COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 9 april 1997

betreffende de door Frankrijk verleende steun aan de textiel-, kleding-, leder- en schoenindustrie

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(97/811/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, inzonderheid op artikel 62, lid 1, onder a),

Na belanghebbenden overeenkomstig genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

I

Bij schrijven van zijn Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie van 26 maart 1996 meldde Frankrijk bij de Commissie experimentele maatregelen aan tot verlaging van de sociale lasten in de textiel-, kleding-, leder- en schoenindustrie.

Frankrijk besloot om in voornoemde bedrijfstakken niet alleen de in juni 1995 genomen maatregelen tot algemene lastenverlichting toe te passen, maar tevens de werkgeversbijdrage voor het minimumloon (het gegarandeerde minimumloon waarvan het niveau door de staat wordt vastgesteld) volledig te laten vervallen en een degressieve ontlasting in te voeren voor lonen die maximaal 1,5-maal het minimumloon bedragen.

Bij brief van 31 mei 1996 [1] stelde de Commissie Frankrijk in kennis van haar besluit ten aanzien van voornoemde maatregelen de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.

Volgens de aanmelding werd met de lastenverlichting het scheppen van werkgelegenheid nagestreefd en in het bijzonder de indienstneming van jongeren in de vier betrokken sectoren. Dit doel moest ook worden nagestreefd door verbintenissen die de betrokken bedrijfstakken aangingen op het gebied van arbeidstijdverkorting en de aanmoediging van deeltijdarbeid. Over de inhoud van deze verbintenissen werd geen nadere toelichting gegeven.

Voor de vier betrokken sectoren samen beoogde de verlaging van de sociale lasten de indienstneming te bevorderen van 7 000 werklozen en de instandhouding van 35 000 arbeidsplaatsen.

De 7 000 bedoelde arbeidsplaatsen vormen een nettoaangroei van arbeidsplaatsen, terwijl de 35 000 overige arbeidsplaatsen binnen twee jaren na de inwerkingtreding van de regeling niet zullen worden opgeheven. Zonder deze regeling zouden in de genoemde sectoren in de betrokken periode 60 000 arbeidsplaatsen verloren gaan. Het ging dus wel degelijk om een afzwakking van het tempo van ontslagen.

Tot de inleiding van de procedure werd besloten op volgende gronden:

— Aangezien de verlichting van de sociale lasten niet voor alle nationale ondernemingen geldt, is er sprake van sectorale steunverlening. De Commissie geeft stelselmatig haar twijfel te kennen over dit soort sectorale steunmaatregelen wegens de gevolgen ervan voor de economie en de mededinging, vooral wanneer het gaat om sectoren met een omvangrijk intracommunautair handelsverkeer.

— Zelfs wanneer de steun bedoeld is om werkgelegenheid te scheppen, dient de Commissie een strenge houding aan te nemen, om tijdig te voorkomen dat deze steunverlening mettertijd escaleert en daardoor het begrip interne markt op losse schroeven komt te

[1] PB C 206 van 17. 7. 1996, blz. 8.

staan. In dit verband is volgens de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun [2] de goedkeuring van sectorale steun voor de instandhouding of de nettoaangroei van arbeidsplaatsen slechts in een beperkt aantal uitzonderlijke omstandigheden mogelijk, waarvan er geen enkele leek overeen te stemmen met de voorgestelde maatregelen.

— Daar Frankrijk niet volledige inlichtingen had gegeven, beschikte de Commissie niet over precieze gegevens waaruit de noodzaak bleek van een voorkeursbehandeling van die sectoren ten opzichte van de overige sectoren van het Franse bedrijfsleven en evenmin ten opzichte van de concurrerende sectoren in de overige lidstaten.

Het antwoord van Frankrijk op de brief van de Commissie werd op 16 juli 1996 ontvangen. Uit het onderzoek van dit antwoord bleek dat, ofschoon de maatregel inzake lastenvermindering het scheppen van arbeidsplaatsen beoogde, er in feite naar werd gestreefd de uit de voornoemde sectorale akkoorden voortvloeiende bijkomende kosten in verband met arbeidstijdverkorting en -herschikking, naar gelang van het geval geheel of gedeeltelijk te compenseren. Volgens Frankrijk zou de aldus opgevatte regeling financieel neutraal zijn, omdat zij de ondernemingen geen voordeel zou opleveren.

Dit bracht de Commissie ertoe, bij besluit van 2 oktober 1996 [3] het toepassingsgebied van de procedure uit te breiden, teneinde rekening te houden met de nieuwe en meer volledige gegevens die Frankrijk haar had verschaft. De Commissie stelde Frankrijk bij schrijven van 15 oktober 1996 van dit nieuwe besluit in kennis.

De motieven die de Commissie tot dit tweede besluit hebben geleid, kunnen als volgt worden samengevat:

— De lasten die voor de ondernemingen voortvloeien uit akkoorden die in bepaalde sectoren tussen de sociale partners zijn gesloten, met het oog op een herschikking van de arbeidstijd of met andere oogmerken, en die aanleiding geven tot loonsverhogingen of tot betaalde vakantiedagen boven hetgeen wettelijk is voorgeschreven, zijn lasten die normaal uit eigen middelen dienen te worden betaald. Elke directe of indirecte verlaging van deze lasten die door de overheid wordt toegestaan, kan bijgevolg staatssteun opleveren die in beginsel onder het verbod van artikel 92, lid 1, valt.

— Bovendien is het vaste rechtspraak, dat artikel 92, lid 1, geen onderscheid maakt naar gelang van de oorzaken of doelstellingen van het overheidsoptreden, doch de steunmaatregelen beoordeelt op grond van hun gevolgen. In het onderhavige geval zou de verlaging van de sociale lasten de ondernemingen in de betrokken sectoren waarschijnlijk in een gunstiger positie plaatsen dan hun concurrenten die zonder staatssteun een herschikking van de arbeidstijd of soortgelijke maatregelen hebben bewerkstelligd. Het compenserende karakter van de voordelen die aan de ondernemingen zijn toegekend in verband met de door hen gesloten akkoorden, sluit niet a priori uit dat deze voordelen als steun zouden kunnen worden beschouwd.

— De door Frankrijk aangevoerde neutraliteit van de betrokken regeling is niet duidelijk aangetoond. In de eerste plaats doen bepaalde elementen voor de berekening van de steun en de bijkomende kosten vragen rijzen die het eindresultaat van de berekeningen kunnen wijzigen. In de tweede plaats wordt bij de berekening van de gevolgen van de regeling geen rekening gehouden met andere gevolgen, zoals bijvoorbeeld de grotere efficiëntie van de ondernemingen door een betere aanpassing van de arbeidstijd aan de sectoriële noden, inzonderheid het cyclische en seizoengebonden karakter van de productie.

De opmerkingen van Frankrijk kwamen bij de Commissie in op, respectievelijk, 16 juli 1996 met betrekking tot de inleiding van de procedure en op 5 december 1996 in verband met de beslissing van 2 oktober 1996. De Commissie ontving aanvullende inlichtingen op 17 februari 1997. Deze laatste vormden een antwoord op de brief van de Commissie van 30 januari 1997 inzake de methode voor de waardering van de nettogevolgen van de maatregelen tot lastenverlichting.

Technische vergaderingen van de diensten van de Commissie en de betrokken diensten van de Franse ministeries vonden op 1 augustus 1996 te Brussel en op 21 januari 1997 te Parijs plaats.

De mededelingen van de Commissie betreffende de twee voornoemde besluiten, waarbij de overige lidstaten en derden werden aangemaand hun opmerkingen terzake te maken, werden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, respectievelijk op 17 juli 1996 [4] en op 26 november 1996 [5].

Na de eerste mededeling hebben zeven bedrijfsverenigingen uit de sectoren textiel en kleding opmerkingen aan de Commissie medegedeeld. Ook de regeringen van Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk alsook de autoriteiten van het Vlaamse Gewest in België hebben op de bekendmaking gereageerd.

Na de tweede mededeling hebben twee andere beroepsverenigingen opmerkingen bij de Commissie ingediend. De regeringen van Oostenrijk en Nederland hebben eveneens opmerkingen ingediend.

Overeenkomstig de procedure werden de opmerkingen van derden (die alle negatief waren over de betrokken regeling), met het oog op een reactie, respectievelijk op 16 oktober 1996 en 24 januari 1997 aan Frankrijk medegedeeld. De antwoorden van Frankrijk kwamen op 21 november 1996 en 17 februari 1997 bij de Commissie in.

[2] PB C 334 van 12. 12. 1995, blz. 4.
[3] PB C 357 van 26. 11. 1996, blz. 5.
[4] Zie voetnoot 1.
[5] Zie voetnoot 3.

II

De opmerkingen van Frankrijk bij de inleiding van de procedure zijn opgenomen in voornoemd besluit van 2 oktober 1996. Het standpunt van Frankrijk over dit besluit kan als volgt worden samengevat:

— In de eerste plaats betwist Frankrijk het standpunt van de Commissie dat de aard van de beoogde maatregel is gewijzigd tussen het ogenblik van de aanmelding op 27 maart 1996 en dat waarop Frankrijk heen gereageerd op de inleiding van de procedure door de Commissie. Het doel van de omstreden experimentele maatregelen was steeds en blijft de verdediging van de werkgelegenheid via de herschikking van de arbeidstijd.

  Het einddoel van de regeling is op geen enkel ogenblik gewijzigd; alleen de uitvoeringswijze werd gepreciseerd om rekening te houden met het resultaat van de onderhandelingen tussen de sociale partners en derhalve met de verbintenissen die de ondernemingen inzake de herschikking van de arbeidstijd waren aangegaan.

— Frankrijk betwist ook de stelling dat elke verlichting van sociale lasten als staatssteun kan worden aangemerkt. De collectieve overeenkomsten tussen werkgevers en vakbonden hebben aan de ondernemingen verplichtingen opgelegd, die verder gaan dan hetgeen wettelijk is voorgeschreven inzake vergoeding van overuren. Het sluiten van dergelijke overeenkomsten bewijst niet, dat een groot aantal ondernemingen er niet afkerig van is nieuwe verplichtingen aan te gaan.

  Volgens Frankrijk kan elke begeleidende maatregel in het kader van inspanningen van de ondernemingen ter bestrijding van de werkloosheid niet zonder meer worden aangemerkt als staatssteun die de mededinging vervalst, omdat deze inspanningen ondanks de begeleidende maatregelen zich kunnen vertalen in hogere kosten voor de ondernemingen ten opzichte van de situatie waarin zij zich strikt zouden beperken tot hun wettelijke verplichtingen.

  In antwoord op een opmerking van de Commissie in deze zin bevestigt Frankrijk dat het geen weet heeft van gevallen waarin andere lidstaten een soortgelijk beleid tot herschikking van de arbeidstijd zouden hebben gevoerd zonder ondersteuning van de staat.

— Frankrijk heeft een aantal technische preciseringen gegeven over de berekeningswijzen van de nettogevolgen van de regeling (verlichting van de sociale lasten ten opzichte van extra kosten in verband met de arbeidstijdherschikking). Gelet op die preciseringen blijft het bij zijn besluit dat de regeling financieel neutraal is: uiteindelijk ontlenen de grote ondernemingen geen voordeel aan de lastenverlichting, aangezien hun kosten in verband met de arbeidstijdherschikking hoger zijn. De overige ondernemingen met 50 tot 500 werknemers genieten een „netto" lastenverlichting die onder de „de minimis"-drempel blijft, namelijk 100 000 ecu over drie jaar (ongeveer 650 000 FRF).

  Volgens haar berekeningsmethode becijfert Frankrijk de nettogevolgen van de ingevoerde regeling als volgt:

1. voor de sectoren textiel en kleding (6):

Categorie onderneming op basis van aantal werknemers	Gemiddelde van de sector: 71	100 tot 199	200 tot 499	Meer dan 500
Opbrengst van de lastenverlichting in % van de loonmassa	3,64	3,31	2,53	2
Theoretische kosten van de lastenverlichting in % van de loonmassa	2,71	2,71	2,71	2,71
Geraamde kosten van de lastenverlichting in % van de loonmassa	2,15	2,15	2,15	2,15
Nettowinst of verlies in % van de loonmassa	1,49	1,16	0,38	– 0,15
Winst of verlies per jaar in FRF	156 301	256 580	209 270	– 221 373
Winst of verlies voor de looptijd van de regeling	234 451	384 870	313 905	– 332 059

(6) Het is een verrassende vaststelling dat de gemiddelde onderneming van elk van de betrokken categorieën ondernemingen een gelijk aantal werknemers heeft, zowel in de sectoren textiel en kleding als in de sectoren leder en schoeisel. Overigens wijst de Commissie erop, dat de gegevens in verband met de voor de productie werkzame personeelsleden in de sectoren textiel en kleding verschillend zijn, hetwelk normalerwijs zou moeten leiden tot een verschillende raming van de kosten voor de arbeidstijdherschikking.

2. voor de sectoren leder en schoeisel (7):

Categorie onderneming op basis van aantal werknemers	Gemiddelde van de sector: 71	100 tot 199	200 tot 499	Meer dan 500
Opbrengst van de lastenverlichting in % van de loonmassa	3,62	3,29	2,51	1,99
Theoretische kosten van de lastenverlichting in % van de loonmassa	2,71	2,71	2,71	2,71
Geraamde kosten van de lastenverlichting in % van de loonmassa	2,19	2,19	2,19	2,19
Nettowinst of -verlies in % van de loonmassa	1,43	1,1	0,32	– 0,2
Winst of verlies per jaar in FRF	150 134	243 943	179 982	– 295 319
Winst of verlies voor de looptijd van de regeling	225 201	365 914	269 973	– 442 978

Zoals blijkt uit die twee tabellen, heeft Frankrijk de theoretische kosten van de arbeidstijdherschikking aangepast op basis van de in de productie werkzame personeelsleden: 77,9 % voor de textielsector en 80,8 % voor de sectoren leder en kleding. De Commissie heeft er echter op gewezen dat, om in termen van arbeidskosten te redeneren, geen rekening moest worden gehouden met de personen op wie de regeling van toepassing is, maar met de loonmassa met betrekking tot die personen. Frankrijk heeft bijgevolg nieuwe resultaten overgelegd op basis van het criterium van de loonmassa met betrekking tot het personeel waarop die herschikking van toepassing is en heeft geconcludeerd dat dit cijfer niet significant zal verschillen van het cijfer van de in de productie werkzame werknemers, ofschoon zij bevestigt dat deze loonmassa niet nauwkeurig kan worden geraamd.

— Ten slotte wijst Frankrijk erop, dat het beoogde mechanisme niet noodzakelijkerwijs een groter concurrentievermogen voor de ondernemingen oplevert. Het beklemtoont, dat deze winst een potentieel karakter heeft en moeilijk meetbaar is, terwijl zij pas op middellange of lange termijn zou kunnen blijken en de regeling slechts voor een termijn van 18 maanden geldt.

De door de Commissie naar voren gebrachte cijfers (12 tot 13 % hoger concurrentievermogen als gevolg van de regeling) zijn het resultaat van een summiere beoordeling die is uitgevoerd voor de definitieve uitwerking van de regeling en die uitgaat van een hypothese op lange termijn voor zeer kleine ondernemingen waarvan alle werknemers minder dan 1,5 keer het minimumloon verdienen.

(7) Daar voor de sector schoeisel geen gegevens beschikbaar zijn over het aantal in de productie werkzame personeelsleden, begrijpt de Commissie niet hoe voor deze sector de kosten van de arbeidstijdherschikking kunnen worden berekend.

III

In het kader van de procedure heeft de Commissie 15 reacties ontvangen die alle negatief waren, zowel van lidstaten als van ondernemersverenigingen uit de sector. De Commissie heeft elf reacties ontvangen op de publicatie van de brief waarmee Frankrijk van de inleiding van de procedure in kennis werd gesteld.

Naast algemene steun voor het standpunt van de Commissie in deze zaak, wordt in de opmerkingen beklemtoond dat de vier betrokken sectoren in alle lidstaten hetzelfde soort moeilijkheden kennen; in sommige ervan moesten aanzienlijk meer werknemers afvloeien dan in Frankrijk. In vrijwel alle lidstaten moesten deze sectoren pijnlijke herstructureringen doorvoeren om een zekere mate van concurrentiekracht te herwinnen, en dit is gebeurd zonder specifieke overheidssteun.

In een groot aantal reacties wordt erop gewezen dat de steun in de meeste betrokken ondernemingen — die met minder dan 50 werknemers — hoe dan ook beneden de „de minimis"-drempel ligt en dat, in sectoren met voor het grootste deel zeer kleine ondernemingen, zelfs steun beneden die drempel een vernietigende uitwerking voor de concurrenten kan hebben. De ondernemingen in de overige lidstaten beschikken immers niet over de financiële middelen om op de Franse steun te reageren.

Na de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van de brief aan Frankrijk betreffende het besluit van 2 oktober 1996, heeft de Commissie vier reacties ontvangen.

De Nederlandse regering beperkt zich ertoe het negatieve standpunt te herhalen dat zij reeds bij de inleiding van de procedure had ingenomen. De Oostenrijkse regering heeft de Commissie medegedeeld dat zij in Oostenrijk een soortgelijke regeling voor arbeidstijdherschikking heeft ingevoerd, die is overeengekomen tussen de organisaties van werkgevers en werknemers in de textielsector. De betrokken regeling werd uitgevoerd zonder overheidssteun, aangezien de productiviteitswinst als gevolg van de arbeidstijdherschikking voldoende hoog was om de kosten van de invoering van flexibeler arbeidstijden te compenseren.

Volgens een Griekse vereniging uit de kledingsector is het gemiddelde positieve effect van de steun, uitgedrukt in percentage van de loonmassa, aanzienlijk hoger dan Frankrijk verklaart. Als bewijs heeft deze vereniging de Commissie een persartikel (Journal du textile nr. 1472 van 28 oktober 1996) toegezonden, waarin een onderneming met meer dan 100 werknemers vaststelt dat zij ingevolge de in Frankrijk ingevoerde lastenverlichting 8 % heeft kunnen besparen op haar loonmassa, waardoor zij haar kostprijs heeft kunnen verlagen.

Ten slotte verklaarde een Italiaanse vereniging uit de textielkledingsector dat de kosten voor de arbeidstijdherschikking het resultaat zijn van vrije en zelfstandige onderhandelingen die werden gevoerd en afgesloten door de ondernemers uit de sector en dat zij derhalve geen compensatie behoeven.

Zoals reeds vermeld, werd Frankrijk gevraagd op alle ingekomen opmerkingen te reageren. Wat betreft de eerste reeks van elf opmerkingen heeft Frankrijk in zijn brief van 19 november 1996 verklaard dat „de preciseringen die het tijdens de zomer met betrekking tot de regeling die het voorwerp vormt van de procedure van artikel 93, lid 2, heeft gegeven, die opmerkingen grotendeels hun grondslag ontnemen. Bijgevolg zullen de Franse autoriteiten niet op die opmerkingen reageren, daar de gewijzigde procedure van artikel 93, lid 2, rekening houdt met die preciseringen, die binnenkort in het Publicatieblad zullen worden gepubliceerd.".

Met betrekking tot de tweede reeks van vier opmerkingen van derden, herhaalt Frankrijk dat de voorgenomen regeling origineel en neutraal is en derhalve de mededinging niet ongunstig beïnvloedt. Het antwoordt, dat de verlichting van de sociale lasten het mogelijk heeft gemaakt „opnieuw een dynamiek van collectieve onderhandelingen (tot dan toe geblokkeerd) op gang te brengen waarin de staat een oriënterende en aanmoedigende rol speelt.".

Wat betreft zijn eventuele onderwaardering van de gemiddelde positieve gevolgen van de steun als percentage van de loonmassa, herinnert Frankrijk eraan dat het voor de waardering van de gevolgen van de lastenvermindering onmisbaar is om terzelfder tijd rekening te houden met de uit de regeling gehaalde voordelen en de kosten ervan. Terwijl de werkelijke voordelen op lange termijn moeilijk te becijferen zijn, kunnen de ondernemingen de rechtstreekse winsten van de regeling gemakkelijk berekenen en voorzien. De kosten daarentegen, zelfs al doen zij zich onmiddellijk voor, zijn minder waarneembaar.

Ten slotte antwoordt Frankrijk dat geen vergelijking kan worden gemaakt tussen de Franse maatregel en die welke in Oostenrijk zonder staatssteun zijn uitgevoerd, omdat de daaruit voortvloeiende voordelen inzake concurrentievermogen ruimschoots de kosten van die herschikking compenseren. De Franse regeling is immers compact en van korte duur, terwijl de Oostenrijkse regeling in de tijd is gespreid en op vrijwillige basis wordt toegepast. Voorts bevat het Franse plan een zeer voordelige regeling voor de loontrekkenden.

IV

De betrokken sectoren, te weten de textiel-, kleding-, leder- en schoenindustrie, verschillen weliswaar in omvang (wanneer de productie van de vier bedrijfstakken bij elkaar wordt opgeteld, maken de textiel- en kledingindustrie 86 % van dit totaal uit, terwijl de schoen- en lederindustrie respectievelijk 9 % en 5 % voor hun rekening nemen), maar hebben soortgelijke kenmerken en hebben in de afgelopen jaren een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt. Bovendien blijkt bij onderzoek van de situatie in de verschillende lidstaten dat de kenmerken en ontwikkeling van deze bedrijfstakken eveneens overeenkomen.

Al deze bedrijfstakken bestaan voor het merendeel uit kleine en middelgrote ondernemingen die met een sterke concurrentie te kampen hebben zowel binnen de Gemeenschap als van de lagelonenlanden, hoofdzakelijk in Zuidoost-Azië. Voor producten van lage en middelmatige kwaliteit is er hoofdzakelijk concurrentie uit de Aziatische landen en voor producten van hoge kwaliteit tussen de lidstaten.

Deze vier sectoren zijn in bepaalde, veelal dezelfde, lidstaten geconcentreerd. Uitgaande van de omvang van de productie per lidstaat in 1993 geeft dit het volgende beeld:

Textiel (1)	Italië (24,5 %)	Duitsland (22,6 %)	Frankrijk (17 %)	Verenigd Koninkrijk (14,5 %)
Kleding	Italië (22 %)	Duitsland (21 %)	Frankrijk (18 %)	Verenigd Koninkrijk (16,5 %)
Schoenen	Italië (32 %)	Frankrijk (19 %)	Duitsland (15 %)	Verenigd Koninkrijk (13 %)
Leder	Italië (60 %)	Spanje (14 %)	Duitsland (7,5 %)	Verenigd Koninkrijk (7 %)

(1) Voor de textiel-, kleding- en schoenindustrie: toegevoegde waarde; voor de lederindustrie: de omzet. *Bron:* Panorama de l'industrie communautaire 1995, Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Voor de lederindustrie staat Frankrijk, uitgaande van de omzet, op de vijfde plaats met een aandeel van 5,24 %.

In al deze sectoren (alle lidstaten samen) is de werkgelegenheid in de afgelopen tien jaar sterk tot zeer sterk gedaald, vooral in de textiel- en de lederindustrie. Dit is zowel te wijten aan productiviteitsverhogingen als aan de slechte economische conjunctuur en de concurrentie uit derde landen in die periode.

De productie (in lopende prijzen) in de textiel- en de schoenindustrie is in de gehele Gemeenschap sterk gestegen, terwijl deze in de andere twee sectoren tot halverwege de jaren tachtig is gestegen, en vervolgens gedaald. De productie in constante prijzen geeft daarentegen voor alle sectoren een daling te zien.

Met uitzondering van de leder- en de textielindustrie (in dit laatste geval alleen wanneer de waarde als maatstaf wordt genomen) kampen de andere sectoren in alle lidstaten sedert kortere of langere tijd met een toenemend handelstekort ten opzichte van de rest van de wereld.

Het aandeel van Frankrijk in het totale handelsverkeer binnen de Gemeenschap (uitgedrukt in waarde) kan als volgt worden becijferd (8):

(in %)

	Uitvoer		Invoer	
	1993	1994	1993	1994
Textiel	15,36	15,62	16,39	15,60
Kleding	11,33	10,73	17,75	17,78
Leder	15,20	15,49	16,93	16,61
Schoenen	7,78	6,75	20,34	20,01

De Commissie heeft in de loop van de procedure andere gegevens verzameld. Volgens een Franse beroepsvereniging uit de textielsector waren de vijf grootste klanten van de Franse textielsector in 1995 andere lidstaten. Samen realiseerden deze vijf 51 % van de Franse uitvoer op dit gebied (9).

In het eerste semester van 1996 was 62 % van de Franse uitvoer van textiel en kleding bestemd voor de Gemeenschap, die 52 % van de invoer voor haar rekening nam (10).

V

De Commissie is van oordeel, dat de strijd voor werkgelegenheid een belangrijke prioriteit is in de Gemeenschap en dat voor het welslagen van die strijd een betere integratie nodig is van het macro-economische beleid en het industriebeleid van de lidstaten die, evenals de Commissie, blijk moeten geven van vindingrijkheid en durf bij het zoeken naar nieuwe oplossingen om de plaag van de werkloosheid te overwinnen.

De goedkeuring van het Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid in 1993 moet tegen deze achtergrond worden gezien en bevestigt dat deze doelstellingen voor de Commissie volstrekte voorrang hebben.

De Commissie heeft herhaaldelijk concrete initiatieven genomen ten gunste van de werkgelegenheid. Met name heeft zij een kaderregeling goedgekeurd betreffende de steun aan verwaarloosde stadsgedeelten (11), richtsnoeren

(8) *Bron:* Eurostat.
(9) Statistiques de l'Association Textiles de France, 22 juli 1996.
(10) *Bron:* L'industrie textile nr. 1280, oktober 1996.

(11) PB C 146 van 14. 5. 1997, blz. 6.

betreffende werkgelegenheidssteun, alsmede een mededeling inzake controle op overheidssteun en vermindering van arbeidskosten ([12]), waarin duidelijk wordt uiteengezet welke soorten overheidsmaatregelen aanvaardbaar zijn om werkgelegenheid te scheppen of in stand te houden zonder de mededinging tussen de lidstaten te vervalsen. De Commissie is van mening dat zij, door voortdurend ervoor te waken dat de lidstaten hun werkloosheidsproblemen oplossen door die van hun partners te vergroten, er blijk van geeft dat volgens haar de nettotoename van arbeidsplaatsen en de duurzame handhaving van de werkgelegenheid binnen de Gemeenschap voorrang moeten krijgen.

De opmerkingen van de Commissie aangaande de omstreden regeling hebben overigens geen betrekking op de doelstellingen die Frankrijk nastreeft inzake de schepping van werkgelegenheid (met name voor jongeren), maar op de wijze waarop het die doelstellingen wil bereiken en de gevolgen van die keuzen. Voorts zij eraan herinnerd, dat tijdens de recente bijeenkomsten van de Europese Raad weliswaar lastenverlichting voor de lage lonen en arbeidsverdeling zijn aanbevolen, teneinde arbeidsplaatsen te scheppen, doch dat zulks niet kan gebeuren op een met het Verdrag onverenigbare wijze.

VI

Bij de inleiding van de procedure heeft de Commissie Frankrijk herinnerd aan de opschortende werking van artikel 93, lid 3, van het Verdrag en zijn aandacht gevestigd op de mededeling van de Commissie van 24 november 1983 alsmede op de aan alle lidstaten gezonden brieven van 4 maart 1991, 22 februari en 30 mei 1995, waarin wordt toegelicht dat elke onwettig verleende steun kan worden teruggevorderd.

Bovendien heeft de Commissie Frankrijk verzocht de betrokken ondernemingen onverwijld in kennis te stellen van de inleiding van de procedure en van de mogelijkheid dat zij alle onwettig ontvangen steun zouden moeten terugbetalen.

De Commissie heeft echter vastgesteld dat Frankrijk, ondanks voornoemde opschortende werking, de regeling inzake verlichting van de sociale lasten toch heeft uitgevoerd. Deze regeling is op 1 juni 1996 in werking getreden voor de sectoren textiel en kleding en op 1 juli voor de sectoren leder en schoenen. Frankrijk heeft hierdoor de betrokken steun onwettig gemaakt en de begunstigde ondernemingen in geval van overenigbaarheid blootgesteld aan een mogelijke terugbetaling.

Wat de maatregel zelf aangaat, zijn de overheidsinterventies bij de aanmelding voorgesteld als een „maatregel met horizontale doelstelling, die tijdelijk is en zich in de experimentele fase bevindt in de sectoren textiel, kleding, leder en schoeisel". Tevens werd verduidelijkt dat het om een regeling ging ten gunste van de schepping van werkgelegenheid en van arbeidstijdvermindering.

Om voor de lastenverlichting in aanmerking te komen, dienden de bedrijfstakken collectieve verbintenissen aan te gaan inzake het rechtstreeks (indienstneming van jongeren) of onrechtstreeks (onderhandelingen over arbeidstijdverkorting) scheppen van arbeidsplaatsen en de vertraging van het ritme van ontslagen. De ondernemingen met meer dan 50 werknemers zouden bovendien specifieke verbintenissen met de staat moeten aangaan.

Uit het onderzoek van het Franse antwoord op de brief van de Commissie waarin de inleiding van de procedure werd aangekondigd, is gebleken dat de voor de vier sectoren voorziene lastenverlichting er vooral toe strekte, de uit voornoemde sectorale akkoorden voortvloeiende bijkomende kosten in verband met de herschikking en de vermindering van de arbeidstijd, naar gelang van het geval geheel of gedeeltelijk, te vergoeden. Dit bracht de Commissie ertoe de werkingssfeer van de procedure op 2 oktober 1996 uit te breiden.

In zijn antwoord op dit tweede besluit erkende Frankrijk dat derden moesten worden ingelicht over de nieuwe elementen die het de Commissie had verschaft, doch het betwiste dat de aard van de aangemelde maatregel was gewijzigd. Volgens Frankrijk is de uiteindelijke doelstelling van de regeling nooit veranderd en blijft het doel van deze experimentele maatregelen, ondanks de nieuwe preciseringen, de verdediging van de werkgelegenheid door een herschikking van arbeidstijd.

In het licht van de haar door Frankrijk verstrekte inlichtingen, en met name de tussen de Staat en de betrokken bedrijfstakken gesloten kaderovereenkomsten, kan de Commissie aanvaarden dat de voornaamste doelstelling van de maatregel de verdediging van de werkgelegenheid is. De ter bereiking van dit doel gekozen middelen kan zij echter niet aanvaarden.

VII

Artikel 92, lid 1, van het Verdrag verklaart 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 met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

De betrokken maatregelen tot lastenverlichting zijn bedoeld om de ondernemingen uit vier specifieke bedrijfstakken te ontlasten van uitgaven die voortvloeien uit de normale toepassing van het algemene stelsel van sociale voorzieningen.

De Commissie is van mening, dat de lasten die voor de ondernemingen voortvloeien uit akkoorden die in bepaalde sectoren tussen de sociale partners met het oog op een arbeidstijdherschikking of met andere oogmerken zijn gesloten, en die aanleiding geven tot loonsverhogingen of tot betaalde vakantiedagen boven hetgeen wettelijk is voorgeschreven, lasten vormen die normaal met eigen middelen moeten worden betaald. Dat deze

([12]) PB C 1 van 3. 1. 1997, blz. 10.

lasten voortvloeien uit het feit dat de tussen de sociale partners gesloten akkoorden de ondernemingen verplichtingen opleggen die verder gaan dan wettelijk is voorgeschreven, doet aan deze zienswijze geen afbreuk. Derhalve is de Commissie van oordeel dat deze overheidsmaatregel in dit verband door zijn aard zelf en in zijn geheel als staatssteun moet worden beschouwd.

Volgens vaste praktijk van de Commissie waaraan het Hof van Justitie in een recente zaak ([13]) heeft herinnerd, worden tegemoetkomingen van de staat ten gunste van bepaalde ondernemingen of producties als steunmaatregelen aangemerkt, ook al dienen zij ertoe om door de betrokken onderneming vrijwillig voor haar rekening genomen kosten te financieren ([14]).

In het kader van de procedure en in antwoord op met voornoemde bezwaren gelijklopende opmerkingen van derden, heeft Frankrijk erop gewezen dat het nodig was het geblokkeerde proces van dialoog en collectieve onderhandelingen opnieuw leven in te blazen, daar de inzet, namelijk het beleid tot arbeidstijdherschikking en de gevolgen ervan voor de werkgelegenheid, voldoende belangrijk is om staatsingrijpen te rechtvaardigen. De lastenverlichtingen hebben het volgens Frankrijk mogelijk gemaakt, door de vergoeding van de kosten die de arbeidstijdherschikking voor de ondernemingen meebrengt, een dynamiek van collectieve onderhandelingen in gang te zetten waarin de staat een oriënterende en aanmoedigende rol speelt.

De Commissie heeft geen bezwaren tegen de nagestreefde doelstelling, namelijk het scheppen van arbeidsplaatsen en de indienstneming van jongeren, maar tegen dit soort initiatieven (bijdragen van overheidsmiddelen) met het oog op het deblokkeren van voornoemde collectieve onderhandelingen, terwijl dezelfde herschikkingen in de overige lidstaten plaatsvinden of moeten plaatsvinden door middel van sectorale akkoorden zonder overheidssteun.

Daar het begrip steun zich uitstrekt tot tegemoetkomingen van overheidswege die in verschillende vormen de lasten verlichten die normaal op het budget van een onderneming drukken ([15]), moet de betrokken maatregel als een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag worden aangemerkt, ook al strekt deze lastenverlichting ertoe de extra kosten te vergoeden die de ondernemingen als gevolg van de bijdrage van de staat hebben aanvaard.

([13]) Arrest van het Hof van Justitie van 26 september 1996 in zaak C-241/94 (Kimberly Clark Sopalin), Jurisprudentie 1996, blz. I-4551.

([14]) Bovendien heeft de Commissie in haar Beschikking 80/932/EEG van 15 september 1980 betreffende het stelsel van de gedeeltelijke fiscalisatie van werkgeversbijdragen aan het stelsel van ziekteverzekering in Italië (PB L 264 van 8. 10. 1980, blz. 28), vastgesteld dat, ofschoon de algemene omstandigheden waarin de ondernemingen hun bedrijf uitoefenen weliswaar per land van de Gemeenschap kunnen verschillen, een lidstaat niet een speciaal onderdeel van deze algemene omstandigheden kan afzonderen en niet door steunmaatregelen de daaruit voor zijn ondernemingen ten opzichte van hun concurrenten in de andere lidstaten voortvloeiende bijkomende kosten mag compenseren.

([15]) Arrest van het Hof van Justitie van 15 maart 1994 in zaak C-387/92, (Banco Exterior de España), Jurisprudentie 1994, blz. I-877.

Bovendien heeft het Hof van Justitie verklaard ([16]) dat noch het eventuele fiscale karakter van een maatregel tot defiscalisering van de sociale lasten, noch het eventuele sociale doel van de maatregel, noch het feit dat de nationale bedrijven ten opzichte van hun voornaamste concurrenten zouden worden benadeeld indien de defiscalisering niet zou plaatsvinden, voldoende is om de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag uit te sluiten.

Frankrijk heeft herhaaldelijk aangevoerd, dat de betrokken regeling inzake lastenverlichting een algemene maatregel is waartoe het bij wijze van experiment heeft besloten in alle bedrijfstakken waar meer dan 70 % van het aantal werknemers minder dan anderhalve keer het minimumloon ontvangt. In de praktijk heeft de betrokken maatregel enkel betrekking op de vier vermelde sectoren en dit slechts voor een duur van 18 maanden, zodat de Commissie van mening is dat het hier gaat om een gerichte interventie om problemen op te lossen die evenzeer conjunctureel zijn.

Frankrijk heeft niet aangetoond dat de lastenverlichting in de vier betrokken sectoren wordt gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het algemene stelsel van sociale voorzieningen.

Wat betrek de door Frankrijk aangevoerde noodzaak om op dit vlak in etappes te werk te gaan, eerst op experimentele wijze en vervolgens op meer algemene wijze, zowel om de werking van de regeling te onderzoeken als gezien de beperkte financiële middelen, heeft de Commissie haar standpunt terzake reeds uiteengezet in haar Beschikking 80/392/EEG ([17]). De Commissie heeft dit standpunt opnieuw ingenomen in haar Beschikking 96/542/EG ([18]) inzake experimentele maatregelen ter ondersteuning van de productie en de werkgelegenheid in de schoenindustrie in Italië.

Het experimentele karakter doet geen afbreuk aan de sectorale aard van de maatregel. Overheidsmaatregelen ter financiering van dergelijke kosten, die de ondernemingen vrijwillig op zich nemen, zouden enkel aan de kwalificering als steun kunnen ontsnappen indien discriminatie, inzonderheid op sectorieel vlak, ontbreekt.

Het is vaste rechtspraak dat artikel 92, lid 1, geen onderscheid maakt naar de oorzaken of de doeleinden van de overheidsmaatregelen, doch de steunmaatregelen definieert op basis van hun gevolgen. Het is bijgevolg noodzakelijk na te gaan of de ingevoerde regeling de mededinging vervalst en de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

In de onderhavige zaak worden de ondernemingen in deze sector door de verlichting van de sociale lasten in een gunstigere situatie geplaatst dan die van hun concurrenten die arbeidstijdherschikkingen of soortgelijke maatregelen uitvoeren of zullen moeten uitvoeren zonder

([16]) Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974 in zaak C-173/73, (Italië/Commissie), Jurisprudentie 1974, blz. 709.

([17]) Zie voetnoot 14.

([18]) PB L 231 van 12. 9. 1996, blz. 23.

ondersteuning van de overheid. Meer in het algemeen gelden deze overwegingen ook voor ondernemingen die in andere lidstaten zonder overheidssteun de productie zouden rationaliseren om aan de internationale concurrentie het hoofd te bieden.

Gelet op de aanpassingsmoeilijkheden die de sectoren textiel, kleding, schoeisel en leder thans in de gehele Gemeenschap kennen, en de sterke concurrentie, zowel binnen de Gemeenschap als ten opzichte van de rest van de wereld, kan de steun ook de voorwaarden van het handelsverkeer wijzigen op een met het gemeenschappelijke belang strijdige wijze. Daar alle communautaire ondernemingen in de betrokken sectoren min of meer soortgelijke problemen ondervinden, bestaat er bovendien een duidelijk gevaar dat de steunmaatregelen ertoe bijdragen de problemen van de ene naar de andere lidstaat over te brengen. Zulks wordt bevestigd door de talrijke negatieve reacties die in dit geval werden ontvangen.

In dit verband volstaat de opmerking dat in de kledingsector de arbeidsloonkosten kunnen oplopen tot 80 % van de productiekosten. Men kan zich gemakkelijk voorstellen dat een wijziging van de arbeidsloonkosten belangrijke gevolgen kan hebben als gevolg van het door Frankrijk toegepaste plan. Het is veelbetekenend dat, volgens een van de in de procedure tussengekomen derden, het jaarlijkse steunbedrag (2,1 miljard FRF waarvan ongeveer 40 % ten goede zou komen aan de textielsector) hoger zou zijn dan de jaarlijkse winst van de Duitse textielsector in zijn geheel.

In zijn arrest van 2 juli 1974 in zaak 173/73 (Italië/Commissie) ([19]), heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat, aangezien de verlichting van de sociale lasten verlagend werkt op de arbeidskosten en aangezien de sector die deze steun ontvangt, concurreert met ondernemingen in de andere lidstaten, de verlaging van de productiekosten van deze industrietak door de verlichting van de sociale lasten onvermijdelijk het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Dit standpunt bevestigt de analyse van de Commissie in diezelfde zaak, dat in een markt met een omvangrijk handelsverkeer iedere steunmaatregel, ongeacht het bedrag of de intensiteit ervan, de normale mededinging vervalst of dreigt te vervalsen zodra de begunstigde ondernemingen staatssteun ontvangen die hun concurrenten niet krijgen.

Mitsdien moet worden geconcludeerd, dat de in het textielplan voorziene maatregelen inzake lastenverlichting binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag vallen.

Om de hiervoor uiteengezette redenen is de Commissie van mening dat de inbreng van overheidsmiddelen ten gunste van de genoemde sectoren uit hun aard zelf en in hun geheel staatssteun vormen in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag. Het is dus niet nodig de voorgestelde berekeningen in detail te onderzoeken.

Het volstaat om er, subsidiair, op te wijzen, dat Frankrijk zich ten bewijze van de neutraliteit van de omstreden regeling baseert op eigen statistische gegevens en dat deze gegevens grotendeels gemiddelden zijn ([20]), hetzij op het niveau van de betrokken sector, hetzij op het niveau van de Franse industrie als geheel. Hierbij komt nog, dat bepaalde gegevens betreffende de sectoren leder en kleding aan de Commissie zijn medegedeeld in de vorm van totalen, terwijl deze voor de sector schoeisel eenvoudigweg ontbreken.

Om in deze omstandigheden te verklaren dat de omstreden regeling neutraal is, vormt een bijzonder onzekere bewering. Een in de procedure tussengekomen derde heeft bijvoorbeeld gewezen op het geval van een Frans textielbedrijf ([21]) met meer dan 100 werknemers, dat naar eigen raming ingevolge de betrokken lastenverlichting 8 % heeft kunnen besparen op de loonmassa, waardoor zijn kostprijs kon worden verminderd.

Een andere bron ([22]) vermeldt een bijeenkomst op 23 januari 1997 van het waarnemingsorgaan dat in Frankrijk in het leven is geroepen om het textielplan te volgen, en waar een eerste cijferbalans van de maatregelen is opgemaakt. Volgens genoemde bron kwamen de lastenverminderingen van de lage lonen voor de bij het plan betrokken ondernemingen neer op een gemiddelde verlaging van de totale loonmassa met 10 tot 12 %.

Zelfs indien gemiddelde winsten tussen 10 en 12 % op het geheel van de loonmassa overdreven kunnen lijken, blijken uit die gegevens aanzienlijke schommelingen ten opzichte van de voorgaande tabellen. Hieruit valt af te leiden dat er een groot aantal ondernemingen is waarvan de loonstructuur sterk verschilt van de voornoemde gemiddelden en waarvoor het positieve effect van de steun aanzienlijk hoger is.

Bovendien stelt de Commissie vast, dat Frankrijk in zijn berekeningen geen rekening houdt met de rechtstreekse gevolgen van de regeling, met name niet met het positieve effect voor de concurrentiekracht, wat had moeten gebeuren.

Het is redelijk ervan uit te gaan, dat een nieuwe arbeidsorganisatie, in de zin van een betere afstemming van de middelen van de onderneming op de omstandigheden en specifieke kenmerken van de markt, het mogelijk maakt de efficiëntie van de onderneming te vergroten. Dit is een rechtstreeks gevolg van de regeling die geen aanleiding tot enige kritiek zou zijn indien zij niet zou voortvloeien uit een overheidsmaatregel die onder artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag valt.

([19]) Zie voetnoot 16.

([20]) Dit heeft tot gevolg dat de gevolgen van de beschreven maatregelen worden verzacht, hetwelk geen exact beeld geeft van de realiteit van de betrokken Franse ondernemingen.

([21]) Journal du textile nr. 1472 van 28 oktober 1996.

([22]) Le Monde van 25 januari 1997.

In een thans door de Commissie onderzochte zaak betreffende de herstructurering van een textielonderneming met 248 werknemers (steunmaatregel N 731/96 „La Lainière de Roubaix"), verklaart Frankrijk dat de toepassing van het textielplan een verhoging van het concurrentievermogen met ongeveer 5 % mogelijk zal maken, dankzij een beter gebruik van het productieapparaat (dus een productiviteitsverbetering). Dit lijkt ook de resultaten van het Oostenrijkse experiment te bevestigen volgens welke de grotere concurrentiekracht ruimschoots opweegt tegen de kosten van de arbeidstijdherschikking.

Hoe het ook zij, de Commissie is van mening, dat door de onzekere aard van de beschikbare gegevens, die niet steeds representatief zijn voor de werkelijke situatie van de ondernemingen, en doordat geen rekening is gehouden met alle elementen die invloed op de onderneming hebben (uit de lastenverlichting voortvloeiende voordelen, kosten van de arbeidstijdherschikking en grotere concurrentiekracht ingevolge die herschikking), de neutraliteit van de Franse regeling niet kan worden aangetoond.

VIII

Gelet op de hierboven uiteengezette redenen, is de Commissie van oordeel, dat de verlichting van de lasten op de lonen van maximaal 1,5 keer het minimumloon, op de manier waarop deze wordt toegepast, als staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag moet worden aangemerkt. Daarom moet worden onderzocht of die steun in aanmerking komt voor een van de in artikel 92 van het EG-Verdrag voorziene uitzonderingen.

De uitzonderingen van artikel 92, lid 2, zijn niet van toepassing, daar het hier niet gaat om steun aan individuele verbruikers of steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen en evenmin om steun aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland.

De uitzondering van artikel 92, lid 3, onder a), is niet van toepassing aangezien de betrokken regeling voor het hele Franse grondgebied geldt.

De uitzondering van artikel 92, lid 2, onder b), is evenmin van toepassing, omdat Frankrijk niet heeft aangetoond, dat de verlaging van de sociale lasten van de ondernemingen in de betrokken sectoren noodzakelijk is om een ernstige verstoring in de economie van Frankrijk op te heffen.

De uitzondering van artikel 92, lid 3, onder d), komt niet in aanmerking, omdat de steun niet strekt tot de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed.

Overigens heeft Frankrijk de bovengenoemde uitzonderingen op geen enkel ogenblik aangevoerd, aangezien het steeds heeft volgehouden dat het karakter van de maatregel en de nagestreefde doelstelling bestonden in de verdediging van de werkgelegenheid door herschikking van de arbeidstijd.

De omstreden steunmaatregel is een sectorale steun, gericht op het in stand houden en scheppen van arbeidsplaatsen. Hij moet derhalve worden beoordeeld in het licht van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun (hierna: „richtsnoeren" genoemd), teneinde vast te stellen of de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder c), van toepassing is.

Steun voor het behoud van de werkgelegenheid ([23]) is verwant met productiesteun en kan slechts door de Commissie worden toegestaan in het geval van natuurrampen of andere uitzonderlijke gebeurtenissen, in streken die in aanmerking komen voor de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder a), in het kader van de redding van of het opstellen van een herstructurerings- of omschakelingsplan voor een onderneming in moeilijkheden. Steun tot behoud van de werkgelegenheid kan worden verleend door middel van algemene maatregelen.

Op geen enkel ogenblik heeft Frankrijk aangetoond dat de beoogde steunmaatregelen zouden kunnen vallen onder een van de voornoemde gevallen. De steun kan dus niet worden toegestaan op grond van de richtsnoeren.

Wat betreft de steun die de schepping van werkgelegenheid beoogt, verklaart de Commissie in punt 23 van deze richtsnoeren het volgende: „Ook werkgelegenheidssteun die beperkt is tot één of enkele gevoelige sectoren welke met overcapaciteit kampen of in een crisis verkeren, is meestal van dien aard, dat de Commissie deze terughoudender moet behandelen dan steun voor het scheppen van werkgelegenheid die voor alle economische sectoren openstaat.

Sectorale steun bevoordeelt namelijk de betreffende sectoren, die een concurrentievoordeel krijgen ten opzichte van bedrijven uit andere lidstaten. Steun die leidt tot lagere loon- of productiekosten voor een hele of verschillende productiesectoren, stelt deze sectoren in staat, zowel op nationaal niveau als op het niveau van de intra- en extracommunautaire export, hun marktaandeel ten koste van hun concurrenten te vergroten met alle mogelijke negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid in genoemde sectoren in de andere lidstaten. Dit heeft tot gevolg dat de beschermende werking van de steun voor de betreffende sector of sectoren, met name wanneer deze in een crisis verkeren, en de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid in de concurrerende sectoren uit de andere lidstaten meestal groter zijn dan het gemeenschappelijke belang van actieve maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid. Normaal gesproken kan de Commissie deze steun dus niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwen.".

([23]) Richtsnoeren, punt 22.

Zoals uit punt 23 van de voornoemde richtsnoeren blijkt, vindt de Commissie het noodzakelijk een strenge houding aan te nemen ten aanzien van sectorale steun, zelfs wanneer deze bestemd is voor de schepping van werkgelegenheid, om op tijd te voorkomen dat deze steunverlening escaleert en daardoor het begrip interne markt op losse schroeven komt te staan.

Tot op heden heeft Frankrijk geen gegevens verstrekt waaruit blijkt dat de betrokken vier sectoren niet beantwoorden aan de sectorale kenmerken die in het voornoemde punt 23 worden opgesomd. De vier betrokken sectoren kennen in de hele Gemeenschap een crisissituatie en overcapaciteit.

Deze sectoren moeten voorts worden aangemerkt als gevoelige sectoren in de zin van de richtsnoeren. Alle communautaire producenten ondervinden immers een zeer sterke druk van de invoer uit derde landen, de werkgelegenheid verkeert in die sectoren in alle lidstaten in een moeilijke situatie, het intracommunautaire handelsverkeer is aanzienlijk en speelt voor de vier betrokken Franse sectoren een essentiële rol, zowel wat bevoorrading als afzet betreft.

Bijgevolg kunnen deze steunmaatregelen niet worden geacht de ontwikkeling te bevorderen, noch vanuit communautair oogpunt, noch vanuit het standpunt van een bepaalde lidstaat. De sectorale maatregel kan immers het bestaande evenwicht tussen de lidstaten, die alle dezelfde problemen kennen, verstoren.

In hetzelfde punt 23 van de richtsnoeren wordt het volgende opgemerkt: „Werkgelegenheidssteun die leidt tot de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen in opkomende marktsegmenten of subsectoren met goede werkgelegenheidsvooruitzichten kan daarentegen eerder door de Commissie worden aanvaard". Opnieuw zijn er geen inlichtingen verstrekt waaruit blijkt dat de onderhavige vier sectoren aan deze omschrijving voldoen. Bovendien gaat het niet om bepaalde activiteiten, doch om vier sectoren in hun geheel.

Dit negatieve standpunt van de Commissie ten opzichte van werkgelegenheidssteun die is gericht op bepaalde bedrijfstakken, is overigens herhaald in de mededeling van de Commissie inzake de controle op staatssteun en vermindering van arbeidskosten ([24]).

Er zij aan herinnerd dat de Commissie in haar mededeling betreffende de „de minimis"-steun ([25]) heeft vastgesteld, dat het maximumbedrag van 100 000 ecu over een periode van drie jaar een drempel vormt, waaronder artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag niet toepasselijk is en de steun niet meer overeenkomstig artikel 93, lid 3, behoeft te worden aangemeld.

De Commissie heeft echter de toepassingsvoorwaarden van deze regel vastgesteld, bijvoorbeeld die betreffende de controle, die moet verzekeren dat de vastgestelde drempel bij „de minimis"-steun in geval van cumulatie van verschillende steunmaatregelen ten behoeve van eenzelfde begunstigde, in acht wordt genomen en die betreffende de omzetting in subsidie-equivalent van steun die in andere vorm dan subsidies wordt toegekend. Die „de minimis"-regel is voornamelijk van belang voor kleine en middelgrote ondernemingen, maar geldt ongeacht de grootte van de begunstigde ondernemingen.

Derhalve kunnen de betrokken steunmaatregelen niet in aanmerking komen voor de uitzonderingen van de richtsnoeren en zijn zij onverenigbaar met het Verdrag, voor het gedeelte dat niet onder de „de minimis"-regel valt. Bovendien is die steun onwettig daar Frankrijk de maatregelen ten uitvoer heeft gelegd voordat de Commissie zich hierover heeft kunnen uitspreken, ondanks de opschortende werking van artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag. De steun is dus ook onverenigbaar met de goede werking van de EER-Overeenkomst.

Ten slotte is de Commissie van mening dat de onwettige en met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun moet worden teruggevorderd teneinde de economische gevolgen ervan op te heffen en terug te komen tot de voordien bestaande toestand,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De verlaging van de sociale lasten voor de werkgevers, ingevoerd in het kader van het „Plan textile" bij artikel 99 van wet nr. 96-314 van 12 april 1996 houdende verschillende economische en financiële maatregelen en bij decreet nr. 96-572 van 27 juni 1996 betreffende de degressieve vermindering van de werkgeversbijdrage voor de sociale zekerheidsregelingen in de textiel-, kleding-, leder- en schoenindustrie, vormt onwettige steun voor het gedeelte dat niet onder de „de minimis"-regel valt, voorzover zij ten uitvoer is gelegd alvorens de Commissie hierover overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag een uitspraak heeft gedaan.

De steun is bovendien, voor het gedeelte dat niet valt onder de „de minimis"-regel die een drempel vaststelt van 100 000 ecu over drie jaar, overeenkomstig artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en hij komt niet in aanmerking voor toepassing van een van de uitzonderingen van artikel 92, leden 2 en 3, van het EG-Verdrag en artikel 61, leden 2 en 3, van de EER-Overeenkomst.

([24]) PB C 1 van 3. 1. 1997, blz. 10.
([25]) PB C 68 van 6. 3. 1996, blz. 9.

Artikel 2

Frankrijk treft onverwijld de passende maatregelen om een einde te maken aan de toekenning van de in artikel 1 bedoelde lastenverlaging, voorzover het totale bedrag van de bedoelde verlaging niet onder de in dat artikel genoemde „de minimis"-regel valt.

Frankrijk treft de passende maatregelen om de terugvordering te verzekeren van de onwettig toegekende steun in de zin van artikel 1. De terugbetaling geschiedt overeenkomstig de procedures en bepalingen van de Franse wetgeving, met rente tot de dag van de daadwerkelijke terugbetaling, berekend tegen de rentevoet die op die dag werd gehanteerd voor de berekening van het nettosubsidie-equivalent van de regionale steun in Frankrijk.

Artikel 3

Frankrijk deelt de Commissie binnen twee maanden na kennisgeving van de onderhavige beschikking mede welke maatregelen het heeft getroffen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 9 april 1997.

Voor de Commissie

Karel VAN MIERT

Lid van de Commissie