II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 5 juni 1985

inzake een steunregeling ten behoeve van de textiel- en kledingindustrie in Frankrijk

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(85/380/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, en met name op artikel 93, lid 2, eerste zin,

Na de betrokken partijen overeenkomstig genoemd artikel 93 te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt :

I

Op 5 juli 1984 heeft de Franse Regering de Commissie laattijdig in kennis gesteld van drie decreten tot wijziging en uitbreiding van bestaande steunregelingen ten behoeve van de textiel- en kledingindustrie, die door twee parafiscale, op dezelfde wijze als de BTW over verkopen van textiel- en kledingprodukten in Frankrijk geïnde heffingen waren gefinancierd.

Bij de Decreten nr. 84/388, nr. 84/389 en nr. 84/390, gepubliceerd in het Franse officiële blad van 25 mei 1984, werd het „Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement" (CDPTH) opgericht en werden tevens twee bestaande parafiscale heffingen uit hoofde van de Decreten nr. 82/1242 en nr. 82/1243, aangaande welke de Commissie op 20 juli 1983 een negatieve eindbeschikking had gegeven, tot een steunregeling ten behoeve van de textiel- en kledingindustrie samengevoegd. De decreten traden met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 1984 ; de Franse Regering liet daarbij na aan haar verplichtingen uit hoofde van artikel 93, lid 3, van het Verdrag te voldoen.

Krachtens deze decreten wordt door de regeling in een steun van ongeveer 250 miljoen Ffr. per jaar voorzien, waarvan een deel voor gemeenschappelijke onderzoek-, ontwikkelings- en verkoopbevorderingsprojecten werd bestemd. Het restant van de parafiscale heffingen zou voor individuele steunmaatregelen voor moderniserings- en rationalisatie-investeringen door textiel- en kledingondernemingen worden bestemd.

De twee regelingen hadden met wijzigingen en uitbreiding sinds 1965 voor de textiel- en sinds 1969 voor de kledingindustrie gegolden.

Na een eerste onderzoek meende de Commissie dat de betrokken maatregelen de begunstigde industrieën aanzienlijke financiële steun zouden bieden, in een omvang en een vorm die zeker tot gevolg zouden hebben dat de handel ongunstig werd beïnvloed en de voorwaarden voor de handel binnen de Gemeenschap vervalst. Gezien hun oogmerken en duur, stelde de Commissie deze maatregelen gelijk met produktiesteun. Voorts bestond de mogelijkheid deze maatregelen te combineren met andere algemene of specifieke maatregelen van bijstand waarvoor de textiel- en kleding/brei-industrie in aanmerking kwamen. De twee decreten hielden geen bepalingen in ter voorkoming van een uitbreiding van de produktiecapaciteit in bedrijfstakken waar reeds een overschot aanwezig was, noch voorwaarden voor de begunstigde ondernemingen die in deze takken werkzaam waren,

om zich tot een tegenprestatie te verbinden waarmee aan de richtsnoeren van de Gemeenschap voor steun aan de textiel- en kledingindustrie zou kunnen worden voldaan.

De Commissie meende daarom dat de betrokken steun geen ontwikkeling zou bevorderen die uit communautair oogpunt toereikend zou zijn om de vervalsende gevolgen ervan voor het handelsverkeer goed te maken en dat deze steun, door begunstiging van de betrokken ondernemingen die in een sector werkzaam zijn waar intensief handel wordt gedreven en de mededinging zeer scherp is, de handel tussen Lid-Staten ongunstig zou beïnvloeden.

De Commissie meende dat de voorgenomen steun niet aan de voorwaarden voor toepassing van een van de afwijkingen in artikel 92 van het Verdrag voldeed en leidde de procedure bedoeld in artikel 93, lid 2, eerste zin, van het Verdrag in.

Bij brief van 30 juli 1984 maande zij de Franse Regering aan haar opmerkingen kenbaar te maken.

II

De Franse Regering verklaarde ter gelegenheid van de indiening van haar opmerkingen bij brief van 31 augustus 1984 in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, in de eerste plaats dat er geen steun was of zou worden toegekend alvorens de Commissie haar eindbeschikking had gegeven.

Wat de grond aangaat, wees de Franse Regering erop dat het nieuw opgerichte comité zijn werk nog niet had aangevangen en dat het de specifieke toepassingsregeling van de voorgenomen steun nog niet definitief had vastgesteld. Zij zouden de Commissie later worden voorgelegd.

De Franse Regering diende bij brief van 18 april 1985 de aangekondigde bijkomende opmerkingen in, volgens welke de toepassingsregeling van de voorgenomen steunregeling het volgende inhoudt :

— financiële bijstand tot 150 miljoen Ffr. in 1985 in de vorm van een rentesteun van 6 procentpunten voor door de banken te verstrekken leningen van 1 miljard Ffr. voor investeringen in technologisch hoogontwikkelde uitrusting ;

— de steun is bestemd om de produktiviteit en kwaliteit van de produkten te verhogen ten einde de industrie in staat te stellen met meer succes de concurrentie met import uit lage lonen-landen aan te gaan.

Bovendien wees de Franse Regering erop dat met het steunprogramma niet werd beoogd uitbreiding van de totale textiel- en kledingproduktiecapaciteit te stimuleren en dat de algemene uitwerking van de regeling slechts eer gering is, gezien het nettosubsidie-equivalent dat tussen 4 % en 7,5 % en veeleer bij 5,5 % zou liggen.

Tenslotte meende de Franse Regering dat de macro-economische uitwerking van de regeling op de mededinging in de Gemeenschap nagenoeg nihil zou zijn omdat de parafiscale heffingen bij de Franse industrie zelf werden geheven.

In hun opmerkingen in het kader van dezelfde procedure ondersteunden drie andere Lid-Staten en één bond van ondernemingen in de betrokken sectoren het standpunt van de Commissie waarbij zij uiting gaven aan grote bezorgdheid over de steunmaatregelen. Zij wezen met nadruk op het feit dat de Franse textiel- en kledingindustrie reeds eerder aanzienlijke financiële bijstand, ondermeer krachtens regelingen inzake de verlaging van sociale lasten, had genoten en dat de nieuwe steun de mededinging in de Gemeenschap zou vervalsen door de begunstigden in de mededinging met andere communautaire textiel- en kledingproducenten oneerlijke voordelen te verschaffen. Voorts belichten zij de positieve ontwikkeling van de Franse textiel- en kledingindustrie gedurende de afgelopen twee of drie jaren en spraken als hun oordeel uit dat steunverlening volstrekt ongerechtvaardigd zou zijn.

III

In de textiel- en kledingsectoren is er tussen Lid-Staten intensief handelsverkeer, zoals afdoende uit statistische gegevens blijkt, en is de mededinging uiterst scherp. De Franse textiel- en kledingindustrie, die ongeveer 20 % van de totale toegevoegde waarde aan textiel en kleding in de Gemeenschap produceert, neemt uiterst actief aan de intra-communautaire handel deel door ongeveer 30 % van haar totale opbrengst naar andere Lid-Staten te leveren.

In dit geval zijn de voorgenomen maatregelen door de Franse Regering onder uitdrukkelijke verwijzing naar de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag de Commissie ter kennis gebracht, hetgeen een erkenning en aanvaarding van hun steunkarakter inhield. Ook wijst de Commissie bij de berekening van het nettosubsidie-equivalent van de voorgenomen maatregelen op een vermindering met, naar alle waarschijnlijkheid, 5,5 % van de investeringskosten welke de textiel- en kledingondernemingen in Frankrijk normaal zouden hebben te dragen.

Voorts moet worden opgemerkt dat het feit dat een regeling van financiële bijstand is gegrond op een heffing die voor dat doel is ontworpen en aan de betrokken ondernemingen of producenten wordt opgelegd, geen invloed heeft op het steunkarakter ervan omdat dergelijke maatregelen uit hoofde van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag op dezelfde wijze moeten worden onderzocht als steun die werkelijk deze naam draagt. Een andere benadering zou tot gevolg hebben dat aan artikel 92 van het Verdrag valt te ontglippen en dat men tot een stelsel van permanente steunverlening zou komen, waarvan het bedrag onvoorzienbaar en moeilijk te controleren zou zijn.

In de betrokken sectoren, die door een hoog handelsvolume tussen de Lid-Staten en scherpe concurrentie worden gekenmerkt, moet de voorgenomen steun deze handel wel ongunstig beïnvloeden en de mededinging tussen de Lid-Staten vervalsen of dreigen te vervalsen door de ondernemingen in de Franse textiel- en kledingindustrie te begunstigen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Wanneer financiële steun van de Staat de positie van bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere ondernemingen die in de intracommunautaire handel concurreren versterkt, dan moet deze handel worden geacht door de steun ongunstig te worden beïnvloed.

In artikel 92, lid 1, van het Verdrag ligt het beginsel besloten dat steun die de daar omschreven kenmerken vertoont, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De uitzonderingen op dit beginsel die te vinden zijn in artikel 92, lid 2, van het Verdrag, zijn „in casu" niet van toepassing, gezien het karakter van de voorgenomen steun die bovendien niet voor zulk een oogmerk is bedoeld.

In artikel 92, lid 3, van het Verdrag is bepaald welke steun met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden geacht. De verenigbaarheid met het Verdrag moet in de context van de Gemeenschap als geheel worden beschouwd en niet in dat van een enkele Lid-Staat. Ten einde de goede werking van de gemeenschappelijke markt te waarborgen en rekening te houden met de beginselen van artikel 2, sub f), van het Verdrag, moeten de uitzonderingen op het beginsel van artikel 92, lid 1, die in artikel 92, lid 3, zijn neergelegd, strikt worden uitgelegd wanneer een steunregeling of een individuele verlening van steun wordt onderzocht.

Die uitzonderingen spelen alleen dan een rol wanneer de Commissie heeft vastgesteld dat het vrije spel van vraag en aanbod op de markt alleen, zonder de steun, de potentiële begunstigden van de steun niet ertoe zou brengen een gedragslijn te volgen die tot de verwezenlijking van één van de genoemde doelstellingen bijdraagt.

Zou men de uitzonderingen toepassen op gevallen die niet tot zulk een doelstelling bijdragen of waarin steun voor dat doel niet nodig is, dan zou men de bedrijfstakken of ondernemingen uit bepaalde Lid-Staten ongerechtvaardigde voordelen toekennen, waardoor alleen hun positie zou worden versterkt, en zou men de handelsvoorwaarden tussen Lid-Staten ongunstig laten beïnvloeden en de mededinging laten vervalsen zonder enige rechtvaardiging op grond van het Gemeenschapsbelang als bedoeld in artikel 92, lid 3, van het Verdrag.

De Franse Regering is niet bij machte geweest een rechtvaardigingsgrond aan te voeren die de bevinding wettigt dat de voorgenomen steun onder een van de categorieën uitzonderingen in artikel 92, lid 3, van het Verdrag valt, en de Commissie heeft die rechtvaardiging evenmin kunnen ontwaren.

Ten aanzien van de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, sub a) en c), van het Verdrag met betrekking tot steun ter bevordering of vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde streken, moet worden opgemerkt dat de levensstandaard in Frankrijk niet abnormaal laag is en er evenmin een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst in de zin van de uitzondering sub a); gezien het toepassingsgebied van de steunregeling dat ondernemingen in bepaalde economische sectoren bestrijkt ongeacht waar zij zich bevinden, is die regeling niet bedoeld voor de ontwikkeling van bepaalde regionale economieën als bedoeld in de uitzondering sub c).

Waar het de uitzonderingen betreft bedoeld in artikel 92, lid 3, sub b), van het Verdrag is duidelijk dat de betrokken regeling niet beoogt de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de Franse economie op te heffen. Een sectoriële steunregeling ten gunste van de textiel- en kledingindustrie is geen toereikend middel om aan het in artikel 92, lid 3, sub b), beschreven soort situatie soelaas te bieden.

Ten aanzien van de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, sub c), van het Verdrag ten gunste van „steun om de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten te vergemakkelijken", moet worden opgemerkt dat de marktomstandigheden in de betrokken sectoren, zonder overheidsoptreden, zeer wel in staat schijnen te zijn om voor een normale ontwikkeling zorg te dragen en dat de voorgenomen steun derhalve niet kan worden geacht de ontwikkeling „te vergemakkelijken", wanneer de behoefte aan steun vanuit de gezichtshoek van de Gemeenschap en niet van een enkele Lid-Staat wordt beoordeeld.

Uit een onderzoek van de recente ontwikkeling en de huidige situatie van de betrokken bedrijfstak in de Gemeenschap, blijkt dat ondernemingen in deze sectoren thans beter concurreren dan in het verleden. Na een aantal jaren gedurende welke de ernst van de door de textiel- en kledingindustrie in de Gemeenschap geleden schade in het oog sprong door de talrijke bedrijfssluitingen en personeelsafvloeiingen als gevolg van een algemene marktdepressie en toenemende import uit lage lonen-landen, bevinden de genoemde bedrijfstakken zich thans duidelijk op weg naar herstel. Het is in 1984 en het begin van 1985 steeds duidelijker geworden dat een groot aantal ondernemingen in deze bedrijfstakken in de gehele Gemeenschap door een snel stijgende produktiviteit, verbeterde afzet en management, een produktenassortiment van hoge kwaliteit en de toepassing van een nieuwe generatie van technologisch hoogontwikkelde uitrusting, de doelstellingen van de herstructurering heeft verwezenlijkt en grotendeels het peil van concurrentievermogen heeft bereikt dat op de textielmarkt van de Gemeenschap voor economisch welslagen en levensvatbaarheid nodig is.

Specifieke steun aan de textiel- en kledingindustrie in de Gemeenschap is derhalve in beginsel niet langer gerechtvaardigd en met name zou ieder nieuw sectorieel steunprogramma ten gunste van deze bedrijfstakken een zuiver lapmiddel zijn in het nationale belang van de Lid-Staat die zulk een regeling wil invoeren, welk de nog resterende structurele problemen en werkloosheid van de ene Lid-Staat naar de andere in de Gemeenschap zou overhevelen en bovendien niet aan de voorwaarden zou voldoen die zijn omschreven in de richtsnoeren van de Gemeenschap voor steun aan de textielindustrie.

Het voornemen van de Franse Regering toont het bestaan van specifieke problemen voor de Franse textiel- en kledingondernemingen niet aan.

Met name blijken uit een aantal significante indicatoren voor de Franse textiel- en kledingindustrie de gevolgen van de recente herstructurering en positieve economische en financiële ontwikkelingen. De investeringen zijn tussen 1981 en 1983 met 38 % toegenomen, ten opzichte van een gemiddelde van 9 % voor de Franse industrie in haar geheel. Voorts namen de investeringen afgemeten aan de omzet toe van 2,6 % tot 4 %, opnieuw ver boven het gemiddelde van de industrie in haar geheel. De nettowinsten hebben zich hersteld en vertonen een aanzienlijke verbetering ten opzichte van voorafgaande jaren, met name waar zij tot een aanzienlijk verbeterde zelffinancieringsmarge leiden. Ondanks voortdurende druk van de zijde van import uit lage lonen-landen blijft de produktieopbrengst stabiel of neemt zelfs in de meeste deelsectoren toe. De totale textielexport nam in 1984 met 18 % toe, hetgeen het aandeel van de geëxporteerde produktie op 46 % bracht. Sinds 1981 overtreffen de groeipercentages voor de export met een aantal punten die van de import.

Al deze indicatoren versterken de indruk dat de vroegere depressies zijn verdwenen en dat de situatie nog steeds verbetert. Bijgevolg is de huidige situatie van de Franse textiel- en kledingindustrie van dien aard dat de ondernemingen in staat zijn met behulp van eigen financiële middelen, zonder staatssteun, te investeren.

Bovendien hebben een massale herstructurering en reorganisatie alsmede de toegenomen inzet van de allernieuwste technologie de Franse textiel- en kledingindustrie produktiever en efficiënter gemaakt, beter in staat tot fabricage van hoogwaardige produkten en dus beter in staat internationale concurrentie het hoofd te bieden.

Bovendien is het ritme van verlorengaande werkgelegenheid aanzienlijk vertraagd : het ligt voor de periode 1981 tot 1983 bij 3,8 %, terwijl het gemiddelde voor de textiel- en kledingindustrie in de Gemeenschap bij 10,2 % ligt.

Ook dient men te bedenken dat de betrokken Franse bedrijfstakken gedurende een zeer groot aantal jaren aanzienlijke financiële overheidssteun hebben genoten uit hoofde van algemene, regionale of zelfs specifieke steunregelingen, die sterk tot de bovenbeschreven positieve ontwikkelingen hebben bijgedragen. Alleen al in de periode 1982 tot 1984 genoten zij financiële steun ten belope van 3,5 miljard Ffr.

Voorts zou het voorgenomen steunprogramma in de bovenbeschreven situatie, door de investeringskosten van ondernemingen in de betrokken sectoren op kunstmatige wijze te verlagen, de concurrentiepositie van andere producenten in de Gemeenschap verzwakken en derhalve tot gevolg hebben dat de mededinging wordt vervalst en de prijzen verlaagd, ten nadele en mogelijke verdrijving van de markt van producenten die tot dusver dank zij herstructurering, verbetering van produktiviteit en kwaliteit uit eigen middelen konden overleven. Aangezien ongeveer 30 % van de produktie van de textiel- en kledingindustrie waarvoor de steunmaatregel is bestemd, naar andere Lid-Staten wordt geëxporteerd in een situatie waarin de vraag slechts langzaam toeneemt, is het zeer onwaarschijnlijk dat het handelsverkeer daarvan niet de gevolgen zou ondervinden.

Bovendien komt het voornemen van de Franse Regering om de textiel- en kledingindustrie te steunen een steunregeling voor algemene investering en modernisering van bestaande uitrusting in die sector nabij, een categorie steunmaatregelen ten aanzien waarvan de Commissie steeds sterke reserves heeft gehad, met name in haar richtsnoeren voor steun aan de textielindustrie uit 1971 en 1977. Krachtens het onderhavige steunvoornemen wordt geen tegenprestatie in de vorm van herstructurering van de ondernemingen verlangd en de regeling zou geen opening bevatten voor de vereiste graad van selectiviteit van de investeringen, die derhalve eenvoudigweg zouden kunnen neerkomen op de vervanging van bestaande machinerie en zelfs bedrijfsuitbreiding van een onderneming.

Voorts is de beschrijving van de algemene oogmerken van de regeling niet voldoende duidelijk zonder gekwantificeerde doelstellingen op het gebied van capaciteiten, werkgelegenheid en herstructurering, en is het de Commissie praktisch onmogelijk de regeling vooraf op haar concurrentievervalsende uitwerking te beoordelen.

Het steunvoornemen biedt geen enkel aanknopingspunt voor een selectieve benadering met betrekking tot de verschillende deelsectoren, en verschaft geen enkel criterium dat voor de beoordeling van de levensvatbaarheid van de ondernemingen kan worden gehanteerd.

In het steunvoornemen zijn geen voorzieningen opgenomen met betrekking tot de gelijktijdige toepassing van andere steunprogramma's ten gunste van de genoemde bedrijfstakken en de mogelijkheid ondernemingen te steunen die volgens het betrokken programma niet in aanmerking komen, zou de geringe mate van selectiviteit die bij de keuze van de te

steunen ondernemingen volgens het type van de door die ondernemingen geplande investeringen bestaat, neutraliseren en zou aldus de gevolgen van het steunprogramma nog verscherpen.

Ook de gelijktijdige cumulatieve toepassing van een andere bestaande steunregeling naast die welke uit hoofde van dit sectoriële programma zou worden toegepast, zou de intensiteit van de steun voor bepaalde investeringen verhogen en zo eveneens de negatieve gevolgen van het steunproject nog versterken.

Het is daarom duidelijk dat de betrokken steunregeling niet overeenstemt met de in de communautaire richtsnoeren voor steun aan de textiel- en kledingindustrie vervatte doelstellingen.

De Franse Regering wijst op een nettosubsidie-equivalent als gevolg van de steunregeling van, naar alle waarschijnlijkheid, 5,5 % van de totale investeringen in de bedrijfstak, en acht dit een steunintensiteit die zeer weinig invloed op de mededinging heeft.

In vergelijking met vroegere door de Franse Regering aan de textiel- en kledingindustrie verstrekte steun is wellicht de intensiteit van het onderhavige steunvoornemen geringer, maar niettemin dient de gevolgtrekking te luiden dat de voorgenomen steun is bestemd om investeringen te vergemakkelijken, hetgeen de gewoonlijk in de budgetten van de betrokken ondernemingen opgenomen kosten helpt drukken. Op een markt waar het handelsvolume tussen Lid-Staten aanzienlijk is, vervalst iedere steun, ongeacht bedrag of intensiteit ervan, en met name steun met een intensiteit van 5,5 % nettosubsidie-equivalent de normale concurrentie of dreigt zij deze te vervalsen, aangezien de ondernemingen die de steun ontvangen daarmee een bijstand van buitenaf krijgen die hun concurrenten moeten ontberen. De specifieke intensiteit van 5,5 % is wellicht geen erg groot percentage ten opzichte van het geheel aan financiële middelen waarover een onderneming beschikt, maar de steun is aanzienlijk ten opzichte van de totale investeringskosten van een onderneming die van de voorgenomen steunregeling zou profiteren.

Aangaande de bewering van de Franse Regering dat de macro-economische gevolgen van de voorgenomen steunregeling nagenoeg nihil zouden zijn, moet worden opgemerkt dat concurrentievermogen een factor is die op ondernemingsniveau speelt en dat de voorgenomen steun de begunstigde ondernemingen in staat zou stellen hun investeringskosten aanzienlijk te drukken en derhalve hun prijscalculatie te wijzigen.

Gezien het bovenstaande stelt de Commissie vast dat de voorgenomen steun uit hoofde van de steunregeling ten behoeve van de textiel- en kledingindustrie in Frankrijk door begunstiging van de ondernemingen in de betrokken sectoren, waar de marktsituatie niet langer uitsluitend door hun eigen efficiëntie, verdiensten en vermogens zou worden bepaald, alleen in het nationale belang van de genoemde Lid-Staat zou zijn en niet zou bijdragen tot een ontwikkeling die uit een oogpunt van de Gemeenschap toereikend zou zijn om de uit de regeling voortvloeiende ontwrichting van de handel te compenseren.

Het betrokken steunvoornemen voldoet derhalve niet aan de voorwaarden voor toepassing van een van de afwijkingen in artikel 92, leden 2 en 3, van het Verdrag,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun ten behoeve van ondernemingen in de textiel- en kledingindustrie uit hoofde van de Decreten nr. 84/388, nr. 84/389 en nr. 84/390, gepubliceerd in het Franse officiële blad van 25 mei 1984, waarvan de specifieke toepassingsregeling de Commissie bij brief van 18 april 1985 werd medegedeeld, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag en Frankrijk mag dit voornemen niet ten uitvoer leggen.

Artikel 2

Frankrijk moet de Commissie binnen twee maanden na datum van kennisgeving van deze beschikking mededelen welke maatregelen zij heeft genomen om aan de beschikking gevolg te geven.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 5 juni 1985.

Voor de Commissie

Peter SUTHERLAND

Lid van de Commissie