

STAATLICHE BEIHILFEN

Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung Nr. 2496/96/EGKS der Kommission vom 18. Dezember 1996 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie zur Beihilfe C 76/99 (ex NN 153/98) — Beschäftigungsbeihilfe für Cockerill Sambre SA, EGKS-Stahl

(2000/C 88/08)

(Text von Bedeutung für den EWR)

Mit Schreiben vom 25. Januar 2000, das nachstehend in der verbindlichen Sprachfassung abgedruckt ist, hat die Kommission Belgien ihren Beschluß mitgeteilt, wegen der vorerwähnten Beihilfe das Verfahren nach Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung Nr. 2496/96/EGKS der Kommission vom 18. Dezember 1996 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie (nachstehend „Stahlbeihilfekodex“) einzuleiten.

Die Kommission fordert alle Beteiligten zur Stellungnahme innerhalb eines Monats nach dem Datum dieser Veröffentlichung an folgende Anschrift auf:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Direktion staatliche Beihilfen II
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Brüssel
Fax (32-2) 296 95 79.

Alle Stellungnahmen werden Belgien übermittelt. Jeder, der eine Stellungnahme abgibt, kann unter Angabe von Gründen schriftlich beantragen, daß seine Identität nicht bekannt gegeben wird.

ZUSAMMENFASSUNG

Nach in der belgischen Presse bekanntgewordenen Informationen hat sich die Kommission am 23. November 1998 mit einem schriftlichen Auskunftersuchen (D/54789) zu den Betriebsbeihilfen, die das Stahlunternehmen Cockerill Sambre SA angeblich im Rahmen einer Arbeitszeitreduzierung erhalten hatte, an die belgischen Behörden gewandt. Diese haben das Ersuchen mit Schreiben vom 11. Dezember 1998, dessen Eingang bei der Kommission am 15. Dezember 1998 registriert wurde, beantwortet. Am 2. März 1999 und 30. Juni 1999 wurden weitere Auskünfte übermittelt.

Cockerill Sambre SA ist ein integriertes Stahlunternehmen mit Sitz in Wallonien (Belgien). Das Unternehmen war bis 1999 ein öffentliches Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung der wallonischen Region. Es wurde in diesem Jahr an den französischen Stahlkonzern Usinor privatisiert.

Nach Schwierigkeiten in der Eisen- und Stahlindustrie, insbesondere im Jahr 1996 im Eisen- und Stahlrevier der wallonischen Region, hat Cockerill Sambre SA den Umstrukturierungsplan „Horizon 2000“ ausgearbeitet, der eine signifikante Reduzierung der Kosten im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und Lebensfähigkeit des Unternehmens vorsah.

In diesem Kontext hat die Gruppe der tarifgebundenen Arbeitnehmer des Unternehmens anlässlich der Tarifverhandlungen

1997/98 eine Herabsetzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 37 auf 34 Stunden gefordert. Die anschließend geschlossene Vereinbarung sieht insbesondere folgendes vor:

- unbefristete Herabsetzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 37 auf 34 Stunden;
- Aufrechterhaltung der Arbeitszeit für sämtliche tarifgebundenen Arbeitnehmer im Rahmen des Plans „Horizon 2000“; dadurch Schaffung von 150 neuen Arbeitsplätzen, deren Gesamtzahl sich somit auf 1 852 erhöht.

Das Unternehmen zahlt lediglich den Lohn für einen Arbeitstag von 34 Stunden, wobei der Lohn ab 1999 jährlich indiziert ist. Die Differenz zwischen diesem Betrag und der tatsächlichen Vergütung der Arbeitnehmer wird aus drei verschiedenen Quellen finanziert, nämlich

- der Lohnerhöhung, auf die die Arbeitnehmer 1997 und 1998 Anspruch hatten, aber verzichtet haben (29,2 Mio. BEF);
- den staatlichen Beihilfen für die Schaffung der neuen 150 Arbeitsplätze (418 Mio. BEF = 10,4 Mio. EUR);
- den Beihilfen der wallonischen Regierung zusätzlich zu den staatlichen Beihilfen (135,2 Mio. BEF = 3,4 Mio. EUR).

Die staatliche Beihilfe wird im Rahmen des Königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 gewährt, der einen Plan zur Herabsetzung bestimmter Beiträge zur sozialen Sicherheit im Hinblick auf die Umverteilung der Arbeit enthält. Dieser Erlaß wurde von der Kommission mit Schreiben vom 30. Juni 1994 (D/9395) genehmigt. Der Königliche Erlaß vom 24. Februar 1997 sieht seinerseits für in Schwierigkeiten geratene oder in der Umstrukturierung befindliche Unternehmen die Möglichkeit vor, unter noch günstigeren Bedingungen von der Herabsetzung der Arbeitgeberbeiträge zu profitieren. Dieser Vorteil gilt grundsätzlich für die gesamte Zeit, in der das Unternehmen als ein Unternehmen in Schwierigkeiten oder in der Umstrukturierung anerkannt wird. Doch kann dieser Zeitraum um maximal sieben Jahre verlängert werden, wobei der Vorteil vermindert und schrittweise abgebaut wird.

Die belgische Regierung hat im Rahmen der Arbeitsumverteilungsmaßnahmen und zur Verminderung der Arbeitslosigkeit im November 1997 auf der Grundlage der vorerwähnten Erlasse versuchsweise eine Regelung eingeführt, welche reduzierte Sozialversicherungsbeiträge für 20 Unternehmen mit über 50 Mitarbeitern vorsieht, die zusätzliche Mitarbeiter einstellen und gleichzeitig durch eine Herabsetzung der Arbeitszeit das Beschäftigungsvolumen aufrechterhalten.

Am 19. Mai 1998 hat die belgische Regierung beschlossen, Cockerill Sambre SA, das am 28. Juli 1997 als ein in der Umstrukturierung befindliches Unternehmen angesehen wurde, im Rahmen dieses Pilotvorhabens in den Genuß verminderter Sozialversicherungsbeiträge kommen zu lassen.

Die Beihilfe der wallonischen Regierung wurde zusätzlich zur staatlichen Beihilfe am 18. Dezember 1998 gewährt. Sie beläuft sich auf insgesamt 135 161 250 BEF und verteilt sich degressiv auf sieben Jahre. Diese Beihilfe wird den Arbeitnehmern durch eine zu diesem Zweck gegründete gemeinnützige Einrichtung gezahlt.

Jeder Transfer öffentlicher Mittel zugunsten der Stahlunternehmen muß von der Kommission vor dem Hintergrund des Stahlbeihilfenkodex untersucht werden. Die Kommission muß entscheiden, ob diese Transfers staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 des Beihilfenkodex darstellen und — falls ja — ob sie mit dem Kodex vereinbar sind.

Außerdem hat die Kommission die Kriterien veröffentlicht, nach denen sie prüft, ob Interventionen des Staates zugunsten der Beschäftigung staatliche Beihilfen darstellen und — wenn ja — ob sie als mit dem EG-Vertrag vereinbar angesehen werden können. Im vorliegenden Fall muß die Vereinbarkeit mit dem EGKS-Vertrag und folglich mit dem Stahlbeihilfenkodex untersucht werden. Der Stahlbeihilfenkodex sieht weder Beschäftigungs- noch Betriebsbeihilfen in Verbindung mit den Lohnkosten vor.

Nach diesen Leitlinien stellen die Maßnahmen, die eine der folgenden Bedingungen erfüllen, keine staatlichen Beihilfen dar:

a) Beihilfen für Personen, die weder bestimmte Unternehmen noch bestimmte Wirtschaftszweige begünstigen;

b) Beihilfen ohne Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten;

c) Beihilfen, bei denen es sich um sogenannte „allgemeine“ Maßnahmen handelt.

Im Gegensatz zu der von den belgischen Behörden vertretenen Auffassung vertritt die Kommission den Standpunkt, daß die Beihilfen zugunsten von Cockerill Sambre SA diese Kriterien nicht erfüllen. Denn sie werden lediglich gewährt, weil die Mitarbeiter Arbeitnehmer des betreffenden Unternehmens sind und bleiben, und im übrigen wird mit ihnen ein Teil der Kosten finanziert, die sich aus den Tarifvereinbarungen zwischen dem Unternehmen und seinen Mitarbeitern ergeben. Ebensowenig handelt es sich um allgemeine Maßnahmen, die aufgrund besonderer Gesetze und unter Berücksichtigung der Besonderheit des Falls Cockerill Sambre SA ergriffen wurden.

Die staatlichen Beihilfen Belgiens zugunsten von Cockerill Sambre SA scheinen hingegen die Kriterien in Ziffer 18 der Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen zu erfüllen und können daher als Beschäftigungsbeihilfen angesehen werden.

SCHREIBEN AN BELGIEN

„Met dit schrijven stelt de Commissie België ervan in kennis, dat zij na onderzoek van de door uw autoriteiten met betrekking tot de bovengenoemde steunmaatregel verstrekte inlichtingen heeft besloten de procedure van artikel 6, lid 5, van Beschikking nr. 2496/96/EGKS van de Commissie van 18 december 1996 houdende communautaire regels voor steun aan de ijzer-en staalindustrie ⁽¹⁾ (hierna: „de steuncode staal“) in te leiden.

PROCEDURE

1. Naar aanleiding van berichten in de Belgische pers heeft de Commissie op 23 november 1998 aan de Belgische autoriteiten een brief (D/54789) geschreven waarin zij om inlichtingen verzoekt over de exploitatiesteun die aan de staalonderneming Cockerill Sambre SA zou zijn toegekend in het kader van een verkorting van de arbeidstijd. De Belgische autoriteiten hebben hierop geantwoord bij brief van 11 december 1998, bij de Commissie geregistreerd op 15 december.
2. Bij brief van 7 januari 1999 (D/50058) verzocht de Commissie om bijkomende inlichtingen, waarop werd geantwoord bij brief van 2 maart 1999, bij de Commissie geregistreerd op 5 maart. Op 28 mei 1999 werd voorts een bijeenkomst belegd tussen de diensten van de Commissie, de Belgische autoriteiten en vertegenwoordigers van de onderneming. Naar aanleiding van die bijeenkomst werden door de Belgische autoriteiten bij brief van 30 juni 1999, bij de Commissie geregistreerd op 2 juli, bijkomende inlichtingen toegezonden aan de Commissie.

⁽¹⁾ PB L 338 van 28.12.1996.

GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

3. De betrokken steunmaatregel bestaat uit twee onderdelen:

- a) een vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, verleend door de federale regering, voor een totaal bedrag van 418 miljoen BEF (10,4 miljoen EUR) over een periode van 7 jaar, 1999-2005;
- b) een subsidie van de Waalse regering ten bedrage van 135,3 miljoen BEF (3,4 miljoen EUR) gedurende dezelfde periode van 7 jaar.

4. Deze steun werd verleend in het kader van een verkorting van de wekelijkse arbeidstijd voor bedienden in de onderneming voor wie een loonschaal geldt, van 37 tot 34 uur. Het gaat om 1 852 werknemers en de maatregel geldt voor de periode 1999-2005.

5. Cockerill Sambre SA is een geïntegreerde staalonderneming, die in België, in het Waalse Gewest is gevestigd. Tot begin 1999 was het een overheidsbedrijf, waarvan het kapitaal voor het grootste deel in handen van het Waalse Gewest was. Dit jaar is de onderneming geprivatiseerd, door de verkoop ervan aan het Franse staalconcern Usinor.

6. Naar aanleiding van de moeilijkheden die zich hebben voorgedaan in de staalindustrie, met name in 1996 in het staalbekken van het Waalse Gewest, heeft Cockerill Sambre SA een herstructureringsplan uitgewerkt, getiteld „Horizon 2000”, dat voorziet in een aanzienlijke vermindering van de kosten, ten einde het concurrentievermogen van de onderneming te handhaven en haar overleven veilig te stellen.

7. Een van de maatregelen van dit plan was de vermindering van het aantal werknemers met ongeveer 2 000. Op grond van deze inkrimping kon de onderneming in juli 1997 door de federale regering worden erkend als onderneming in herstructurering (collectief ontslag van meer dan 20 % van het personeel). In het kader van het plan Horizon 2000 is het totaal aantal werknemers vastgesteld op 7 961, waarvan 1 702 bedienden voor wie een loonschaal geldt.

8. Tegen deze achtergrond van collectieve ontslagen, die zich op dat ogenblik ook voordeden in andere sectoren van de Belgische economie, met als gevolg een veralgemeende stijging van de werkloosheid, begon de idee van arbeidstijdverkorting als middel om werkgelegenheid te behouden of zelfs te scheppen, terrein te winnen.

9. In die context eiste de groep van aan een loonschaal onderworpen bedienden in de onderneming een verkorting van de wekelijkse arbeidstijd van 37 tot 34 uur. Op 17 april 1998 werd een collectieve arbeidsovereenkomst gesloten, waarin deze arbeidstijdverkorting was opgenomen. De gesloten overeenkomst voorziet met name in:

- een verkorting voor onbepaalde duur van de wekelijkse arbeidstijd van 37 tot 34 uur;
- behoud van het totale aantal arbeidsuren dat wordt verricht door de groep van bedienden voor wie een loonschaal geldt in het kader van het plan Horizon 2000. Dit houdt de schepping van 150 nieuwe arbeidsplaatsen in;
- handhaving van het aantal betrekkingen voor werknemers voor wie een loonschaal geldt op een jaarlijks gemiddelde van 1897;

— handhaving van de totale loonmassa van de onderneming voor bedienden voor wie een loonschaal geldt;

— bevriezing voor een periode van 7 jaar van de lonen van de werknemers voor wie een loonschaal geldt op het niveau van de lonen van 31 december 1998 (37 uur);

— na deze periode van 7 jaar ontvangen de werknemers voor wie een loonschaal geldt normale lonen die overeenstemmen met een werktijd van 34 uur. Op dat ogenblik moeten de lonen, berekend op basis van 34 werkuren, na een jaarlijkse actualisering, het niveau bereiken hebben van de lonen van 1998 voor 37 werkuren.

10. Daar het handhaven van de totale loonmassa binnen de onderneming onverenigbaar was met het behoud van de lonen van de werknemers op het niveau van 1998 voor 37 uur aan de ene kant en met de indienstneming van 150 nieuwe werknemers aan de andere kant, heeft de onderneming voor de financiering van de door de overeenkomst veroorzaakte extra kosten een beroep gedaan op overheidssteun. Zij houdt derhalve niet de loonmassa, maar het gedeelte van de loonmassa dat zij zelf betaalt constant.

11. De onderneming betaalt uitsluitend de lonen, berekend op basis van 34 uur. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd, meteen vanaf 1999. Het verschil tussen dit bedrag en het bedrag van de lonen die de werknemers ontvangen, wordt gefinancierd uit drie verschillende bronnen:

— de loonsverhoging waarop de werknemers normaliter recht hadden in 1997 en 1998, maar waarvan zij hebben afgezien (29,2 miljoen BEF);

— de federale steun die is verleend in verband met de schepping van 150 nieuwe arbeidsplaatsen (418 miljoen BEF);

— de steun die door het Waalse Gewest ter aanvulling van de federale steun is verleend (135,2 miljoen BEF).

De federale steun

12. De federale steun is verleend in het kader van het koninklijk besluit van 24 december 1993, dat een plan behelst volgens hetwelk bepaalde verminderingen van socialezekerheidsbijdragen worden toegestaan met het oog op de herverdeling van de arbeid. Dit besluit is door de Commissie goedgekeurd bij brief van 30 juni 1994 (D/9395). Het koninklijk besluit van 24 februari 1997 voorziet daarenboven voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering in de mogelijkheid om onder gunstiger voorwaarden te genieten van de regeling inzake vermindering van de werkgeversbijdragen. Deze vermindering geldt in principe gedurende de gehele periode waarin de onderneming erkend is als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering. Deze periode kan echter tot maximum 7 jaar verlengd worden. In de loop daarvan neemt het bedrag van het voordeel echter geleidelijk af.

13. In het kader van maatregelen ter herverdeling van de arbeid en ter vermindering van de werkloosheid heeft de federale regering in november 1997 op grond van de bovenge-

noemde koninklijke besluiten en bij wijze van experiment een systeem van verlaging van de socialezekerheidsbijdragen ingevoerd voor 20 ondernemingen met meer dan 50 werknemers die extra personeel in dienst nemen, met behoud van het arbeidsvolume door middel van arbeidstijdverkortung.

14. Op 19 mei 1998 heeft de federale regering besloten aan Cockerill Sambre SA, dat op 28 juli 1997 erkend was als onderneming in herstructurering, het voordeel van vermindering van de socialezekerheidsbijdragen in het kader van dit experiment toe te kennen.
15. Het totale bedrag van de steun die aldus, gespreid over een periode van 7 jaar (1999-2005), door de federale regering aan Cockerill Sambre SA zal worden toegekend, is vastgesteld op 418 miljoen BEF.

De steun van het Waalse Gewest

16. De steun van de Waalse regering werd toegekend op 18 december 1998, ter aanvulling van de federale steun. Het gaat in totaal om 135 161 250 BEF, die gespreid over 7 jaar op degressieve wijze worden uitbetaald. Deze steun wordt aan de bedienden uitbetaald via een VZW die voor dat doel is opgericht.

BEOORDELING VAN DE STEUN

Rechtsgrond

17. Elke overdracht van overheidsmiddelen ten gunste van staalondernemingen moet door de Commissie worden goetst aan de steuncode staal. De Commissie moet vaststellen of deze overdrachten steun vormen in de zin van artikel 1, lid 2, van de genoemde code en, indien dat het geval is, of ze verenigbaar zijn met de code.
18. De Commissie heeft voorts in haar mededeling „Richtsnoren betreffende werkgelegenheidssteun”⁽²⁾ de criteria bekendgemaakt die zij hanteert om te beoordelen of overheidsmaatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid staatssteun inhouden en, indien dat het geval is, of deze verenigbaar zijn met het EG-Verdrag. Deze criteria zijn in het onderhavige geval van toepassing om te bepalen of de betrokken maatregelen steun inhouden, maar, indien dat het geval is, moet de verenigbaarheid ervan worden goetst aan het EGKS-Verdrag en dus aan de steuncode staal. Deze voorziet niet in werkgelegenheidssteun of in exploitatiesteun in verband met de loonkosten.

A. *Voldoen de maatregelen ten gunste van Cockerill aan de criteria van de richtsnoren om niet als staatssteun te worden beschouwd?*

19. Volgens deze richtsnoren gaat het niet om steunmaatregelen van de staten, indien de maatregelen aan een van de volgende criteria voldoen:
 - a) het zijn maatregelen ten gunste van personen, die geen ondernemingen of producties begunstigen;
 - b) zij beïnvloeden het handelsverkeer tussen de lidstaten niet;

c) het zogenaamde „algemene” maatregelen zijn.

Steun aan personen zonder bevoordeling van ondernemingen

20. Maatregelen ten gunste van personen die niet ten doel of ten gevolge hebben dat zij bepaalde ondernemingen of producties begunstigen, zijn geen steunmaatregelen voor zover zij automatisch en volgens objectieve criteria van toepassing zijn op natuurlijke personen.
21. Dit is grosso modo de interpretatie die door de Belgische autoriteiten wordt gegeven aan de steun die aan Cockerill Sambre SA is verleend. De Commissie heeft echter ernstige twijfels over deze interpretatie. De lonen van de werknemers zijn immers een van de belangrijkste exploitatiekosten van een onderneming. Wanneer de staat een deel van de loonkosten voor zijn rekening neemt, financiert hij een deel van de exploitatiekosten en kent hij dus aan de betrokken onderneming een voordeel toe ten opzichte van haar concurrenten die niet profiteren van een dergelijke maatregel.
22. In het geval van Cockerill Sambre SA is de loonmassa voor werknemers voor wie een loonschaal geldt, toegenomen. Want, ook al zijn de lonen van de werknemers voor 7 jaar bevroren, de onderneming heeft extra loonkosten door de 150 nieuwe werknemers. Daar deze extra kosten groter zijn dan de besparingen die het gevolg zijn van het bevriezen van de lonen van de oorspronkelijke werknemers, neemt de totale loonmassa toe met het verschil. Dit verschil komt, grosso modo, overeen met het gedeelte van de lonen van de nieuwe werknemers dat 34 werkuren vertegenwoordigt. Cockerill Sambre SA financiert echter slechts een vast bedrag van de loonmassa, terwijl het verschil grotendeels wordt betaald door overheidsinstanties, zoals beschreven in punt 11.
23. In tegenstelling met hetgeen de Belgische autoriteiten beweren, verandert het feit dat vóór en na de indienstneming van de 150 bedienden in de onderneming een zelfde aantal werkuren wordt gepresteerd, naar het oordeel van de Commissie in geen deele de aard van de overheidsfinanciering. Dit feit betekent immers niet meer dan dat de vergroting van de totale loonmassa wordt verklaard door de verhoging van het uurloon. Elke onderneming die met haar werknemers overeenkomsten heeft gesloten over het loonniveau, dient de kosten die daaruit voortvloeien in hun geheel te dragen. Wanneer de staat ingrijpt en een deel van deze kosten betaalt, verleent hij aan deze onderneming een financieel voordeel.
24. Het feit dat de onderneming de ontvangen steun gebruikt om aan de werknemers een loonsupplement te betalen boven het op basis van 34 werkuren berekende loon, verandert al evenmin de aard van deze steunmaatregelen. In tegenstelling met hetgeen de Belgische autoriteiten beweren, kunnen deze overdrachten van overheidsmiddelen volgens de Commissie niet worden beschouwd als steun aan personen. De betrokken werknemers ontvangen dit loonsupplement immers uitsluitend in hun hoedanigheid van werknemer van Cockerill Sambre SA. Een dergelijk loonsupplement wordt niet automatisch en volgens vaste criteria aan alle Belgische werknemers uitbetaald.

⁽²⁾ PB C 334 van 12.12.1995.

25. Het feit dat de steun van het Waalse Gewest via een VZW wordt uitbetaald en deze volgens de federale regering „geen deel uitmaakt van de bezoldiging van de werknemers, omdat deze door een derde wordt uitbetaald”, doet evenmin afbreuk aan de gemaakte analyse. De bedienden van Cockerill Sambre SA ontvangen deze steun van het Waalse Gewest uitsluitend in hun hoedanigheid van werknemer van de onderneming en deze wordt betaald om een deel van de overeenkomst die zij met de werkgever hebben gesloten te honoreren.
26. De Commissie is, in tegenstelling tot de Belgische autoriteiten, tevens van oordeel dat het feit dat de operatie op initiatief van de werknemers is opgezet en in de eerste plaats hen ten goede komt, al evenmin de aard van de steun verandert. Dat is immers de gewone gang van zaken in loononderhandelingen: de werknemers vragen onveranderlijk meer voordelen — van financiële of andere aard — voor henzelf. Beide partijen moeten de uiteindelijk bereikte afspraken nakomen, zonder overheidsbemoeiing. Indien de overheid ingrijpt door de bereikte overeenkomsten gedeeltelijk te financieren, kent zij aan de onderneming een financieel voordeel toe.
27. Voorts is de Commissie, in tegenstelling met het standpunt van de Belgische autoriteiten, van oordeel dat het feit dat de onderneming wettelijk niet verplicht is het loonniveau na een verkorting van de arbeidstijd te handhaven, hieraan niets afdoet. Wanneer de onderneming en haar werknemers eenmaal een overeenkomst hebben bereikt, welke er in het onderhavige geval op neerkomt dat de arbeidstijdverkorting van 37 naar 34 uur over 7 jaar wordt gespreid om het ogenschijnlijke loonniveau te handhaven, is de onderneming ertoe gehouden de kosten van deze overeenkomst voor haar rekening te nemen. Indien de staat een deel van deze kosten voor zijn rekening neemt, financiert hij daardoor een deel van de exploitatiekosten van de onderneming en verleent hij haar derhalve een financieel voordeel.
28. De bemoeiing van de overheid in het geval Cockerill Sambre SA kan feite worden vergeleken met een hypothetische situatie waarin de staat ertoe zou besluiten een algemene loonsverhoging (van bv. 10 %) die de werknemers zouden hebben geëist, maar die door de onderneming zou zijn geweigerd, in haar plaats te bekostigen. Ook in dat geval zou het aantal in de onderneming gepresteerde werkuren ongewijzigd blijven, zou de operatie op initiatief van de werknemers hebben plaatsgevonden en zou de onderneming wettelijk niet verplicht zijn geweest om de gevraagde loonsverhoging te betalen. Toch zou moeilijk vol te houden zijn dat deze maatregelen voor de onderneming geen financieel voordeel zouden inhouden. Het enige verschil met het geval Cockerill Sambre SA is dat de loonsverhoging in de vorm van tijd wordt toegekend, beperkt is in de tijd en geleidelijk afneemt. Dit zijn echter geen redenen om de door de overheid verstrekte financiering anders te beoordelen.

Invloed op de handel tussen lidstaten

29. Cockerill Sambre SA is een staalonderneming die haar producten in heel Europa afzet. Die producten concurreren rechtstreeks met die van andere Europese staalondernemingen. Exploitatiesteun aan een dergelijke onderneming kan derhalve de concurrentie en het handelsverkeer tussen lidstaten vervalsen.

Algemene maatregelen

30. De federale steunmaatregelen ten behoeve van Cockerill Sambre SA zijn verleend op grond van een wet die door de Commissie is goedgekeurd als een maatregel die steun inhoudt welke verenigbaar is met artikel 87, lid 3, onder c), EG-Verdrag. Deze wet is geen algemene maatregel, aangezien de staat de steun onder welomschreven voorwaarden toekent aan ondernemingen. Daarenboven is de steun in het geval van Cockerill Sambre SA verleend als steun aan een onderneming in herstructurering en als experiment. De Commissie is derhalve van oordeel dat de steun niet kan worden geacht deel uit te maken van een algemene maatregel.
31. Dit geldt eveneens voor de steun van het Waalse Gewest, die wordt verleend op grond van de specifieke situatie van de onderneming, gewoon ter aanvulling van de door de federale regering verleende steun.

Conclusie

32. Zoals in de punten 20-31 is aangetoond, voldoen de ten gunste van Cockerill Sambre genomen maatregelen klaarblijkelijk niet aan de in de richtsnoeren vastgestelde criteria om niet te worden beschouwd als staatssteun.

B. Voldoen de maatregelen ten gunste van Cockerill aan de criteria van de richtsnoeren om te worden beschouwd als werkgelegenheidssteun?

33. Na de omstandigheden te hebben opgesomd waarin er geen sprake is van staatssteun, vermelden de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun in punt III.B diverse vormen van werkgelegenheidssteun, waaronder premies en vrijstelling van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid.
34. In punt III.C omschrijven de richtsnoeren de types van werkgelegenheidssteun, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen steun voor het behoud van de werkgelegenheid en steun voor de schepping van werkgelegenheid. In punt 18 wordt gesteld: „Een bijzondere vorm van werkschepping waarbij het totaal aantal arbeidsuren per bedrijf niet toeneemt, is verdeling van arbeid. Hierbij wordt de totale hoeveelheid werk verdeeld over een groter aantal arbeidsplaatsen met navenant verkorte arbeidsduur”.

Conclusie

35. De door de Belgische overheid aan Cockerill Sambre SA verleende steun voldoet klaarblijkelijk aan de bovengenoemde criteria (punten 33-34) om in de zin van de richtsnoeren te kunnen worden beschouwd als werkgelegenheidssteun.

C. Zijn de maatregelen ten gunste van Cockerill verenigbaar met de steuncode staal?

36. Indien men ervan uitgaat dat de ten gunste van Cockerill Sambre genomen maatregelen staatssteun, met name werkgelegenheidssteun, inhouden, heeft de Commissie ernstige twijfels of deze verenigbaar kunnen zijn met de steuncode staal, aangezien deze code niet in dergelijke steunmaatregelen voorziet.

BESLUIT

37. Gelet op de bovenstaande overwegingen maant de Commissie België in het kader van artikel 6, lid 5, van de steuncode staal aan, haar binnen een maand na de datum van ontvangst van dit schrijven zijn opmerkingen te doen toekomen en alle inlichtingen te verstrekken die dienstig zijn om de steunmaatregel te beoordelen. Zij verzoekt uw autoriteiten onverwijld een afschrift van deze brief aan de begunstigde van de steun te doen toekomen. De Commissie wijst België er op dat elke onrechtmatig verleende steun van de begunstigde kan worden teruggevorderd.”

«Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la Belgique que, après avoir examiné les informations fournies par ses autorités sur l'aide citée en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 5, de la décision n° 2496/96/CECA de la Commission du 18 décembre 1996 instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie ⁽¹⁾ (ci-après dénommées "Code des aides à la sidérurgie").

PROCÉDURE

1. Suite à des informations apparues dans la presse belge, la Commission a écrit, le 23 novembre 1998, aux autorités belges (D/54789), en sollicitant des renseignements sur des aides au fonctionnement qui auraient été accordées à l'entreprise sidérurgique Cockerill Sambre SA dans le cadre d'une réduction de la durée du travail. Les autorités belges ont répondu par lettre du 11 décembre 1998, enregistrée à la Commission le 15 décembre.
2. La Commission a demandé des renseignements complémentaires par lettre du 7 janvier 1999 (D/50058) qui a fait l'objet d'une réponse le 2 mars 1999, enregistrée à la Commission le 5 mars. Une réunion a également été organisée le 28 mai 1999, entre les services de la Commission, les autorités belges et des représentants de l'entreprise. Suite à cette réunion, des éléments d'information supplémentaires ont été envoyés à la Commission par les autorités belges par lettre du 30 juin 1999, enregistrée à la Commission le 2 juillet.

DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE

3. L'aide en question est composé de deux éléments:
 - a) réduction des cotisations patronales pour la sécurité sociale, accordée par le gouvernement fédéral pour un montant total de 418 millions de BEF (10,4 millions d'euros) sur une période de sept ans 1999-2005).
 - b) Une subvention du gouvernement wallon pour un montant de 135,3 millions de BEF (3,4 millions d'euros) pendant la même période de sept ans.
4. Cette aide a été accordée dans le contexte d'une réduction de la durée hebdomadaire du travail des employés barémisés de l'entreprise, de 37 à 34 heures. Elle concerne 1 852 employés et porte sur la période 1999-2005.
5. Cockerill Sambre SA est une entreprise sidérurgique intégrée, située en Belgique, Région wallonne. Jusqu'au début de 1999, elle était une entreprise publique, dont le capital

était détenu en majorité par la Région wallonne. Cette année, elle a été privatisée, vendue au groupe sidérurgique français Usinor.

6. Suite à la situation difficile survenue dans l'industrie sidérurgique, en particulier pendant l'année 1996 dans le bassin sidérurgique de la Région wallonne, Cockerill Sambre SA a élaboré un plan de restructuration Horizon 2000 prévoyant une réduction importante de ses coûts, afin de maintenir sa compétitivité et assurer sa survie.
7. Une des mesures de ce plan fut la réduction du nombre de travailleurs d'environ 2 000. Cette réduction a permis à l'entreprise d'être considérée, en juillet 1997, comme entreprise en restructuration par le gouvernement fédéral (licenciement collectif supérieur à 20 % de l'effectif). Dans le cadre de ce plan Horizon 2000 le total des travailleurs est fixé à 7 961, dont 1 702 employés barémisés.
8. Dans ce contexte de licenciements collectifs, qui s'étendait alors à d'autres secteurs de l'économie belge, avec effet d'augmentation généralisée du chômage, l'idée de réduction de la durée de travail comme moyen pour maintenir, voire créer de l'emploi, a commencé à gagner du terrain.
9. C'est ainsi que le groupe des employés barémisés de l'entreprise a revendiqué une réduction de la durée hebdomadaire de travail de 37 à 34 heures. Une convention collective de travail a été signée le 17 avril 1998, entérinant cette réduction. L'accord qui a été conclu prévoit notamment:
 - la réduction de la durée hebdomadaire de travail de 37 à 34 heures, à durée indéterminée,
 - le maintien des heures de travail par l'ensemble des employés barémisés au niveau du plan Horizon 2000. Ceci implique la création de nouveaux 150 postes de travail,
 - le maintien du nombre de postes de salariés barémisés à 1 897 en moyenne annuelle,
 - le maintien pour l'entreprise de la masse salariale pour les employés barémisés,
 - le gel des revenus des travailleurs barémisés, pendant une période de sept ans, au niveau des salaires du 31 décembre 1998 (37 heures),
 - après cette période de sept ans, les travailleurs barémisés recevront les salaires normaux correspondant aux 34 heures. À cette date les salaires calculés sur base de 34 heures, actualisés chaque année, devront avoir atteint le niveau des salaires 1998 pour les 37 heures.
10. Le maintien pour l'entreprise de la masse salariale étant incompatible avec d'un côté le maintien des revenus des travailleurs au niveau de 1998 pour 37 heures, pendant sept ans, et de l'autre le recrutement de 150 nouveaux postes, l'entreprise a recouru aux aides publiques pour le financement des coûts supplémentaires engendrés avec l'accord. Ainsi, elle maintient non la masse salariale mais la partie de la masse salariale qu'elle finance.

⁽¹⁾ JO L 338 du 28.12.1996.

11. L'entreprise finance seulement les salaires calculés sur base de 34 heures, ce montant étant objet d'une indexation annuelle, et tout de suite à partir de 1999. La différence entre ce montant et celui correspondant à la rémunération perçue par les travailleurs est financée à partir de trois sources différentes:

- l'augmentation salariale à laquelle les travailleurs ont eu droit en 1997 et 1998, mais à laquelle ils ont renoncé (29,2 millions de BEF),
- les aides fédérales accordées en rapport avec la création des nouveaux 150 postes de travail (418 millions de BEF),
- les aides accordées par le gouvernement de la Région wallonne en complément aux aides fédérales (135,2 millions de BEF).

L'aide fédérale

12. L'aide fédérale est accordée dans le cadre de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 comportant un plan qui prévoit certaines diminutions du paiement des cotisations de sécurité sociale en vue de la redistribution du travail. Cet arrêté a été approuvé par la Commission par lettre du 30 juin 1994 (D/9395). L'arrêté royal du 24 février 1997 prévoit, à son tour, la possibilité pour les entreprises en difficulté ou en restructuration de bénéficier du régime de réduction des cotisations patronales sous des conditions plus favorables. Cette réduction est en principe octroyée pendant la période au cours de laquelle l'entreprise est reconnue en difficulté ou en restructuration. Cette période peut néanmoins être prolongée pour une période maximale de sept ans, période au cours de laquelle l'avantage sera moins important et dégressif dans le temps.
13. Dans le cadre des mesures de redistribution du travail et en vue de la résorption du chômage, en novembre 1997, le gouvernement fédéral a introduit, sur la base des arrêtés visés ci-dessus et à titre d'expérience, un système de réduction des cotisations de sécurité sociale pour 20 entreprises de plus de 50 travailleurs, qui réalisent des recrutements supplémentaires avec maintien du volume de l'emploi par la réduction de la durée du travail.
14. Le 19 mai 1998, le gouvernement fédéral a décidé d'attribuer à Cockerill Sambre SA, qui avait été considérée comme entreprise en restructuration le 28 juillet 1997, le bénéfice des réductions de cotisation sociale dans le cadre de cette expérience pilote.
15. Le montant total de l'aide qui sera ainsi accordée par le gouvernement fédéral à Cockerill Sambre SA pendant la période de sept ans (1999-2005) a été établi à 418 millions de BEF.

L'aide de la Région wallonne

16. L'aide du gouvernement wallon a été accordée le 18 décembre 1998, en complément de l'aide fédérale. Elle s'élève à un total de 135 161 250 BEF répartis de

manière dégressive sur sept ans. Cette aide est payée aux employés à travers une ASBL créé à cet effet.

APPRECIATION DE L'AIDE

Base juridique

17. Tout transfert de ressources publiques en faveur des entreprises sidérurgiques doit être analysé par la Commission à la lumière du code des aides à la sidérurgie. La Commission est tenue de déterminer si ces transferts constituent des aides aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 2, dudit code et, dans l'affirmative, si elles sont compatibles avec le code.
18. La Commission a en outre rendu public, dans sa communication sur les lignes directrices concernant les aides à l'emploi ⁽²⁾, les critères qu'elle utilise pour considérer si des interventions des pouvoirs publics en faveur de l'emploi constituent des aides d'État et dans l'affirmative, si elles peuvent être considérées compatibles avec le traité CE. Ces critères sont valables dans le cas présent pour déterminer si les interventions en question sont des aides, mais dans l'affirmative, leur compatibilité doit être vérifiée par rapport au traité CECA et donc au code des aides à la sidérurgie. Celui-ci ne prévoit pas des aides à l'emploi ou des aides au fonctionnement liées aux coûts salariaux.

A. *Les mesures en faveur de Cockerill remplissent-elles les critères des lignes directrices pour ne pas être considérées comme des aides d'État?*

19. D'après ces lignes directrices, ne sont pas des aides d'État, les mesures qui remplissent un des critères suivants:
- a) elles sont des aides à la personne qui ne favorisent pas certaines entreprises ou productions;
 - b) elles n'ont pas d'effet sur les échanges entre les États membres;
 - c) elles constituent des mesures dites "générales".

Aides à la personne sans avantage aux entreprises

20. Les mesures en faveur des personnes qui n'ont pour objet ni pour effet de favoriser certaines entreprises ou certaines productions ne sont pas des aides d'État dans la mesure où elles s'appliquent de manière automatique à des personnes physiques selon des critères objectifs.
21. Ceci est *grosso modo* l'interprétation donnée par les autorités belges aux aides accordées à Cockerill Sambre SA. La Commission a toutefois des doutes sérieux sur cette interprétation. En effet, les salaires des travailleurs sont un des éléments les plus importants des coûts de fonctionnement d'une entreprise. Quand l'État prend en charge une partie des coûts salariaux, il finance une partie des coûts de fonctionnement et accorde un avantage à l'entreprise en question par rapport aux concurrents qui n'ont pas bénéficié de pareille mesure.

⁽²⁾ JO C 334 du 12.12.1995.

22. Dans le cas de Cockerill Sambre SA, la masse salariale correspondant aux travailleurs barémisés a augmenté. En effet, même si les travailleurs ont eu leurs revenus gelés pendant une période de sept ans, l'entreprise a des coûts salariaux supplémentaires avec les nouveaux 150 travailleurs. Ces coûts supplémentaires étant plus importants que les économies faites avec le gel des salaires des travailleurs initiaux, la masse salariale globale augmente de la différence. Cette différence correspond, *grosso modo*, à la partie des salaires correspondant à 34 heures de travail, des nouveaux 150 employés. Toutefois, Cockerill Sambre SA ne finance qu'un montant constant de sa masse salariale, la différence étant financée, pour la plus grande partie, par les pouvoirs publics comme indiqué au point 11.
23. Contrairement à la position défendue par les autorités belges, la Commission estime que, du fait que l'entreprise reçoit le même nombre d'heures de travail avant et après l'embauche des 150 employés, la nature du financement des pouvoirs publics ne change en rien. En effet, cela revient seulement à expliquer l'augmentation de la masse salariale globale par l'augmentation du coût horaire du salaire. Toute entreprise ayant négocié avec ses travailleurs le niveau des salaires, est tenue de financer la totalité des coûts qui découlent des accords signés. Quand l'État intervient et prend en charge le financement d'une partie de ces coûts, il accorde un avantage financier à cette entreprise.
24. Le fait que l'entreprise utilise les aides reçues pour payer un complément de salaire aux employés, par rapport au salaire aux employés, par rapport au salaire calculé sur la base des 34 heures, ne change pas, non plus, la nature de ces aides. Contrairement à la position défendue par les autorités belges, la Commission estime que ces transferts de ressources publiques ne peuvent pas être considérés comme des aides à la personne. En effet les employés en question reçoivent ce "complément de salaire" seulement dans leur qualité d'employés de Cockerill Sambre SA. Un tel "complément salarial" n'est pas payé à des travailleurs belges de façon automatique selon des critères déterminés.
25. De même, le fait que les aides de la Région wallonne soient payées à travers une ASBL et que le gouvernement fédéral ait considéré qu'elles "ne font pas partie de la rémunération des travailleurs, parce que payées par un tiers" n'altère pas cette analyse. Les employés de Cockerill Sambre SA bénéficient de ces aides de la Région wallonne seulement en leur qualité de travailleurs de l'entreprise et elles sont payées pour financer une partie de l'accord qu'ils ont conclu avec l'employeur.
26. La Commission estime également que, du fait que l'action a été déclenchée sur l'initiative des travailleurs et qu'elle leur bénéficie en premier lieu, et contrairement à ce qu'estiment les autorités belges, la nature des aides ne change pas non plus. En effet, cela est la pratique normale dans les négociations salariales: les travailleurs demandent toujours plus de bénéfices pour eux-mêmes, sous forme pécuniaire ou autre. Le résultat doit être assumé par les deux parties, sans intervention des pouvoirs publics. Si ceux-ci interviennent pour financer une partie des accords signés, ils accordent un avantage financier à l'entreprise.
27. De même, et contrairement à la position défendue par les autorités belges, la Commission estime que le fait que l'entreprise n'est pas dans l'obligation légale de maintenir le niveau de salaire suite à une réduction du temps de travail ne change rien à cette situation. Une fois l'entreprise et les employés arrivés à un accord, qui dans le cas en question correspond à l'étalement sur une période de sept ans de la réduction de salaire de 37 à 34 heures de sorte à maintenir leur rémunération apparente, l'entreprise est dans l'obligation d'assumer les coûts de cet accord. Si l'État prend en charge une partie de ces coûts, il finance de ce fait une partie des coûts de fonctionnement de l'entreprise et lui confère donc un avantage financier.
28. En effet, l'intervention des pouvoirs publics dans le cas Cockerill Sambre SA peut être comparée à une situation hypothétique où l'État interviendrait pour financer une augmentation générale des salaires que les travailleurs auraient revendiquée (disons de 10 %), que l'entreprise aurait refusé de payer, mais que les pouvoirs publics auraient décidé de financer à sa place. Là aussi, les heures de travail reçues par l'entreprise resteraient inchangées, l'action aurait été déclenchée sur initiative des travailleurs et l'entreprise n'aurait pas été obligée de payer l'augmentation salariale demandée. Toutefois, il serait difficile de considérer que ces aides n'accordaient pas un avantage financier à l'entreprise. La seule différence avec le cas Cockerill Sambre SA est que l'augmentation salariale a été au niveau horaire, limitée dans le temps et dégressive. Ce ne sont pas des raisons qui justifient une analyse différente du financement apporté par les pouvoirs publics.

Effet sur les échanges entre les États membres

29. Cockerill Sambre SA est une entreprise sidérurgique qui commercialise ses produits dans toute l'Europe. Ses produits sont en concurrence directe avec les produits d'autres entreprises sidérurgiques européennes. Des aides au fonctionnement à une telle entreprise sont donc susceptibles de fausser la concurrence et les échanges commerciaux entre les États membres.

Mesures générales

30. Les aides fédérales accordées à Cockerill Sambre SA l'ont été sur base d'une loi approuvée par la Commission comme constituant une aide compatible sur la base de l'article 87, point c), du traité. Cette loi ne constitue pas une mesure générale, puisque l'État accorde les aides à des entreprises sous des conditions précises. En plus, dans le cas de Cockerill Sambre SA, les aides ont été accordées en tant qu'entreprise en restructuration et qu'expérience pilote. La Commission estime donc que de telles aides ne peuvent pas être considérées comme partie d'une mesure générale.
31. Cette situation est également valable pour les aides de la Région wallonne, qui elles ont été accordées en fonction de la situation *sui generis* de l'entreprise, simplement pour compléter l'aide accordée par le gouvernement fédéral.

Conclusion

32. Comme analysé aux points 20-31, les mesures prises en faveur de Cockerill Sambre ne semblent pas remplir les critères définis dans les lignes directrices pour ne pas être considérées comme des aides d'État.

B. Les mesures en faveur de Cockerill remplissent-elles les critères des lignes directrices pour être considérées comme des aides d'État à l'emploi?

33. Après énumération des circonstances dans lesquelles il n'y aurait pas d'aide d'État, les lignes directrices des aides à l'emploi précisent au point B différentes formes d'aides à l'emploi, parmi lesquelles se trouvent des primes directes et des exonérations pour certaines entreprises du paiement des cotisations patronales de sécurité sociale.
34. Au point C, ces mêmes lignes directrices définissent les types d'aides à l'emploi, en distinguant l'aide au maintien de l'emploi et l'aide à la création de l'emploi. Au point 18, il est précisé qu'une "forme de création d'emploi particulière, du fait qu'il n'y a pas d'augmentation du total des heures prestées au niveau de l'entreprise, est représentée par le partage du travail que consiste en la répartition du potentiel global de travail entre un plus grand nombre de postes de travail à durée proportionnellement réduite".

Conclusion

35. Les aides payées par les pouvoirs publics belges à Cockerill Sambre SA semblent remplir les critères visés aux points 33 et 34 pour être classées, aux termes de l'encadrement, comme des aides d'État à l'emploi.

C. Les mesures en faveur de Cockerill sont-elles compatibles avec le code des aides à la sidérurgie?

36. Si l'on considère que les mesures prises en faveur de Cockerill Sambre sont des aides d'État, et en particulier des aides d'État à l'emploi, la Commission a de forts doutes qu'elles puissent être compatibles avec le code des aides à la sidérurgie, puisque de telles aides ne sont pas prévues par le code.

DÉCISION

37. Compte tenu de ce qui précède, la Commission invite la Belgique, dans le cadre de la procédure de l'article 6, paragraphe 5, du code des aides à la sidérurgie, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de l'aide dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. Elle invite la Belgique à transmettre immédiatement une copie de cette lettre au bénéficiaire de l'aide. La Commission rappelle à la Belgique que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.»