# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL
fremsat den 14. juli 2005 [1]

Indhold

I — Indledning ..... I - 9486

II — Nationale retsforskrifter ..... I - 9486

A — Afgiften til støtte for handel og håndværk ..... I - 9486

B — Afgiftsprovenuets anvendelse ..... I - 9487

1) Fratrædelsesgodtgørelse ..... I - 9487

2) TACA's øvrige anvendelsesformål ..... I - 9488

a) Tildelingen til Fisac ..... I - 9489

b) Tildelingen til de grundlæggende pensionsforsikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende inden for håndværks-, fremstillings- og handelserhvervene ..... I - 9489

c) Tildelingen til CPDC ..... I - 9490

III — Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål ..... I - 9491

IV — Stillingtagen ..... I - 9492

A — Indledende bemærkninger om, hvorvidt anmodningerne om en præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling ..... I - 9492

B — Visse detailforretningers fritagelse for TACA ..... I - 9493

1) Spørgsmålets relevans for genstanden for tvisten i hovedsagerne ..... I - 9493

2) Subsidiært: spørgsmålet om, hvordan visse forretningers fritagelse for TACA skal kvalificeres ..... I - 9495

1 — Originalsprog: fransk.

C — Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tvungen forbindelse med provenuet af TACA ..... I - 9501

1) Parternes svar på Domstolens skriftlige spørgsmål ..... I - 9501

2) Retlig vurdering ..... I - 9502

a) Retspraksis ..... I - 9502

b) Retlig undersøgelse ..... I - 9503

D — De forskellige foranstaltninger, som de omtvistede opkrævninger bidrager til at finansiere ..... I - 9505

1) De berørte parters hovedargumenter ..... I - 9505

2) Retlig vurdering ..... I - 9509

a) Retspraksis ..... I - 9509

b) Fratrædelsesgodtgørelsen ..... I - 9510

c) Den supplerende tildeling til pensionsforsikringsordningerne ..... I - 9511

d) Den individuelle støtte, der tildeles af Fisac og CPDC ..... I - 9512

V — Forslag til afgørelse ..... I - 9514

## I — Indledning

1. Anmodningerne om en præjudiciel afgørelse drejer sig om fortolkningen af artikel 87, stk. 1, EF. De er indgivet som led i sager, hvorunder der er rejst spørgsmål om lovligheden af den franske afgift til støtte for handel og håndværk.

## II — Nationale retsforskrifter

A — *Afgiften til støtte for handel og håndværk*

2. Ved artikel 1 i lov nr. 72-657 af 13. juli 1972 om foranstaltninger til fordel for visse kategorier af ældre handlende og håndværkere [2] indføres der »støtteforanstaltninger for erhvervsaktive eller pensionerede, som er tilsluttet pensionsforsikringsordningerne for selvstændige erhvervsdrivende inden for håndværk, industri og handel«.

2 — JORF af 14.7.1972, s. 7419.

3. Ved artikel 3, stk. 2, i lov nr. 72-657, som ændret ved lov nr. 94-1162 af 29. december 1994 om finansloven for 1995 [3], indføres en afgift til støtte for handel og håndværk (herefter »TACA«).

4. TACA er en progressiv afgift, som opkræves direkte af detailforretninger beliggende i Frankrig, hvis forretningsareal er på over 400 $m^2$, og hvis årlige omsætning er på over 460 000 EUR. Afgiftssatserne er progressive og afhænger af den årlige omsætning pr. $m^2$.

5. På tidspunktet for tvistens omstændigheder blev TACA opkrævet af Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales (den uafhængige nationale pensionsforsikringskasse for selvstændige erhvervsdrivende inden for industri og handel, herefter »Organic«).

B — *Afgiftsprovenuets anvendelse*

1) Fratrædelsesgodtgørelse

6. Ifølge artikel 8-10 i lov nr. 72-657 skal provenuet af TACA anvendes til finansiering af en særlig udligningsstøtte til visse handlende og håndværkere, som efter at være fyldt 60 år definitivt ophører med enhver erhvervsmæssig virksomhed, forudsat at deres midler ikke overstiger et vist niveau.

7. Ved artikel 106 i lov nr. 81-1160 af 30. december 1981 om finansloven for 1982, der senere blev ændret ved lov nr. 95-95 af 1. februar 1995 og ved lov nr. 2002-1575 af 30. december 2002, blev den særlige udligningsstøtte erstattet med en fratrædelsesgodtgørelse. Artikel 106 har følgende ordlyd:

»Handlende og håndværkere, der i mindst 15 år har været omfattet af pensionsforsikringsordningen for håndværks-, fremstillings og handelsfagene, er efter ansøgning herom, såfremt deres midler ikke overstiger et loft, der fastsættes ved dekret, berettigede til at modtage støtte fra fonde under disse ordninger, når de er:

a. fyldt 60 år og indstiller enhver erhvervsaktivitet endeligt

b. fyldt 57 år og dokumenterer, at de ikke personligt nyder godt af nogen umiddelbar pensionsfordel, og deres erhvervsmæssige virksomhed, uden

3 — JORF af 30.12.1994, s. 18737.

skade for dækningen af den lokale befolknings behov, ophører i forbindelse med

— enten en kollektiv foranstaltning, som omhandlet i artikel 4 i lov nr. 89-1008 af 31. december 1989 om udvikling af handels- og håndværksvirksomheder og om forbedring af sådanne virksomheders økonomiske, juridiske og sociale forhold

— eller omstruktureringsforanstaltninger inden for handel og håndværk truffet af staten i henhold til artikel 11 i lov nr. 82-653 af 29. juli 1982 om ændring af udviklingsplanlægningen.

Handlende og håndværkere, der er ramt af arbejdsudygtighed, som definitivt gør dem ude af stand til at udøve deres erhvervsmæssige virksomhed, er fritaget for det i litra a) omhandlede alderskrav.

[...]«

8. Betingelserne for at blive tildelt fratrædelsesgodtgørelsen er fastsat i dekret nr. 82-307 af 2. april 1982. Dette dekret blev gennemført ved ministeriel bekendtgørelse af 13. august 1996 [4]. Ifølge bekendtgørelsens artikel 10, som ændret ved bekendtgørelse af 3. september 2001 om konvertering til euro af visse beløb, som er angivet i francs [5], skal »fratrædelsesgodtgørelsen [...] udgøre mellem 3 140 EUR og 18 820 EUR for ægtepar og mellem 2 020 EUR og 12 100 EUR for enlige«.

2) TACA's øvrige anvendelsesformål

9. Siden indførelsen af TACA er provenuet af afgiften steget betydeligt på grund af forøgelsen dels af den markedsandel, afsætning i stor målestok tegner sig for, dels forretningernes areal i Frankrig. Dette er baggrunden for følgende bestemmelse i artikel 4 i lov nr. 89-1008 af 31. december 1989 om udvikling af handels- og håndværksvirksomheder, som ændret ved artikel 40-I i lov nr. 96-1160 af 27. december 1996 om finansiering af de sociale sikringsordninger for 1997:

»Det for opkrævningen af [TACA] ansvarlige organ bemyndiges til at anvende overskuddet

4 — JORF af 29.8.1996, s. 12940.
5 — JORF af 11.9.2001, s. 14495.

af provenuet af denne afgift til kollektive foranstaltninger, som har til formål at bevare de næringsdrivendes virksomhed inden for sektorer, der er berørt af samfundsmæssige forandringer på grund af udviklingen inden for handelen, foranstaltninger, som fremmer overdragelse og omstrukturering af handels- og håndværksvirksomheder, samt finansiering af de grundlæggende pensionsforsikringsordninger inden for håndværks-, fremstillings- og handelserhvervene.«

10. Overskuddet af TACA's provenu er således blevet anvendt til fordel for Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (interventionsfonden til støtte for håndværk og handel, herefter »Fisac«), de grundlæggende pensionsforsikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende inden for håndværks-, fremstillings- og handelserhvervene samt Comité professionnel de la distribution des carburants (Brændstofdistributørernes erhvervskomité, herefter »CPDC«).

a) Tildelingen til Fisac

11. Ifølge artikel 2 i dekret nr. 95-1140 af 27. oktober 1995 om anvendelse af provenuet af TACA [6] skal en del af TACA-provenuet indsættes på en særlig Fisac-konto.

12. Ifølge artikel 1 i dekret nr. 95-1140 skal Fisac finansiere dels kollektive foranstaltninger, som har til formål at fremme bevarelse og tilpasning af handel og håndværk med henblik på at opretholde erhvervsaktiviteten i bestemte geografiske områder eller inden for bestemte erhvervssektorer og den samfundsgavnlige betjening af nærområder, dels overdragelses- og omstruktureringsforanstaltninger for handels- og håndværksvirksomheder med en årlig omsætning på under de ved bekendtgørelse fra ministeren for handel og håndværk fastsatte beløb.

13. I artikel 8 i dekret nr. 95-1140 bestemmes, at »beslutninger [om tildeling af støtte] træffes af ministeren for handel og håndværk efter høring af [en ved dekretet oprettet] kommission«.

b) Tildelingen til de grundlæggende pensionsforsikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende inden for håndværks-, fremstillings- og handelserhvervene

14. Ved artikel 40-II i lov nr. 96-1160 af 27. december 1996 om finansiering af de sociale sikringsordninger i 1997 blev der i artikel L. 633-9 i lov om social sikring indsat et stk. 6, hvorefter en del af provenuet af TACA skal anvendes til finansiering af de grundlæggende pensionsforsikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende inden for håndværks-, fremstillings- og handelserhvervene. Det til denne del svarende beløb

6 — JORF af 29.10.1995, s. 15808.

fordeles mellem Organic og Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans (den nationale pensionsforsikringsfond for håndværkere, herefter »Cancava«) i forhold til disses bogførte underskud.

15. Den del af provenuet af TACA, som anvendes til finansiering af de omhandlede pensionsordninger, fastsættes årligt ved fælles bekendtgørelse fra økonomi-, finans- og industriministeriet samt beskæftigelses- og solidaritetsministeriet.

16. Denne ordning for finansiering af de grundlæggende pensionsforsikringsordninger blev ophævet ved artikel 35-IV i lov nr. 2002-1575 om finansloven for 2003.

c) Tildelingen til CPDC

17. CPDC blev oprettet ved dekret nr. 91-284 af 19. marts 1991 [7]. Ifølge artikel 2 i dekret nr. 91-284, som ændret ved dekret nr. 98-132 af 2. marts 1998 [8], har CPDC til opgave at:

»1. udarbejde og gennemføre handlingsplaner for omstrukturering af distributionsnettet for brændstof, forbedre dettes produktivitet og modernisere dets forhold for så vidt angår markedsføring og administration og opretholde et afbalanceret udbud af tjenester på hele det nationale område

2. tilbyde sin assistance til interesserede med henblik på at fremme gennemførelsen af de vedtagne planer og foretage nødvendige studier til dette formål

3. samle oplysninger til støtte for ovennævnte opgaver og udbrede dem inden for erhvervet.«

18. Det bestemmes i artikel 4 ff. i dekret nr. 91-284, at CPDC's beslutninger træffes af komitéens bestyrelse, at de skal meddeles regeringens kommissær og statsrevisoren, og at de kan fuldbyrdes, hvis ingen af disse har nedlagt veto inden for 15 dage.

19. Ved artikel 1 i dekret nr. 98-132 blev CPDC's midler forøget, idet de ifølge denne bestemmelse skal suppleres med en del af overskuddet af TACA. Det hedder i bestemmelsen, at »loftet for de midler, der i

7 — JORF af 20.3.1991.
8 — JORF af 7.3.1998.

forbindelse hermed afsættes til brændstofdistributørernes erhvervskomité, hvert år fastsættes ved en fælles bekendtgørelse udstedt af industriministeren, ministeren for handel og håndværk og budgetministeren«.

20. Denne forøgelse af CPDC's midler blev godkendt af Kommissionen ved beslutning N 294/97 af 18. juni 1997 for perioden 1997-2000 for så vidt angår et budget på 60 mio. FRF (ca. 9 147 000 EUR) [9].

## III — Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

21. Den 21. april 2001 anlagde appellanterne i sag C-321/04 — C-325/04 sag mod Organic ved tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne. De nedlagde påstand om tilbagebetaling af de beløb, selskaberne havde betalt i form af TACA i 1999 og/eller 2000. Efter deres opfattelse var TACA blevet indført i strid med bestemmelserne i artikel 87, stk. 1, EF og artikel 88, stk. 3, EF.

9 — EFT C 395, s. 13.

22. Ved dom af 27. januar 2003 blev Organic frifundet af tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne. Appellanterne i hovedsagerne indbragte derpå sagerne for cour d'appel de Lyon.

23. Den 7. april 2003 anlagde sagsøgeren i sag C-276/04 sag mod Organic ved tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne med påstand om tilbagebetaling af de beløb, sagsøgeren havde betalt i form af TACA i perioden 2000-2002.

24. Den 11. april 2003 anlagde sagsøgerne i sag C-266/04 — C-270/04 ved samme nationale ret fem særskilte sager mod Organic med påstand om tilbagebetaling af de beløb, de havde betalt i form af TACA i 2001.

25. I de aktuelle sager ønsker de forelæggende retter oplyst, om TACA blev indført i strid med bestemmelserne i artikel 87, stk. 1, EF og artikel 88, stk. 3, sidste punktum, EF.

26. Cour d'appel de Lyon har derfor ved afgørelser af 24. februar 2004 udsat sagerne og anmodet Domstolen om at »tage stilling til, hvorvidt den hos [appellanterne i sag

C-321/04 — C-325/04 opkrævede TACA] kan kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 87 EF«.

27. Ved afgørelser af 5. april 2004 har tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne besluttet at udsætte de sager, som er anlagt ved denne ret, og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i sag C-266/04 — C-270/04 og C-276/04:

»Skal artikel 87 EF fortolkes således, at den offentlige støtte, Frankrig har ydet inden for rammerne af henholdsvis CPDC [...] og Fisac [...] som fratrædelsesgodtgørelse til håndværkere og næringsdrivende samt som tilskud til pensionsforsikringsordningerne for selvstændige erhvervsdrivende inden for industri og handel og for selvstændige erhvervsdrivende inden for håndværkene, udgør statsstøtte?«

## IV — Stillingtagen

28. Det fremgår af de skriftlige indlæg, som navnlig Kommissionen, sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne og den franske regering har indgivet, at to former for støtte kunne kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF i de foreliggende sager. Det gælder dels fritagelsen af visse detailforretninger for at betale TACA, dels de forskellige foranstaltninger, som finansieres af provenuet af TACA. Indledningsvis må det dog først undersøges, om de to rækker anmodninger om en præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

### A — *Indledende bemærkninger om, hvorvidt anmodningerne om en præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling*

29. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 24. september 2004 blev alle de ovennævnte sager forenet med henblik på retsforhandlingerne og domsafsigelsen.

30. Det skal først og fremmest nævnes, at den franske cour de cassation ligeledes har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende TACA [10]. Den pågældende sag er blevet udsat, indtil der er afsagt dom i de foreliggende sager.

10 — Galeries de Lisieux-sagen (sag C-488/04). Det præjudicielle spørgsmål har følgende ordlyd: »Skal fællesskabsretten fortolkes således, at en afgift, såsom afgiften til støtte af handel og håndværk, som opkræves af detailforretninger med et salgsareal, der overstiger 400 $m^2$, og hvis provenu indsættes på særlige konti hos pensionskasserne inden for handel og håndværk med henblik på tildeling af den særlige udligningsstøtte, som blev erstattet af en fratrædelsesgodtgørelse ved lov nr. 81-1160 af 30.12.1981, kvalificeres som statsstøtte i det omfang, hvor den kun er pålagt virksomheder med et salgsareal på mere end 400 $m^2$ eller en omsætning på mere end 460 000 EUR, og idet den formindsker byrderne for fremtidige modtagere af godtgørelsen, som følge af disses mulighed for at reducere indbetalingerne til en tillægspensionsordning?«

31. At anmodningerne kan antages til realitetsbehandling, er ikke blevet anfægtet under den skriftlige forhandling. Det skal dog bemærkes, at hverken de af tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne afsagte forelæggelsesafgørelser eller de af cour d'appel de Lyon afsagte forelæggelsesafgørelser gør det muligt at forstå den reelle rækkevidde af de fællesskabsretlige spørgsmål om de omhandlede nationale bestemmelser, dels fordi tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne ikke har givet nærmere oplysninger om de nationale bestemmelser i sine præjudicielle spørgsmål, men blot nævnt nogle af den omhandlede afgifts anvendelsesformål, dels fordi cour d'appel de Lyon ikke har angivet, hvordan afgiftens provenu anvendes. Derfor giver kun en samlet gennemlæsning af begge nationale retters forelæggelsesafgørelser en tilstrækkelig forståelse af den nationale sammenhæng.

32. Det skal i denne forbindelse erindres, at de oplysninger, der skal gives i forelæggelsesbeslutninger, ifølge fast retspraksis »ikke blot [tjener] til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i statutten for Domstolen« [11]. I relation til dette princip er de af tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne trufne forelæggelsesbeslutninger alt for korte, idet de helt savner en fremstilling af de nationale bestemmelser, det drejer sig om. Under disse omstændigheder kan der ikke henvises til parternes eller den franske regerings skriftlige indlæg, eftersom de øvrige medlemsstaters regeringer ikke har rådet over disse indlæg, da de eventuelt ville udarbejde deres egne indlæg.

33. De nævnte mangler i forelæggelsesbeslutningerne bør påpeges, selv om de — navnlig på grund af foreningen af sagerne med de sager, de af cour d'appel de Lyon indgivne anmodninger om en præjudiciel afgørelse har givet anledning til — ikke er til hinder for, at Domstolen giver de nationale retter et formålstjenligt svar.

B — *Visse detailforretningers fritagelse for TACA*

1) Spørgsmålets relevans for genstanden for tvisten i hovedsagerne

34. I betragtning af hovedsagernes genstand tvivler jeg på, at det er relevant at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt visse detailforretningers fritagelse for TACA udgør statsstøtte. Genstanden for hovedsagerne er nemlig påstande om tilbagebetaling af beløb, større detailforretninger har betalt i TACA. Hvis den fritagelse, visse forretninger nyder godt af, udgjorde statsstøtte, ville det påhvile disse forretninger, i deres egenskab af støt-

11 — Jf. f.eks. dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81-143/81, Gerrit Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 6.

temodtagere, at tilbagebetale støtten. At fritagelsen eventuelt blev kvalificeret som statsstøtte, ville derfor ikke have nogen betydning for, om opkrævningen af TACA er lovlig. Jeg mener følgelig ikke, at det er nødvendigt, at Domstolen tager stilling til dette første aspekt.

35. At sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne har forsøgt at knytte en forbindelse mellem fritagelsen af visse forretninger og lovligheden af deres egen afgiftspligt, skyldes efter min opfattelse den forvirring, en for bogstavelig opfattelse af Domstolens praksis kunne give anledning til. Det er nemlig ubestridt, at fritagelse for skat eller sociale byrder kan udgøre statsstøtte som omhandlet i traktaten, hvis fritagelsen på grund af selve sin karakter udgør »en undtagelsesforanstaltning i forhold til en normal anvendelse af det almindelige system, den indgår i« [12], og at »en støttes finansieringsmåde kan gøre hele den støtteordning, som den skal finansiere, uforenelig med det fælles marked. Følgelig kan undersøgelsen af en støtte ikke ske uafhængigt af virkningerne af metoden til støttens finansiering [...] Tværtimod skal Kommissionens undersøgelse af en støtteforanstaltning nødvendigvis også tage støttens finansieringsmåde i betragtning, såfremt denne er en integrerende del af foranstaltningen« [13]. Efter min opfattelse kan det ikke udledes af disse domme under ét, at en fritagelse — som en måde at finansiere støtten på — konsekvent skal betragtes som en integrerende del af en støtteforanstaltning.

36. Jeg skal i den forbindelse henvise til dom af 13. januar 2005, Streekgewest [14], hvori Domstolen fremhævede, at der ikke var nogen tvungen forbindelse mellem en afgift og finansieringen af en afgiftsfritagelse. Domstolen anførte nærmere, at »provenuet af denne afgift på ingen måde [indvirker] på støttens størrelse. Anvendelsen af skattefritagelsen og dens rækkevidde afhænger således ikke af den nævnte afgifts provenu«.

37. Sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne gjorde under den mundtlige forhandling gældende, at den pågældende sag på grund af sine særlige omstændigheder ikke kan have afgørende betydning i det foreliggende tilfælde. De pegede i den forbindelse på, at den nævnte sag drejede sig om almene fiskale bestemmelser, der havde til formål at beskytte miljøet, at afgiftsprovenuet tilfaldt statskassen, at der ikke var noget konkurrenceforhold mellem de afgiftspligtige og de afgiftsfritagne

12 — Dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 33, af 17.3.1993, forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun, Sml. I, s. 887, præmis 21, og af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, »Maribel bis/ter«, Sml. I, s. 3671, præmis 33.

13 — Dom af 21.10.2003, forenede sager C-261/01 og C-262/01, Van Calster m.fl., Sml. I, s. 12249, præmis 49. Jf. i denne retning ligeledes dom af 27.11.2003, forenede sager C-34/01 — C-38/01, Enirisorse, Sml. I, s. 14243, præmis 44, og af 15.7.2004, sag C-345/02, Pearle m.fl., Sml. I, s. 7139, præmis 29.

14 — Sag C-174/02, Streekgewest, Sml. I, s. 85, præmis 28.

erhvervsdrivende, og at der ikke var nogen direkte og uadskillelig forbindelse mellem afgiften og en bestemt anvendelse, hvorimod det i den foreliggende sag drejer sig om særlige fiskale bestemmelser, og hvor provenuet i den periode, der er tale om, ikke er indgået i statens almindelige budget. Desuden anvendes provenuet af TACA til positive foranstaltninger for konkurrenter til de sagsøgende og appellerende virksomheder, ligesom der foreligger en direkte og uadskillelig forbindelse mellem afgiften og den støtte, fritagelserne indebærer.

38. Uden at jeg skal benægte, at der er forskelle mellem den fiskale foranstaltning, der førte til Streekgewest-dommen, og TACA, ville det ikke give sagsøgerne og appellanterne grundlag for at nægte at betale TACA, at de fritagelser, som er fastsat i de omtvistede nationale bestemmelser, måtte anses for statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF. Når en støtte består i, at visse afgiftspligtige er fritaget for at betale en afgift, er det nemlig ikke opkrævningen af afgiften, der strider imod artikel 87 EF ff., men det, at visse erhvervsdrivende er blevet fritaget. Uanset forskellene mellem den fiskale foranstaltning, det drejede sig om i førnævnte sag, og TACA, mener jeg derfor, at der i denne dom blev fastslået et generelt princip, hvorefter der mellem afgiften og en støtteforanstaltning, som har form af en fritagelse. ikke består den fornødne forbindelse. I det foreliggende tilfælde har de i loven af 13. juli 1972 fastsatte fritagelser ganske vist samme formål som de forskellige anvendelser af TACA, men der mangler ikke desto mindre den fornødne forbindelse mellem fritagelserne og opkrævningen af afgiften. Den af sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne fremførte argumentation, hvorefter der er en snæver forbindelse mellem fritagelserne og de positive foranstaltninger, som finansieres via provenuet af TACA, og det derfor, for at artikel 88, stk. 3, EF kan have den tilsigtede virkning, bør være muligt at tilbagebetale afgiften til sagsøgerne og appellanterne, forekommer mig uklar. Da spørgsmålet om, hvordan de positive foranstaltninger, der finansieres via provenuet af TACA, skal kvalificeres, er uden betydning for, hvordan fritagelserne skal kvalificeres i relation til artikel 87, stk. 1, EF, er det irrelevant, om der opstår praktiske vanskeligheder i forbindelse med medlemsstaternes tilbagesøgning af den støtte, som eventuelt er ydet i form af fritagelser i strid med artikel 88, stk. 3, EF.

2) Subsidiært: spørgsmålet om, hvordan visse forretningers fritagelse for TACA skal kvalificeres

39. At det i det foreliggende tilfælde er irrelevant at undersøge spørgsmålet om, hvordan visse detailforretningers fritagelse for TACA skal kvalificeres i relation til artikel 87, stk. 1, EF, kan dog ikke fortolkes som en godkendelse af den omtvistede nationale lovgivning.

40. Ønsker Domstolen alligevel at tage stilling til, hvordan dels visse detailforretningers, dels — på grund af deres etablerings-

tidspunkt — visse større detailforretningers [15] fritagelse for TACA skal kvalificeres, må den derfor nøje undersøge forbindelsen mellem de pågældende fritagelser og formålene med den nationale lovgivning, det drejer sig om.

41. Indledningsvis skal jeg bemærke, at den omstændighed, at statslige indgreb har et socialt formål, efter fast retspraksis ikke er tilstrækkelig til at medføre, at de falder uden for begrebet statsstøtte i artikel 87 EF [16]. I denne artikel »sondres der [nemlig] ikke under hensyn til grundene til eller til hensigten med de statslige interventioner, men bestemmelsen definerer disse i kraft af deres virkninger« [17].

42. Efter Domstolens faste praksis kræver en kvalificering som statsstøtte ifølge artikel 87, stk. 1, EF, at fire betingelser er opfyldt. For det første skal der være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. For det andet skal støtten kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater. For det tredje skal den give modtageren en fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene [18]. Kvalifikation som statsstøtte kræver ifølge fast retspraksis ligeledes, at alle de i artikel 87, stk. 1, fastsatte betingelser er opfyldt [19].

43. Hvad fritagelse for en afgift angår, hvis provenu anvendes til at finansiere statslige interventioner, er der ingen tvivl om, at de i sagen omhandlede bestemmelser kan henføres til staten [20]. På grund af den ordning, som er fastsat i den franske lovgivning, udgør den omtvistede afgift en indtægtskilde for de organer, staten har udpeget, herunder først og fremmest Organic, og et afkald på en del af indtægterne i form af en fritagelse for bestemte erhvervsdrivende kan følgelig medføre tab af statslige midler.

44. Ifølge fast retspraksis er begrebet statsstøtte således mere generelt end begrebet

15 — Det fremgår af sagsakterne i de nationale sager — og fremgik af de mundtlige indlæg under retsmødet den 2.6.2005 — at sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne betragter deres pligt til at betale TACA som et konkurrencemæssigt handicap, dels fordi mange afsætningskanaler består af små detailforretninger, der er fritaget for den omtvistede afgift, dels fordi sagsøgerne og appellanterne også konkurrerer med varehuse i bycentre, der ligeledes er omfattet af en fritagelse (i deres egenskab af forretninger, som er etableret før den 1.1.1960 — artikel 3 i loven af 13.7.1972).

16 — Dom af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 21, og af 29.4.1999, sag C-342/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2459, præmis 23, samt dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, »Maribel bis/ter«, nævnt i fodnote 12, præmis 25.

17 — Dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 79, dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt i fodnote 16, præmis 20, og dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, »Maribel bis/ter«, nævnt i fodnote 12, præmis 25.

18 — Dom af 24.7.2003, sag C-280/00, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, Sml. I, s. 7747, præmis 75, og dommen i sagen Pearle m.fl., nævnt i fodnote 13, præmis 33.

19 — Jf. dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, »Tubemeuse«, Sml. I, s. 959, præmis 25, af 14.9.1994, forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 20, af 16.5.2002, sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, »Stardust«, Sml. I, s. 4397, præmis 68, dommen i sagen Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt i fodnote 18, præmis 74, og dommen i sagen Pearle m.fl., nævnt i fodnote 13, præmis 32.

20 — Om denne betingelse jf. dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 35, af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 11, og af 21.3.1991, sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1603, præmis 13, samt »Stardust«-dommen, nævnt i fodnote 19, præmis 24 og 50 ff.

tilskud, fordi det ikke blot omfatter positive ydelser såsom selve tilskuddene, men ligeledes foranstaltninger, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger. For at den fordel, der indrømmes én eller flere virksomheder, kan anses for statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, er det derfor ikke i alle tilfælde nødvendigt at påvise, at der forekommer overførsel af statsmidler [21].

45. I det foreliggende tilfælde kan det således ikke udelukkes, at fritagelsen af visse forretninger for den omtvistede afgift kan betragtes som anvendelse af statsmidler. Det må ud fra de anfægtede nationale bestemmelsers særlige træk undersøges, om den forskellige behandling med hensyn til afgiftspligt, denne lovgivning medfører, rent faktisk indebærer anvendelse af midler, og, som følge heraf, om der foreligger en selektiv fordel, dvs. om lovgivningen begunstiger bestemte virksomheder.

46. I sit forslag til afgørelse i sag C-53/00 [22] anførte generaladvokat Tizzano vedrørende dette spørgsmål, at »man hverken kan gå ud fra eller a priori udelukke, at den omstændighed, at bestemte erhvervsdrivende ikke pålægges en afgift, er ensbetydende med, at de får en selektiv fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i [artikel 87 EF]. Løsningen bør således findes fra sag til sag, idet der tages højde for de særlige kendetegn i hver enkelt sag og navnlig konkurrencevilkårene mellem de pågældende erhvervsdrivende, afgiftens berettigelse samt dens virkninger«.

47. Ifølge retspraksis omfatter »begrebet støtte ikke [...] foranstaltninger, der indfører en differentiering mellem virksomheder med hensyn til byrder, når denne differentiering følger af den pågældende byrdeordnings karakter eller forvaltning« [23].

48. På dette punkt har *Kommissionen*, *Organic* og *den franske regering* gjort gældende, at karakteren og forvaltningen af den omtvistede afgiftsordning gør det berettiget at afgiftsfritage mindre detailforretninger og visse andre forretninger [24]. Der er derfor ikke tale om selektive foranstaltninger som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF. Kommissionen har nærmere anført, at de franske myndigheder på grund af de vanskeligheder, små næringsdrivende er blevet ramt af som

21 — Jf. bl.a. dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 13 og 14, af 19.5.1999, sag C-6/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2981, »Stardust«-dommen, nævnt i fodnote 19, præmis 23, og dom af 14.4.2005, forenede sager C-128/03 og C-129/03, AEM, Sml. I, s. 2861, præmis 38.

22 — Forslag til afgørelse af 8.5.2001 forud for dom af 22.11.2001, sag C-53/00, Ferring, Sml. I, s. 9067, punkt 39.

23 — AEM-dommen, nævnt i fodnote 21, præmis 39. Jf. også bl.a. dom af 26.9.2002, sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8031, præmis 42, og af 29.4.2004, sag C-159/01, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4461, præmis 42.

24 — Om dette punkt jf. Sloman Neptun-dommen, nævnt i fodnote 12, præmis 15, dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 11, præmis 26-39, dom af 20.9.2001, sag C-390/98, Banks, Sml. I, s. 6117, præmis 3, dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 23, præmis 43, og i sagen Nederlandene mod Kommissionen, nævnt i fodnote 23, præmis 42.

følge af udviklingen af nye afsætningsformer, har krævet, at de større detailforretninger yder et solidaritetsbidrag i forhold til deres skatteevne. TACA opkræves derfor efter en progressiv skala på grundlag af den årlige omsætning pr. $m^2$, således at forretninger med et forretningsareal på under 400 $m^2$ eller en årlig omsætning på under 460 000 EUR er fritaget, og således at der gælder en lavere sats for forretninger med et forretningsareal på mellem 400 og 600 $m^2$. Det er i overensstemmelse med karakteren og forvaltningen af en ordning, der bygger på erhvervsmæssig solidaritet og et omfordelingsformål, at afgiftspligten beror på skatteevnen. Den franske regering har fremført en lignende argumentation. Efter Organics opfattelse er det i overensstemmelse med den generelle opbygning af ordningen, hvis grundlæggende princip går ud på, at større detailforretninger skal bidrage til bevarelsen af nærbutikker, at afgiftspligten først og fremmest afhænger af forretningsarealets størrelse, idet der korrigeres for forretningens omsætning, mens virksomheder, der ikke opfylder disse kriterier, fritages [25].

49. Heroverfor har *sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne* bemærket, at selv om det er i overensstemmelse med ordningen at fritage forretninger med ringe skatteevne, dvs. forretninger med en lav omsætning, forholder det sig anderledes med forretninger, som indgår i store afsætningsnet — uanset deres forretningsareal — og større forretninger i bycentrene, som er fritaget, fordi de er etableret før den 1. januar 1960 (artikel 3, stk. 1, i lov nr. 72-657).

50. Jeg er kun delvis enig i det ræsonnement, som Kommissionen, den franske regering og Organic har fremført, og hvori der efter min opfattelse drages noget forhastede konklusioner med hensyn til, hvordan de forskellige tilfælde af afgiftsfritagelse skal kvalificeres.

51. Jeg mener, at det er nødvendigt — således som sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne har opfordret til — at sondre mellem disse forskellige tilfælde og i den forbindelse have i erindring, at det oprindelige formål med loven ganske vist var at gøre det muligt at yde en fratrædelsesgodtgørelse til håndværkere og næringsdrivende, som opfylder visse indtægtsbetingelser, men at de omfattende midler, afgiften i tidens løb har tilvejebragt, har gjort det muligt at indføre andre former for anvendelse af dens provenu, herunder navnlig tildelingen til Fisac. En nøjere undersøgelse af formålene med de forskellige foranstaltninger, som delvis finansieres gennem anvendelsen af overskuddet af TACA-provenuet, viser, at der er tale om en hel række formål. Skønt fratrædelsesgodtgørelsen for håndværkere og næringsdrivende således stemmer klart overens med omfordelingsformålet for den ordning, som førte til indførelsen af TACA, synes de offentlige foranstaltninger inden for rammerne af Fisac

25 — Organic har i den forbindelse henvist til Rettens dom af 6.3.2002, forenede sager T-92/00 og T-103/00, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1385, præmis 62.

i det væsentlige at have til formål at bevare bycentrenes — navnlig handelsmæssige — tiltrækningskraft som modvægt til udviklingen af butikscentre i byernes periferi, og dette formål er kun indirekte i overensstemmelse med ordningens omfordelingsformål.

52. Hvad der mere generelt danner baggrund for diskussionen, synes at være spørgsmålet om, hvorvidt fritagelsen af visse erhvervsdrivende for at betale en afgift, hvormed der finansieres støtteforanstaltninger, som de pågældende nyder godt af, er i overensstemmelse med ordningens generelle opbygning i tilfælde, hvor afgiftspligtige og afgiftsfritagne erhvervsdrivende konkurrerer med hinanden. Dette spørgsmål kræver for mig at se et nuanceret svar. Selv om fritagelsen af visse erhvervsdrivende for at betale en afgift kan synes at være i overensstemmelse med omfordelingsformålet bag en ordning for erhvervsmæssig solidaritet, når de pågældende erhvervsdrivende nyder godt af støtteforanstaltninger, der finansieres over afgiftens provenu, er det i hvert fald en forudsætning for denne overensstemmelse, at kriterierne for, hvilke erhvervsdrivende der skal fritages, bidrager til dette omfordelingsformål.

53. Det må derfor undersøges, om sondringerne i den nationale lovgivning med hensyn til afgiftspligt udelukkende kan henføres til forskellene i skatteevne [26], så de dermed er objektivt begrundet, og at der derfor ikke er tale ulige behandling af konkurrerende erhvervsdrivende.

54. I det foreliggende tilfælde er det for mig at se ikke sikkert, at sondringerne i den nationale lovgivning udelukkende er en følge af, at der er taget hensyn til forskellene i skatteevne. Kriteriet om forretningsarealet gør det således muligt for næringsdrivende, som råder over et mindre forretningsareal end fastsat i den nationale lovgivning, men som på grund af deres tilhørsforhold til et meget kendt detailhandelskæde har en betydelig omsætning, at undgå at yde et solidaritetsbidrag. Formålet at »skabe nyt liv« i bycentrene kan heller ikke begrunde denne forskellige behandling af »større« og »mindre« detailforretninger, eftersom sådanne detailhandelskæder kan findes i butikscentre og forretningsarkader, hvor der findes mange »større detailforretninger«.

55. Efter hvad sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne har oplyst — og de er ikke blevet modsagt på dette punkt — er det først og fremmest varehusene i bycentrene, der nyder godt af fritagelsen for større detailforretninger. Større detailforretninger synes således at blive behandlet forskelligt, alt efter hvor de er beliggende. Det skal dog bemærkes, at bevarelsen af sådanne detailforretnin-

26 — Om dette kriterium jf. fodnote 18 i mit forslag til afgørelse af 28.10.2004 i AEM-dommen, nævnt i fodnote 21.

ger i bycentrene kan tiltrække omliggende mindre forretninger, hvorfor fritagelsen kunne anses for begrundet i såvel den indførte ordnings omfordelingsformål som formålet at »skabe nyt liv« i bycentrene.

56. Under alle omstændigheder tilkommer det den nationale ret at foretage den undersøgelse af de faktiske omstændigheder, som er nødvendig for at drage en sammenligning af de afgiftspligtiges og de afgiftsfritagne forretningers situation.

57. Med hensyn til betingelserne om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejning af konkurrencen er det efter min opfattelse med rette, at Kommissionen har henvist til dommen af 7. marts 2002 i sagen Italien mod Kommissionen [27], hvori det hedder, at »når en økonomisk støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten. Det er i denne forbindelse ikke nødvendigt, at den støttede virksomhed selv deltager i udførslerne [...]

Ligeledes når en medlemsstat yder støtte til virksomheder, der driver virksomhed inden for servicesektoren eller med distribution, er det ikke nødvendigt, at de støttemodtagende virksomheder selv udøver deres virksomhed uden for den pågældende medlemsstat, for at støtten påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, især når det drejer sig om virksomheder, der er etableret tæt ved grænsen mellem to medlemsstater.

Den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, udelukker ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket«.

58. At det først og fremmest er mindre detailforretninger, som er fritaget for at betale TACA, udelukker følgelig ikke, at betingelserne om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejning af konkurrencen er opfyldt.

59. Afslutningsvis finder jeg principalt, at der ikke er anledning til at undersøge, hvordan de forskellige tilfælde af fritagelse for TACA, som er fastsat i den omtvistede nationale lovgivning, skal kvalificeres i relation til artikel 87, stk. 1, EF. Subsidiært bør den nationale ret opfordres til, under hensyn til den nationale lovgivnings formål, at sammenligne de forretningers situation, som, alt efter deres skatteevne, henholdsvis har pligt til eller er fritaget for at betale TACA, med

27 — Sag C-310/99, Sml. I, s. 2289, præmis 84-86.

henblik på at fastslå, om selektivitetsbetingelsen er opfyldt.

C — *Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tvungen forbindelse med provenuet af TACA*

60. Før det undersøges, hvordan de forskellige, i det mindste delvis, TACA-finansierede foranstaltninger skal kvalificeres i relation til artikel 87, stk. 1, EF, må det undersøges, om der foreligger en tvungen forbindelse mellem TACA og disse foranstaltninger. Hvis der ikke foreligger en sådan forbindelse, kan afgiften nemlig ikke betragtes som en integrerende del af foranstaltningerne, og den måde, hvorpå de skal kvalificeres, vil i så fald være uden betydning for de sager om tilbagebetaling af erlagt afgift, som er anlagt ved de nationale retter.

61. Efter indgivelsen af de skriftlige indlæg i den foreliggende sag har Domstolen afsagt domme, der præciserer begrebet »en tvungen forbindelse«, og den har derfor skriftligt anmodet parterne om under retsmødet at udtale sig om, »hvorvidt der foreligger en tvungen forbindelse som omhandlet i Domstolens domme af 13. januar 2005 (sag C-174/02, Streekgewest, Sml. I, s. 85, præmis 26, og sag C-175/02, Pape, Sml. I, s. 127, præmis 15) mellem TACA og de forskellige foranstaltninger, som finansieres via provenuet af denne afgift«.

1) Parternes svar på Domstolens skriftlige spørgsmål

62. *Sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne* finder, at de foreliggende sager især adskiller sig fra Streekgewest-sagen. Den manglende tvungne forbindelse i den sag beroede på, at den drejede sig om almene fiskale bestemmelser, der havde til formål at beskytte miljøet, at afgiftsprovenuet tilfaldt statskassen, at der ikke var noget konkurrenceforhold mellem de afgiftspligtige og de afgiftsfritagne erhvervsdrivende, og at der ikke var en direkte og uadskillelig forbindelse mellem afgiften og en bestemt anvendelse. I de aktuelle sager er der derimod tale om særlige bestemmelser, som har til formål at støtte bestemte kategorier af handlende, der konkurrerer med handlende, som har pligt til betale TACA, ligesom provenuet af TACA er ikke tilfaldet statskassen i de relevante perioder, og endelig anvendes TACA til at finansiere positive foranstaltninger for konkurrenter til de sagsøgende og appellerende virksomheder.

63. Med hensyn til den støtte, der udbetales inden for rammerne af Fisac, har sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne bemærket, at Fisac finansieres via overskuddet af afgiftsprovenuet, idet der ved fællesministeriel bekendtgørelse fastsættes et loft over, hvor store midler der kan anvendes til de pågældende formål. Det samme gælder tildelingen til pensionsforsikringsordningerne for handlende og håndværkere samt finansieringen af CPDC.

64. Sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne har ligeledes gjort gældende, at der også foreligger en direkte og uadskillelig forbindelse mellem afgiften og den støtte, der ydes i form af fritagelse, og at det derfor må fastslås, at der består en tvungen forbindelse mellem TACA og fritagelsen af mindre forretninger. Såvel Organic som den franske regering har afvist denne opfattelse under henvisning til Streekgewest-dommen.

65. *Organic* har gjort gældende, at den del af TACA-provenuet, som ikke er bestemt til at finansiere fratrædelsesgodtgørelsen, beror på godtgørelsens samlede beløb — der varierer — og at de forskellige tildelinger af denne andel af afgiftsprovenuet finder sted årligt på grundlag af de nationale myndigheders skøn. Det overskud, som er til rådighed til finansiering af andre foranstaltninger end ordningen med fratrædelsesgodtgørelsen, er med andre ord variabelt; endvidere anvendes overskuddet delvis til finansiering af offentlige foranstaltninger, som under alle omstændigheder ikke kan kvalificeres som statsstøtte, såsom foranstaltninger inden for rammerne af EPARECA [28]. Desuden råder såvel Fisac som CPDC over andre ressourcer end en del af TACA-provenuet. Endelig har Organic peget på, at en del af TACA-provenuet altid kan opkræves og direkte tilføres statsbudgettet. Provenuet af TACA har derfor ikke nogen direkte indflydelse på størrelsen af den individuelle støtte, der kan tildeles af Fisac eller CPDC.

66. Den *franske regering* og *Kommissionen* deler i det væsentlige Organics opfattelse og har understreget, at de støttebeløb, der kan udbetales gennem Fisac eller CPDC, på ingen måde afhænger af afgiftsprovenuet, men fastsættes og er undergivet et loft i lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser. Desuden har Kommissionen peget på, at den respektive størrelse af de forskellige tildelinger af overskuddet af TACA-provenuet fastsættes ved årets begyndelse og ikke ændrer sig, uanset hvor stort afgiftsprovenuet måtte blive. Der er heller ikke nogen fast nøgle til fordeling af overskuddet af afgiftsprovenuet mellem de forskellige anvendelsesformål.

2) Retlig vurdering

a) Retspraksis

67. Domstolen har fastslået, at begrebet statsstøtte ikke kun omfatter visse skattelignende afgifter, afhængig af, hvorledes afgiftsprovenuet anvendes [29], men også selve opkrævningen af et bidrag til en skattelignende afgift [30].

28 — Établissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (statsligt organ for planlægning og omstrukturering af områder med forretninger og håndværksvirksomheder).

29 — Jf. bl.a. dom af 16.12.1992, sag C-17/91, Lornoy m.fl., Sml. I, s. 6523, præmis 28.

30 — Jf. dom af 27.10.1993, sag C-72/92, Scharbatke, Sml. I, s. 5509, præmis 20, og Enirisorse-dommen, nævnt i fodnote 13, præmis 43.

68. Ifølge de nævnte domme[31] skal der, »[f]or at det kan antages, at en afgift eller en del af en afgift udgør en integrerende del af en støtteforanstaltning [...], nødvendigvis bestå en tvungen forbindelse mellem afgiften og støtten i henhold til den relevante nationale lovgivning, således at afgiftsprovenuet nødvendigvis anvendes til at finansiere støtten. Såfremt der er en sådan forbindelse, har afgiftsprovenuet direkte indvirkning på støttens størrelse og dermed på bedømmelsen af denne støttes forenelighed med fællesmarkedet (jf. i denne retning dom af 25.6.1970, sag 47/69, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 73, org.ref.: Rec. s. 487, præmis 17, 20 og 21). Derfor har Domstolen fastslået, at i det tilfælde, hvor der er en sådan forbindelse mellem støtteforanstaltningen og finansieringen heraf, skal anmeldelsen af støtteforanstaltningen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, også omfatte dennes finansieringsmåde, for at Kommissionen kan foretage sin undersøgelse på grundlag af fuldstændige oplysninger. I mangel heraf kan det ikke udelukkes, at en støtteforanstaltning erklæres for forenelig, skønt den ikke kunne være blevet det, såfremt Kommissionen havde haft kendskab til dens finansieringsmåde (dommen i sagen Van Calster m.fl., præmis 49 og 50, og dom af 15.7.2004, sag C-345/02, Pearle m.fl., Sml. I, s. 7139, præmis 30)«.

b) Retlig undersøgelse

69. Parterne har givet samstemmende fremstillinger af fremgangsmåden for fordelingen af provenuet af TACA, men har forskellige opfattelser af, hvilke konsekvenser der skal drages for så vidt angår kriteriet om en tvungen forbindelse.

70. Med hensyn til den forbindelse, der ifølge sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne er mellem fritagelserne og TACA-provenuet, skal jeg blot henvise til mine ovenfor fremsatte bemærkninger[32].

71. Om den forbindelse, der skal påvises mellem TACA og de forskellige former for anvendelse af afgiftsprovenuet, skal jeg indledningsvis nævne, at det ikke for alvor kan bestrides, at der foreligger en tvungen forbindelse mellem TACA og finansieringen af ordningen med fratrædelsesgodtgørelsen, eftersom TACA navnlig er blevet indført for at finansiere indrømmelsen af denne fordel til håndværkere og handlende, som har oplevet, at de større detailforretningers ekspansion har forringet værdien af deres forretningsgrundlag.

72. Forskellene i opfattelse gælder derfor særlig den fremgangsmåde, der anvendes til fordeling af det eventuelle overskud af afgiftsprovenuet, efter at der er udbetalt fratrædelsesgodtgørelse til personer, som opfylder de i loven fastsatte betingelser.

73. At der er en tvungen forbindelse, kunne være en følge af, at provenuet af TACA

31 — Streekgewest- og Pape-dommene.

32 — Punkt 35 ff.

anvendes til at finansiere forskellige foranstaltninger ved hjælp af offentlige midler. I denne henseende er spørgsmålet, hvorvidt det er til hinder for at antage, at der består en tvungen forbindelse mellem afgiften og de forskellige former for anvendelse, at det er usikkert, om der foreligger et overskud, og at der ikke findes nogen fast nøgle til fordeling af det eventuelle overskud mellem disse anvendelsesformål.

74. Det må undersøges, i hvilken udstrækning afgiftsprovenuet har direkte indflydelse på de forskellige støtteforanstaltningers omfang, eller, for at gengive generaladvokat Geelhoeds bemærkninger i hans forslag til afgørelse i Streekgewest- og Pape-sagerne [33], om »afgiftens bortfald [fører til, at] støtteforanstaltningen [også mister] sin særlige finansieringskilde«. Hvad dette angår undersøgte generaladvokat Geelhoed de kriterier, som gør det muligt at fastslå, om der foreligger, hvad han betegner som en »direkte og uadskillelig forbindelse« mellem afgiften og den støtte, som finansieres ved hjælp af denne, og han anførte, at en sådan forbindelse ville være »meget mindre indlysende i situationer, hvor afgiftsprovenuets formålsbestemmelse først skal fastlægges nærmere af de kompetente nationale myndigheder, støtteforanstaltningen kun delvis finansieres ved hjælp af afgiften, afgiftsprovenuet er bestemt til flere formål end blot den pågældende støtteforanstaltning, og afgiften ikke specielt pålægges den sektor, som støtteforanstaltningen er rettet mod«.

75. Selv om der i det foreliggende tilfælde ikke er nogen tvivl om, at der består et konkurrenceforhold mellem de afgiftspligtige erhvervsdrivende og de erhvervsdrivende, som nyder godt af de foranstaltninger, der finansieres via overskuddet af afgiftsprovenuet, synes noget at tale for, at der ikke foreligger en direkte og uadskillelig forbindelse mellem TACA og de forskellige former for anvendelse af overskuddet af afgiftsprovenuet.

76. At kun en del af TACA-provenuet, nemlig det nævnte overskud, anvendes til finansiering af statslige foranstaltninger, er ikke i sig selv afgørende. I Enirisorse-dommen [34] fastslog Domstolen, at opkrævningen af en afgift, hvis provenu delvis blev overført til en offentlig virksomhed, kunne udgøre statsstøtte, der var uforenelig med fællesmarkedet, og tilføjede, at »[d]en eventuelle ulovlige karakter af opkrævningen og tildelingen af afgiften vedrører kun den del af afgiftsprovenuet, som tildeles den pågældende offentlige virksomhed, og berører ikke denne afgift i sin helhed«.

77. Derimod forekommer det af betydning, at de forskellige former for anvendelse af overskuddet af TACA-provenuet nok er foreskrevet i den omtvistede nationale lovgivning, men at fordelingen er overladt til de kompetente ministre, som ved bekendtgørelse fastsætter lofterne for de forskellige tildelinger. Desuden råder de fonde, som yder støtten — dvs. Fisac og CPDC — over flere forskellige ressourcer.

33 — Forslagets punkt 32.

34 — Nævnt i fodnote 13.

78. Endvidere har Kommissionen med rette bemærket, at de beløb, der tildeles Fisac og CPDC ved fællesministeriel bekendtgørelse, ikke ændrer sig, uanset hvor stort afgiftsprovenuet er.

79. Endelig er det ubestridt, at det beløbsmæssige omfang af de af Fisac og CPDC finansierede foranstaltninger fastsættes i lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser og på ingen måde er afhængigt af, hvor stor en del af TACA-provenuet, de er blevet tildelt.

80. Det må derfor lægges til grund, at der ikke er nogen tvungen forbindelse mellem TACA og de af Fisac og CPDC finansierede foranstaltninger.

81. Med hensyn til den støtte, der angiveligt ydes handlende i form af manglende forhøjelse af bidraget som følge af, at en del af TACA-overskuddet anvendes til finansiering af de grundlæggende pensionsforsikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende inden for håndværks-, fremstillings- og handelserhvervene, er det tilstrækkeligt at fastslå, at fastlæggelsen af bidragsniveauet der ved en skønsmæssig beslutning, der træffes af dem, der forvalter pensionsforsikringsordningerne. I mangel af en direkte eller indirekte forbindelse mellem størrelsen af den del af TACA-provenuet, der anvendes til dette formål, og den generelle udvikling i de nævnte pensionsforsikringsordningers indtægter, må det fastslås, at der ikke er nogen tvungen forbindelse mellem TACA og tildelingen til disse organer af en del af afgiftsprovenuet.

D — *De forskellige foranstaltninger, som de omtvistede opkrævninger bidrager til at finansiere*

82. Det skal indledningsvis undersøges, på hvilken måde fratrædelsesgodtgørelsen til handlende og håndværkere, som endeligt ophører med deres erhvervsmæssige virksomhed, kan udgøre en støtteforanstaltning som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF.

83. Med hensyn til de foranstaltninger, overskuddet af TACA-provenuet bidrager til at finansiere, er det kun subsidiært, at jeg vil undersøge, om de kan kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, eftersom der ikke er nogen tvunget forbindelse mellem afgiften og de pågældende foranstaltninger.

1) De berørte parters hovedargumenter

84. *Sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne* har for det første gjort gældende, at fratrædelsesgodtgørelsen udgør statsstøtte

som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF. De har fremhævet, at fordelen indrømmes virksomheder, nemlig erhvervsaktive handlende og håndværkere (jf. ministeriel bekendtgørelse af 13.8.1996 om almindelige regler for udbetaling af den støtte til handlende og håndværkere, som er indført ved artikel 106 i finansloven for 1982 [35]: »ansøgeren skal fremlægge dokumentation for [...] at han på ansøgningstidspunktet udøver erhvervsmæssig virksomhed inden for handel eller håndværk«). Fratrædelsesgodtgørelsen fordrejer konkurrencen. Det blotte kendskab, visse handlende og håndværkere har til, at de vil nyde godt af en fratrædelsesgodtgørelse, når de ophører med deres erhvervsmæssige virksomhed, har nemlig indvirkning på de pågældendes udgifter under udøvelsen af denne virksomhed. De kan nedsætte deres bidrag til tillægspensionsordningen og dermed mindske deres sociale bidrag, fordi de ved, at de vil modtage fratrædelsesgodtgørelsen. Denne økonomiske gevinst kan erhvervsaktive handlende og håndværkere således anvende til investeringer, som er nødvendige for deres virksomhed, i modsætning til virksomheder, der ikke nyder godt af en sådan fordel [36]. Da fratrædelsesgodtgørelsen tilskynder personer, som opfylder tildelingsbetingelserne, til at ophøre med deres erhvervsmæssige virksomhed, påvirker den desuden konkurrencen direkte, idet den medfører, at der bliver færre erhvervsdrivende på det pågældende marked.

85. For det andet har sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne med hensyn til, at en del af TACA-provenuet tildeles Fisac, peget på, at denne fond har til formål at finansiere støtteforanstaltninger for bestemte kategorier af handlende og håndværkere ved hjælp af statsmidler. I lighed med fratrædelsesgodtgørelsen udgør de af Fisac gennemførte foranstaltninger statsstøtte, som ifølge artikel 88, stk. 3, EF på forhånd skal anmeldes til Kommissionen.

86. For det tredje har sagsøgerne og appellanterne vedrørende finansieringen af de grundlæggende pensionsforsikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende inden for håndværks-, fremstillings- og handelserhvervene hævdet, at det forhold, at en del af TACA tildeles disse ordninger, ligeledes har karakter af statsstøtte. Denne finansiering letter de med pensionsordningen forbundne byrder for de omfattede håndværkere og handlende, idet den træder i stedet for den forhøjelse af bidragene, der ville være uundgåelig som følge af den underskudssituation, de pågældende pensionsordninger befinder sig i. Formindskelsen af de økonomiske byrder styrker derfor håndværkernes og de handlendes konkurrencemæssige stilling i forhold til virksomheder, som er tilsluttet andre pensionsforsikringsordninger.

87. For det fjerde har sagsøgerne og appellanterne med hensyn til, at en del af TACA-provenuet tildeles CPDC, hævdet, at det

35 — JORF af 29.8.1996, s. 12940.

36 — Sagsøgerne og appellanterne har i den forbindelse henvist til dom af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 29 og 30.

fremgår af de relevante nationale retsforskrifter, at denne komité, i lighed med Fisac, yder statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF. Desuden er, ifølge sagsøgerne og appellanterne, de betingelser, som er fastsat i Kommissionens beslutning af 18. juni 1997, ikke blevet overholdt. For det første har CPDC nemlig fortsat støtteudbetalingen efter den 31. december 2000, selv om forlængelsen ud over dette tidspunkt, indtil hvilket støtten var blevet godkendt, ikke har været genstand for en ny godkendelse, og for det andet har CPDC's budget konsekvent oversteget de beløb, der er godkendt i Kommissionens beslutning.

88. Hvad anvendelsen af de minimis-reglen angår har sagsøgerne og appellanterne fremhævet, at denne regel — som blev opstillet i Kommissionens meddelelser af 1992 og 1996 og siden fastlagt nærmere i Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte [37] — er indført efter gennemførelsen af de omtvistede støtteforanstaltninger [38]. Under alle omstændigheder har de franske myndigheder ikke overholdt betingelserne for anvendelsen af de minimis-reglen. De har nemlig ikke underrettet de støttemodtagende selskaber om støttens de minimis-karakter og heller ikke indført kontrolprocedurer for at forhindre overskridelse af de minimis-loftet [39].

89. Endelig har sagsøgerne og appellanterne hævdet, at det sociale formål, de franske myndigheder forfølger i forbindelse med gennemførelsen af de forskellige foranstaltninger, der finansieres over provenuet af TACA, ikke er tilstrækkeligt til, at foranstaltningerne ikke skal kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, og derfor ikke kan begrunde den manglende forhåndsanmeldelse til Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 3, EF [40].

90. *Organic* har for det første fremhævet, at fratrædelsesgodtgørelsen er en fordel, der indrømmes private — ikke virksomheder — som forinden er ophørt med al erhvervsmæssig virksomhed. Denne anvendelse af TACA kan derfor ikke fordreje konkurrencen eller påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

91. Med hensyn til, at en del af overskuddet af TACA-provenuet tildeles Fisac, har Organic bemærket, at Fisac først og fremmest finansierer foranstaltninger inden for by- og lokalplanlægning. Finansieringen af sådanne formål er ikke omfattet af artikel 87, stk. 1, EF. I den udstrækning Fisac yder tilskud til virksomheder, er der tale om mindre støt-

37 — EFT L 10, s. 30.

38 — Sagsøgerne og appellanterne har henvist til generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse forud for dommen i sagen Pearle m.fl., nævnt i fodnote 13, punkt 87.

39 — Jf. dom af 13.6.2002, sag C-382/99, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5163, og dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 36.

40 — Jf. dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 12, dom af 15.11.1983, sag 52/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3707, og dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 12.

tebeløb, som ikke kræver anmeldelse til Kommissionen [41]. Organic har i den forbindelse anført, at det maksimale tilskudsbeløb, som direkte kunne tildeles en virksomhed, ikke kunne overstige 60 000 FRF (ca. 9 150 EUR), mens dekret nr. 95-1140 var gældende. I gyldighedsperioden for dekret nr. 2003-107 af 5. februar 2003 er beløbet begrænset til 10 000 (og i undtagelsestilfælde til 20 000) EUR.

92. Organic har om anvendelsen af en del af overskuddet af TACA-provenuet til pensionsforsikringsordninger gjort gældende, at denne anvendelse er i overensstemmelse med det grundlæggende princip for enhver socialsikringsordning, som er national eller erhvervsmæssig solidaritet, idet de ordninger, der er tale om, er obligatoriske ordninger. Organic har erindret om, at fællesskabsretten ikke begrænser medlemsstaternes kompetence til selv at udforme deres socialsikringsordninger [42].

93. Endelig er den støtte, CPDC yder, også de minimis-støtte.

94. Den *franske regering* har ligeledes vedrørende de forskellige former for anvendelse af TACA-provenuet for det første gjort gældende, at den del, der anvendes til udbetaling af fratrædelsesgodtgørelsen, ikke udgør statsstøtte, eftersom tildelingen af godtgørelsen er betinget af, at den handlende endeligt er ophørt sin erhvervsmæssige virksomhed, således som det fremgår af artikel 5 og 10 i dekret nr. 82-307 af 2. april 1982.

95. For det andet har den franske regering med hensyn til den del af overskuddet af TACA-provenuet, der tildeles Fisac og CPDC, under henvisning til forordning nr. 69/2001 bemærket, at de tilskud, som kan udbetales til virksomheder gennem Fisac og CPDC, er bestemt til små nærbutikker i følsomme områder og er af en størrelse, som ikke overstiger det loft, der er fastsat i denne forordning. Der er derfor ikke tale om statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF. Den franske regering har til støtte for sin argumentation også henvist til Kommissionens meddelelse af 14. maj 1997 om EF-rammebestemmelser for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder [43].

96. Hvad for det tredje angår tildelingen af en del af overskuddet af TACA-provenuet til pensionsforsikringsordninger for håndværkere og handlende, administrerer de pensionskasser, som tildeles midlerne (Organic og Cancava), en grundlæggende socialsik-

41 — Organic har henvist til punkt 3.2 i Kommissionens meddelelse af 20.5.1992 om Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT C 213, s. 2) og Kommissionens meddelelse af 6.3.1996 om de minimis-støtteordninger (EFT C 68, s. 9).

42 — Dom af 17.2.1993, forenede sager C-159/91 og C-160/91, Poucet og Pistre, Sml. I, s. 637, præmis 6, og af 26.3.1996, sag C-238/94, García m.fl., Sml. I, s. 1673, præmis 15.

43 — EFT C 146, s. 6.

ringsordning, der bygger på et solidaritetsprincip. Da den virksomhed, kasserne udøver, ikke udgør økonomisk virksomhed [44], er finansieringen af den ikke omfattet af artikel 87, stk. 1, EF.

97. *Kommissionen* har om anvendelsen af TACA-provenuet for det første gjort gældende, at fratrædelsesgodtgørelsen for håndværkere og handlende udbetales, efter at modtageren er ophørt med at være erhvervsaktiv. Godtgørelsen fordrejer derfor ikke konkurrencen. Der er tale om en social foranstaltning.

98. For det andet finder Kommissionen med hensyn til, at en del af TACA tildeles Fisac, at de pågældende støttebeløb er ubetydelige og omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 69/2001.

99. For det tredje har tildelingen af en del af TACA-provenuet til grundlæggende pensionsforsikringsordninger for håndværkere og handlende til formål at sikre ligevægten i de berørte ordninger. Tildelingen udgør ikke statsstøtte, da de offentlige organer, som midlerne tilføres, og som administrerer obligatoriske pensionsordninger, ikke udgør virksomheder, der kan udøve økonomisk virksomhed [45].

100. For det fjerde er der hvad tildelingen af en del af TACA-provenuet til CPDC angår — i lighed med støtten til Fisac — tale om de minimis-støtte.

2) Retlig vurdering

a) Retspraksis

101. Jeg har allerede opregnet de grundlæggende elementer i begrebet støtte [46].

102. I PreussenElektra-dommen [47] erindrede Domstolen om, at begrebet støtte ikke alene omfatter tilfælde, hvor støtten ydes direkte af staten, men også tilfælde, hvor den ydes af

44 — Poucet og Pistre-dommen, nævnt i fodnote 42, præmis 15-18, og dom af 16.3.2004, forenede sager C-264/01, C-306/01, C-354/01 og C-355/01, AOK-Bundesverband m.fl., Sml. I, s. 2493, præmis 47.

45 — Jf. i denne retning dom af 21.9.1999, sag C-67/96, Albany, Sml. I, s. 5751, præmis 77 og 78.

46 — Jf. punkt 42 ovenfor.

47 — Dom af 13.3.2001, sag C-379/98, Sml. I, s. 2099, præmis 58 og de deri nævnte afgørelser.

offentlige eller private organer, der er udpeget eller oprettet af staten. »Det bør [nemlig] ikke være muligt efter fællesskabsretten at omgå statsstøttereglerne blot ved at oprette selvstændige institutioner, som foretager støttetildelingen« [48].

b) Fratrædelsesgodtgørelsen

103. Det er ubestridt, at formålet med ordningen er at indrømme fordele ved hjælp af statsmidler — i det foreliggende tilfælde gennem et organ, Organic, som staten har udpeget i dette øjemed. Sagens parter og de interesserede parter, som har indgivet indlæg til Domstolen, er derimod uenige om, hvorvidt de personer, som nyder godt af fordelene, udøver økonomisk virksomhed, og/eller om ordningen påvirker konkurrencen.

104. Der kan fremføres stærke argumenter for begge standpunkter, idet det ifølge artikel 106 i lov nr. 81-1160 om finansloven for 1982 — i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for tvistens omstændigheder — er en betingelse for at blive tildelt fratrædelsesgodtgørelsen, at modtageren er handlende eller håndværker, hvorimod det til støtte for det modsatte standpunkt kan gøres gældende, at det ifølge samme artikel er en betingelse for tildelingen, at den pågældende handlende eller håndværker er ophørt med at være erhvervsaktiv.

105. Derimod holder det argument ikke over for en nærmere undersøgelse, at selve udsigten til at blive tildelt en fratrædelsesgodtgørelse påvirker de potentielle modtageres beslutninger under udøvelsen af deres erhvervsmæssige virksomhed på den måde, at de nedsætter deres bidrag til en tillægsforsikring, hvorfor fratrædelsesgodtgørelsen letter deres byrder. Beslutningen om at deltage i en tillægsforsikringsordning udgør nemlig ikke en normal driftsomkostning, eftersom den er frivillig for de pågældende handlende og håndværkere. I øvrigt er det en betingelse for at blive tildelt fratrædelsesgodtgørelsen, at den pågældende har været tilsluttet den grundlæggende pensionsforsikringsordning i en vis mindsteperiode. Desuden træffes beslutningen om at deltage i en tillægsforsikringsordning — således som Organic med rette har fremhævet — længe før overgangen til pension, hvorfor den handlende eller håndværkeren ikke har nogen mulighed for på det tidspunkt at forudse, om han vil opfylde betingelserne for at blive tildelt fratrædelsesgodtgørelsen. Endelig har sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne i deres argumentation ikke taget hensyn til, at fratrædelsesgodtgørelsen på grund af sin sociale karakter er undergivet strenge indtægtsbetingelser, og at de beløb, den udgør, under alle omstændigheder ikke er tilstrækkelige til at sikre underholdet for de handlende og håndværkere, som ophører med deres erhvervsmæssige virksomhed, i hele den periode, hvor de er pensioneret [49].

48 — »Stardust«-dommen, nævnt i fodnote 19, præmis 23.

49 — Ifølge artikel 10 i fællesministeriel bekendtgørelse af 13.8.1996 (nævnt i fodnote 35), som ændret ved bekendtgørelse af 3.9.2001 (nævnt i fodnote 5), skal »fratrædelsesgodtgørelsen udgøre mellem 3 140 EUR og 18 820 EUR for ægtepar og mellem 2 020 EUR og 12 100 EUR for enlige« (jf. også punkt 8).

106. Tilbage står at fastslå, om fratrædelsesgodtgørelsen må anses for at begunstige visse virksomheder som omhandlet i Fællesskabets konkurrenceret, allerede fordi den tildeles handlende og håndværkere. Jeg mener i overensstemmelse med Domstolens praksis [50], at man i det foreliggende tilfælde bør hæfte sig ved den omhandlede fordels virkninger. Det står fast — som Kommissionen med rette har understreget [51] — at fratrædelsesgodtgørelsen udbetales til håndværkeren eller den handlende, efter at den pågældende er ophørt med sin erhvervsmæssige virksomhed, og godtgørelsen kan derfor ikke udgøre en fordel ved udøvelsen af denne virksomhed. Selv om det derfor måtte antages, at fratrædelsesgodtgørelsen begunstiger virksomheder, påvirker den ikke konkurrencen mærkbart, også i betragtning af at de handlende og håndværkere, som nyder godt af foranstaltningen, gør det på grund af deres omsætnings beskedne størrelse.

107. Denne konklusion er ikke i strid med dommen af 21. juni 2001 i sagen Moccia Irme m.fl. mod Kommissionen [52]. I denne dom stadfæstede Domstolen en dom, hvori Retten havde kvalificeret en ordning om støtte til lukning som støtte som omhandlet i EKSF-traktatens artikel 4, litra c). Efter at have bemærket, at EKSF-traktatens artikel 4, litra c), indeholder et ubegrænset forbud mod enhver form for støtte, fastslog Domstolen, at »EKSF-traktatens artikel 4, litra c), *ikkesom EF-traktatens artikel 92, stk. 1*, betinger støttens uforenelighed med fællesmarkedet af, at støtten fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen« [53] (min fremhævelse).

108. Det må derfor fastslås, at den ved artikel 106 i lov nr. 81-1160 indførte fratrædelsesgodtgørelse ikke er omfattet af begrebet statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF.

c) Den supplerende tildeling til pensionsforsikringsordningerne

109. Med hensyn til, at en del af TACA-provenuet i henhold til lov nr. 96-1160 anvendes til finansiering af pensionsforsikringsordningerne for handlende og håndværkere, aftegnede der sig under retsmødet den sammenfaldende opfattelse, at de begunstigede pensionskasser ikke er virksomheder, der kan udøve økonomisk virksomhed, eftersom de administrerer obligatoriske pensionsforsikringsordninger i overensstemmelse med et solidaritetsprincip. Det er tilstrækkeligt på dette punkt at henvise til Domstolens tidligere nævnte praksis [54].

50 — Jf. navnlig dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, »Maribel bis/ter«, nævnt i fodnote 12, præmis 25.

51 — Kommissionen har ligeledes henvist til sin beslutning om omstrukturering af vejtransport i Italien (EFT 1998 C 211, s. 5), hvori den — på s. 14 i EFT C 211 — bemærkede: »Et statsbidrag til en selvstændig erhvervsdrivende, som ophører med alle forretningsaktiviteter, udgør ikke nogen fordel for en virksomhed, der opererer på markedet, og har derfor ingen betydning for konkurrencen og handelen mellem medlemsstaterne. Hvis det kan sikres, at sådanne midler ikke igen kommer ind i vejtransportsektoren — direkte eller indirekte — falder en sådan foranstaltning principielt ikke ind under artikel 92, stk. 1, i traktaten.«

52 — Forenede sager C-280/99 P — C-282/99 P, Sml. I, s. 4717.

53 — Dommens præmis 32.

54 — Fodnote 44 og 45.

110. Sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne finder imidlertid, at den supplerende tildeling til pensionsforsikringsordningerne begunstiger de handlende og håndværkere, som er tilsluttet dem, idet denne delvise skattefinansiering af de pågældende pensionskassers indtægter gør det muligt for kasserne at undgå at forhøje bidragene, således at de handlende og håndværkere, der er medlem af kasserne, opnår en lettelse af deres byrder. Som tidligere nævnt [55] er denne argumentation ikke overbevisende, da der ikke er den fornødne forbindelse mellem bidragenes størrelse og den omhandlede tildeling. Hvis den supplerende tildeling ikke forelå, ville staten således kunne skattefinansiere kassernes indtægter, uden at disse måtte forhøje bidragene.

111. Den supplerende tildeling til pensionsforsikringsordningerne er derfor heller ikke omfattet af begrebet statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF.

d) Den individuelle støtte, der tildeles af Fisac og CPDC

112. Det er ubestridt, at Fisac finansierer foranstaltninger inden for by- og lokalplanlægning, som ikke omfattet af artikel 87, stk. 1, EF, da foranstaltningerne ikke indebærer selektive fordele til virksomheder eller erhvervssektorer.

113. Med hensyn til de individuelle tilskud til virksomheder, som ydes af enten Fisac eller CPDC, er det ikke spørgsmålet om, hvorvidt disse foranstaltninger skal kvalificeres som statsstøtte, der står i centrum for diskussionen, men spørgsmålet om, hvorvidt reglen om de minimis-støtte finder anvendelse, hvilket i bekræftende fald indebærer, at der ikke er pligt til at anmelde foranstaltningerne.

114. Der hersker ingen tvivl om, at reglen om de minimis-støtte skal fortolkes snævert, eftersom den indebærer en undtagelse fra de forpligtelser, der følger af artikel 88, stk. 3, EF. Den kan derfor navnlig ikke anvendes med tilbagevirkende kraft [56].

115. Det skal nævnes, at anmeldelsespligten i henhold til artikel 88, stk. 3, EF er blevet ophævet med virkning fra den 19. august 1992 for støtte af mindre betydning til små og mellemstore virksomheder. I Fællesska-

55 — Jf. punkt 81 ovenfor.

56 — Jf. hvad dette angår generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse af 11.3.2004 i sagen Pearle m.fl., nævnt i fodnote 13, punkt 91: »Der findes [...] intet retligt grundlag for at lade de minimis-reglen finde anvendelse med tilbagevirkende gyldighed, for en bestemmelse, som indeholder en undtagelse fra en retlig forpligtelse, kan ikke antages at have en sådan tilbagevirkning.«

bets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder af 1992 [57] hedder det i punkt 3.2: »For fremtiden skal engangsstøtte på op til 50 000 ECU til en given udgiftskategori således ikke længere anmeldes i henhold til artikel 93, stk. 3. Det samme gælder støtteordninger, hvorved den støtte, en virksomhed kan få udbetalt til en given udgiftstype, begrænses til 50 000 ECU over en tre-årig periode. Det er dog en forudsætning, at der til den pågældende støtte eller støtteordning er knyttet den udtrykkelige betingelse, at yderligere støtte til samme virksomhed for samme udgiftstype fra andre ordninger ikke bringer den samlede støtte til virksomheden op over 50 000 ECU.«

116. Selv om Fisacs foranstaltninger på det tidspunkt, hvor den omtvistede afgift blev opkrævet, var omfattet af bestemmelserne i dekret nr. 95-1140, navnlig artikel 1 og 8, var det imidlertid først i artikel 4 i lov nr. 89-1008 af 31. december 1989 om udvikling af handels- og håndværksvirksomheder og om forbedring af deres økonomiske, juridiske og sociale vilkår — den såkaldte »Doubin-lov« [58] — at det for første gang bestemtes, at en del af det eventuelle overskud af afgiften skulle anvendes ikke blot til kollektive foranstaltninger, som har til formål at fremme bevarelse og modernisering af handel og håndværk inden for sektorer, der er i særlig grad er berørt af økonomiske og samfundsmæssige forandringer, men også til foranstaltninger, der fremmer overdragelsen og omstruktureringen af handels- og håndværksvirksomheder.

117. Ved dekret nr. 95-1140 skete der kun en ændring af betingelserne for tildeling af den støtte, som finansieres over overskuddet af TACA-provenuet, idet der i medfør af Doubin-loven blev oprettet en åben konto i Organics bogholderi for indbetalinger til Fisac.

118. På den baggrund finder jeg, at den individuelle støtteordning, der administreres af Fisac, blev oprettet ved bestemmelser, som fandtes før indførelsen af Fællesskabets rammebestemmelser af 1992, hvorfor de pågældende individuelle støtteforanstaltninger under alle omstændigheder ikke kan betragtes som de minimis-støtte.

119. Det forholder sig anderledes med de af CPDC finansierede foranstaltninger, idet det først var ved dekret nr. 98-132 om ændring af dekret 91-284 om oprettelse en erhvervskomité for brændstofdistributører, at CPDC's indtægter blev suppleret med en del af overskuddet af TACA. Denne forøgelse af CPDC's midler blev i øvrigt godkendt af Europa-Kommissionen for perioden 1997-2000 [59], således som sagsøgerne og appellanterne i hovedsagerne selv har medgivet.

57 — Kommissionens meddelelse, nævnt i fodnote 41.

58 — JORF af 2.1.1990.

59 — Beslutning N 294/97 af 18.6.1997.

120. Om CPDC's senere foranstaltninger skulle have været genstand for en yderligere anmeldelse til Kommissionen, afhænger således af de regler om de minimis-støtte, som var gældende på det pågældende tidspunkt, i det foreliggende tilfælde reglerne i forordning nr. 69/2001. Kommissionen har med rette peget på, at lofterne for støtte, der kunne ydes af CPDC, allerede før anvendelsen af tilskudssatsen var lavere end det i forordning nr. 69/2001 fastsatte loft.

## V — Forslag til afgørelse

121. Af disse grunde foreslår jeg, at de af tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne og cour d'appel de Lyon forelagte præjudicielle spørgsmål besvares på følgende måde:

»1) Artikel 87, stk. 1, EF skal fortolkes således, at begrebet statsstøtte under omstændigheder som de i hovedsagerne omhandlede ikke omfatter den fratrædelsesgodtgørelse, der på visse betingelser indrømmes handlende og håndværkere, som ophører med deres erhvervsmæssige virksomhed.

2) Gennemgangen af de nationale lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser har under omstændigheder som de i hovedsagerne omhandlede intet frembragt, der viser, at der er en tvungen forbindelse mellem afgiften til støtte for handel og håndværk og de forskellige offentlige støtteforanstaltninger, som overskuddet af provenuet af denne afgift kan bidrage til at finansiere efter finansieringen af ordningen med fratrædelsesgodtgørelse.«