

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

26 септември 1996 година*

„Понятие за държавна помощ по смисъла на член 91, параграф 1 от Договора – Намеса на държавата от социален характер”

По дело С-241/94

Френската република, за която се явяват г-жа Edwige Belliard, заместник-директор на Дирекцията по правни въпроси в Министерството на външните работи, и г-жа Catherine de Salins, заместник-директор в същата дирекция, и г-н Jean-Marc Belorgey, chargé de mission същата дирекция, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург, в посолството на Франция, 9 boulevard du Prince Henri,

ищец,

срещу

Комисията на Европейските общности, за която се явяват г-н Jean-Paul Kerpenne и г-н Ben Smulders, членове на правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес при г-н Carlos Gómez de la Cruz, членове на правната служба, Centre Wagner, Kirchberg,

ответник,

с предмет отмяната на Решение SG(94) D/8907 на Комисията от 27 юни 1994 г. относно помощ за дружеството Kimberly Clark Sopalin,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н C. N. Kakouris, г-н D. A. O. Edward, г-н J.-P. Puissochet и г-н G. Hirsch (докладчик), председатели на състав, г-н G. F. Mancini, г-н P. J. G. Картеун, г-н C. Gulmann, г-н J. L. Murray, г-н L. Sevón и г-н M. Wathelet, съдии,

генерален адвокат: г-н F.G. Jacobs,

секретар: г-н H. von Holstein, заместник-секретар,

предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните състезания на страните в съдебното заседание от 26 март 1996 г., на което за Френската република се явиха г-жа Catherine de Salins, г-н Jean-Marc Belorgey, а за Комисията г-н Ben Smulders и г-н Xavier Lewis, членове на правната служба, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 май 1996 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, заведена в секретариата на Съда на 2 септември 1994 г., Френската република е поискала по силата на член 173, алинея 1 от Договора за ЕО отмяната на Решение SG(94) D/8907 на Комисията от 27 юни 1994 г. (наричано по-нататък „спорното решение“).

2. Със спорното решение Комисията е категоризирала като държавна помощ по смисъла на член 91, параграф 1 от Договора за ЕО финансовото участие на Fonds national de l'emploi (Национален фонд по заетостта, наричан по-долу „FNE“) в изпълнението на социален план от дружеството Kimberly Clark Sopalin (наричано по-нататък „Kimberly Clark“).

3. Kimberly Clark, чиято основна дейност е производството и преработката на целулозна вата, има завод за производство в Sotteville-les-Rouen, което в началото на 1993 г. има 465 служители. В рамките на действие за реструктуриране Kimberly Clark решава да се съсредоточи единствено върху производството на хартиени носни кърпички, като същевременно модернизира промишленото си оборудване, реорганизира производствената си система, възприеме нови методи за работа и намали работната сила с 207 души.

4. В съответствие с френската правна уредба относно съкращаването по икономически съображения, Kimberly Clark е съставило социален план, включващ определен брой мерки, някои от които са били съвместно финансирани от държавата в рамките на FNE. Разходите за плана са възлезли на 109,08 милиона FRF, от които 27,25 милиона FRF, около 25 %, се поемат от държавата.

5. Въз основа на данните, предоставени от френските органи с паметни бележки от 28 януари и 10 март 1994 г., Комисията е приела спорното решение. В него тя най-напред отбелязва, че в резултат от сключеното споразумение между държавата (FNE) и Kimberly Clark, FNE се задължава да финансира част от общите разходи по социалния план в размер на 27,25 милиона FRF. Комисията счита, че намесата на FNE съставлява държавна помощ, тъй като подобни споразумения се договарят с предприятия, които имат проблеми със заетостта, а участието на FNE, финансирано от държавния бюджет, се решава във всеки отделен случай предвид на финансовото положение на предприятието и неговите собствени усилия. Тя също упомената, че помощта е в състояние да наруши конкуренцията и да засегне търговията между държавите-членки, като по този начин попада в обхвата на член 92, параграф 1 от Договора.

6. Комисията обаче обявява, че помощта е съвместима с общия пазар, тъй като има за цел да улесни развитието на определени дейности или определени икономически области без да засегне по отрицателен начин, по смисъла на член 92, параграф 3, буква в) от Договора, условията за търговия до степен, която да

противоречи на общия интерес. За да достигне до този извод, Комисията се е основала на намаляването на капацитета, настъпило в резултат от реструктурирането на предприятието, на факта, че освободените работници са основните бенефициенти на помощта, както и на ограничения размер на предоставената помощ.

7. В подкрепа на своя иск, френското правителство изтъква само едно правно основание, изведено от правна грешка на Комисията. То счита, че механизмът, поставен в действие от FNE, не попада в категорията помощи за предприятия, посочена от член 92 от Договора, а съставлява обща мярка в полза на служителите, предназначена за борба с безработицата. В това отношение правителството твърди, че по принцип намесата на FNE не ползва „определени предприятия или производството на определени стоки” по смисъла на член 92, параграф 1 от Договора. В допълнение Kimberly Clark по негово мнение не е получило облага: механизмите на FNE не снемат тежестите от предприятията, тъй като прилагането на тези механизми не им помага да изпълнят правните си задължения, бенефициенти са служителите, а осъществената намеса няма за последица подобряване на конкурентното положение на съответните предприятия.

8. Френската правна уредба предвижда, че в случай на съкращаване по икономически съображения (член L 321-1 от Code du travail (Кодекс на труда)) работодателят е длъжен да изплати на освободените служители обезщетението, предвидено в закона или колективен трудов договор, като първото представлява минималното дължимо обезщетение (член L 122-9 от Code du travail). Освен това работодателят неизменно трябва да предоставя на съответните служители „приоритет при повторно наемане” за период от една година (член L 321-14) и да им предложи възможност за достъп до споразумение за отпуски за обучение (член L 321-5), ако са прослужили две години или по-малко, при положение че се прилагат по-благоприятни разпоредби съгласно колективния трудов договор, както и ако са на възраст до 57 години.

9. Над това минимално изискване, френското законодателство предвижда задължителното съставяне и изпълнение на социален план в предприятията с 50 и повече служители, когато планираните съкращения се отнасят за 10 и повече лица в рамките на период от 30 последователни дни, какъвто е случаят в Kimberly Clark. Целта на този план е да се избегне или да се ограничи съкращаването на служители като се улесни пренасочването на служителите, за които е невъзможно да се избегне съкращаването, особено за по-възрастните или онези, чиито социални обстоятелства или квалификация са такива, че би било особено затруднително да намерят друга форма на заетост.

10. Всеки социален план включва минимум възможност за пренасочване на служителите, които губят работата си и за целта той трябва да съдържа алтернативни мерки на споразуменията за отпуски за обучение. Тези алтернативи обаче не се предвиждат в законова или подзаконова разпоредба.

11. От преписката по делото е видно, че националният съд, пред който е образувано производство, може като обяви съкращенията за нищожни да отхвърли план, който не осигурява реални действия за пренасочване на лицата,

загубили работата си. Мерките, които е възможно да се съдържат в социалния план, включват намесата на FNE.

12. Намесата се осъществява посредством споразумения, договорени и подписани между предприятието и държавата. В зависимост от вида си те преследват една от следните три цели: краткосрочна работа като алтернатива на съкращението, увеличаване на възможностите за пренасочване и пенсиониране на по-възрастните служители при по-добри условия от приложимите спрямо безработните.

13. Държавното участие в изпълнението на социалните планове е установено съгласно законовите и подзаконовите норми, които намират приложение за всички предприятия и зависи от социалните цели, преследвани от държавата. Подпомагането от страна на FNE се ограничава до таван, определен от Code du travail за всеки вид споразумение, който се прилага за всички предприятия.

14. Степента, в която отпуснатата помощ може да варира в рамките на определените максимални граници, се определя от циркулярни писма и зависи най-напред от размера на предприятието, тъй като разходите за превантивни мерки или действия при съкращение са изключително високи и, на второ място, в повечето случаи от качеството на приетия социален план.

15. В някои случаи може да се заобиколи прилагането на правилото за съвместно финансиране, по-специално в случая на предприятия, които са в процедура по оздравяване или съдебна ликвидация, които се ползват от освобождавания, а в особено изключителни случаи, и когато предприятието е в твърде затруднено финансово положение.

16. Френското правителство твърди най-напред, че механизмите на FNE, които преследват чисто социална цел, са приложими спрямо всички предприятия без изключение. То счита, че критериите, според които държавата разрешава или отхвърля сключването на споразумение с FNE по искане на предприятие, са обективни и се ограничават до някои обстоятелства, определени със закон или подзаконов акт във връзка с тези споразумения (например възрастта на работника или неговата пригодност за пренасочване). Следователно споразуменията с FNE не са свързани по никакъв начин с никакъв конкретен вид предприятие, производствен сектор или регион.

17. Що се отнася до ограниченията, наложени от законодателството, френското правителство се позовава на разпоредбите на Code du travail във връзка с намесата на FNE. Участието на предприятия и служители във финансирането на специалните предпенсионни помощи на FNE се определя пряко с подзаконови актове. Неспазването на ограниченията се наказва от съдилищата като административно нарушение.

18. Що се отнася до ограниченията, определени от самата администрация, френското правителство заявява, че същите произтичат от циркулярни писма или директиви, които са обществено достояние, и чиято цел е да определи в рамките на оперативната самостоятелност, предоставена от правната уредба, общия подход на администрацията. При тези условия френското правителство

подчертава, че преценката, направена от публичен орган в случай на намеса от FNE, със сигурност няма за последица благоприятстване на предприятието, което я получава за сметка на неговите конкуренти, а е предназначена, напротив, да осигури поддържането на строго равенство в третирането.

19. Трябва да се напомни, че член 92, параграф 1 от Договора обявява за несъвместими с общия пазар, доколкото засягат търговията между държавите-членки, помощите, предоставени от държавите или чрез държавни ресурси под каквато и да е форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията като благоприятства някои предприятия или производството на някои стоки.

20. От установената съдебна практика следва, че член 92, параграф 1 не прави разлика между причините и целите на държавната намеса, а ги различава във връзка с последиците им (Решение от 2 юли 1974 г., по дело Италия/Комисия, 173/73, Recueil стр. 709, точка 27).

21. Социалният характер на намесата на FNE поради това не е достатъчен, за да го изключи направо от категоризиране като помощ по смисъла на член 92 от Договора.

22. Трябва също да се установи след това, че намесата на FNE не е ограничена нито секторно, нито териториално, нито до ограничена категория предприятия.

23. Както обаче Комисията правилно изтъква FNE има право на преценка, което му дава възможност да коригира отпусканото финансово подпомагане, като отчита определени съображения, като по-специално избора на бенефициенти, размера на финансовото подпомагане и условията, при които то се осигурява. Френското правителство само признава, че администрацията може сама да се отклони от собствените си насоки, когато особени обстоятелства оправдават това.

24. Предвид на изложеното трябва да се приеме, че поради целта и общата си структура системата, съгласно която FNE участва в мерките, придружаващи изпълнението на социални планове, е способна да постави някои предприятия в по-благоприятно положение от други и по този начин да изпълни условията за категоризиране като помощ по смисъла на член 91, параграф 1 от Договора.

25. Доводите на френското правителство в това отношение не могат следователно да се приемат.

26. Френското правителство поддържа на второ място, че механизмите на FNE не смекчават тежестите, понасяни от предприятията, тъй като тяхното прилагане не помага на предприятията да изпълняват своите правни задължения и изисква допълнителни усилия от тяхна страна над техните разходи за строгото спазване на изискванията на общия закон. По негово мнение предприятията, от които се изисква да съставят социален план, имат право, когато планират съкращения, да се откажат от използването на механизмите, предлагани от FNE. Целта на социалния план, а именно пренасочването, би могла да се постигне от предприятието с негови собствени методи, без то да прибегва до споразумения с FNE. Тези споразумения имат за цел да дадат възможност на предприятията да

направят нещо повече от необходимия минимум за изпълнението на техните правни задължения във връзка със социалните планове.

27. Френското правителство упоменава, че тъй като сключването на споразумения с FNE не представлява правно задължение за предприятията, разноските, които те следва да понесат в резултат от него, са факултативни. Ето защо държавата не подпомага предприятията да изпълняват правните си задължения. Финансовото въздействие от сключването на едно или повече споразумения с FNE освен това е свързано от тяхна гледна точка, в повечето случаи, със значителни разходи, най-вече поради това че държавата по-често осигурява по-малката част от средствата, най-вече когато става въпрос за големи предприятия. Kimberly Clark е добър пример в това отношение.

28. Ако Kimberly Clark се беше задоволило със съкращаването на служителите, които първоначално се считат за надвишаващи необходимия брой (312 души) и бяха осигурили на всеки от засегнатите служители споразумение за отпуска за обучение, удовлетворявайки по този начин общото си задължение съгласно закона, разходите за Kimberly Clark щяха да възлизат най-много на 45 милиона FRF, като средният единичен разход на помощите при прекратяване на трудовоправните отношения на засегнатите от мерки за реструктуриране служители съгласно колективните трудови договори възлизат на около 140 000 FRF, а участието на Kimberly Clark във финансирането на споразуменията за отпуска за обучение са в размер на 4 500 FRF ($45 \text{ милиона FRF} = 312 \times 140\,000 + 312 \times 4500$). С оглед симулирането на ситуация, в която Kimberly Clark е подготвило социален план, даващ му в общи линии възможност да изпълни правните си задължения със собствени средства, би било необходимо отделянето на още 7 милиона FRF за допълнителни мерки. Общите разходи за плана в този случай щяха да възлизат на 52 милиона FRF (45 милиона плюс 7 милиона).

29. За разлика от това социалният план, пуснат в действие от Kimberly Clark, в който се включва намеса на FNE, струва на предприятието 81,83 милиона FRF, а на държавата - 27,25 милиона. Намесата на FNE е свързана със съществено по-високи разходи за Kimberly Clark отколкото то би понесло, ако беше въвело, използвайки собствени средства, план, даващ му възможност да изпълни изцяло своите правни задължения.

30. Комисията отбелязва, че разходите на бенефициента, покривани от подпомагането, направени по негов избор, не е достатъчно, за да изключи възможността същото да съставлява помощ. Тя последователно заема становището, че подпомагането на някои предприятия или на производството на някои стоки следва да се категоризира като помощ дори, ако тя се използва за финансиране на разходи, направени доброволно от съответното предприятие. Във всеки случай, когато изготвянето на социален план е задължително, както в случая на Kimberly Clark, не е правилно да се каже, че подпомагането от FNE изобщо не покрива разходи, задължителни за предприятието: тъй като от последното се изисква да поеме, в допълнение на задължителните разходи в тесен смисъл (обезщетения при прекратяване на трудово правоотношение и пр.), и допълнителните разходи за изпълнението на социалния план (под надзора на съда), намесата на FNE покрива променлива част от съвкупните

разходи, които до неопределена степен са задължителни; поради това е възможно то да покрива и задължителни разходи.

31. Що се отнася до спорното решение, информацията, предоставена с писмо от френските органи от 28 януари 1994 г., не изключва възможността част от задължителните разходи да са поети от FNE.

32. При това положение Комисията счита, че „симулацията“, направена от френското правителство, за да прецени дали намесата на FNE за Kimberly Clark включва предимство за дружеството, не представлява нищо ново. Това действие се основава на хипотетични елементи и не разяснява защо Kimberly Clark се е съгласило, без при това да получи изгода, с подпомагане, което привидно му е донесло значително по-високи разходи, отколкото то би поело, ако беше въвело план, обезпечен със собствени средства, който би му дал възможност да изпълни изцяло правните си задължения. Симулацията преди всичко показва, че ако Kimberly Clark беше освободено от плащането на част от разходите по плана, като такова освобождаване може да се прави от FNE, нетната полза би била безспорна и би било ясно, че намесата на FNE покрива и задължителни разходи.

33. Трябва първо да се напомни, че в съответствие с практиката на Съда, законността на решение във връзка с помощ трябва да се преценява в светлината на информацията, предоставена на Комисията към момента на приемането му (Решение от 10 юли 1986 г., по дело Комисия/Белгия, 234/84, Recueil стр. 2263, точка 16).

34. На следващо място трябва да се отбележи, че понятието за помощ обхваща облагите, предоставени от държавни органи, които в различни форми облекчават тежестите, които обикновено се включват в бюджета на предприятието (Решение от 15 март 1994 г., по дело Banco Exterior de España, C-387/92, Recueil стр. I-877, точки 12 и 13).

35. В това отношение е важно да се изтъкне, че с оглед на броя предвиждани съкращения Kimberly Clark е било длъжно да състави социален план. Както личи от паметните бележки на френското правителство от 10 март 1994 г., приетият социален план включва за несъкратените служители няколко аспекта, свързани с участието от страна на FNE, като краткосрочни споразумения, помощ за преход към намалено работно време и т.н. Що се отнася до 207-те съкратени служители, от плана става ясно, че разходите, свързани с обезщетения за прекратяване на трудови правоотношения съгласно колективните трудови договори, които са изплатени изцяло от Kimberly Clark, възлизат на 37,6 милиона FRF. Kimberly Clark също се задължава да увеличи обезщетението с 22,44 милиона FRF.

36. За да ѝ бъде дадена възможност да прецени съвместимостта на въпросните мерки с общия пазар, с писмо от 4 февруари 1994 г. Комисията пита френското правителство, наред с други неща, какви биха били разходите по плана, ако същият се свеждаше до минимално предписаното във френския закон. Френското правителство отговаря, че няма минимален социален план, чиято стойност може лесно да се изчисли. Едва в своята реплика френското

правителство разяснява тази точка, като по-специално упоменава, че първоначално Kimberly Clark имало намерение да съкрати 312 души от общо 465 служители, но се задоволило да съкрати 207 след преговори с FNE, довели до последващото участие на последния в изпълнението на социалния план.

37. Тъй като Комисията в този смисъл не е била в състояние, макар да е отправила конкретно искане, да прецени естеството и последиците от разглежданата мярка, тя е имала право да направи извода, че при съставянето на социалния план в сътрудничество с държавата, съгласно който участието на Kimberly Clark е 81,83 милиона FRF, а на държавата - 27,25 милиона FRF, Kimberly Clark е получило помощ по смисъла на член 92 от Договора.

38. Следователно и вторият аргумент на френското правителство трябва да се отхвърли.

39. Френското правителство твърди, на трето място, че споразуменията с FNE, чиято цел е да ограничат социалните последици от съкращаването на засегнатите служители, са в пряка полза на служителите и по никакъв начин не подобряват конкурентното положение на предприятието.

40. Предвид на предходните съображения единствено следва да се упомене, че въз основа на наличната информация към момента на приемане на решението Комисията е имала право да приеме, че в резултат от намесата на FNE, Kimberly Clark е било облекчено от някои правни задължения към своите служители, и че съответно е било поставено в по-благоприятно положение от това на конкурентите си.

41. Тъй като никой от аргументите на френското правителство не се приема, иска следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

42. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. След като Френската република е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Отхвърля иска.

2. Осъжда Френската република да заплати съдебните разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 26 септември 1996 година.

Подписи