CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 4 juni 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het op 20 augustus 1985 ingeschreven beroep waarover het Hof zich thans moet uitspreken, is ingesteld door de Franse Republiek tegen de Commissie van de Europese Gemeenschappen. De Franse regering verzoekt het Hof om nietigverklaring van beschikking 85/380 van 5 juni 1985 (PB 1985, L 217, blz. 20), waarbij twee steunregelingen ten behoeve van ondernemingen van de textiel- en kledingindustrie, vervat in de decreten 84-389 en 84-390 (JORF 1984, blz. 1651 en volgende), onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt werden verklaard.

Bij deze decreten was de verlenging tot 31 december 1985 toegestaan van twee parafiscale heffingen, die op dezelfde wijze als de BTW werden geheven over de verkoop in Frankrijk van textielprodukten en kleding, met uitzondering van de verkoop of overdracht van produkten van oorsprong uit andere Lid-Staten of die in die Staten in het vrije verkeer waren gebracht. De opbrengst van deze heffingen — die waren ingevoerd ter bevordering van het onderzoek en ter modernisering en vernieuwing van de industriële en commerciële structuren — werd ter beschikking gesteld van een bij decreet 84-388 (JORF 1984, blz. 1650) opgerichte en onder de naam DEFI bekend staande instelling, die deze inkomsten moest verdelen over de ondernemingen, collectieve reclamecampagnes en de technische centra van de betrokken industrieën (textiel-, kleding- en breigoedindustrie).

Deze regeling behelsde een wijziging van een in 1982 ingevoerde regeling die eveneens in strijd met artikel 92 EEG-Verdrag was verklaard (beschikking 83/486 van 20 juli 1983, PB 1983, L 268, blz. 48). Na van de nieuwe bepalingen en de oprichting van het DEFI in kennis te zijn gesteld, zond de Commissie de Franse regering (op 30.7.1984) een brief waarin zij haar verweet een al eerder met het EEG-Verdrag onverenigbaar verklaarde steunregeling opnieuw te hebben ingevoerd, en leidde zij de in artikel 93, lid 2, bedoelde procedure in. Frankrijk verwierp deze beschuldigingen, maar haar argumenten overtuigden de Commissie niet, zodat deze de in het begin van mijn conclusie genoemde beschikking gaf. Behalve door de Franse regering werd deze beschikking ook bestreden door DEFI (zaak 282/85), maar dit laatste beroep werd bij arrest van 10 juli 1986 (Jurispr. 1986, blz. 2469, 2475) niet-ontvankelijk verklaard.

In de loop van de onderhavige procedure heeft het Hof de Bondsrepubliek Duitsland toegestaan te interveniëren ter ondersteuning van de Commissie (beschikking van 15 januari 1986).

2. Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring voert de Franse regering vier middelen aan:

a) onjuiste toepassing van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag;

b) schending van de rechten van de verdediging;

* Vertaald uit het Italiaans.

c) ontoereikende motivering met betrekking tot het niet voldoen aan de in artikel 92, lid 1, gestelde voorwaarden en met betrekking tot de weigering om lid 3 van die bepaling toe te passen;

d) onjuiste motivering, doordat de Commissie niet heeft willen aannemen dat er sprake was van een toegelaten steunmaatregel, als bedoeld in artikel 92, lid 3, sub c.

Ik ga onmiddellijk voorbij aan het eerste middel, dat betrekking heeft op de nakoming door de Franse regering van haar verplichting om het steunvoornemen tijdig aan te melden. In repliek heeft de Franse regering dit middel immers laten vallen en bovendien is niet gebleken, dat de beschikking is gebaseerd op het verwijt waartegen de Franse regering reageert. Ik veroorloof mij verder de laatste twee middelen te zamen te behandelen. Het vierde middel komt namelijk aan de orde bij de behandeling van het derde.

Het middel sub b bestaat uit twee onderdelen. De Commissie — zo wordt in het eerste onderdeel betoogd — heeft de betwiste beschikking vastgesteld zonder een voorafgaand en passend overleg met Frankrijk of, althans, zonder in te gaan op de door haar gesprekspartner ondernomen pogingen om de dialoog te intensifiëren. Zo antwoordde commissaris Sutherland pas na vier dagen — dat wil zeggen nadat de beschikking was gegeven — op de brief die minister van Arbeid Delebarre hem op 3 juni 1985 had gestuurd. Bovendien — zo wordt eraan toegevoegd — werd Frankrijk nooit in kennis gesteld van de bezwaren die drie Lid-Staten en een verbond van Duitse textielondernemingen met betrekking tot het project hadden gemaakt. Frankrijk kon dus niet antwoorden op deze opmerkingen, die echter wel in de beschikking zijn gebruikt en genoemd.

Het eerste verwijt is ongegrond. De Commissie wijst erop, dat verzoekster haar standpunt — zij het in grote lijnen — reeds kende sedert de beschikking van 20 juli 1983. Wat er ook van zij, ook al heeft de Commissie haar eerste telexbericht op 21 juni 1984 en een tweede bericht op 30 juli daaraanvolgend verzonden, het debat was al ongeveer één jaar vóór de vaststelling van de beschikking begonnen. Frankrijk antwoordt daarop, dat de Commissie, aangezien zij pas op 18 april 1985 kennis heeft gekregen van het steunvoornemen, de procedure van betwisting eerst na die datum kon aanvatten. Dit argument houdt evenwel geen steek: de in artikel 93, lid 3, bedoelde mededelingsplicht houdt een verplichting in voor de Staat maar niet ook voor de Commissie; anders zou niet-nakoming van eerstgenoemde verplichting volstaan om het de Commissie onmogelijk te maken de haar bij het Verdrag opgelegde controletaak te vervullen. Daarbij komt nog — en de Franse regering geeft dat zelf toe — dat verweerster de nota van 18 april 1985 steeds heeft beschouwd als een aanvullende standpuntbepaling in het kader van een reeds op 30 juli 1984 ingeleide procedure.

Het lijdt dus geen twijfel, dat Frankrijk sedert laatstgenoemde datum volledig op de hoogte was van de opvatting van het controleorgaan; evenmin kan worden gezegd dat de Commissie in de daaropvolgende elf maanden haar opvattingen heeft gewijzigd of daaraan nieuwe elementen heeft toegevoegd. Het is veeleer zo, dat partijen in die periode verschillende keren zijn bijeengekomen (de laatste vergaderingen dateren van 30 en 31 mei 1985) en elkaar veelvuldig schreven. Mij dunkt dat in een dergelijke context de vertraging waarmee commissaris Sutherland op de brief van minister Delebarre heeft geantwoord, laakbaar is uit het oogpunt van de etiquette of van de gewone hoffelijkheid, doch zeker niet bewijst dat er onvoldoende overleg is geweest.

Op het tweede verwijt antwoordt verweerster:

a) inzake steunregelingen bestaat er geen contradictoire procedure die vergelijkbaar is met die in het mededingingsrecht;

b) kennisgeving van de door de derde staten en het Duitse textielverbond ingediende bezwaren, zou derden die over nuttige gegevens beschikken ertoe aanzetten, deze niet meer mee te delen.

Deze argumenten moeten evenwel worden afgewezen. Volgens vaste rechtspraak van het Hof, brengt de eerbiediging van de rechten van de verdediging in de door de Commissie gevoerde administratieve procedures, zelfs bij gebreke van enige specifieke bepaling, mee, dat de betrokkene behoorlijk in staat moet zijn geweest zijn standpunt kenbaar te maken met betrekking tot de relevantie en de juistheid van de feiten en de documenten waarop de Commissie haar standpunt heeft gebaseerd. De Commissie mag zich evenmin beroepen op het vertrouwelijk karakter van haar gegevens; indien de staat niet in de gelegenheid is gesteld zijn opmerkingen over die gegevens kenbaar te maken, kunnen zij niet worden gebruikt in de beschikkingen waarop de procedure uitloopt (zie laatstelijk de arresten van 10 juli 1986, zaken 234/84 en 40/85, België/Commissie, Jurispr. 1986, blz. 2263 en 2321, r. o. 27 e. v.).

De zwakheid van het door de Commissie gevoerde verweer impliceert echter niet dat de grief van de Franse regering kan worden aanvaard. Opdat de schending van de rechten van de verdediging tot nietigverklaring van een handeling zouden kunnen leiden, is volgens de rechtspraak van het Hof bovendien vereist, dat de bij de Commissie ingediende opmerkingen van beslissend belang zijn geweest bij de vaststelling van de beschikking, in die zin dat de beschikking anders zou hebben geluid indien de Commissie die opmerkingen niet had ontvangen of hiervan geen gebruik had gemaakt. Men behoeft dienaangaande evenwel slechts de korte, door Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse textielbond ingediende nota's te doorlopen om direct te zien dat deze geen elementen bevatten die werkelijk belangrijk zijn en tijdens de lange en diepgaande vergaderingen tussen Frankrijk en de Commissie helemaal niet ter sprake zijn gekomen.

Nemen wij bij voorbeeld de notulen van de vergadering van 30 mei 1985 (bijlage IV bij het verweerschrift). Daaruit blijkt, dat gesproken werd over onderwerpen als de gunstige ontwikkeling van de textielindustrie in Frankrijk, het voornemen van de Franse regering om de produktiecapaciteit van de textielindustrie en het aantal werknemers niet te verhogen, en de positieve resultaten van de herstructurering in deze sector. Welnu, de belangrijkste opmerkingen die in deze vier nota's staan te lezen, hebben in wezen betrekking op deze onderwerpen.

3. Zoals ik hiervoor al heb gezegd, zal ik de laatste twee middelen te zamen behandelen. In haar middel sub c stelt verzoekster dat het controleorgaan zijn beschikking onvoldoende met redenen heeft omkleed, wat een schending van artikel 190 oplevert. De ontoereikendheid van de motivering zou met name daarin liggen, dat: a) de Commissie de onverenigbaarheid van de steun in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag, niet heeft aangetoond aan de hand van een diepgaand onderzoek van de daadwerkelijke gevolgen van de steun voor de markt (gelijk wordt geëist door de arresten van 14 november 1984, zaak 323/82, Intermills, Jurispr. 1984, blz. 3809 en 13 maart 1985, gevoegde zaken 296 en 318/82, Leeuwarder Papierwarenfabriek, Jurispr. 1985, blz. 809) en van de schade die de steun aan concurrerende ondernemingen heeft toegebracht; b) de Commissie niet duidelijk heeft gemaakt, om welke redenen zij de afwijking voor „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vor-

men van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken" (artikel 92, lid 3, sub c) niet heeft toegepast.

Het laatste middel betreft de grondslag van de zojuist genoemde weigering. Gesteld wordt dat de omstreden steun niet alleen qua bedrag te verwaarlozen is, maar bovendien ook „neutraal" is uit het oogpunt van de intracommunautaire mededinging. Daar deze steun wordt gefinancierd uit heffingen over in Frankrijk vervaardigde en verkochte produkten, is hij niet meer dan een herverdeling van opbrengsten in de textiel- en kledingindustrie ter aanmoediging van investeringen om het hoofd te bieden aan de invoer uit derde landen met lage lonen. Dat de steun verandering kan brengen in de voorwaarden waaronder het handelsverkeer met de overige Lid-Staten plaatsvindt, moet dan ook worden uitgesloten.

De Commissie voert hiertegen drie argumenten aan. Zij merkt allereerst op, dat de steun niet is bestemd voor één onderneming, maar voor een gehele industrietak, zodat de gevolgen ervan onmogelijk kunnen worden beoordeeld op het door Frankrijk aangevoerde onderzoeksniveau. Voorts is het onjuist, dat de gevolgen van de omstreden maatregelen voor de balans van de begunstigde ondernemingen te verwaarlozen zijn; in de textielindustrie zijn de winstmarges immers gering en onder die omstandigheden kan een steunmaatregel die de investeringskosten met 5,5% vermindert de mededinging op beslissende wijze beïnvloeden. Ten slotte is het onjuist dat de regeling „neutraal" is. Slechts 10,7% van de in Frankrijk ingevoerde textielprodukten komt uit derde landen, terwijl 69,3% uit andere Lid-Staten afkomstig is. De nadelige gevolgen van de steunmaatregelen doen zich derhalve meer gevoelen binnen de Gemeenschap dan daarbuiten.

Naar mijn mening valt op de motivering van de beschikking niets aan te merken. Dit is om te beginnen het geval met betrekking tot de daadwerkelijk of potentieel verstorende gevolgen van de betrokken maatregelen. Aan de rechtspraak van het Hof (zie het arrest van 17 september 1980, zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671, r. o. 11) ontleent de Commissie het onbetwistbare beginsel, dat „financiële steun van een staat (die) de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt", moet worden geacht de andere ondernemingen te schaden (vgl. de tekst van beschikking 85/380, PB 1985, L 217, blz. 22). Deze opmerking is, gelijk de Franse regering stelt, niet louter theoretisch. Zij wordt afdoende gestaafd door een reeks gegevens: bij voorbeeld, de reeds genoemde berekening van de gevolgen van de steun voor de kosten van de ondernemingen (5,5%), de geringe mededingingsmarges in deze industrietak, het belang dat het genoemde percentage daardoor krijgt, en het zeer aanzienlijke marktaandeel van de Franse textielindustrie op de andere markten in de Gemeenschap.

Juist lijkt mij ook de tweede opmerking, dat, aangezien het hier gaat om steun voor een onbepaald aantal ondernemers (in de praktijk iedereen die investeringen heeft gedaan in zijn eigen onderneming), een voorafgaande en nauwkeurige vaststelling van de gevolgen van die steun voor de gehele markt van textielprodukten onmogelijk is. De door verzoekster aangevoerde arresten, die beide individuele ondernemingen betreffen, zijn hier dan ook irrelevant.

Met betrekking tot het tweede onderdeel van het derde middel dient eraan herinnerd, dat, anders dan de voorafgaande bepaling, artikel 92, lid 3, de Commissie een ruime discretionaire bevoegdheid verleent. Steunmaatregelen die onder één van de aldaar ge-

noemde categorieën vallen, *kunnen* — doch moeten niet — als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd (zie r. o. 17 van genoemd arrest Philip Morris). Beschikkingen van het controleorgaan die op een logische en afdoende motivering zijn gebaseerd, kunnen dus niet worden nietigverklaard om redenen van opportuniteit.

De logische samenhang en de toereikendheid van de onderzochte motivering lijken mij evenwel onbetwistbaar. De Commissie heeft met een overvloed van details en statistische gegevens aangetoond, dat de Franse textielindustrie geen dramatische crisisperiode heeft gekend, maar zich, mede ten gevolge van in het verleden ontvangen steun, kan verheugen in een goede gezondheid, die des te benijdenswaardiger is, wanneer men kijkt naar de situatie van soortgelijke industrietakken in de rest van de Gemeenschap. Dit beeld wordt nog versterkt door tal van documenten die door de Duitse regering zijn overgelegd (zie vooral het rapport van professor Messerlin: „Structural adjustment: the French experience") en heeft een laatste bevestiging gevonden in de — weliswaar niet homogene, maar wel gelijkgerichte — gegevens die partijen op verzoek van het Hof na de mondelinge behandeling hebben overgelegd.

Bij nader onderzoek van deze gegevens, bemerkt men dat Frankrijk uitsluitend cijfers betreffende de binnenlandse situatie heeft overgelegd. De cijfers van de Commissie hebben evenwel betrekking op de gehele Gemeenschap. Uit deze cijfers — die, het weze gezegd, volledig betrouwbaar zijn, daar zij voor Frankrijk samenvallen met die van de Franse regering — blijkt duidelijk, dat de Franse industrie er beter voorstaat. Zo was bij voorbeeld de werkloosheidscurve in Frankrijk steeds aanzienlijk lager dan in de andere Lid-Staten, behalve in 1984-1985.

In die omstandigheden, en zo het juist is dat „de verenigbaarheid van... steun met het Verdrag moet worden beoordeeld binnen het kader van de Gemeenschap en niet van een (enkele) Lid-Staat" (genoemd arrest Philip Morris, r. o. 26), lijkt de motivering van de beschikking niet alleen afdoende, maar ook juist. Door het feit dat zij werkzaam zijn in een vrij bloeiende bedrijfstak — zo staat in de beschikking te lezen — zijn de Franse textielondernemingen in staat „met behulp van eigen financiële middelen, zonder staatssteun" te investeren. Deze steunmaatregelen zijn dus niet bestemd „om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken" in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, en daardoor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer tussen de verschillende Lid-Staten plaatsvindt, te harmoniseren. Integendeel, zij verhogen de ongelijkheid in die voorwaarden en wel, om nog eens de woorden van het Verdrag te gebruiken, zodanig dat „het gemeenschappelijk belang wordt geschaad". Evenmin kan worden gezegd dat de uit deze steunmaatregelen voortvloeiende distorsies enkel de concurrentie uit derde landen treffen. De door de Commissie verstrekte cijfers weerspreken dit; in ieder geval zijn de produkten uit deze landen doorgaans zoveel goedkoper, dat zij in feite geen gevolgen ondervinden van genoemde steunmaatregelen.

4. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, het op 20 augustus 1985 door de regering van de Franse Republiek tegen de Commissie van de Europese Gemeenschappen ingestelde beroep te verwerpen en verzoekster overeenkomstig artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering te verwijzen in de kosten van het geding.