JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
7 päivänä toukokuuta 1996 *

1. Ranska vaatii esillä olevassa asiassa komission tekemän sellaisen päätöksen kumoamista, jossa todetaan, että valtion osallistuminen rakennemuutoksesta aiheutuvien irtisanomis- ja uudelleensijoittamiskulujen maksamiseen oli valtion tukea, vaikka kulut oikeuttivatkin EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaiseen poikkeukseen. Ranska väittää, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että tuen olemassaolo voitiin todeta yksin sillä perusteella, että kyseisten yritysten kanssa oli neuvoteltu tueksi väitettyjen toimenpiteiden perustana olevista sopimuksista ja että toimenpiteistä aiheutuvat kulut saattoivat vaihdella. Yleisemmin ottaen Ranska väittää, että kyseessä olevat toimenpiteet, joita sen mukaan sovelletaan asianomaisten yritysten oikeudellisesta muodosta, koosta, sijainnista ja toiminnan alasta riippumatta, ovat yleisiä toimenpiteitä, joilla ei suosita tiettyjä yrityksiä tai tiettyjen tavaroiden tuotantoa ja joista hyötyvät ainoastaan taloudellisen rakennemuutoksen piiriin kuuluvat työntekijät.

2. Ranska väittää toissijaisesti, että komissio on muuttanut suhtautumistaan kyseessä olevan kaltaisiin toimenpiteisiin ja että sen nykyisestä lähestymistavasta aiheutuu työllisyyspoliittisesti haitallisia seurauksia.

* Alkuperäinen kieli: englanti.

Perustamissopimuksen määräykset

3. Perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

4. Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdassa luetellaan useita tukimuotoja, joita voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina, kuten esimerkiksi

"c) [tuki] tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla — —"

5. Perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa — — ."

Kansallinen lainsäädäntö

6. Ranskan *code du travail*'n mukaan työnantajalla on velvollisuus maksaa irtisanomiskorvausta ja toteuttaa tiettyjä uudelleensijoittamista edistäviä vähimmäisjärjestelyjä, jos työntekijät irtisanotaan laissa säädetyistä taloudellisista syistä. [1]

7. Laissa asetetaan lisäksi sellaiselle yritykselle, jonka palveluksessa on vähintään 50 työntekijää ja joka aikoo irtisanoa 30 päivän kuluessa vähintään 10 työtekijää, velvollisuus laatia henkilöstöä koskeva sosiaalinen suunnitelma. [2] Tämä suunnitelma on toimitettava hallinnollisille viranomaisille, jotka voivat tehdä ehdotuksia suunnitelman täydentämiseksi tai muuttamiseksi ottaen huomioon yrityksen taloudellisen tilanteen. Suunnitelmassa on pyrittävä välttämään irtisanomisia tai rajoittamaan niiden määrää sekä toteutettava toimenpiteitä edellä mainittujen vähimmäisjärjestelyjen lisäksi niiden työntekijöiden uudelleensijoittamisen helpottamiseksi, joiden irtisanomista ei voida välttää. Laissa ei edellytetä mitään erityistä toimenpidettä, joka olisi sisällytettävä henkilöstöä koskevaan sosiaaliseen suunnitelmaan, vaikka siinä [3] mainitaankin mahdollisista toimenpiteistä esimerkkeinä ohjelma, joka koskee työntekijän sijoittamista uuteen työpaikkaan yrityksessä tai sen ulkopuolella, koulutusohjelma, uusien toimintamuotojen luominen sekä työajan lyhentämistä ja uudelleenjärjestämistä koskevat toimenpiteet.

8. Henkilöstöä koskevaan sosiaaliseen suunnitelmaan sisällytettävinä toimenpiteinä voi olla tietyntyyppisiä järjestelyjä, joita valtio voi rahoittaa säädetyissä rajoissa yrityksen ja valtion toimielimen, Fonds National de l'Emploin (FNE), välisen sopimuksen mukaisesti. Ranskan hallituksen mukaan tärkeimmät henkilöstöä koskevaan sosiaaliseen suunnitelmaan sisällytettävät FNE:n kanssa tehtävät sopimukset kuuluvat kolmeen laajaan ryhmään.

9. Ensinnäkin on sopimuksia, joiden tarkoituksena on edistää irtisanomisen vaihtoehtoja, eli muun muassa *lyhennettyä työaikaa* (*osittainen työttömyys*) ja *osa-aikatyötä koskevat sopimukset*, joiden mukaan valtio maksaa osan niille työntekijöille maksettavasta korvauksesta, joiden työaikaa lyhennetään tai jotka siirtyvät osa-aikatyöhön.

1 — L 122-9, L 321-1, L 321-5 ja L 321-14 §.
2 — *Code du travail*'n L 321-4-1 §.
3 — L 321-4-1 §.

10. Toiseksi on sopimuksia, joilla pyritään parantamaan työntekijöiden mahdollisuuksia löytää uusi työpaikka. Niihin kuuluvat *sopimukset uudelleensijoittamisyksiköistä*, joita perustetaan avustamaan työntekijää työnhaussa ja joista yritykset rahoittavat pääosan valtion osallistuessa rahoitukseen; *uudelleenkoulutusvapaata koskevat sopimukset*, joiden mukaan työntekijöille annetaan osittain palkallista uudelleenkoulutusvapaata valtion maksaessa osan koulutusvapaan aikana työntekijälle suoritettavasta lakisääteisestä korvauksesta; *väliaikaista avustusta koskevat sopimukset*, joiden mukaan valtio maksaa osan palkan erotuksesta työntekijälle, joka ottaa vastaan huonommin palkatun uuden työn; ja *uuteen työpaikkaan sijoittamista koskevat sopimukset*, joiden mukaan valtio korvaa osan tietyistä toiselta paikkakunnalta työpaikan löytävälle työntekijälle aiheutuvista kustannuksista.

11. Kolmanneksi on sopimuksia, joiden mukaan vanhemmat työntekijät voivat siirtyä varhennetulle eläkkeelle välittömästi tai asteittain. Tällaisiin sopimuksiin kuuluvat *FNE:n erityisavustusta koskevat sopimukset*, joiden mukaan valtio maksaa osan lähellä eläkeikää olevien työntekijöiden erityisavustuksista siihen saakka, kunnes he voivat saada täyden eläkkeen, ja *asteittaista varhaiseläkettä koskevat sopimukset*, joiden mukaan valtio maksaa osan tällaisten työntekijöiden ennen eläkkeelle jäämistä osa-aikatyöhön siirtymisestä saamasta avustuksesta.

12. *Code du travail*'ssa, jota alemmanasteiset säädökset ja hallinnolliset ohjesäännöt täydentävät, säädetään FNE:n rahoitusosuutta koskevasta laskentaperusteesta kunkin sopimuslajin osalta, ja rahoitusosuutta rajoitetaan määrällisesti ja/tai ajallisesti kussakin tapauksessa; sekä laskentaperuste että rahoitusosuuden enimmäismäärä koskevat kaikkien toiminta-alojen yrityksiä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tiettyjen taloudellisissa vaikeuksissa olevien alueiden hyväksi tehtäviä poikkeuksia, joiden osuus FNE:n rahoitusosuuksien kokonaismäärästä on Ranskan mukaan häviävän pieni.

13. Kutakin sopimusta koskevan rahoitusosuuden laskentatapaan sisältyy useita muuttujia, jotka heijastavat FNE:n sosiaalisia tavoitteita, kuten esimerkiksi yrityksen koko ja sijainti (se, toimiiko yritys tietyllä alueella vai ei). Tietyissä tapauksissa, pääasiallisesti edellä mainituissa ensimmäisessä ja kolmannessa sopimusryhmässä, henkilöstöä koskevan sosiaalisen suunnitelman laatu otetaan huomioon neuvottelutekijänä, ja valtion rahoitusosuudesta määrättäessä otetaan huomioon yrityksen toimet sen suunnitelman yhteydessä, jolla yrityksen irtisanomisuhan alaisten työntekijöiden asemaa parannetaan.

14. Ranskan hallituksen mukaan arvioitaessa yrityksen pyrkimyksiä sekä määritettäessä toimenpiteiden muotoja ja tasoa olennaisia tekijöitä ovat yrityksen koko, sen toimintasäde, kyseessä olevan yksikön ja sellaisten ryhmittymien, joihin mainittu yksikkö kuuluu, taloudellinen ja rahoituksellinen tilanne ja se, luopuuko yritys siitä liiketoiminnasta, jota kyseessä olevat työntekijät toteuttavat, vai jatkaako se tätä liiketoimintaa, sekä se, suljetaanko työpiste kokonaan ja heti vai asteittain.

15. Valtion toimenpiteet voivat usein vaihdella huomattavasti mainittujen tekijöiden perusteella. Ranskan mukaan toisena ääritapauksena on tilanne, jossa vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa oleva yritys voidaan vapauttaa kokonaan rahoitukseen osallistumisesta, ja toisena ääritapauksena taas valtio voi kieltäytyä liittymästä tiettyyn sopimukseen; kieltäytymiset ovat tosin ilmeisesti harvinaisia, ja tuomioistuimet kumoaisivat todennäköisesti tällaiset päätökset, jos niistä valitettaisiin tuomioistuimeen. Näiden kahden ääritapauksen välillä sovelletaan useita eri rahoitusosuuksien arviointiperusteita ja enimmäismääriä sen mukaan, minkälaisesta FNE:n sopimuksesta on kysymys; enimmäismääriä voitaneen kuitenkin muuttaa, jos ne eivät riitä korvausten maksamiseen kaikille kyseessä oleville työntekijöille.

Tosiseikat

16. Kimberly Clark Sopalinilla (jäljempänä "Kimberly Clark"), joka valmistaa ja jalostaa selluvanua, on Sotteville-les-Rouenissa tehdas, jonka palveluksessa vuoden 1993 alkupuolella oli 465 työntekijää. Taloudellisten syiden vuoksi yrityksen oli toteutettava yleinen rakennemuutos, jossa oli tarkoitus siirtyä yksinomaiseen paperinenäliinojen valmistukseen, investoida 80 miljoonaa Ranskan frangia (FRF) pakkaamisen nykyaikaistamiseksi, organisoida tuotanto uudelleen, siirtyä uusiin työmenetelmiin ja pyrkiä irtisanomaan 207 henkilöä. Henkilöstöä koskevan sosiaalisen suunnitelman toteuttamisen kokonaiskulut olivat tältä osin 109 miljoonaa FRF, josta valtio kustansi FNE-sopimusten perusteella noin 25 prosenttia eli 27 miljoonaa FRF. Komissiolle ei annettu aiottua tukea tiedoksi millään tavalla 93 artiklan 3 kohdan perusteella.

17. Komissio kirjoitti Ranskan viranomaisille 4.8.1993 ja pyysi tietoja, jotta se voisi arvioida toimenpiteitä perustamissopimuksen valtion tukea koskevien määräysten perusteella.

18. Ranska vastasi 28.1.1994 toteamalla, että taloudellinen tilanne ja yhtenäismarkkinoiden avaaminen oli johtanut Kimberly Clarkin ryhtymään uudelleenjärjestelyyn, johon kuului rakennemuutos ja erikoistuminen tavoitteena tehdä Kimberly Clarkin liiketoiminnasta kilpailukykyisempi ja varmistaa sen toiminnan jatkuminen. Rakennemuutos käsitti työvoiman supistamisen 207 henkilöllä. Henkilöstöä koskeva sosiaalinen suunnitelma vastasi "laissa ja muissa säädöksissä asetettuja vaatimuksia, joita sovelleltiin kaikkiin samanlaisiin tilanteisiin". Ranska ilmoitti, että koska tämä huomattavasti paikallista hätää synnyttänyt tapaus oli arkaluontoinen, viranomaiset olivat vaatineet Kimberly Clarkilta enemmän kuin mitä tavallisesti vastaavassa tilanteessa olisi vaadittu erityisesti FNE:n toimenpiteisiin nähden; Ranska totesi, että työntekijät hyötyivät toimenpiteistä kokonaisuudessaan ja että yritys puolestaan toteutti suuria investointeja tehtaan toiminnan jatkumisen varmistamiseksi.

19. Komissio pyysi lisäselvityksiä 4.2.1994 päivätyllä kirjeellä, jotta se voisi arvioida, olivatko toimenpiteet yhteismarkkinoille soveltuvia, ja erityisesti lisäselvityksiä siitä, i) mitkä julkiset viranomaiset olivat rahoittaneet jäljelle jäävän osan suunnitelmasta Kimberly Clarkin maksettua siitä 81 miljoonaa FRF ja minkä lainkohdan perusteella; ii) mitä suunnitelma olisi maksanut Ranskan laissa asetettujen vähimmäisvaatimusten mukaisena; ja iii) velvoittivatko "laissa ja muissa säädöksissä asetetut vaatimukset, joita sovellettiin kaikkiin samanlaisiin tilanteisiin", kaikkia työvoimaansa supistavia yrityksiä.

20. Ranska vastasi 10.3.1994, että i) Kimberly Clarkin saama tuki [huom.] oli myönnetty valtion varoista rahoitettujen FNE-sopimusten yhteydessä; että ii) Kimberly Clarkin tapauksessa käytetyt viisi sopimuslajia olivat *uudelleenkoulutusvapaata* ja *uudelleensijoittamisyksikköjä koskevat sopimukset* kyseisten työntekijöiden uudelleenkouluttamisen helpottamiseksi ja uuden työpaikan löytymiseksi muualta, *osa-aikatyötä* ja *lyhennettyä työaikaa koskevat sopimukset* irtisanomismäärien supistamiseksi ja *erityisavustusta koskevat sopimukset* varhennetulle eläkkeelle siirtymisen mahdollistamiseksi; ja että iii) henkilöstöä koskevan sosiaalisen suunnitelman vähimmäiskustannuksia ei voitu vaivatta laskea. Kirjeeseen sisältyi kadehdittavan lyhyt yhteenveto FNE-sopimuksia sääntelevistä lainsäännöksistä ja lausumat siitä, että i) FNE-sopimukset olivat kaikkien niiden yritysten käytettävissä, jotka olivat valmiit aloittamaan valtion kanssa neuvottelut; näissä neuvotteluissa valtio asettaa yrityksille vaatimuksia tietyistä toimista ehtona valtionosuuden maksamiselle ja myöntää tukea [huom.] tapaus tapaukselta riippuen yrityksen taloudellisesta tilanteesta ja tämän itse toteuttamista toimista ja ii) FNE-sopimukset, erityisesti ne, joilla tuetaan varhennetulle eläkkeelle jäämistä, olivat Ranskan valtion eniten suosima keino vaikuttaa yritysten toimintaan ja rajoittaa irtisanomisesta aiheutuvia sosiaalisia seurauksia.

Päätös

21. Komissio ilmoitti Ranskan viranomaisille 27.6.1994 päivätyllä kirjeellään, että FNE:n toimenpiteet olivat valtion tukea. Se huomautti, että Kimberly Clarkin rakennemuutos oli toteutettu tarkoituksin parantaa sen kilpailukykyä, että FNE:n sopimuksista neuvoteltiin kyseisen yrityksen kanssa ja että valtion rahoittamat FNE:n rahoitusosuudet määriteltiin tapaus tapaukselta yrityksen taloudellisen tilanteen ja yrityksen omien toimien perusteella. Komissio katsoi, että Kimberly Clarkille myönnetty tuki oli omiaan vääristämään kilpailua muiden vanun, selluloosan ja paperinenäliinojen valmistajien ja jalostajien kanssa ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, ja huomautti, että Kimberly Clarkin liikevaihdosta meni vientiin 15 prosenttia.

22. Komissio päätti kuitenkin soveltaa perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrättyä poikkeusta ottaen huomioon sen, että tuotantokykyä alennettiin rakennemuutoksen yhteydessä ja että

henkilöstöä koskevasta sosiaalisesta suunnitelmasta lienee koitunut hyötyä pääasiallisesti irtisanotuille työntekijöille ja että tuen ulottuvuus oli rajattu.

23. Ranska nosti kanteen 2.9.1994 EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla päätöksen kumoamiseksi.

24. Päätöksen ainoa riitauttamisperuste koski sitä, olivatko FNE:n toimenpiteet Kimberly Clarkin rakennemuutoksen yhteydessä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea. Koska Ranskan pääasiallisen kanneperusteen mukaan se järjestelmä, johon FNE:n rahoitusosuus perustuu, ei ole 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtion tukea, vaan yleinen työntekijöiden hyväksi toteutettava työttömyyden vastainen toimenpide, FNE-menetelmän erityispiirteitä on tarkasteltava sen määrittämiseksi, onko kyseessä yleinen toimenpide. Siinä tapauksessa, että kyseessä on yleinen toimenpide, jota ei toteuteta harkinnanvaraisesti Kimberly Clarkin hyväksi, kyseessä on yksinkertaisesti yleisen toimenpiteen soveltaminen eikä valtion tuki. Jos kuitenkin katsottaisiin, ettei järjestelmä ole yleinen toimenpide, arvioitaessa päätöksen lainmukaisuutta on lisäksi määritettävä, olivatko erityiset Kimberly Clarkin rakennemuutoksen yhteydessä toteutetut toimenpiteet tukea.

Onko FNE:n järjestelmä yleinen toimenpide?

25. Ranskan pääasiallisessa kanneperusteessa on kolme osaa. Ensinnäkin järjestelmä on kaikkien yritysten käytettävissä, eikä sillä siten suosita perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua "jotakin yritystä tai tuotannonalaa". Toiseksi järjestelmän soveltaminen on vapaaehtoista, eikä FNE:n rahoitusosuuksia voida pitää sellaisina, joilla autettaisiin yritystä täyttämään lakisääteiset velvollisuutensa. Lopuksi työntekijät hyötyvät julkisten viranomaisten tuesta, joka on täysin neutraali yrityksen kilpailuaseman kannalta.

Väite, jonka mukaan järjestelmä on kaikkien yritysten käytettävissä

26. Sen kanneperusteensa tueksi, jonka mukaan FNE:n järjestelmä on yleinen toimenpide, Ranskan esittämistä kolmesta väitteestä ensimmäinen on, että järjestelmä on kaikkien yritysten käytettävissä niiden koosta ja asemasta sekä toiminta-alasta tai sijainnista riippumatta ja ettei sillä siten suosita perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua "jotakin yritystä tai tuotannonalaa".

27. Ranska väittää erityisesti, että ne arviointiperusteet, joiden mukaan valtio hyväksyy

yrityksen kanssa tehtävän FNE-sopimuksen tai kieltäytyy siitä, ovat objektiivisia ja että ne on määritelty asiaa koskevassa lainsäädännössä asetetuin edellytyksin. Ranskan mukaan se, että valtion toimenpiteet vaihtelevat, ei sellaisenaan tee näistä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea.

28. Komissio myöntää, että kyseessä olevat toimenpiteet eivät ole alakohtaisia tai alueellisia toimenpiteitä. Se väittää kuitenkin, että jos viranomaiset toteuttavat julkisin varoin kustannettavia toimenpiteitä pikemminkin harkinnanvaraisesti kuin automaattisesti objektiivisten perusteiden mukaisesti, ei voida enää puhua *yleisistä* toimenpiteistä. Koska toimenpiteiden toteuttamiseen — yleisenkin järjestelmän yhteydessä — sovelletaan harkintaa, järjestelmää sovellettaessa on aina kyse yksittäisestä tuen myöntämistä koskevasta tilanteesta. Nämä erityistilanteet voivat vaihdella, vaikkakin tietyissä rajoissa, mikä merkitsee sitä, että eri toimijoita kohdellaan eri tavoin, mikä taas on 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tuen käsitteen ydin.

29. Komissio myöntää, että työllisyyspoliittiset toimenpiteet eivät yleensä ole valtion tukea. Kuitenkin, jos julkisia varoja käytetään yrityksen palkkakulujen pienentämiseksi suoraan (esimerkiksi työhönottopalkkiot) tai välillisesti (esimerkiksi verorasitusta tai sosiaalisia menoja pienentämällä), valtion tuen ja yleisen toimenpiteen välinen ero ei ole enää niin selvä. Sillä perusteella, että päätös tehdään harkinnanvaraisesti, voidaan erottaa ne työllisyyttä edistävät taloudelliset toimenpiteet, jotka ovat omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Harkinnanvaraisuuden perusteella, kuten alakohtaisen tai alueellisen erityiskohtelun perusteellakin, voidaan todeta, että toimenpiteellä saatetaan suosia "jotakin yritystä tai tuotannonalaa".

30. Koska 92 artiklan 1 kohdassa mainitaan tuki, jolla suositaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa, katsotaan tavallisesti, etteivät yleiset toimenpiteet kuulu tämän säännöksen soveltamisalaan. Julkisasiamies Capotortin asiassa 249/81, komissio vastaan Irlanti, [4] esittämä perustelu pitää kiistämättä tavallaan paikkansa, kun hän toteaa, että "on täysin perusteltua puhua yleisestä periaatteesta, jonka mukaan kotimaisille tuotteille maksettavat julkiset tuet ovat kiellettyjä, jos halutaan välttää sellainen ristiriitainen näkemys, että alakohtainen tuki on kielletty mutta että laajempialainen tuki olisi sallittu"; voi kuitenkin olla vaikeata soveltaa tällaista periaatetta, koska toisaalta kielletyn tuen ja toisaalta yleisen sosiaali- ja talouspolitiikan välisestä olennaisesta erosta tulee epäselvä.

31. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 92 artiklan 1 kohdassa ei määritellä valtion toimenpiteitä niiden syyn tai tarkoituksen vaan niiden vaikutusten perusteella. [5]

4 — Asia 249/81, komissio v. Irlanti, tuomio 24.11.1982 (Kok. 1982, s. 4005, erityisesti s. 4031).

5 — Asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974 (Kok. 1974, s. 709, 13 kohta).

Yleisiltä näyttävien järjestelmien vaikutuksena voi itse asiassa olla se, että niillä suositaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa, jolloin ne kuuluvat 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan riippumatta siitä, että ne näyttäisivät yleisiltä.

32. Esimerkiksi asiassa komissio vastaan Ranska [6] katsottiin vientiä varten määritelty edullinen uudelleendiskonttauskurssi tueksi. Ranska oli väittänyt, että tämän kurssin vahvistamisella toteutettiin yleistä rahapolitiikkaa eikä suosittu jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Kuten julkisasiamies Roemer katsoi ratkaisuehdotuksessaan, 92 artiklan 1 kohdan edellytys siitä, että suositaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa "ei merkitse ainoastaan tietylle tuotannonalalle tai maantieteelliselle alueelle annettua tukea vaan myöskin sellaista tukea, jota ei sovelleta kaikkiin yrityksiin jäsenvaltiossa, kuten asianlaita on selvästi vientituen osalta, kun sitä tarkastellaan niiden monien yritysten kannalta, jotka tuottavat yksinomaan kotimaisia markkinoita varten." [7]

33. Samoin asiassa komissio vastaan Italia [8] oli kyseessä sellainen lainsäädäntö, jossa vähennettiin työnantajien sairausvakuutusmaksuja mies- ja naistyöntekijöiden suhteen eri tavalla ja suosittiin siten välillisesti tiettyjä sellaisia tuotannon aloja, joilla oli enemmän nais- kuin miespuolisia työntekijöitä; kyseinen lainsäädäntö todettiin 92 artiklan 1 kohdan vastaiseksi.

34. Molemmissa edellä mainituissa tapauksissa se, että tämä yleiseltä vaikuttava järjestelmä oli mahdollisesti vaikutukseltaan puolueellinen, liittyi erottamattomasti järjestelmän rakenteeseen: ensimmäisessä tapauksessa järjestelmää sovellettiin ainoastaan vientiin ja toisessa tapauksessa järjestelmään sisältyi nimenomainen ero mies- ja naispuolisiin työntekijöihin sovellettavien maksujen määrissä. Siten oli suhteellisen yksinkertaista tunnistaa tiettyjen yritys- tai valmistajaryhmien saama hyöty.

35. Esillä olevassa asiassa tätä mahdollisesti puolueellista vaikutusta ei voida havaita järjestelmän rakenteesta yhtä helposti. Kuten Ranska on todennut, säännökset, joiden perusteella kyseiset toimenpiteet toteutetaan, eivät itse asiassa ole ala- tai aluekohtaisia, mikä on yksi yhteisöjen tuomioistuimen kehittämä arviointiperuste, jolla yleiset toimenpiteet erotetaan tuesta: mikä tahansa yritys, johon asiaa koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan, voi pyrkiä sisällyttämään FNE-sopimukset henkilöstöä koskevaan sosiaaliseen suunnitelmaansa. Se, päättääkö valtio tehdä tällaisia sopimuksia, ja se, mikä on mahdollisten rahoitusosuuksien suuruus tässä yhteydessä, riippuu kuitenkin useista tekijöistä.

36. Niistä selvityksistä, jotka Ranska on komission kanssa käymässään kirjeenvaihdossa ja suullisissa lausumissaan antanut

6 — Yhdistetyt asiat 6/69 ja 11/69, komissio v. Ranska, tuomio 10.12.1969 (Kok. 1969, s. 523).

7 — Ratkaisuehdotuksen s. 554.

8 — Asia 203/82, komissio v. Italia, tuomio 14.7.1983 (Kok. 1983, s. 2525).

järjestelmästä, ilmenee selvästi, että rahoitusosuuksien jakamiseen liittyy suhteellisen paljon harkintaa. Ranska viittaa toistuvasti siihen, että muuttujat, joiden mukaan valtio päättää osuuksistaan, ovat yleisesti joustavia. Ranska toteaa siten esimerkiksi sen, että hallinnolliset viranomaiset voivat tehdä minkä tahansa ehdotuksen henkilöstöä koskevan sosiaalisen suunnitelman täydentämiseksi tai muuttamiseksi ottaen huomioon yrityksen taloudellisen tilanteen; se toteaa myös sen, että valtion toimenpiteitä mukautetaan sekä valtion sosiaalisten tavoitteiden että niiden yrityksen vastattavikseen ottamien ylimääräisten toimien perusteella, joiden tarkoituksena on parantaa irtisanomisuhan alaisten työntekijöiden asemaa; se toteaa lisäksi sen, että FNE-sopimukset ovat kaikkien niiden yritysten käytettävissä, jotka ovat valmiit ryhtymään valtion kanssa neuvotteluihin; näissä neuvotteluissa valtio vaatii rahoitusosuuksiensa vastikkeeksi yritykseltä toimia ja myöntää tukea tapaus tapaukselta ottaen huomioon yrityksen taloudellisen aseman ja tämän itse toteuttamat toimet.

37. Ranska viittaa ohjesääntöihin, joilla määritellään viranomaisten harkintavallan yleiset rajat. Näitä ohjesääntöjä ei ole toimitettu yhteisöjen tuomioistuimelle, ja on kysyttävä, tasoitettaisiinko niilläkään näiden lukuisten muuttujien vaikutuksia, koska ohjesäännöistä on todettu, ettei niillä ole tarkoitusta poistaa tarvetta tutkia kutakin tilannetta yksityistapauksena; ohjesäännöistä voidaan myös poiketa, mikäli se on erityisten olosuhteiden vuoksi perusteltua.

38. On selvää, että FNE voi harkintavaltansa vuoksi toimia "tiettyjen" yritysten hyväksi suostumalla tekemään sopimuksen yrityksen kanssa tai kieltäytymällä siitä taikka muuttamalla rahoitusosuutensa määrää tai vapauttamalla yrityksen rahallisesta osuudestaan. Ranskan hallituksen väite, jonka mukaan FNE-sopimukset, erityisesti ne, joilla edistetään varhennettua eläkkeelle jäämistä, ovat Ranskan valtion suosimia välineitä, joilla vaikutetaan yritysten menettelyyn ja vähennetään irtisanomisten sosiaalisia vaikutuksia, merkitsee sitä, ettei kaikkia yrityksiä välttämättä kohdella samalla tavoin. Toimenpiteet eivät siten välttämättä ole puolueettomasti yrityksen *saatavilla* siitä huolimatta, että järjestelmää periaatteessa sovelletaan kaikkiin toiminnan aloihin ja kaikkiin alueisiin.

Väite, jonka mukaan FNE-sopimukset ovat vapaaehtoisia

39. Sen kanneperusteensa tueksi, jonka mukaan FNE:n järjestelmä on yleinen toimenpide, Ranskan esittämä toinen väite on, että koska FNE-sopimukset ovat vapaaehtoisia, niihin perustuvat maksut eivät ole tukea. Niiden yritysten, joiden velvollisuutena on laatia henkilöstöä koskeva sosiaalinen suunnitelma irtisanomisia suunniteltaessa, ei tarvitse sisällyttää FNE-sopimuksia suunnitelmaan. FNE-sopimusten tarkoituksena on mahdollistaa se, että yritys voi tehdä jotakin lakisääteisten vähimmäisvelvollisuuksiensa lisäksi. Koska FNE-sopimukset eivät ole lakisääteisiä velvollisuuksia, yrityksille niistä aiheutuvat taloudelliset rasitukset ovat vapaaehtoisia, eikä valtio siten auta yritystä täyttämään lakisääteisiä velvollisuuksiaan.

40. Komissio katsoo, että vaikka FNE:n rahoitusosuudet olisivatkin selvemmin tukea, jos niillä autettaisiin yrityksiä täyttämään lakisääteiset velvollisuutensa, se, että FNE-sopimukset ovat vapaaehtoisia, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rahoitusosuuksia ei voitaisi pitää tukena.

41. Mielestäni Ranskan väite on virheellinen useasta syystä.

42. Aluksi valtion rahoitusosuuksia on tarkasteltava siinä laajemmassa yhteydessä, jossa ne esiintyvät: henkilöstöä koskeva sosiaalinen suunnitelma, johon voi kuulua FNE-sopimuksia tai ei, on lakisääteinen velvollisuus tietyissä tilanteissa, ja sen vuoksi tietystä henkilöstöä koskevasta sosiaalisesta suunnitelmasta asianomaiselle yritykselle aiheutuvia kokonaiskustannuksia ei voida katsoa vapaaehtoisiksi. Komissio on varmasti oikeassa tehdessään eron pakollisen henkilöstöä koskevan sosiaalisen suunnitelman, joka merkitsee ylimääräisiä kustannuksia yritykselle, ja niiden vapaaehtoisten FNE-sopimusten välillä, jotka syntyvät FNE:n kanssa käytyjen vapaaehtoisten neuvottelujen tuloksena siten, että yritykselle annetaan mahdollisuus saada valtion varoja henkilöstöä koskevan sosiaalisen suunnitelman tueksi.

43. Toiseksi tuen olennaisena ominaispiirteenä ei missään tapauksessa ole se, että yritystä autettaisiin täyttämään lakisääteinen velvollisuutensa, vaan että yrityksen talousarvioon tavallisesti sisältyviä maksuja kevennetään (ks. asia 30/59, Steenkolenmijnen v. korkea viranomainen [9]). Siltä osin kuin henkilöstöä koskeviin sosiaalisiin suunnitelmiin käytännössä tavallisesti sisältyvät FNE-sopimukset, väite on näin ollen perusteeton. Yleistä käytäntöä koskevien tietojen niukkuudesta huolimatta voidaan tehdä päätelmiä Ranskan 28.1.1994 lähettämässä kirjeessä esittämistä kuvailuista, jotka koskivat Kimberly Clarkin henkilöstöä koskevaa sosiaalista suunnitelmaa esimerkkinä "*samanlaisiin tilanteisiin sovellettavista lain tai asetuksen säännöksistä eli seuraavista toimenpiteistä*", ja tätä seurasi luettelo viidestä käytetystä sopimuslajista, samoin kuin Ranskan kanteessaan esittämästä toteamuksesta, jonka mukaan vuonna 1993 tehtiin noin 15 000 FNE:n erityisavustusta koskevaa sopimusta, joiden piiriin kuului 58 000 työntekijää.

44. On todettava, että Ranska vetoaa muun muassa asiassa Steenkolenmijnen esitettyyn valtion tuen määritelmään; edellä mainittu ilmaisu on lainattu tästä asiasta tarkoituksin osoittaa, että henkilöstöä koskevaan sosiaaliseen suunnitelmaan liittyvät FNE:n toimenpiteet, toteutettaessa yritysten rakennemuutosta, eivät ole oikeuskäytännössä kehitettyjen arviointiperusteiden mukaisia. Ranska lainaa yhteisöjen tuomioistuimen mainitussa asiassa esittämää toteamusta siitä, että tuki

"— — ei käsitä ainoastaan konkreettisia etuuksia, kuten avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, joilla eri muodoissaan kevennetään yrityksen talousarvioon tavallisesti

9 — Asia 30/59, Steenkolenmijnen v. korkea viranomainen, tuomio 23.2.1961 (Kok. 1961, s. 1 ja erityisesti s. 39).

sisältyviä maksuja ja joilla tämän johdosta on — olematta kuitenkaan avustuksia sanan varsinaisessa merkityksessä — avustuksen luonnetta vastaava luonne ja sen vaikutuksia vastaavat vaikutukset".

Tämä toteamus kuitenkin tukee minusta enemmän kuin mikään muu käsitystä, jonka mukaan kyseessä olevat toimenpiteet ovat valtion tukea.

45. Kolmanneksi voidaan väittää, että FNE-sopimusten vapaaehtoinen luonne ei suinkaan estä katsomasta niitä valtion tueksi, vaan päinvastoin tukee tällaista tulkintaa: jos FNE-sopimusten tekeminen on yrityksille vapaaehtoista, on katsottava, että yritykset tekevät näin, koska ne saavat siitä jonkinlaista hyötyä, mikä merkitsee, että kyseessä on tuki.

46. Neljänneksi se, että tuki on vapaaehtoista, ei missään tapauksessa sulje sitä 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Julkisasiamies Darmon totesi asiassa Sloman Neptun seuraavasti: [10]

"Merkitystä ei voida myöskään antaa tältä osin sille seikalle, että toimenpide on vapaaehtoinen. Koska toimenpide on seurausta *tietystä* jäsenvaltion tarkoituksellisesti omaksumasta *käytännöstä*, se seikka, että riidanalaisella säännöksellä annetaan pelkästään mahdollisuus toimenpiteen toteuttamiseen, ei riitä sellaisenaan perusteeksi sen jättämiseksi 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Markkinarakenne ja yhteisön markkinoilla vallitseva kova kilpailu voivat johtaa siihen, että yritykset, jotka voivat päästä tästä edusta osallisiksi, käyttävät tosiasiallisesti lähes kaikki hyväkseen niille näin annettua mahdollisuutta vähentää tuotantokustannuksiaan. Tietylle maantieteelliselle alueelle sijoittautumiseen annettava yritystuki ei myöskään ole luonteeltaan pakollista, ja samalla tavalla ei ole helpompaa määritellä lähtökohtaisesti edunsaajaryhmää tarkasti. Sitä vastoin ei ole kiistetty sitä, että tällaiset toimenpiteet ovat valtion tukea."

47. Lopuksi FNE-sopimusten vapaaehtoisuutta koskevan väitteensä yhteydessä Ranska huomauttaa lisäksi, että valtion taloudellinen osuus FNE-sopimuksissa on usein vähäinen. Vaikka tämä olisikin totta — mikä ei selviä Ranskan antamista järjestelmää koskevista selityksistä väitettä tukevien lukujen puuttuessa —, sillä ei kuitenkaan ole merkitystä määriteltäessä sitä, onko valtion rahoitusosuus tukea. [11]

10 — Yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, Sloman Neptun, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-887, ratkaisuehdotuksen 44 kohta).

11 — Ks. asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959, 43 kohta), jossa lainataan asiaa 730/79, Philip Morris v. komissio, tuomio 17.9.1980 (Kok. 1980, s. 2671) ja asiaa 259/85, Ranska v. komissio, tuomio 11.11.1987 (Kok. 1987, s. 4393).

Väite, jonka mukaan toimenpiteistä hyötyvät pikemminkin työntekijät kuin yritykset

48. Ranskan kolmannen väitteen mukaan nimenomaan työntekijät hyötyvät julkisten viranomaisten tuesta, joka on täysin neutraali yrityksen kilpailuaseman kannalta.

49. Komissio käsittelee tätä väitettä sen kysymyksen yhteydessä, hyötyikö Kimberly Clark kyseisistä erityistoimenpiteistä, mitä taas arvioidaan jäljempänä.

50. Vastauksena yleiseen väitteeseen on todettava kaksi seikkaa.

51. Ensiksi se seikka, että avustuksen välittömiä edunsaajia ovat työntekijät, ei sellaisenaan riitä estämään sitä, että avustus katsottaisiin valtion tueksi: esimerkiksi asiassa Steenkolenmijnen v. korkea viranomainen [12], jossa kaivosalan työntekijöiden saamat julkisista varoista rahoitetut verottomat vuorotyölisät katsottiin hiilikaivosteollisuuden tueksi. On tutkittava avustuksen kokonaisvaikutusta, ja Ranska hyväksyy sen, että irtisanomisuhan alaisten työntekijöiden avustaminen voi olla eduksi yrityksen imagolle ja sen suhteille työntekijöihinsä yleensä. Julkisasiamies Lenz on todennut, että "kyse ei ole siitä ——, onko tiettyä yritystä suosittu suoraan valtion varoilla, vaan pikemmin siitä, onko yritys saanut tietyn edun valtiossa noudatetun järjestelmän perusteella". [13] Tätä seikkaa tutkitaan jäljempänä sen kysymyksen yhteydessä, hyötyikö Kimberly Clark tosiasiassa tässä tapauksessa.

52. Joka tapauksessa sellaiset yritykset, jotka tekevät tietyntyyppisiä FNE-sopimuksia, oletettavasti saavat jotakin suoraa ja jopa määrältään yksilöitävissä olevaa etua siitä, että tietyt työntekijät, jotka ne muuten menettäisivät ja joille olisi maksettava irtisanomiskorvausta, voivat jäädä yrityksen palvelukseen vähennetyllä mutta kuitenkin tuottavalla työpanoksella.

53. Seuraava huomioon otettava seikka on se, että Ranskan väite, jonka mukaan tuki on täysin neutraali yrityksen kilpailuaseman kannalta, vaikuttaa ristiriitaiselta monien sen kirjelmissään samoin kuin sen aikaisemmin komission kanssa käymässä kirjeenvaihdossa esittämien huomautusten kanssa, erityisesti i) sen kanssa, että FNE-sopimukset ovat Ranskan valtion eniten suosima keino vaikuttaa yritysten menettelyyn ja rajoittaa irtisanomisesta aiheutuvia sosiaalisia seurauksia, ja ii)

12 — Mainittu edellä alaviitteessä 9.

13 — Asia 102/87, Ranska v. komissio, tuomio 13.7.1988 (Kok. 1988, s. 4067, ratkaisuehdotuksen 22 kohta).

sen kanssa, että se myöntää, että valtion toimenpiteet vaihtelevat riippuen yrityksen tilanteesta ja rakennemuutoksen yhteydessä irtisanomisten välttämiseksi yrityksen toteuttamista toimista. Nämä huomautukset merkitsevät sitä, ettei tuki ole neutraali yrityksen suhteen, jolloin se voi vaikuttaa kilpailuun ja kauppaan.

54. Ehkä kannattaa todeta, että se seikka, että FNE-sopimusten mukaisten valtion rahoitusosuuksien maksamisen ehtona voidaan vaatia asianomaisen yrityksen toteuttavan tiettyjä toimia, ei estä pitämästä valtion rahoitusosuuksia tukena. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin onkin käyttänyt ilmaisua "vastikkeeton etu" määritellessään valtion tukea [14], ilmaisu vastaa kansallisen tuomioistuimen kyseisessä asiassa esittämän kysymyksen muotoilua. Tästä lähtien yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tukea koskevien perustamissopimuksen määräysten soveltamisalaan kuuluvaksi sellaisen rakennemuutosta varten myönnetyn taloudellisen tuen, johon sisältyy yrityksen sitoumus toteuttaa tiettyjä toimia (mainitussa asiassa toiseen tuotantolajiin siirtyminen). [15]

55. Ei ole mitään syytä olettaa, että FNE-järjestelmän taustalla olevat tavoitteet eivät olisi hyväksyttäviä. Sitä vastoin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, kuuluuko toimenpide 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, määritetään pikemmin toimenpiteen vaikutusten perusteella kuin sen syiden tai tavoitteiden perusteella; lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erityisesti toimenpiteen sosiaaliseksi väitetty tavoite ei riitä sen perusteeksi, että toimenpide jätetään artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. [16] Asianlaita voi nimittäin olla niin, että rahoitusosuuksia maksetaan tasapuolisesti aloittain ja yrityksittäin, mutta näin ei välttämättä eikä edes luultavasti ole, kun otetaan huomioon harkinnanvaraisuus esillä olevassa asiassa. On siten mahdotonta katsoa, että FNE-järjestelmä olisi yleinen järjestelmä.

56. Lopuksi on mainittava Ranskan väite, jonka mukaan ei ole mahdollista antaa komissiolle tiedoksi jokaista suunniteltua FNE:n toimenpidettä sen aikataulun vuoksi, jossa henkilöstöä koskevat sosiaaliset suunnitelmat toteutetaan. Jos katsotaan, että FNE-järjestelmä merkitsee pikemminkin järjestelmää, jonka yhteydessä tukea myönnetään, eikä yleistä toimenpidettä, on selvää, että perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa asetetaan Ranskalle velvollisuus antaa komissiolle tieto suunnitellusta toimenpiteestä. Menettelylliset vaikeudet kansallisella tasolla eivät voi oikeuttaa perustamissopimuksessa asetettujen velvollisuuksien laiminlyöntiä, mistä olisi kyse, jos Ranska jättäisi ilmoittamatta aiotun toimenpiteen. Jos Ranska ei halua antaa tietoa kustakin toimenpiteestä erikseen, oikea menettely olisi tällöin se, että se saattaa komission hyväksyttäväksi täydelliset tiedot FNE-järjestelmästä kokonaisuudessaan, ja lisätietoja tarvittaessa silloin, kun järjestelmää muutetaan. Komissio on todennut, että sillä on tavallisesti mahdollisuus katsoa mainitunlainen tuki yhteismarkkinoille soveltuvaksi, kuten se oli itse asiassa tehnyt erityisten Kimberly Clarkin

14 — Asia 78/76, Steinike ja Weinlig, tuomio 22.3.1977 (Kok. 1977, s. 595).

15 — Asia 323/82, Intermills v. komissio, tuomio 14.11.1984 (Kok. 1984, s. 3809).

16 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 13 kohta.

hyväksi toteutettujen toimenpiteiden suhteen esillä olevassa asiassa riitautetussa päätöksessä.

Ovatko toimenpiteet Kimberly Clarkin hyväksi valtion tukea?

57. Ranskan pääasiallinen kanneperuste käsittää yhden ainoan asiaväitteen, jolla pyritään saamaan kumotuksi se komission päätös, jonka mukaan FNE:n rahoitusosuudet olivat valtion tukea, eli väitteen siitä, että järjestelmä kokonaisuudessaan oli yleinen toimenpide. Edellä esitettyjen syiden vuoksi katson, että tämä väite on hylättävä sillä perusteella, että ottaen huomioon tietynasteisen harkinnanvaraisuuden FNE-järjestelmän hallinnossa, rahoitusosuudet eivät tosiasiallisesti välttämättä ole yritysten saatavilla yhdenvertaisesti. Päätöksen pätevyys riippuu kuitenkin lisäksi myös siitä, oliko komissio toimivaltainen katsomaan, että erityinen rahoitusosuuden maksaminen Kimberly Clarkin hyväksi oli valtion tukea.

58. Vaikka Ranska ei olekaan käsitellyt suoraan tätä kysymystä kirjelmissään, vaan on keskittynyt yleisempään kysymykseen siitä, onko FNE-järjestelmä kokonaisuudessaan yleinen järjestelmä, on selvää, että asianomaiset ovat eri mieltä siitä, voidaanko Kimberly Clarkin katsoa saaneen minkäänlaista etua valtion rahoitusosuuksien johdosta FNE-sopimusten yhteydessä, ja siten siitä, onko tällä ollut vaikutusta kilpailutilanteeseen.

59. FNE-järjestelmän luonnetta koskevan yleisen kanneperusteensa yhteydessä Ranska väittää, että FNE-sopimusten nojalla maksetuista rahoitusosuuksista hyötyvät työntekijät ja että yritykset eivät hyödy FNE-sopimuksiin liittymisestä. Tällaisilla sopimuksilla ei näin ollen ole vaikutusta kilpailuun tai kaupankäyntiin yhteismarkkinoilla, eikä kyseessä ole 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtion tuki.

60. Komissio kiistää tämän väitteen kahdesta syystä. Ensinnäkin henkilöstöä koskevaa sosiaalista suunnitelmaa ei voida tarkastella yksinään, koska kyseessä on ainoastaan yksi rakennemuutoksen tekijä: ne toimenpiteet, joita yrityksen on mahdollisesti tehtävä erityisesti irtisanomisten välttämiseksi edellytyksenä FNE-rahoituksen saamiselle, liittyvät läheisesti rakennemuutoksen teollisuutta koskeviin ja taloudellisiin seikkoihin, jolloin tukea ei voida pitää neutraalina yritykseen nähden, ja täten sillä on vaikutuksia kilpailuun. Toiseksi sopimuksista on apua yrityksen imagolle ja sen suhteille sen työntekijöihin.

61. Mielestäni on mahdollista mennä pidemmälle ja väittää, että koska henkilöstöä koskeva sosiaalinen suunnitelma — ja siten sitäkin suuremmalla syyllä FNE-sopimukset — on toteutettu rakennemuutoksen yhteydessä, väitettyä tukea on arvioitava koko rakennemuutoksen yhteydessä. Ranska on nimenomaisesti selittänyt tältä osin 28.1.1994

päivätyssä kirjeessään, että rakennemuutos on toteutettu tarkoituksin parantaa Kimberly Clarkin kilpailukykyä ja varmistaa kyseisen tehtaan toiminnan jatkuminen; lisäksi rakennemuutoksen ansiosta Kimberly Clark saattoi investoida 80 miljoonaa Ranskan frangia (FRF) tuotantonsa nykyaikaistamiseen. Rahoitusosuudet maksettiin näin ollen sellaisten toimien yhteydessä, joita suoritettiin yrityksen eduksi.

62. Lisäksi yritys hyötyy melko varmasti välillisesti siitä, että se saa paremman imagon ja paremmat suhteet työntekijöihinsä sellaisen henkilöstöä koskevan sosiaalisen suunnitelman vuoksi, jonka katsotaan antavan kokonaisvaltaista hyötyä irtisanottaville työntekijöille. Ranska myöntää ilmeisesti tämän seikan viitatessaan vastauksensa kahdessa kohdassa FNE:n toimenpiteiden mahdolliseen positiiviseen vaikutukseen yrityksen henkilöstön välisiin suhteisiin.

63. On joka tapauksessa harhaanjohtavaa väittää, että koska työntekijät hyötyvät tuesta, se ei voi vaikuttaa kilpailuun tai kauppaan. Vuorotyölisätapauksessa [17], jossa subventoitu lisä koitui selvästi suoraan ja välittömästi kyseisten työntekijöiden hyväksi, yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti huomiota järjestelyn kokonaisvaltaiseen tarkoitukseen ja kokonaisvaikutuksiin — tällä tavoin vältettiin hiilen hinnan nousu — katsoessaan lisät tueksi.

64. Tällä perusteella katson, että vaikka työntekijät hyötyivätkin pääasiallisesti toimenpiteistä, myös Kimberly Clark hyötyi niistä.

17 — Steenkolenmijnen v. korkea viranomainen, mainittu edellä alaviitteessä 9.

Ratkaisuehdotus pääkysymyksen osalta

65. Olen edellä esittänyt, että FNE-järjestelmän hallintoon liittyvän harkinnanvaraisuuden ja harkinnan määrän vuoksi järjestelmä jää yleisen toimenpiteen määritelmän ulkopuolelle; mikä tahansa yksittäinen soveltaminen voi näin ollen olla tukea. Edellä esitetyistä syistä katson, että riidanalaisen päätöksen kohteena olevat Kimberly Clarkin hyväksi toteutetut toimenpiteet ovat luonteeltaan tukea. Mielestäni komission päätöstä ei sen vuoksi voida katsoa pätemättömäksi.

66. Teen mainitun päätelmän niiden tietojen perusteella, joita Ranska on komission kanssa ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä käymässään kirjeenvaihdossa ja tässä oikeudenkäynnissä esittämissään kirjelmissä antanut. On kuitenkin muistutettava siitä, että päätöksen lainmukaisuutta on arvioitava niiden tietojen perusteella, joita komissiolla oli käytettävinään päätöstä tehtäessä. [18] Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio oli ennen päätöksentekoa pyytänyt Ranskan hallitukselta tietoja FNE-järjestelmän toiminnasta. Päätöksen perusteeksi on ilmoitettu se seikka, että Kimberly Clarkin rakennemuutos toteutettiin tarkoituksin parantaa sen kilpailukykyä ja että FNE:n osuus henkilöstöä koskevan sosiaalisen suunnitelman kustannuksista neuvotellaan kyseisen yrityksen kanssa ja määritetään tapauskohtaisesti yrityksen taloudellisen tilanteen ja sen omien

18 — Ks. esim. asia 84/82, Saksa v. komissio, tuomio 20.3.1984 (Kok. 1984, s. 1451, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, s. 1503) ja asia 234/84, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 2263, 16 kohta).

toimien perusteella, ja tämä vastaa hyvin Ranskan antamia jokseenkin niukkoja tietoja. Kuten komissio on osoittanut, vasta suullisessa käsittelyssä saatiin täydelliset tiedot FNE-järjestelmästä. Komission päätelmä, jonka mukaan Kimberly Clarkille myönnetty tuki oli omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan kauppaan perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, on kohtuullinen sekä jälkikäteen arvioiden että sitäkin suuremmalla syyllä komissiolla tuona ajankohtana käytettävissä olleiden tietojen valossa.

Komission kannan väitetty muuttaminen

67. Ranska katsoo kanteensa perusteluissa lopuksi, että komissio ei ole koskaan tähän mennessä katsonut FNE-sopimusten tai muiden vastaavien kansallisten sosiaalisten toimenpiteiden olevan perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtion tukea. Käsityksensä tueksi Ranska viittaa kahteen aikaisempaan valtion tukea koskevaan komission päätökseen.

68. Ensimmäinen näistä päätöksistä on komission päätös espanjalaiselle teollisuusryhmittymälle, Magefesalle, myönnetystä valtion tuesta.[19] Komissio tutki tässä päätöksessä viittä toimenpidettä ja katsoi, että neljässä niistä oli kyse lainvastaisesta valtion tuesta. Viides toimenpide, johon Ranska viittaa esillä olevassa asiassa, oli ministeriön päätös, jolla myönnettiin irtisanotuille Magefesan työntekijöille avustuksia, joiden tarkoituksena ilmeisesti oli varmistaa, että työntekijät saivat sen verran työttömyyskorvauksia, mihin heillä olisi ollut oikeus, jolleivat he jo olisi käyttäneet osaa tästä oikeudesta aikaisemman työttömyyskautensa aikana.[20] Ottaen huomioon muun muassa sen seikan, että päätös korvausten myöntämisestä tehtiin vasta sen jälkeen, kun työntekijöiden työsuhde Magefesaan oli jo päättynyt, komissio katsoi, että avustuksella ei suosittu yritystä, eikä se siten ollut tukea. Tämä toimenpide poikkesi muista tutkituista toimenpiteistä eli Magefesalle myönnetyistä avustuksista, joilla sille tehtiin mahdolliseksi suorittaa osa näille työntekijöille sen maksettavina olevista palkoista ja korvauksista. Näitä avustuksia komissio piti lainvastaisina.

69. Mielestäni siten Magefesan tapauksessa aikaansaatu päätös heijastaa samanlaisia periaatteita kuin komission FNE-sopimuksiin nähden omaksuma kanta eikä suinkaan ole ristiriidassa tämän kanssa.

19 — Keskushallituksen ja useiden autonomisten alueiden hallitusten Espanjassa Magefesalle, ruostumattomasta teräksestä valmistettavien keittiötarvikkeiden ja pienten sähkölaitteiden valmistajalle, myöntämästä tuesta 20 päivänä joulukuuta 1989 tehty komission päätös 91/1/ETY (EYVL 1991 L 5, s. 18).

20 — Ks. päätöksen IV kohdan v alakohta.

70. Toinen päätös [21], johon Ranska viittaa väitteensä tueksi, oli ilmeisesti perustunut toteamukseen, että kyseistä tukea oli annettu sellaisten olemassa olevien toimenpiteiden nojalla, jotka komissio oli jo todennut yhteismarkkinoille soveltuviksi. [22] En voi sen vuoksi pitää tätä päätöstä merkityksellisenä esillä olevassa asiassa.

Komission näkökannan aiheuttamat seuraukset

71. Ranska esittää vastauksessaan lopulta väitteen siitä, että komission laajentava tulkinta valtion tuen käsitteestä johtaisi siihen, että kansalliset työttömyyden vastaiset säännökset saatettaisiin komission valvontaan.

72. Mielestäni tälläkään seikalla ei ole merkitystä tässä asiassa, jossa kyse on korkeintaan erään jäsenvaltion sellaisen lainsäädäntöjärjestelmän erityispiirteistä, jonka tarkoituksena on vähentää irtisanomisista aiheutuvia sosiaalisia seurauksia. Näiden jo edellä käsittelemieni erityispiirteiden vuoksi komissio on mielestäni aiheellisesti päätynyt katsomaan, että kyseiset toimenpiteet ovat valtion tukea, vaikkakin ne voidaan sallia 92 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisina. Tällaisella toteamuksella ei voi olla Ranskan väittämiä dramaattisia ja laajoja seurauksia.

Ratkaisuehdotus

73. Edellä esitetyn perusteella katson, että

1. kanne on hylättävä;

2. Ranskan tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 — Teollisuusyritysten perustamiseksi Modaneen Savoyssa (Ranska) myönnetystä tuesta ETY:n perustamissopimuksen 92 ja 94 artiklan perusteella 23 päivänä joulukuuta 1992 tehty komission päätös 93/193/ETY (EYVL 1993 L 85, s. 22).

22 — Ks. päätöksen 93/193 IV osan ensimmäinen kohta ja 1 artiklan 1 kohta.