambtshalve gewezen.
- 4 Eerst verricht de rechter aan wie het handelsonderzoek is toevertrouwd, een onderzoek naar de eventuele insolventie van de onderneming. Wanneer hij over aanwijzingen beschikt dat de onderneming insolvent zou kunnen zijn, legt hij de zaak voor beslissing voor aan de Rechtbank van Koophandel. Dat is wat in het hoofdgeding is gebeurd.
- 5 Volgens de verwijzingsbeschikking blijkt uit de balans van DMT van 31 december 1996, dat de onderneming in het gunstigste geval slechts over 12,8 mil-

joen BFR vlottende activa beschikt, terwijl de opvorderbare passiva ongeveer 21,5 miljoen BFR bedragen. De nog verschuldigde belastingen, lonen en sociale bijdragen van DMT bedragen in totaal 18,48 miljoen BFR, waarvan 18,1 miljoen BFR alleen reeds aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (hierna: „RSZ”) verschuldigd zijn. De RSZ is een openbare instelling die onder de waarborg van de Belgische Staat staat en door de Staat ermee is belast, de verplichte sociale bijdragen van de werkgevers en de werknemers te innen en het financieel beheer van de sociale zekerheid en de doeltreffendheid van de financiering ervan te verzekeren (artikel 5 van de wet van 27 juni 1969, zoals gewijzigd bij de wet van 30 maart 1994; hierna: „wet”).

6. De door een werknemer verschuldigde bijdragen worden door de werkgever bij iedere betaling van het loon ingehouden en door hem binnen de door de Koning vastgestelde termijnen aan de RSZ overgemaakt (artikel 23 van de wet). De werkgever die zijn verplichtingen niet nakomt, kan strafsancties oplopen. De werkgever die de bijdragen niet binnen de vastgestelde termijnen stort, is bovendien aan de RSZ een bij wet vastgestelde bijdrageopslag en verwijlinterest verschuldigd (artikel 28 van de wet). Evenwel wordt erkend, dat de RSZ, onder zijn verantwoordelijkheid, aan de werkgevers respijttermijnen kan verlenen en deze kan aanpassen.

7. De Rechtbank van Koophandel wijst erop, dat de RSZ bij de uitoefening van die bevoegdheid blijkbaar „buitengewoon veel geduld” heeft gehad met DMT, onder meer door DMT bij brief van 17 december 1996 toe te staan haar schulden af te lossen door betaling „van 600 000 BFR per maand vanaf 25 december 1996” en „betaling van de nieuwe bijdragen vanaf het vierde kwartaal 1996 binnen de wettelijke termijnen”, welke respijttermijnen de RSZ in haar brief van 24 februari 1997 aan DMT heeft bevestigd.

8. Van oordeel dat de RSZ met deze betalingsfaciliteiten op kunstmatige wijze de activiteit van een insolvente onderneming heeft ondersteund die geen financiering

tegen de normale marktvoorwaarden kon verkrijgen, heeft de Rechtbank van Koophandel te Brussel besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 92 van het Verdrag aldus worden uitgelegd, dat maatregelen in de vorm van door een overheidsinstelling zoals de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid verleende betalingsfaciliteiten, die het een handelsvennootschap mogelijk hebben gemaakt, sedert ten minste acht jaar een deel van de bij het personeel geïnde bedragen in te houden en voor het ondersteunen van handelsactiviteiten te gebruiken, gelet op de omstandigheid dat de onderneming niet in staat is een financiering tegen normale marktvoorwaarden te verkrijgen of haar kapitaal te verhogen, worden beschouwd als steunmaatregelen van de staat in de zin van dat artikel?

- 2) Zo ja, moet artikel 92 van het Verdrag dan aldus worden uitgelegd, dat een dergelijke steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt?”

De ontvankelijkheid

- 9 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de nationale rechter enkel bevoegd is tot verwijzing naar het Hof, indien bij hem een geding aanhangig is gemaakt en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet uitmonden in een beslissing die de kenmerken vertoont van een rechterlijke uitspraak (zie inzonderheid arrest van 12 november 1998, Victoria Film, C-134/97, Jurispr. blz. I-7023, punt 14). Zoals de advocaat-generaal in de punten 15, 16 en 17 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zijn deze voorwaarden in het hoofdgeding vervuld, aangezien de kamer van de Rechtbank van Koophandel, waar de rechter aan wie het handelsonderzoek is toevertrouwd de zaak naar heeft verwezen, een vonnis dient te wijzen over de solvabiliteit van de betrokken onderneming.

- 10 Wat de relevantie van de gestelde vragen betreft, zij herinnerd aan de vaste rechtspraak, dat het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt om, gelet op de bijzonderheden van het concrete geval, de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis alsmede de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie inzonderheid arrest van 5 juni 1997, Celestini, C-105/94, Jurispr. blz. I-2971, punt 21).
- 11 Blijkens de verwijzingsbeschikking lijkt de nationale rechter van oordeel te zijn, dat indien de door de RSZ verleende betalingsfaciliteiten een steunmaatregel van de staat vormen, DMT haar verplichtingen jegens de RSZ onmiddellijk zou dienen na te komen, waardoor zij insolvent zou worden en failliet zou moeten worden verklaard. Het staat niet aan het Hof om in het kader van de onderhavige procedure een beoordeling over die zienswijze te geven.
- 12 Gelet op de bevoegdheidsverdeling inzake staatssteun tussen de nationale rechterlijke instanties, de Commissie en het Hof, is het Hof evenwel enkel bevoegd om een antwoord te geven op de eerste vraag van de Rechtbank van Koophandel.
- 13 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 92, lid 1, van het Verdrag „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar [zijn] met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- 14 In artikel 93 EG-Verdrag (thans artikel 88 EG) is een bijzondere procedure neergelegd, die inhoudt dat steunregelingen door de Commissie aan een voortdurend onderzoek worden onderworpen. Met betrekking tot nieuwe steunmaatregelen die lidstaten zouden willen nemen, is voorzien in een

voorafgaande procedure, zonder welke geen steunmaatregel kan worden geacht op regelmatige wijze te zijn vastgesteld. Ingevolge artikel 93, lid 3, eerste volzin, van het Verdrag, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof, moet de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen op de hoogte worden gebracht voordat die maatregelen ten uitvoer worden gelegd.

- 15 Volgens de rechtspraak van het Hof staat deze bevoegdheid van de Commissie er niet aan in de weg, dat een nationale rechter het Hof een prejudiciële vraag stelt over de uitlegging van het begrip steun (zie arrest van 30 november 1993, Kirsammer-Hack, C-189/91, Jurispr. blz. I-6185, punt 14). Bijgevolg dient de eerste vraag van de Rechtbank van Koophandel te worden beantwoord.
- 16 Het Verdrag beoogt evenwel, door bij artikel 93 het voortdurend onderzoek en het toezicht op steunmaatregelen aan de Commissie op te dragen, de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te doen vaststellen door middel van een geëigende procedure, voor de toepassing waarvan de Commissie verantwoordelijk is, zulks onder toezicht van het Hof van Justitie (zie arrest van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Jurispr. blz. I-5505, punt 9). Daaruit volgt, dat het Hof niet bevoegd is om de tweede vraag van de Rechtbank van Koophandel te beantwoorden.

De eerste vraag

- 17 Voor een antwoord op deze vraag moet worden onderzocht, of de verschillende elementen van de definitie van staatssteun, zoals neergelegd in artikel 92, lid 1, van het Verdrag, aanwezig zijn.
- 18 In de zaak van het hoofdgeding staat vast, dat de door de RSZ aan DMT verleende betalingsfaciliteiten met staatsmiddelen zijn bekostigd in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, aangezien de RSZ een openbare instelling is die

door de Belgische Staat is opgericht en door de Staat ermee is belast, onder zijn toezicht de verplichte sociale bijdragen van de werkgevers en de werknemers te innen en het beheer van de sociale zekerheid te verzekeren (zie, in die zin, arrest van 17 maart 1993, Sloman Neptun, C-72/91 en C-73/91, Jurispr. blz. I-887, punt 19).

- 19 Wat het begrip steun betreft, zij er in de eerste plaats aan herinnerd, dat dit begrip volgens vaste rechtspraak een algemenere strekking heeft dan het begrip subsidie, daar het niet alleen positieve prestaties omvat zoals de subsidie zelf, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken (zie arrest van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punt 13). Vaststaat dus, dat de houding van een openbare instelling, die bevoegd is voor het innen van de socialezekerheidsbijdragen en die toestaat, dat die bijdragen met vertraging worden betaald, de begunstigde onderneming een aanzienlijk commercieel voordeel verleent, door voor die onderneming de lasten te verminderen welke voortvloeien uit de normale toepassing van het socialezekerheidsstelsel.
- 20 Zowel DMT als de Belgische, de Franse en de Spaanse regering betogen evenwel in wezen, dat wanneer betalingsfaciliteiten zijn verleend voor een beperkte periode, het daarmee samenhangende voordeel op economisch vlak wordt gecompenseerd door een verhoging van de vervallen bedragen in de vorm van interesten en vertragingstoelagen, zodat er geen sprake is van staatssteun.
- 21 Evenwel moet worden vastgesteld, dat de interesten en vertragingstoelagen die een onderneming met zeer ernstige financiële problemen in voorkomend geval dient te betalen als tegenprestatie voor ruime betalingsfaciliteiten, zoals die welke de RSZ volgens de verwijzingsbeschikking sedert acht jaar aan DMT toekent, het door de onderneming genoten voordeel niet volledig kunnen tenietdoen.
- 22 In de tweede plaats zij opgemerkt, dat om te beoordelen of een overheidsmaatregel als steun in de zin van artikel 92 van het Verdrag is aan te merken, volgens

vaste rechtspraak moet worden vastgesteld of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen (arrest van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, Jurispr. blz. I-2459, punt 41).

- 23 De Commissie stelt, dat de betalingsfaciliteiten die DMT geniet de vorm aannemen van een uitstel van bijdragebetaling en dat het op grond van de in de verwijzingsbeschikking meegedeelde economische gegevens hoogst onwaarschijnlijk lijkt dat DMT, gelet op haar toestand, op de kredietmarkt een particuliere investeerder bereid zou hebben gevonden haar een lening toe te staan.
- 24 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de RSZ, door de in geding zijnde betalingsfaciliteiten toe te kennen, niet is opgetreden als publiek investeerder, wiens gedrag volgens vaste rechtspraak (zie inzonderheid arrest van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-42/93, Jurispr. blz. I-4175, punt 14) zou moeten worden vergeleken met dat van een particuliere investeerder die een algemene of sectoriële structurele politiek volgt en zich door vooruitzichten van rentabiliteit op lange termijn van het geïnvesteerde kapitaal laat leiden. Zoals de advocaat-generaal in de punten 34 tot en met 36 van zijn conclusie heeft uiteengezet, moet de RSZ worden geacht ten aanzien van DMT te hebben gehandeld als een publiek schuldeiser die, net als een particuliere schuldeiser, de betaling tracht te verkrijgen van de bedragen die hem verschuldigd zijn door een schuldenaar in financiële moeilijkheden (zie, in die zin, arrest van 29 april 1999, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 46).
- 25 Het staat aan de nationale rechter om te bepalen of de door de RSZ aan DMT verleende betalingsfaciliteiten kennelijk belangrijker zijn dan de condities die een particuliere schuldeiser aan die vennootschap zou hebben toegekend. Daartoe dient hij de RSZ te vergelijken met een fictieve particuliere schuldeiser die zich, voor zover mogelijk, ten aanzien van zijn schuldenaar in dezelfde situatie bevindt als de RSZ, en die de hem verschuldigde bedragen tracht te verhalen.

- 26 Volgens de Franse regering vormen betalingsfaciliteiten voor socialezekerheidsbijdragen geen steunmaatregelen van de staat indien zij in dezelfde omstandigheden aan elke onderneming in financiële moeilijkheden worden toegekend. Dat zou volgens haar het geval zijn met het door de Belgische wettelijke regeling ingevoerde stelsel. De Commissie daarentegen beweert, dat de RSZ voor de toekenning van betalingsfaciliteiten over een discretionaire bevoegdheid beschikt.
- 27 Uit de tekst van artikel 92, lid 1, van het Verdrag volgt, dat algemene maatregelen die niet uitsluitend bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen, niet onder die bepaling vallen. Wanneer het orgaan dat de financiële voordelen toekent daarentegen over een discretionaire bevoegdheid beschikt op grond waarvan het de begunstigden kan kiezen of de voorwaarden kan bepalen waaronder de maatregel wordt toegekend, kan deze maatregel niet als een algemene maatregel worden aangemerkt (zie, in die zin, arrest van 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punten 23 en 24).
- 28 Het staat aan de nationale rechter om in het hoofdgeding te bepalen, of de bevoegdheid van de RSZ tot toekenning van betalingsfaciliteiten al dan niet een discretionaire bevoegdheid is, en zo niet, om te bepalen of de door de RSZ verleende betalingsfaciliteiten een algemeen karakter hebben dan wel bepaalde ondernemingen begunstigen.
- 29 Overigens zij opgemerkt, dat indien betalingsfaciliteiten zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, een steunmaatregel vormen, zij door begunstiging van bepaalde ondernemingen de mededinging kunnen vervalsen of dreigen te vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden, met name wanneer de begunstigde onderneming, zoals DMT, een grensoverschrijdende activiteit verricht.
- 30 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat inzake socialezekerheidsbijdragen betalingsfaciliteiten die door het met de inning van die bijdragen belaste orgaan op discretionaire wijze aan een onderneming worden toegekend, staatssteun zijn in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag indien, gelet op de omvang van het aldus verleende economische voordeel, de onderneming

kennelijk geen vergelijkbare faciliteiten zou hebben gekregen van een particuliere schuldeiser die zich ten aanzien van de onderneming in dezelfde situatie bevindt als het met de inning van de bijdragen belaste orgaan.

Kosten

- 31 De kosten door de Belgische, de Spaanse en de Franse regering en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Rechtbank van Koophandel te Brussel bij beschikking van 7 juli 1997 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Inzake socialezekerheidsbijdragen zijn betalingsfaciliteiten die door het met de inning van die bijdragen belaste orgaan op discretionaire wijze aan een onderneming worden toegekend, aan te merken als staatssteun in de zin van

artikel 92, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) indien, gelet op de omvang van het aldus verleende economische voordeel, de onderneming kennelijk geen vergelijkbare faciliteiten zou hebben gekregen van een particuliere schuldeiser die zich ten aanzien van de onderneming in dezelfde situatie bevindt als het met de inning van de bijdragen belaste orgaan.

Kapteyn

Hirsch

Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 juni 1999.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

P. J. G. Kapteyn