

DOMSTOLENS DOM

26. september 1996 ^{*}

I sag C-241/94,

Den Franske Republik ved directeur adjoint Edwige Belliard, Udenrigsministeriets Direction des affaires juridiques, og sous-directeur Catherine de Salins, samme direktorat, samt chargé de mission Jean-Marc Belorgey, samme direktorat, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Jean-Paul Keppenne og Ben Smulders, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning SG(94) D/8907 af 27. juni 1994 om støtte til selskabet Kimberly Clark Sopalin,

har

^{*} Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet og G. Hirsch (refererende dommer) samt dommerne G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: F. G. Jacobs

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. marts 1996, hvorunder Den Franske Republik var repræsenteret ved Catherine de Salins og Jean-Marc Belorgey, og Kommissionen ved Ben Smulders og Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. maj 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 2. september 1994 har Den Franske Republik anlagt sag i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1, med påstand om annullation af Kommissionens beslutning SG(94) D/8907 af 27. juni 1994 (herefter »den anfægtede beslutning«).
- 2 Ved den anfægtede beslutning fastslog Kommissionen, at det økonomiske tilskud fra Fonds national de l'emploi (herefter »FNE«) til gennemførelsen af et socialt program, der var iværksat af selskabet Kimberly Clark Sopalin (herefter »Kimberly Clark«), var en statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 1.

- 3 Kimberly Clark, som hovedsageligt driver virksomhed med fremstilling og forarbejdning af cellulosevat, har en fabrik i Sotteville-les-Rouen, der i begyndelsen af 1993 havde 465 ansatte. Som led i en omstrukturering ændrede Kimberly Clark virksomheden til udelukkende at fremstille papirslommetørklæder, hvorved selskabet foretog en modernisering af sit industrielle apparat, omorganiserede produktionen med anvendelse af nye arbejdsmetoder og indskrænkede personalet med 207 ansatte.
- 4 I overensstemmelse med de franske regler om afskedigelse af økonomiske grunde udarbejdede Kimberly Clark et socialt program, hvortil var knyttet en række foranstaltninger, hvoraf nogle var medfinansieret af staten inden for rammerne af FNE. Udgifterne til programmet var ansat til 109,08 mio. FF, hvoraf staten overtog 27,25 mio. FF, dvs. ca. 25% af udgifterne.
- 5 Kommissionen vedtog den omtvistede beslutning på grundlag af de oplysninger, som de franske myndigheder havde afgivet ved skrivelse af 28. januar og 10. marts 1994. Heri anførte Kommissionen for det første, at FNE ifølge aftalen mellem staten (FNE) og Kimberly Clark havde forpligtet sig til at finansiere en del af de samlede udgifter til det sociale program, nemlig 27,25 mio. FF. Kommissionen fandt, at FNE's interventioner havde karakter af statsstøtte, da aftalerne blev indgået med virksomheder med beskæftigelsesproblemer, og da FNE's bidrag, der var finansieret over statsbudgettet, var fastsat individuelt afhængig af virksomhedens finansielle situation og dens egen indsats. Kommissionen fremhævede, at støtten var egnet til at fordreje konkurrencevilkårene og påvirkede samhandelen mellem medlemsstaterne, hvorfor den var omfattet af traktatens artikel 92, stk. 1.
- 6 Kommissionen erklærede dog støtten forenelig med fællesmarkedet, for så vidt den var bestemt til at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner og ikke, som det er et krav efter traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), ændrede samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Kommissionen baserede sin konklusion herom på kapacitetsnedsættelsen som følge af virksomhedens omstrukturering, den omstændighed, at de afskedigede arbejdstagere var de væsentligste begunstigede af støtten, og den omstændighed, at den tildelte støtte udgjorde et begrænset beløb.

- 7 Til støtte for påstanden har den franske regering kun fremført ét anbringende, som er, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en retsvildfarelse. Regeringen anfører herved nærmere, at de af FNE iværksatte foranstaltninger ikke hører til den form for støtte til virksomheder, som er omhandlet i traktatens artikel 92, men udgør en generel foranstaltning til gunst for lønmodtagere, som har til formål at bekæmpe arbejdsløsheden. I den forbindelse gør regeringen gældende, at FNE's interventioner generelt ikke er til gunst for »visse virksomheder eller visse produktioner« i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand. Desuden har Kimberly Clark ikke draget nogen fordel deraf, da FNE's foranstaltninger ikke letter virksomhedernes byrder, da foranstaltningernes gennemførelse ikke hjælper virksomhederne til at opfylde deres lovlige forpligtelser, og da interventionen begunstiger lønmodtagerne og ikke forbedrer virksomhedernes konkurrencestilling.
- 8 Ifølge de franske regler skal en arbejdsgiver i tilfælde af afskedigelse af økonomiske grunde (artikel L 321-1 i code du travail) betale den afskedigede lønmodtager en godtgørelse i henhold til lov eller overenskomst, og godtgørelsen i henhold til loven er en minimumsydelse (artikel L 122-9 i code du travail). Desuden skal arbejdsgiveren give de pågældende lønmodtagere en »forret til genansættelse« inden for en periode på et år (artikel L 321-14) og tilbyde dem at indgå en omskolingsaftale (artikel L 321-5), såfremt de har to års anciennitet — eller mindre anciennitet, hvis overenskomstbestemmelserne herom er gunstigere — og såfremt de er under 57 år.
- 9 Ud over disse minimumsforskrifter skal der ifølge fransk lov udarbejdes et socialt program, som skal fastsættes og gennemføres i virksomheder med mindst 50 ansatte, når der påtænkes afskediget mindst 10 ansatte for en sammenhængende periode på 30 dage. Dette var tilfældet med Kimberly Clark. Formålet med et sådant program er at undgå afskedigelser eller begrænse antallet heraf samt at fremme fornyet ansættelse af de personer, hvis afskedigelse ikke har kunnet undgås, navnlig ældre lønmodtagere eller lønmodtagere, som på grund af deres sociale situation eller kvalifikationer har særlig vanskeligt ved at blive reintegreret erhvervsmæssigt.
- 10 Ethvert socialt program skal mindst have til formål at muliggøre fornyet ansættelse af lønmodtagere, som mister deres arbejde, og skal til dette formål indeholde alternative foranstaltninger til omskolingsaftalerne. Indholdet af disse foranstaltninger er dog ikke nærmere defineret i nogen lov eller bekendtgørelse.

- 11 Det fremgår af sagens akter, at domstolene, som sager herom i givet fald indbringes for, har mulighed for at ophæve afskedigelserne og derved kan tilsidesætte et socialt program, som ikke sikrer iværksættelse af reelle foranstaltninger til fornyet ansættelse af privatansatte lønmodtagere. De af FNE foretagne interventioner hører til de foranstaltninger, som kan træffes inden for rammerne af et socialt program.
- 12 Disse interventioner iværksættes ved, at der indgås aftaler, som forhandles mellem og underskrives af virksomheden og staten. Aftalerne har et af følgende tre formål: De udgør enten et alternativ til afskedigelsen via en nedsat arbejdstid, eller de tilsigter en forbedring af chancerne for en fornyet ansættelse eller en pensionering af de ældste lønmodtagere på bedre vilkår end ved arbejdsløshed.
- 13 Statens deltagelse i de sociale programmer fastlægges efter regler, som gælder for samtlige virksomheder, og som er fastsat ved lov eller bekendtgørelse. Deltagelsen afhænger af de sociale formål, som staten forfølger. Der er i code du travail for hver enkelt type aftale fastsat maksimale beløb for FNE's interventioner, der gælder for samtlige virksomheder.
- 14 De varierende satser for medfinansiering inden for de ved bekendtgørelse fastsatte maksimumsbeløb fastsættes ved cirkulære og afhænger dels af en række kriterier vedrørende virksomhedens størrelse, da udgifterne til foranstaltninger med henblik på forebyggelse af afskedigelser, eller til foranstaltninger, som træffes i forbindelse hermed, er usædvanligt omfattende, dels — i de fleste tilfælde — af det sociale programs karakter.
- 15 I visse tilfælde må en medfinansiering umiddelbart afslås, navnlig for så vidt angår virksomheder under afvikling eller i likvidation, som er fritaget fra reglerne, og — hvilket kun gælder i særlige undtagelsestilfælde — når virksomheden er i meget alvorlige finansielle vanskeligheder.
- 16 Den franske regering har for det første gjort gældende, at FNE's foranstaltninger, som forfølger et rent socialt formål, er anvendelige på samtlige virksomheder uden undtagelse. Den anfører, at kriterierne for, om staten accepterer eller afslår at indgå en FNE-aftale, som foreslået af virksomheden, er objektive, og udelukkende angår betingelser for disse aftaler (f.eks. arbejdstagerens alder eller egnethed til at drage

fordel af en foranstaltning til fornyet ansættelse), der er fastsat ved de ved lov eller bekendtgørelse udstedte bestemmelser. FNE's aftaler er således ingenlunde begrænset til en bestemt type virksomhed, produktionssektor eller region.

- 17 Vedrørende de i reglerne fastsatte betingelser henviser den franske regering til bestemmelserne i code du travail om FNE's interventioner. Virksomhedernes og lønmodtagernes deltagelse i finansieringen af FNE's særlige førtidspensionsydelse er direkte reguleret ved bekendtgørelse. Domstolene kan sanktionere en tilsidesættelse af disse betingelser som en lovovertrædelse.

- 18 Vedrørende de betingelser, administrationen har opstillet for sin egen fremgangsmåde, har den franske regering anført, at disse fastsættes i form af cirkulærer eller instrukser, som offentligheden kan gøre sig bekendt med, og hvis formål er, at administrationen som led i den skønsmæssige foranstaltning, der er tillagt den ved gældende regler, fastsætter de generelle retningslinjer, som skal følges. I den forbindelse fremhæver den franske regering, at det skøn, de offentlige myndigheder udøver i forbindelse med FNE's interventioner, på ingen måde giver den virksomhed, der drager fordel af interventionen, en fortrinsstilling i forhold til sine konkurrenter, men tværtimod har til formål at sikre en strikte ligebehandling opretholdt.

- 19 Det må påpeges, at efter traktatens artikel 92, stk. 1, er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

- 20 I fast retspraksis antages det, at artikel 92, stk. 1, ikke sonderer under hensyn til grundene til eller hensigten med de statslige interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger (dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 27).

- 21 Den omstændighed, at FNE's interventioner har et socialt formål, kan derfor ikke uden videre medføre, at de falder uden for begrebet statsstøtte i traktatens artikel 92.

- 22 Det må dernæst fastslås, at FNE's interventioner hverken er begrænset til bestemte sektorer, områder eller en begrænset kategori af virksomheder.
- 23 Som Kommissionen imidlertid med rette har fremhævet, råder FNE over en skønsbeføjelse, som giver den mulighed for at afpasse den finansielle intervention efter forskellige hensyn, såsom navnlig valget af begunstigede, størrelsen af beløbet for den finansielle intervention og betingelserne for interventionen. Den franske regering har selv erkendt, at administrationen kan fravige de generelle retningslinjer, som den har fastsat, når dette er begrundet i den særlige situation, som foreligger.
- 24 Det må derfor fastslås, at ordningen for FNE's deltagelse i de sociale programmer i kraft af ordningens formål og generelle opbygning kan stille visse virksomheder gunstigere end andre og dermed opfylder betingelserne for, at der foreligger en statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand.
- 25 Der kan følgelig ikke gives den franske regering medhold i dens argumentation på dette punkt.
- 26 Den franske regering har for det andet gjort gældende, at FNE's foranstaltninger ikke letter virksomhedernes byrder, da gennemførelsen ikke hjælper dem til at opfylde deres lovlige forpligtelser, men kræver en yderligere indsats af dem i forhold til de krav, der gælder, hvis de fuldt ud skal overholde betingelserne i de almindelige regler, der gælder for virksomhederne. De virksomheder, som er forpligtet til at udarbejde et socialt program, kan, når de påtænker at foretage afskedigelser, vælge ikke at benytte sig af de af FNE trufne foranstaltninger. Virksomheden kan således opfylde det formål om fornyet ansættelse, som tilstræbes med det sociale program, ved hjælp af de midler, den selv vælger at bringe i anvendelse uden at benytte sig af FNE's aftaler. Efter regeringens opfattelse skal disse aftaler gøre det muligt for virksomheden at gå videre end de foranstaltninger, der må betragtes som et minimum af de forpligtelser på det sociale område, som følger af loven.
- 27 Den franske regering fremhæver, at da virksomheden ikke har nogen lovbestemt pligt til at benytte sig af FNE's aftaler, men at de af FNE-aftalerne flydende forpligtelser er fakultative for virksomheden. Staten hjælper derfor ikke virksomhederne til at overholde deres forpligtelser efter loven. De finansielle følger af, at

virksomheden indgår en eller flere FNE-aftaler, medfører i øvrigt oftest ikke uvæsentlige udgifter for virksomheden, idet statens bidrag oftest er ret ubetydeligt, navnlig for så vidt angår større virksomheder. Kimberly Clark er i øvrigt et godt eksempel herpå.

- 28 Hvis Kimberly Clark nemlig havde nøjedes med at afskedige de ansatte, hvoraf der oprindeligt skønnedes at være for mange (312 ansatte), og i stedet havde foreslået hver enkelt af de pågældende lønmodtagere en omskolingsaftale — hvilket var i overensstemmelse med den generelle forpligtelse, som påhvilede selskabet efter de almindelige regler for virksomhederne — ville udgiften hertil for selskabet have udgjort højst 45 mio. FF, da de gennemsnitlige udgifter for hver enkelt ansat som følge af godtgørelserne ved afskedigelse i henhold til overenskomsten for de ansatte, der var berørt af omstruktureringen, udgjorde ca. 140 000 FF og Kimberly Clark's deltagelse i finansieringen af omskolingsaftalerne 4 500 FF (45 mio. FF = $312 \times 140\,000 + 312 \times 4\,500$). Hvis man skulle opstille et regnestykke for den situation, at Kimberly Clark havde udarbejdet et socialt program, hvormed selskabet fuldt ud opfyldte sine forpligtelser i henhold til loven alene i kraft af egne midler, måtte man ifølge regeringen lægge 7 mio. FF oveni for supplerende foranstaltninger. Hermed ville de samlede udgifter for det sociale program have andraget 52 mio. FF (45 mio. + 7 mio.).
- 29 Det sociale program, som blev iværksat af Kimberly Clark, og som indebar interventioner fra FNE, kostede derimod selskabet 81,83 mio. FF og staten 27,25 mio. FF. FNE's intervention medførte derfor betydelig større udgifter for Kimberly Clark, end hvis selskabet havde gennemført et program af egne midler, som utvivlsomt opfyldte dets forpligtelser i henhold til loven.
- 30 Kommissionen har anført, at den omstændighed, at interventionen omfatter støttemodtagerens fakultative udgifter, ikke udelukker, at der foreligger en støtte. Efter fast praksis anses interventioner til fordel for visse virksomheder eller produktioner for støtte, selv om interventionerne medgår til finansiering af udgifter, som afholdes frivilligt af den pågældende virksomhed. Når iværksættelsen af et socialt program er obligatorisk, således som det var tilfældet for Kimberly Clark, er det under alle omstændigheder ikke korrekt, at FNE's intervention aldrig omfatter nogen obligatorisk udgift for virksomheden. Da virksomheden ud over de strengt obligatoriske udgifter (godtgørelser ved afskedigelse, mv.) er forpligtet til at betale de supplerende udgifter til gennemførelsen af det sociale program (under domstolens kontrol), omfatter FNE's intervention en variabel del af en helhed af udgifter, som for en vis ubestemt dels vedkommende er obligatoriske. Interventionen kan derfor tænkes at omfatte obligatoriske udgifter.

- 31 Hvad angår den i sagen omtvistede beslutning kunne det ikke efter de oplysninger, som de franske myndigheder afgav i skrivelsen af 28. januar 1994, udelukkes, at FNE havde påtaget sig en del af de obligatoriske udgifter.
- 32 I den forbindelse anfører Kommissionen, at det »regnestykke«, den franske regering har foretaget til vurdering af, om FNE's intervention til fordel for Kimberly Clark udgjorde en fordel for denne, ikke bringer nye elementer. Det er nemlig baseret på hypotetiske forhold og giver ikke nogen forklaring på, at Kimberly Clark uden at drage nogen fordel deraf indgik aftale om en intervention, som angiveligt var dyrere for selskabet, end hvis det havde iværksat et program af egne midler, der utvivlsomt opfyldte dets forpligtelser i henhold til loven. Dette regnestykke viser især, at hvis Kimberly Clark var blevet fritaget for at betale sin andel af programmet, således som FNE har beføjelse til at bestemme, ville selskabet ubestrideligt have opnået en nettogeinst, og det ville have været klart, at FNE's intervention omfattede obligatoriske udgifter.
- 33 Det bemærkes indledningsvis, at efter Domstolens praksis skal retmæssigheden af en beslutning om støtte vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen sad inde med på det tidspunkt, da den gennemførte den (dom af 10.7.1986, sag 234/84, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2263, præmis 16).
- 34 Endvidere bemærkes, at begrebet støtte omfatter de fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og som under forskellige former letter de byrder, der normalt belaster en virksomheds budget (dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 12 og 13).
- 35 I den forbindelse må det fastslås, at Kimberly Clark som følge af de af selskabet påtænkte afskedigelser var forpligtet til at fastsætte et socialt program. Som det fremgår af den franske regerings skrivelse af 10. marts 1994, indgik der flere led i det vedtagne sociale program for de arbejdstagere, der ikke blev afskediget, og som FNE deltog i, f.eks. aftaler om delvis arbejdsløshed, bistand ved overgang til halvdagsbeskæftigelse mv. Hvad angår de 207 afskedigede arbejdstagere fremgår det af programmet, at udgifterne til godtgørelser ved afskedigelse i henhold til overenskomst, som udelukkende blev betalt af Kimberly Clark, udgjorde 37,60 mio. FF. Kimberly Clark forpligtede sig desuden til at forhøje disse godtgørelser med et beløb på 22,44 mio. FF.

- 36 For at kunne vurdere, om de omhandlede foranstaltninger var forenelige med fællesmarkedet, forespurgte Kommissionen ved skrivelse af 4. februar 1994 bl. a. den franske regering, hvad programmet ville have kostet, såfremt det havde været begrænset til det minimum, som kræves efter fransk lov. Hertil svarede regeringen, at man ikke uden videre kunne angive tal for et socialt program, der opfylder lovens mindstekrav. Først i replikken præciserede den franske regering dette punkt nærmere, idet den bl. a. oplyste, at Kimberly Clark oprindeligt påtænkte at afskedige 312 ansatte af en samlet arbejdsstyrke på 465 ansatte, men at selskabet havde nøjedes med at afskedige 207 ansatte efter at have ført forhandlinger med FNE, hvorunder denne forpligtede sig til efterfølgende at medvirke i det sociale program.
- 37 Da Kommissionen som følge heraf på trods af sit præcise spørgsmål derom var ude af stand til at vurdere de pågældende foranstaltningers karakter og virkninger, kunne den med føje antage, at Kimberly Clark ved at iværksætte et socialt program i samarbejde med staten, hvori selskabet deltog med 81,83 mio. FF og staten med 27,25 mio. FF, havde oppebåret en statsstøtte i traktatens artikel 92's forstand.
- 38 Følgelig må også den franske regerings andet argument forkastes.
- 39 Den franske regering har for det tredje gjort gældende, at FNE's aftaler, som har til formål at afbøde de sociale virkninger for lønmodtagerne af afskedigelse, er direkte til fordel for lønmodtagerne og på ingen måde forbedrer virksomhedens konkurrencestilling.
- 40 Herom bemærkes, at det i betragtning af det anførte findes tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen under hensyn til de oplysninger, den rådede over, da den traf den omtvistede beslutning, var berettiget til at antage, at Kimberly Clark som følge af FNE's intervention var blevet aflastet for visse af sine forpligtelser i henhold til loven over for lønmodtagerne og dermed var blevet stillet gunstigere end sine konkurrenter.

- 41 Da den franske regering ikke har fået medhold i nogen af sine argumenter, må Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

- 42 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Den Franske Republik har tabt sagen, bør den pålægges sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Kapteyn

Gulmann

Murray

Sevón

Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. september 1996.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident