FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 26. november 1998 *

I — Indledning

1. I denne sag har Den Franske Republik nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 97/811/EF af 9. april 1997 om den støtte, Frankrig har ydet til tekstil-, beklædnings-, læder- og skotøjssektoren [1]. Denne sag drejer sig navnlig om, hvorvidt den støtte, som de offentlige myndigheder tilbyder virksomheder i visse sektorer mod sidstnævntes forpligtelse over for samme myndigheder og fagforeningsrepræsentanter vedrørende opretholdelse af arbejdspladser og arbejdstidsomlægning, forpligtelser, der overskrider fællesskabsrettens krav, udgør statsstøtte som omhandlet i EF-traktatens artikel 92, stk. 1.

II — Retlig og faktisk baggrund

2. Tekstil-, beklædnings-, læder- og skotøjssektoren udgøres i Frankrig som i øvrigt i Fællesskabet af mindre og store virksomheder. En skarp konkurrence såvel inden for Fællesskabet som fra tredjelandes virksomheder med betydeligt lavere lønudgifter har medført en drastisk nedsættelse af de ansatte i disse sektorer i Fællesskabet. Frankrig har også måttet konstatere en nedgang i antallet af ansatte i disse sektorer, nemlig fra 600 000 personer i de første år i 1980'erne til 352 000 i 1995, og dernæst i 1997 til 315 000 personer.

3. I Frankrig blev der i midten af 1990'erne indført en række generelle foranstaltninger med henblik på at bekæmpe arbejdsløsheden, hvorved arbejdsgivere blev indrømmet nedsættelse af visse sociale sikringsbidrag for lavtlønnede [2], hvilket medførte en degressiv nedsættelse af arbejdsgiverbidragene for ansatte, hvis løn udgjorde mellem 100 og 133% af den garanterede mindsteløn [3] (herefter »SMIC«). Den 26. marts 1996 underrettede Den Franske Republik Kommissionen om visse yderligere forslag navnlig vedrørende tekstil-, beklædnings-, læder- og skotøjssektoren. Disse foranstaltninger blev gennemført ved artikel 99 i lov nr. 96-314 af 12. april 1996 om forskellige foranstaltninger af økonomisk og finansiel art (herefter »lov nr. 314«), i henhold til hvilken staten forsøgsvis og midlertidigt (indtil 31.12.1997) kunne indrømme arbejdsgivere i de pågældende sektorer en yderligere nedsættelse af de sociale sik-

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 334, s. 25 (herefter »den anfægtede beslutning«).

2 — Femårsloven nr. 93-1313 af 20.12.1993 om beskæftigelse, stillinger og faglig uddannelse, suppleret ved lov nr. 95-882 af 4.8.1995 om hasteforanstaltninger med henblik på beskæftigelse og den sociale sikring.

3 — Artikel 113 i finanslov nr. 95-1346 af 30.12.1995. SMIC er den *garanterede mindsteløn, hvis niveau fastsættes af staten.* Nedsættelsen fandt degressivt anvendelse på lønninger, der udgjorde 100-120% af SMIC inden den 1.10.1996.

ringsbidrag for lavtlønnede til gengæld for arbejdsgivernes vedtagelse af rammeoverenskomster om opretholdelse eller skabelse af arbejdspladser under hensyntagen til resultaterne af forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter vedrørende omlægning og nedsættelse af arbejdstiden. Disse yderligere nedsættelser skulle foretages ved en degressiv nedsættelse af arbejdsgivernes sociale sikringsbidrag med hensyn til lønninger, der udgjorde mellem 100 og 150% af SMIC i henhold til en koefficient, som skulle fastsættes ved ministerielt dekret. Virksomheder med over 50 ansatte skulle indgå aftaler med staten, foruden rammeoverenskomsten, hvorved deres forpligtelser med henblik på beskæftigelse og arbejdstid blev fastsat. En virksomheds tilsidesættelse af disse forpligtelser medfører, at virksomheden skulle indbetale de normalt gældende bidrag såvel tidligere som fremtidige.

4. Vedtagelsen af lov nr. 314 gjorde det muligt for de franske myndigheder at presse de pågældende sektorers parter til at genoptage de forhandlinger, som var stagneret, vedrørende omlægning og nedsættelse af arbejdstiden. Mellem den 7. maj og den 5. juni 1996 blev der indgået kollektive overenskomster vedrørende disse spørgsmål. I disse overenskomster blev der fastsat en årlig grænse for overarbejdstimer, afhængig af det maksimale antal overarbejdstimer, lønmodtagere kunne præstere ugentligt [4]. Afhængig af varigheden af den maksimale ugentlige arbejdstid og de reelt præsterede arbejdstimer var arbejdsgiveren forpligtet til at indrømme de ansatte en supplerende fastsat yderligere ferie eller lønforhøjelse eller en kombination af disse to muligheder [5].

5. Kort tid efter mellem den 14. maj og 28. juni 1996 indgik staten rammeoverenskomster med arbejdsgivernes repræsentanter inden for de pågældende sektorer. Disse rammeoverenskomster indeholdt forpligtelser for hver erhvervsgren med hensyn til bevarelse af beskæftigelsen og ansættelse af unge arbejdstagere. De pågældende rammeoverenskomster tog desuden udtrykkeligt hensyn til aftalen vedrørende omlægning og nedsættelse af arbejdstid, som var indgået mellem arbejdsmarkedets parter i den pågældende sektor, som en foranstaltning, der skulle fremme beskæftigelsen og konkurrencedygtigheden, og rammeoverenskomsterne fastsatte også forpligtelserne for arbejdsgiveren i den pågældende erhvervsgren med hensyn til opretholdelsen af beskæftigelsen og fremme oprettelsen af stillinger i henhold til kravene i artikel 99 i lov nr. 314.

6. Næsten samtidig vedtog de franske myndigheder dekret nr. 96-572 af 27. juni 1996 (herefter »dekretet«), som gennemførte artikel 99 i lov nr. 314. Dette dekret

4 — I overenskomsten af 7.5.1996 mellem arbejdsmarkedets parter i tekstilindustrien blev det maksimale antal ugentlige arbejdstimer fastsat til 70, når det ugentlige maksimum udgjorde 44 timer (den normale ugentlige arbejdstid udgør 39 timer); der blev fastsat et årligt maksimum på 40 timer i de tilfælde, hvor den ugentlige maksimale arbejdstid oversteg 44 timer.

5 — I tekstilindustrien kunne arbejdsgiverne aflønne overarbejde ved en maksimal ugentlig arbejdstid på 44 timer med en forhøjelse på 25% af normallønnen eller indrømme en hertil svarende ferie; disse betingelser gjaldt ved en højere maksimal ugentlig arbejdstid, men arbejdsgiverne var her forpligtet til at betale en forhøjelse på 50% af lønnen efter den 48. arbejdstime og indrømme mindst 10% yderligere hviletid for arbejde præsteret efter den 24. arbejdstime, indtil et minimum på 20% efter den 48. time.

fastsatte en degressiv koefficient for nedsættelse af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag i de pågældende sektorer med et maksimum på 734 FRF (foruden de lovfæstede nedsættelser) for enhver ansat, der i disse sektorer oppebar SMIC. Udgifterne herved blev vurderet til 2,1 mia. FRF, og beløb sig endeligt til 1,8-1,9 mia. FRF. Myndighederne skønnede, at 35 000 af de 60 000 forventede tab af stillinger i de næste to år kunne indgås, samt at der ville blive oprettet yderligere 7 000 stillinger for unge arbejdsløse.

7. Dekretet trådte i kraft den 1. juni 1996 i tekstil- og beklædningssektoren, og den 1. juli 1996 i læder- og skotøjssektoren trods Kommissionens beslutning af 31. maj 1996 om at indlede en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende foranstaltningerne i dekretet og i lov nr. 314 [6]. I to skrivelser dateret henholdsvis den 4. og 9. juli 1996 anmodede Kommissionen om at få oplyst, om den franske ordning oversteg minimumsgrænsen på i alt 100 000 ECU pr. virksomhed over tre år [7], og understregede over for de franske myndigheder den suspensive virkning af proceduren i artikel 93, stk. 2, og anmodede myndighederne om at underrette de pågældende virksomheder om iværksættelsen af denne procedure og om, at de kunne blive forpligtet til at tilbagebetale enhver ulovligt ydet støtte. På grundlag af de yderligere oplysninger fra Den Franske Republik med hensyn til de forpligtelser, som de pågældende arbejdsgivere havde indgået til gengæld for nedsættelse af deres sociale sikringsbidrag, udvidede Kommissionen sin undersøgelse ved beslutning af 2. oktober 1996 [8]. Kommissionen og de franske myndigheder udvekslede herefter en række skrivelser og afholdt adskillige bilaterale møder. Desuden indgav den tyske, nederlandske, Det Forenede Kongeriges og den østrigske regering, regionalregeringen for Flandern i Belgien samt ni erhvervsorganisationer negative bemærkninger til Kommissionen vedrørende den franske ordning.

8. Den Franske Republik har principalt fremført, at ordningen med henblik på bevarelse af beskæftigelsen og jobskabelse samt omlægning af arbejdstiden pålagde virksomhederne yderligere bidrag, som var højere end dem, de normalt skulle betale, såfremt de alene strengt overholdt de lovbestemte krav. Den tildelte støtte kan derfor ikke anses for statsstøtte. Ordningens nettovirkning (lettelse af bidragene til gengæld for yderligere omkostninger i forbindelse med tilpasning af arbejdstiden) var derfor neutral; de større virksomheder profiterede reelt ikke af nogen lettelse af bidragene, fordi omkostningerne i forbindelse med omlægning af arbejdstiden var betydeligt større. De øvrige virksomheder, som beskæftigede mellem 50 og 500 arbejdstagere, opnåede en nettolettelse af udgifterne, som lå under minimumsgrænsen. En eventuel konkurrencefordel forelå kun på middel eller lang sigt. Den omstændighed, at ordningen ikke nødvendigvis var interessant for virksomhederne, fremgik af, at en tredjedel af de her omfattede virk-

6 — EFT C 206, s. 8.

7 — Jf. Kommissionens meddelelse om »de minimis«-reglen for statsstøtte (EFT C 68, s. 9).

8 — EFT C 357, s. 5.

somheder, herunder visse af de største virksomheder i de pågældende erhvervsgrene, ikke deltog heri.

9. Ved skrivelse af 5. maj 1997 meddelte Kommissionen den franske regering den anfægtede beslutning [9]. Kommissionen fastslog, at de af Den Franske Republik trufne foranstaltninger tilsigtede delvis at fritage virksomhederne i fire bestemte erhvervssektorer for bidrag i henhold til den almindelige anvendelse af den sociale sikringsordning. De udgifter, som virksomhederne må afholde som følge af aftaler om omlægning af arbejdstiden, og som giver sig udslag i lønforhøjelse eller fridage med løn, der ligger ud over kravene i de almindelige bestemmelser, udgør udgifter, der almindeligvis burde afholdes over virksomhedernes budgetter. Fordele, som ydes af offentlige myndigheder, og som letter sådanne udgifters størrelse, udgør statsstøtte, uanset om lettelsen af arbejdsgiverbidragene skulle kompensere de yderligere udgifter, som virksomhederne frivilligt havde påtaget sig med henblik på at gennemføre regeringens beskæftigelsespolitik. Anvendelsen af offentlige midler med henblik på genoptagelse af de kollektive forhandlinger var ikke berettiget, heller ikke selv om der var tale om to sociale og økonomiske formål, nemlig bevarelse af beskæftigelsen og forbedring af effektiviteten, og selv om begge disse mål er ønskelige. Den forsøgsvise og foreløbige karakter af disse foranstaltninger kunne ikke skjule, at der var tale om sektorbestemt støtte. Desuden indebar lettelsen af de sociale sikringsbidrag, at virksomhederne i de pågældende erhvervsgrene fik en gunstigere stilling end de konkurrenter i de øvrige medlemsstater, der havde måttet gennemføre arbejdstidsomlægninger eller lignende foranstaltninger uden støtte fra staten. Kommissionen bemærkede herved, at udgifterne til arbejdskraft i de pågældende erhvervsgrene kan udgøre op til 80% af produktionsudgifterne. Kommissionen fastslog herefter, at statens tilførsel af offentlige midler som ifølge sin art og i sin helhed udgjorde statsstøtte, uden at det var nødvendigt at foretage en udførlig gennemgang af de af Den Franske Republik forelagte beregninger med hensyn til nettogevinsten (eller nettotabet) for virksomheder af forskellig størrelse, altså uden at Kommissionen fandt det nødvendigt at undersøge, om de afholdte udgifter kompenserede den ved nedsættelserne opnåede fordel.

10. Kommissionen anfører, at under alle omstændigheder var det ikke muligt at påvise den franske ordnings såkaldte neutralitet. Størstedelen af de statistiske oplysninger fra Den Franske Republik udgjordes af tabeller med et gennemsnit for den pågældende erhvervsgren eller for hele den franske industri. Selv om gennemsnitsbesparelsen på 10-20% af den samlede lønmasse eller 8% for en virksomhed med over 100 ansatte, som blev angivet i den almindelige presse og fagpressen, kunne forekomme overvældende, dækkede disse tal over betydelige udsving omkring middelværdierne i de tabeller, som Den Franske Republik forelagde. Med hensyn til virksomheder, hvis lønstruktur er meget afvigende fra middelværdierne, kunne gevinsten ved støtten være betydelig større end

9 — Fodnote 1.

angivet af Den Franske Republik. Endvidere konstaterede Kommissionen, at Frankrig i disse beregninger ikke tog hensyn til produktionsgevinster som følge af en bedre udnyttelse af produktionsapparatet. Erfaringen vedrørende en anden sag om statsstøtte i Frankrig [10] og i Østrig kunne støtte den opfattelse, at sådanne gevinster betydeligt kunne kompensere udgifterne i forbindelse med omlægning af arbejdstiden.

11. Efter at Kommissionen havde konkluderet, at den franske ordning udgjorde statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1, fastslog den, at ordningen ikke kunne være omfattet af nogen af de i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, fastsatte undtagelsesbestemmelser. Kommissionen fastslog altså, at lettelsen af arbejdsgivernes sociale sikringsbidrag, som blev indført ved artikel 99 i lov nr. 314 og ved dekretet, for den dels vedkommende, der ikke er omfattet af »de minimis-reglen«, udgjorde en ulovlig støtte, for så vidt som den var blevet iværksat, inden Kommissionen i overensstemmelse med bestemmelserne i traktatens artikel 93, stk. 2, havde udtalt sig desangående, og var uforenelig med det fælles marked. Kommissionen anmodede Den Franske Republik om ufortøvet at træffe foranstaltninger med henblik på at standse bevillingen af lettelsen, for så vidt som dens samlede beløb ikke var omfattet af »de minimis«-reglen og tilbagesøge med tillæg af rente alt ulovligt betalt støtte.

10 — Statsstøtte nr. 731/96, La Lanière de Roubaix.

III — Parternes argumenter

12. Ved stævning registreret på Domstolens Justitskontor den 10. juli 1997 har Den Franske Republik nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning og om, at Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger. Kommissionen har i sin svarskrivelse nedlagt påstand om frifindelse og om, at Den Franske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

13. Den Franske Republik har fremført to argumenter til støtte for sagens hovedanbringende, som er, at Kommissionens beslutning er uforenelig med traktatens artikel 92, stk. 1. For det første har Den Franske Republik anført, at en fordel, som ydes af en stat til gengæld for de pågældende virksomheders modydelser over for de ansatte, ikke udgør en støtte, når arbejdsgiverne ikke herved opnår nogen materiel nettogevinst eller en nettogevinst, som ligger under »de minimis«-grænsen. Dette var tilfældet, eftersom de overenskomster, som arbejdsgiveren i tekstil-, beklædnings-, læder- og skotøjssektoren indgik med fagforeningerne, gik langt videre end dem, som arbejdsgiverne havde indvilget i at afslutte uden statens indgriben, eftersom deres indrømmelser ikke blev kompenseret ved tilsvarende indrømmelser fra de ansattes side. Den Franske Republik har hævdet, at disse udgifter ikke kan anses for »udgifter, der almindeligvis afholdes over en virksomheds budget« [11]. De omtvi-

11 — Dom af 23.2.1961, sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Hoje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 211, org. ref.: Rec. s. 1, på s. 39.

stede foranstaltninger fordrejer heller ikke konkurrencen, idet virksomhederne i de øvrige lande, hvori staten ikke indrømmer tilsvarende lettelser i socialsikringsbidragene, heller ikke er forpligtet til at indrømme deres ansatte tilsvarende fordele.

14. Kommissionen har derimod anført, at sagen hører til en række sager, som kendetegnes ved, at staterne forpligter sig til at påtage sig udgifter, som normalt burde afholdes over virksomhedernes budget. Fastsættelsen af sociale bidrag er allerede længe blevet anset for støtte [12]. Den omstændighed, at en sådan foranstaltning har et socialt eller andre formål er irrelevant [13]. Den omstændighed, at to tredjedele af de pågældende virksomheder har tilsluttet sig ordningen, viser, at denne generelt var fordelagtig for dem.

15. Dernæst har Den Franske Republik anført, at Kommissionen har anlagt en åbenbar fejlagtig vurdering, idet den ikke har fastslået, at den omtvistede ordnings virkninger var neutrale. Kommissionen var ikke berettiget til at bestride de officielle franske statistikker. Disse var på daværende tidspunkt de mest troværdige. Kommissionen burde have truffet sin beslutning på grundlag af foreliggende faktiske omstændigheder [14]. Under alle omstændigheder vedrørte de forelagte statistikker virksomheder af forskellig størrelse. De såkaldte besparelser, som de deltagende virksomheder opnåede i lønudgifter som hævdet af Kommissionen, var ikke troværdige. Konkurrencefordelene var rent teoretiske og vanskelige at definere, og ville sandsynligvis efter kort tid ikke længere eksistere på grund af omkostningerne i forbindelse med arbejdstidsomlægningen.

16. Kommissionen har bestridt, at Den Franske Republiks oplysninger indeholdt beviser for ordningens økonomiske neutralitet, bl.a. under henvisning til, at oplysningerne ikke omfattede de enkelte virksomheders udgifter og besparelser, samt at Kimberly Clark-dommen gjorde det muligt for den at fastslå, at en foranstaltning udgjorde en støtte på grundlag af delvise oplysninger om dens virkninger [15]. Den i den anfægtede beslutning eventuelle gennemsnitsbesparelse på 10-12% dækkede ikke over den almindelige situation, men angav alene de udsving, der kan eksistere mellem virksomhedernes individuelle og gennemsnitlige situation. Desuden burde den franske regering have taget hensyn til de foranstaltninger, som arbejdsgiverne ville have truffet uden statens indgriben; det forhold, at det er umuligt nærmere at bestemme disse eventuelle forpligtelser, viser, at det er umuligt at godtgøre de pågældende foranstaltningers neutralitet. Endvidere fandt Kommissionen, at omlægningen af arbejdstiden også nødvendigvis havde medført en forbedret konkurrenceevne.

12 — Dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 15, og af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 41.

13 — Dom i sagen Italien mod Kommissionen, fodnote 12, præmis 13, og af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 20 (herefter »Kimberly Clark«-dommen).

14 — Kimberly Clark-dommen, præmis 40.

15 — Sammesteds.

17. Subsidiært har Den Franske Republik nedlagt påstand om, at beslutningen annulleres, for så vidt den franske regering forpligtes til at tilbagesøge det samlede beløb, der er ydet i de pågældende sektorer i form af lettelser af de sociale sikringsbeløb uden at kunne tage hensyn til de udgifter, der var en følge af de tilsvarende forpligtelser vedrørende beskæftigelsen og arbejdstiden.

IV — Gennemgang

18. Det er klart, at ingen af de to hovedanbringender, som Den Franske Republik har fremført, eller den subsidiære påstand kan tiltrædes, såfremt Den Franske Republik ikke får medhold i dens første anbringende. Såfremt lettelsen af arbejdsgivernes sociale sikringsbidrag fortsat må anses for en gratis fordel, som udgør statsstøtte [16], fordi arbejdsgiverne har påtaget sig tilsvarende udgifter med henblik på gennemførelsen af omlægning af arbejdstiden, bliver den hævdede franske ordnings neutralitet irrelevant og hermed også påstanden om, at enhver forpligtelse til betaling af støtten skal begrænses til arbejdsgivernes nettofortjeneste. Når henses til den opfattelse, jeg har indtaget med hensyn til Den Franske Republiks første anbringende, skal jeg alene i dette forslag redegøre for de grunde, som min opfattelse er baseret på.

19. Den Franske Republiks anbringende er hovedsagelig, at lettelsen i arbejdsgivernes socialsikringsbidrag for de pågældende sektorer, udgør én side af en aftale. Man må imidlertid se på aftalen i dens helhed ved afgørelsen af, om der er blevet udbetalt en støtte, som stammer fra offentlige midler. Naturligvis kan offentlige myndigheder indgå alle slags aftaler med virksomheder, uden at dette kan anses for ydelse af statsstøtte, såfremt myndighederne handler på samme måde som en normal erhvervsdrivende. Eller rettere sagt, de offentlige myndigheder kan købe varer og tjenesteydelser hos virksomhederne, herunder ydelser, som tilbydes offentligheden for myndighedernes regning. De offentlige myndigheder skal naturligvis herved betale markedsprisen. Ligeledes kan offentlige myndigheder eller offentlige foretagender sælge varer eller tjenesteydelser til virksomheder, såfremt de ikke fastsætter en pris, der er mindre end markedsprisen uden objektiv økonomisk begrundelse [17]. De offentlige myndigheder kan også erhverve aktier i virksomheder [18] eller låne dem penge [19], eller stille sikkerhed for virksom-

16 — Dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike og Weinlig mod Tyskland, Sml. s. 595, præmis 22; jf. også dom af 27.3.1980, sag 61/79, Denkavit italiana, Sml. s. 1205, præmis 31.

17 — Dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 28, 29 og 30, og af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 10.

18 — Dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills mod Kommissionen, Sml. s. 3809, præmis 31 og 32, af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 20 og 21, og af 21.3.1991, sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1603, præmis 18, 19 og 20.

19 — Dom af 14.2.1990, Frankrig mod Kommissionen, fodnote 12, præmis 38-41.

hedernes lånoptagelse [20]. Men også her skal myndighederne under alle omstændigheder handle på samme måde som en privat investor eller en tilsvarende erhvervsdrivende.

20. Forholdet er mere kompliceret, når de offentlige myndigheder forpligter sig til at betale virksomheder, hvortil de sælger goder, tjenesteydelser eller mindre materielle fordele i almenhedens interesse. Sådanne fordele kan vedrøre vedtagelse af miljøvenlig praksis i en særlig udsat sektor [21], optagelse af et vist antal programmer af offentlig interesse i fjernsynsprogrammer [22], en sikring af en vis kvalitet af tjenesteydelser på et urentabelt transportområde [23], eller ydelse af enhver anden tjenesteydelse i almenhedens interesse [24]. Ud fra de konkrete omstændigheder, hvorunder myndighederne »erhverver« sådanne fordele til markedsprisen, kan det diskuteres, om der foreligger støtte eller en støtte, der i hvert fald muligvis er forenelig med det fælles marked. Jeg finder det ikke her nødvendigt nærmere at fastsætte, hvor skillelinjen går. Jeg skal alene anføre, at muligheden for at hævde, at der ikke er ydet nogen støtte under sådanne forhold, er betinget af, at staten eller den pågældende offentlige myndighed for sine direkte eller indirekte betalinger til leverandørerne opnår et gode, som har en vis værdi, og som *ikke kommer de pågældende virksomheder til gode*. Det er normalt, at de offentlige myndigheder ligeledes interesserer sig for erhvervslivet på deres område og de virksomheder, som er etableret dér, eller som driver forretning dér, men enhver betaling til bestemte virksomheder alene med henblik på at bevare deres interesser — f.eks. en større fortjeneste, bedre forhold til de ansatte eller endog med henblik på virksomhedens overlevelse — uden at der tilsvarende ydes myndighederne et *bestemt* gode, som *har en tilsvarende værdi*, udgør nødvendigvis støtte som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1.

20 — Dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 14.

21 — Jf. f.eks. artikel 6 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7).

22 — Jf. EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra d). Spørgsmålet er blevet rejst under en klage, der lå til grund for dom af 15.9.1998, sag T-95/96, Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, Sml. II, s. 3407. Jf. også protokol om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, der knyttes som bilag til Amsterdam-traktaten om ændring af EF-traktaten, og som endnu ikke er trådt i kraft.

23 — Jf. f.eks. artikel 4, litra h), i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23.7.1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240, s. 8), og generelt traktatens artikel 77, som bestemmer, at *støtteforanstaltninger*, som udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, er forenelige med denne traktat (min fremhævelse).

24 — Jf. f.eks. artikel 4c i Kommissionens direktiv 90/388/EØF af 28.6.1990 om konkurrence på markedet for teletjenester (EFT L 192, s. 10), som ændret ved Kommissionens direktiv 96/19/EF af 13.3.1996 om ændring af direktiv 90/388/EØF for så vidt angår gennemførelse af liberaliseringen af markederne for teletjenesterne (EFT L 74, s. 13) og mere generelt EF-traktatens artikel 90, stk. 2.

21. Den Franske Republik har i denne sag anført, at den indrømmede lettelserne i de sociale sikringsbidrag, som normalt skulle erlægges af arbejdsgiverne i de pågældende sektorer, for at give de ansatte en fordel, som ikke havde nogen nettovirkning, eller alene medførte en nettoforbedring inden for »de minimis«-reglen for arbejdsgivernes konkurrencestilling. De ansatte kunne, uden at deres arbejdsgivers samlede udgifter blev påvirket, arbejde i kortere perioder uden tilsvarende lønnedgang eller ferienedsættelse, færre ansatte ville blive afskediget, og et vist antal unge arbejdsløse ville blive ansat, alle fordele i almenhedens interesse, der — hvilket Den Franske Republik hævder — er uafhængige af virksomhedernes særlige interesser, og hvis betaling, der blev foretaget af myndighederne på grundlag af en aftale indgået med arbejdsgiverne, derfor falder uden for anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om statsstøtte.

22. Jeg mener imidlertid, at dette argument ikke tager hensyn til arbejdsgivernes reelle konkurrencestilling. Arbejdskraft er en produktionsfaktor, og de betingelser, hvorunder de ansatte præsterer deres arbejde for virksomhederne, udgør et af de forhold, som er afgørende for et selskabs konkurrenceevne. Prisen, kvaliteten, arbejdstidens varighed og organisering med hensyn til arbejdets udførelse er lige så vigtig for virksomhederne som råmaterialer, maskiner og kapital. Det påhviler bl.a. et selskabs ledelse at opnå de bedst mulige betingelser med hensyn til alle disse forhold, som indgår i produktionsomkostningerne. Såfremt staten griber ind for at gøre det muligt for arbejdsgiverne at betale for en indrømmelse, som fagforeningsrepræsentanterne har gjort med hensyn til omlægning af arbejdstiden, som virksomhederne ellers ikke ville have kunnet gennemføre uden denne betaling (hvilket godtgøres af de mellem arbejdsmarkedets parter blokerede forhandlinger i sagen), kan det hævdes, at de pågældende virksomheder er blevet begunstiget ved anvendelsen af statsmidler. Som bekendt udgør anvendelse af statsmidler uden objektive begrundelser med henblik på at støtte billige råmaterialer eller kreditter fra visse virksomheder, statsstøtte. Det samme gælder, når staten intervenerer med henblik på at gøre det muligt for arbejdsgiverne at indrømme ansatte fordele, som består i at indrømme dem mere fleksible betingelser for udførelse af deres arbejde [25]. I sådanne tilfælde »aflaster de kompetente myndigheder dem for en del af deres lønudgifter, som udgør normale udgifter afholdt i virksomhedernes egen interesse, og de skaffer dem således økonomiske fordele, der forbedrer deres konkurrencemæssige stilling« [26].

25 — Forholdet er naturligvis anderledes, når staten uden modydelse foretager betalinger af social karakter til afskedigede ansatte, hvilke betalinger er højere end dem, som deres arbejdsgiver var forpligtet til at udbetale i henhold til loven, eftersom et sådant forhold ikke påvirker virksomhedens lønudgifter. Jf. Kommissionens beslutning 91/1/EØF af 20.12.1989 om støtte ydet til Spanien af centralregeringen og en række autonome regeringer til Magefesa, der producerer husholdningsartikler af rustfrit stål og mindre el-apparater (EFT 1991 L 5, s. 18), som generaladvokat Jacobs henviste til i sit forslag til afgørelse vedrørende Kimberly Clark-dommen, punkt 67, 68 og 69, samt Kommissionens beslutning 92/328/EØF af 20.12.1989 om den franske regerings støtte til afhændelse af aktiverne i MFL-koncernen (machines françaises lourdes), der er producent af svære værktøjsmaskiner (EFT 1992 L 182, s. 94).

26 — Jf. punkt 11 i Kommissionens retningslinjer vedrørende beskæftigelsesstøtte (EFT 1995 C 334, s. 4).

23. Under disse omstændigheder forekommer den såkaldte almindelige interesse, som fordelene tidligere nævnt under punkt 21 udgør for arbejdstagerne, mig ikke særlig afgørende. Arbejdstagerne profiterer af den pris på deres arbejdskraft, som staten støtter, og giver virksomhederne mulighed for at betale. Tilsvarende fordele ud fra hensynet til den generelle interesse, nemlig bevarelse af arbejdspladser, fremføres sandsynligvis i alle de tilfælde, hvori staten redder en virksomhed fra fallit, uanset nettoresultatet alene bliver, at arbejdsløsheden forflyttes til de øvrige medlemsstater [27] eller fremkalder et pres i visse stater med henblik på opnåelse af tilsvarende støtte [28].

24. Domstolen har allerede indtaget et tilsvarende synspunkt med hensyn til støtte til lønudgifter i dommen i sagen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed [29]. I denne sag søgte den tyske regering at sikre minevirksomheder et rimeligt udbud af arbejdskraft uden forhøjelse af kulprisen for forbrugerne, på et tidspunkt, hvor arbejdstagerne havde forladt denne sektor på grund af mere attraktive betingelser og højere løn i andre erhvervssektorer. Med henblik herpå indrømmede regeringen hver minearbejder for hvert fuldt skifteholdsarbejde et skattefrit tillæg, som virksomhederne skulle betale ved den opkrævede skat på lønningerne. Under hensyn til de pågældende økonomiske forhold udtalte Domstolen, at selv om dette tillæg ikke medførte nogen udgift for de pågældende virksomheder, »befriede den dem for en ekstra byrde, som virksomhederne uden tillægget havde måttet acceptere, og at minearbejdertillægget således, uden at lette deres nuværende byrder, lettede de byrder, som uundgåeligt ville komme til at tynge dem« [30]. Domstolen indbefattede under definitionen af støtte »indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget« [31], og fastslog, at det omtvistede tillæg udgjorde støtte som omhandlet i artikel 4, litra c), i EKSF-traktaten.

25. Domstolen fastslog ligeledes i dom af 2. juli 1974, Italien mod Kommissionen, at »den delvise nedsættelse af de sociale byrder, som i form af familietilskud påhviler arbejdsgiverne i tekstilsektoren, er en foranstaltning, som delvis skal fritage virksomhederne inden for en særlig industrisektor for de pekuniære byrder, som følger af en normal anvendelse af det almindelige sociale forsorgssystem, uden at denne fritagelse berettiges ved dette systems karakter eller forvaltning« [32]. Den såkaldte »sociale hensigt ... med den omtvistede

27 — Kommissionens retningslinjer vedrørende beskæftigelsesstøtte nævnt i fodnote 26.

28 — Tilsyneladende medførte den omtvistede ordning i denne sag pres i Tyskland for oprettelse af en tilsvarende ordning. Jf. punkt 11 i Kommissionens meddelelse om kontrol med statsstøtte og nedsættelse af arbejdskraftomkostningerne (EFT 1997 C 1, s. 10).

29 — Fodnote 11.

30 — Samme dom, Sml. s. 226.

31 — Samme dom, Sml. s. 217.

32 — Nævnt ovenfor, præmis 33.

foranstaltning er ikke tilstrækkelig til at bringe den uden for anvendelsesområdet for reglen i artikel 92« [33].

26. Kimberly Clark-dommen [34] vedrørte udbetaling af offentlige midler til støtte for en del af omkostningerne i forbindelse med et socialt program, som virksomhederne var forpligtet til at oprette ved afskedigelser med henblik på, at arbejdstagerne kunne genansættes og deltage i omskolingsforanstaltninger. Det nøjagtige indhold af disse planer var ikke fastsat af loven og kunne overskride de krav, som var fastsat i de generelle bestemmelser. Frankrig gjorde herved gældende, at de pågældende ordninger ikke udgjorde statsstøtte, »da gennemførelsen heraf ikke hjælper virksomhederne til at opfylde deres lovlige forpligtelser, men kræver en yderligere indsats af dem i forhold til de krav, der gælder, hvis de fuldt ud skal overholde betingelserne i de almindelige regler, der gælder for virksomhederne« [35]. Virksomhederne kunne afstå fra den indførte støtte og selv udarbejde deres sociale minimumsprogram. Desuden tilsigtede de omstridte ordninger »at gøre det muligt for virksomheden at gå videre end de foranstaltninger, der må betragtes som et minimum af de forpligtelser på det sociale område, som følger af loven« [36]. Det fremgik imidlertid, at den franske regering ikke havde besvaret den anmodning om nøjagtige oplysninger, som Kommissionen havde fremsat vedrørende spørgsmålet om, hvad programmet ville have kostet, såfremt det havde været begrænset til det minimum, som kræves efter fransk lov [37]. Kommissionen havde herefter efter Domstolens opfattelse med føje på grundlag af de oplysninger, den råder over, ved vedtagelsen af dens beslutning i sagen, fastslået, at de midler, der var anvendt til gennemførelsen af Kimberly Clark's sociale program, langt fra alene havde medført en yderligere gratis fordel for arbejdstagerne, men havde aflastet Kimberly Clark for visse af dens forpligtelser i henhold til loven over for lønmodtagerne [38]. Domstolen tog følgelig ikke stilling til Den Franske Republiks argument om støtte til yderligere frivillige forpligtelser, som virksomhederne påtager sig over for deres ansatte eller deres tidligere ansatte. Domstolen fastholdt i sin begrundelse sin definition af statsstøtte som en støtte, der omfatter »de fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og som under forskellige former letter de byrder, der normalt belaster en virksomheds budget« [39]. Der sondres ved anvendelsen af denne definition ikke mellem, om de pågældende byrder er frivillige eller tvungne.

27. Jeg mener derfor, at de løsninger, som Domstolen har antaget, og som jeg har nævnt tidligere, med hensyn til definitionen af statsstøtte ikke påvirkes af, om den »handel«, som arbejdsgiverne har indgået med den franske stat, er frivillig. Netop herved sikredes det, at støtten alene skulle

33 — Samme dom, præmis 28.
34 — Fodnote 13.
35 — Samme dom, præmis 26.
36 — Sammesteds.
37 — Samme dom, præmis 36.
38 — Samme dom, præmis 37, 39 og 40.
39 — Sammesteds, præmis 34. Der er tale om en bekræftelse i fællesskabsretten af kriteriet, som blev fastsat i dommen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, tidligere nævnt, samt dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 13.

oppebæres af de arbejdsgivere, som indså, at de kunne opnå en samlet nettofortjeneste ved lettelsen af bidragene, omlægning af arbejdstiden, opretholdelsen af beskæftigelsesniveauet og indrømmelserne til de ansatte [40]: Med hensyn til den risiko, som ethvert erfarent selskab måtte have været klart over [41] (og som den franske regering af Kommissionen var blevet anmodet om at oplyse alle deltagerne i ordningen om), at støtten skulle tilbagebetales, ville det have været uklogt at acceptere statens betingelser, såfremt der ikke var mulighed for herved at opnå betydelige nettofordele. Endvidere kan lønomkostninger ikke ændres fra en »normal« budgetbyrde til en »særlig« byrde og herved falde uden for traktatens artikel 92 ved en række aftaler i forbindelse med en stats reguleringsordning, som alle tjener til at oprette en forbindelse mellem fordelen og forpligtelsen. Som Kommissionen har anført, er det umuligt at afgøre, hvilke indrømmelser arbejdsgiverne ville have givet til gengæld for omlægningen af arbejdstiden, såfremt staten ikke havde skredet ind [42]. Eller rettere sagt er det endelige mål med en statsstøtte normalt at tilskynde virksomhederne til eller gøre det muligt for dem at træffe foranstaltninger, de ellers ikke ville have kunnet træffe under normale konkurrencevilkår, uanset om der er tale om opretholdelse af beskæftigelsen, foretage en omstrukturering eller alene fortsætte sine aktiviteter i et tilfælde, hvor virksomheden ellers ville have gået konkurs. Dette indebærer ikke, at udgifter afholdt af virksomhederne under disse betingelser ikke kan anses for fuldstændig »normale« budgetudgifter.

28. Jeg skal derfor fastslå, som Kommissionen i dens anfægtede beslutning, at den omtvistede lettelse af arbejdsgivernes sociale sikringsbidrag i denne sag »efter sin karakter og sin helhed udgør statsstøtte«. Den Franske Republik kan ikke sammenligne udgifterne til disse lettelser og udgifterne i forbindelse med arbejdsgivernes indrømmelser til de ansatte ved afgørelsen af, om staten har indgået en aftale med arbejdsgiverne med henblik på at opnå en særlig fordel i almenhedens interesse, når den reelt ydede en støtte. Selv om disse indrømmelser oversteg, hvad arbejdsgiverne ellers ville have været rede til at acceptere, udgør de ganske enkelt en uundgåelig fordrejning af de deltagende arbejdsgiveres driftsudgifter som følge af deres modtagelse af statsstøtte på statens betingelser. Af de grunde, som jeg har fremført i indledningen af dette afsnit, finder jeg det ikke nødvendigt at behandle Den Franske Republiks andet og tredje anbringende.

40 — Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i nævnte Kimberly Clark-sag, punkt 45, samt forslag til afgørelse fra generaladvokat Darmon, dom af 17.3.1993, forenede sager C-72/91 og C-93/91, Sloman Neptun, Sml. I, s. 887, punkt 44.

41 — Jf. f.eks. Kommissionens meddelelse af 24.11.1983 (EFT C 318, s. 3).

42 — Selv i tilfælde med masseafskedigelser, hvor det må antages, at et selskab har et større forhandlingsspillerum end sine ansatte, indtog generaladvokat Jacobs det standpunkt, at virksomheden ikke desto mindre kunne opnå visse fordele ved at indgå en aftale med flere fordele end de minimumsfordele, der var fastsat i loven: jf. punkt 62 i forslag til afgørelse i Kimberly Clark-dommen.

V — Forslag til afgørelse

29. På grundlag af det anførte skal jeg foreslå Domstolen

1) ikke at give Den Franske Republik medhold i dens søgsmål om annullation af Kommissionens beslutning 97/811/EF af 9. april 1997 om den støtte, Frankrig har ydet til tekstil-, beklædnings-, læder- og skotøjssektoren

2) at tilpligte Den Franske Republik at betale sagens omkostninger.