ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ NIAL FENNELLY

της 26ης Νοεμβρίου 1998 *

I — Εισαγωγή

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Γαλλία ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως 97/811/ΕΚ της Επιτροπής, της 9ης Απριλίου 1997, σχετικά με ενισχύσεις που χορήγησε η Γαλλία στους τομείς της κλωστοϋφαντουργίας, των ειδών ένδυσης, των δερματίνων ειδών και των υποδημάτων [1]. Στην υπόθεση αυτή ανακύπτει ειδικότερα το ζήτημα αν η οικονομική ενίσχυση που παρέχουν οι δήμοσιες αρχές σε επιχειρήσεις ορισμένων τομέων, με αντάλλαγμα δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν οι επιχειρήσεις αυτές έναντι των αρχών και των εκπροσώπων των εργαζομένων όσον αφορά τη διατήρηση της απασχολήσεως και την αναδιάρθρωση του χρόνου εργασίας, πλέον και πέραν των όσων επιτάσσει το κοινώς ισχύον δίκαιο, συνιστά κρατική ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ.

II — Το νομικό πλαίσιο και τα πραγματικά περιστατικά

2. Οι τομείς της κλωστοϋφαντουργίας, των ειδών ένδυσης, των δερματίνων ειδών και των υποδημάτων κυριαρχούνται, τόσο στη Γαλλία όσο και αλλού στην Κοινότητα, από μικρού και μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις. Ο έντονος ανταγωνισμός, τόσο εντός της Κοινότητας όσο και από επιχειρήσεις τρίτων χωρών με χαμηλό κόστος εργασίας, έχει ως συνέπεια μαζική μείωση της απασχολήσεως σ' αυτούς τους τομείς στην Κοινότητα. Η Γαλλία δεν είναι η μόνη χώρα που διαπιστώνει μείωση του συνολικού εργατικού δυναμικού της, στην περίπτωσή της από 600 000 στις αρχές της δεκαετίας του '80 σε 352 000 το 1995 και 315 000 το 1997.

3. Στη Γαλλία, στα μέσα της δεκαετίας του '90, μια σειρά από γενικά μέτρα αποσκοπούντα να καταπολεμήσουν την ανεργία μέσω ελάφρυνσης των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών των εργοδοτών όσον αφορά τους χαμηλόμισθους εργαζομένους [2] κατέληξαν σε προοδευτική μείωση των εισφορών των εργοδοτών όσον αφορά τους εργαζομένους με αποδοχές κυμαινόμενες μεταξύ του 100 % και του 133 % του κατώτατου εγγυημένου μισθού (στο εξής: SMIC) [3]. Στις 26 Μαρτίου 1996, η Γαλλία κοινοποίησε στην Επιτροπή ορισμένες πρόσθετες προτάσεις που αφορούσαν ειδικώς τους τομείς της κλωστοϋφαντουργίας, των ειδών ένδυσης, των δερματίνων ειδών και των υποδημάτων. Οι προτάσεις αυτές υλοποιήθηκαν με το άρθρο 99 του νόμου 96-314, της 12ης Απριλίου 1996, περί διαφόρων διατάξεων οικονομικής και χρηματοπιστωτικής φύσεως (στο εξής: νόμος 314), το οποίο επέτρεψε στο Δημόσιο, σε πειραματική και προσωρινή

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ L 334, σ. 25 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

2 — Πενταετής νόμος 93-1313, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την εργασία, την απασχόληση και την επαγγελματική εκπαίδευση, ο οποίος διευρύνθη με τον νόμο 95-882, της 4ης Αυγούστου 1995, σχετικά με επείγοντα μέτρα για την απασχόληση και την κοινωνική ασφάλιση.

3 — Άρθρο 113 του νόμου περί δημοσίων οικονομικών 95-1346, της 30ής Δεκεμβρίου 1995. SMIC σημαίνει salaire minimal interprofessionnel de croissance (κατώτατος διεπαγγελματικός μισθός ανάπτυξης). Η μείωση εφαρμόζεται κατά φθίνουσα πρόοδο στους μισθούς που κυμαίνονται από το 100 % έως το 120 % του SMIC πριν από την 1η Οκτωβρίου 1996.

βάση (μέχρι 31 Δεκεμβρίου 1997), να χορηγεί στους εργοδότες των εν λόγω τομέων πρόσθετες μειώσεις των κοινωνικοασφαλιστικών επιβαρύνσεων όσον αφορά χαμηλόμισθους εργαζομένους, με αντάλλαγμα την εκ μέρους των εργοδοτών αυτών υιοθέτηση συμφωνιών πλαισίων σχετικά με τη διατήρηση και την ανάπτυξη της απασχόλησης, οι οποίες θα ελάμβαναν υπόψη τις διαπραγματεύσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στους τομείς αυτούς όσον αφορά την αναδιάρθρωση και τη μείωση του χρόνου εργασίας. Οι μειώσεις θα ελάμβαναν τη μορφή προοδευτικής ελαφρύνσεως των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών των εργοδοτών όσον αφορά τους μισθούς που κυμαίνονταν μεταξύ του 100 % και του 150 % του SMIC, με βάση μια κλίμακα καταρτιζόμενη με υπουργική απόφαση. Οι εργοδότες με πάνω από 50 εργαζομένους όφειλαν, πέραν της συμφωνίας πλαισίου, να συνάψουν ατομική συμφωνία με το Δημόσιο, εξειδικεύοντας τις δεσμεύσεις τους όσον αφορά την απασχόληση και τον χρόνο εργασίας. Η μη εκπλήρωση εκ μέρους μιας επιχειρήσεως των δεσμεύσεων αυτών θα συνεπαγόταν την πλήρη εφαρμογή, τόσο αναδρομικά όσο και για το μέλλον, των κανονικά οφειλομένων εισφορών.

4. Η έκδοση του νόμου 314 παρέσχε τη δυνατότητα στις γαλλικές αρχές να ασκήσουν επιτυχώς πίεση για την επανάληψη των εγκαταλειφθεισών μέχρι τότε διαπραγματεύσεων μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στους οικείους τομείς, όσον αφορά την αναδιάρθρωση και τη μείωση του χρόνου εργασίας. Μεταξύ 7 Μαΐου και 5 Ιουνίου 1996 συνήφθησαν κλαδικές συμφωνίες για τα θέματα αυτά. Οι συμφωνίες αυτές προέβλεψαν ετήσιο όριο του υπερωριακού χρόνου εργασίας, το οποίο κυμαίνονταν ανάλογα με τον ανώτατο αριθμό ωρών υπερωριακής εργασίας που μπορούσε να παράσχει ένας εργαζόμενος σε μια εβδομάδα [4]. Ανάλογα με τη διάρκεια του ανώτατου εβδομαδιαίου χρόνου εργασίας και των ωρών πραγματικής εργασίας, οι εργοδότες όφειλαν να χορηγούν στους εργαζομένους κάποιο ειδικό ποσοστό είτε χρόνου αναπαύσεως είτε προσαυξήσεων στον μισθό, ή συνδυασμό των δύο αυτών ποσοστών [5].

5. Λίγο αργότερα, μεταξύ της 14ης Μαΐου και της 28ης Ιουνίου 1996, το Δημόσιο συνήψε συμφωνίες πλαίσια με τα όργανα εκπροσωπήσεως των εργοδοτών των οικείων κλάδων. Οι εν λόγω συμφωνίες πλαίσια περιείχαν δεσμεύσεις για κάθε κλάδο όσον αφορά τη διατήρηση της απασχολήσεως και την απασχόληση νέων εργαζομένων. Κάθε συμφωνία πλαίσιο αναφερόταν επίσης ρητώς στη συμφωνία περί αναδιαρθρώσεως και μειώσεως του χρόνου εργασίας που συνήψαν οι κοινωνικοί εταίροι στον οικείο τομέα, ως μέτρο αποβλέπον στην επίτευξη των σκοπών της απασχολήσεως και της ανταγωνιστικότητας, και καθόριζε τις δεσμεύσεις των εργοδοτών του τομέα όσον αφορά τη διατήρηση της απασχόλησης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τηρώντας έτσι τις επιταγές του άρθρου 99 του νόμου 314.

6. Σχεδόν ταυτόχρονα, οι γαλλικές αρχές εξέδωσαν το διάταγμα 96-572, της 27ης Ιουνίου 1996 (στο εξής: διάταγμα), περί

4 — Για παράδειγμα, στο πλαίσιο της συμφωνίας της 7ης Μαΐου 1996 μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στον τομέα της κλωστοϋφαντουργίας, καθορίστηκαν οι 70 ώρες ως ανώτατο όριο υπερωριακής ετήσιας εργασίας στην περίπτωση που το ανώτατο όριο εβδομαδιαίας εργασίας δεν υπερέβαινε τις 44 ώρες (ενώ ο κανονικός εβδομαδιαίος χρόνος εργασίας είναι 39 ώρες)· το ανώτατο ετήσιο όριο καθορίστηκε στις 40 ώρες στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το ανώτατο εβδομαδιαίο όριο υπερέβαινε τις 44 ώρες.

5 — Στον κλωστοϋφαντουργικό τομέα, οι εργοδότες μπορούσαν να επιλέξουν, όσον αφορά την αμοιβή της υπερωριακής εργασίας στο πλαίσιο εβδομαδιαίου χρόνου εργασίας 44 ωρών κατ' ανώτατο όριο, είτε να καταβάλουν αύξηση 25 % επί του κανονικού μισθού είτε να χορηγήσουν ισοδύναμη αύξηση του χρόνου αδείας· οι ίδιες προϋποθέσεις ίσχυαν και στην περίπτωση μεγαλύτερου εβδομαδιαίου χρόνου εργασίας, αλλά επιβάλλονταν στους εργοδότες να χορηγούν αύξηση κατά 50 % επί του μισθού μετά την 48η ώρα και να χορηγούν τουλάχιστον 10 % πρόσθετο χρόνο ανάπαυσης ανά ώρα εργασίας μετά την 44η ώρα, ποσοστό που ανερχόταν στο 20 % τουλάχιστον μετά την 48η ώρα.

εφαρμογής του άρθρου 99 του νόμου 314. Το διάταγμα καθόρισε μια προοδευτικά μειούμενη κλίμακα μειώσεων των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών των εργοδοτών στους οικείους τομείς, με ανώτατο όριο τα 734 γαλλικά φράγκα (FRF) (πλέον των μειώσεων που χορηγούσε η γενική νομοθετική ρύθμιση) όσον αφορά τους εργαζομένους που ελάμβαναν τον SMIC στους οικείους τομείς. Το κόστος του συστήματος αυτού υπολογίστηκε σε 2,1 δισεκατομμύρια FRF, αν και τελικώς ανήλθε σε 1,8 έως 1,9 δισεκατομμύρια FRF. Οι αρχές εκτίμησαν ότι 35 000 από τις προβλεπόμενες 60 000 απώλειες θέσεων εργασίας κατά τα δύο επόμενα έτη θα αποφεύγονταν και ότι θα δημιουργούνταν 7 000 πρόσθετες θέσεις εργασίας για άνεργους νέους.

7. Το διάταγμα τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουνίου 1996 όσον αφορά τους τομείς της κλωστοϋφαντουργίας και ειδών ένδυσης και την 1η Ιουλίου 1996 όσον αφορά τους τομείς των δερματίνων ειδών και των υποδημάτων. Τούτο δε παρά την απόφαση της Επιτροπής, της 31ης Μαΐου 1996, περί ενάρξεως διαδικασίας βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ, σχετικά με τα μέτρα που περιείχε το διάταγμα και ο νόμος 314 [6]. Με δύο έγγραφα της 4ης και της 9ης Ιουλίου 1996, η Επιτροπή ζήτησε πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το αν τα γαλλικά μέτρα υπερέβαιναν το de minimis όριο των 100 000 ECU συνολικά ανά επιχείρηση για περίοδο τριών ετών [7], υπενθύμισε στις γαλλικές αρχές το ανασταλτικό αποτέλεσμα της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2, και ζήτησε από τις αρχές αυτές να πληροφορήσουν τις δικαιούχους επιχειρήσεις σχετικά με την έναρξη της διαδικασίας και σχετικά με το ότι θα έπρεπε ενδεχομένως να υποχρεωθούν να επιστρέψουν τις αχρεωστήτως καταβληθείσες ενισχύσεις. Με βάση τα πρόσθετα στοιχεία που παρέσχε η Γαλλία όσον αφορά τις δεσμεύσεις που ανέλαβαν οι εμπλεκόμενοι εργοδότες ως αντάλλαγμα για τις μειώσεις των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών τους, η Επιτροπή διεύρυνε το πεδίο της έρευνάς της με απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 1996 [8]. Ακολούθησε ευρεία ανταλλαγή επιστολών και πολλές διμερείς συναντήσεις μεταξύ της Επιτροπής και των γαλλικών αρχών. Επιπροσθέτως, η Κυβέρνηση της Γερμανίας, της Ολλανδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Αυστρίας, η περιφερειακή κυβέρνηση της Φλάνδρας στο Βέλγιο και εννέα βιομηχανικές και επαγγελματικές ενώσεις υπέβαλαν παρατηρήσεις στην Επιτροπή οι οποίες στρέφονταν κατά του γαλλικού συστήματος.

8. Η Γαλλία υποστήριξε, κυρίως, ότι ο μηχανισμός για τη διατήρηση και τη δημιουργία απασχόλησης και για την αναδιάρθρωση του χρόνου εργασίας επέβαλε πρόσθετες δαπάνες στις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις πέραν εκείνων στις οποίες θα είχαν υποβληθεί αν είχαν απλώς συμμορφωθεί αυστηρά με τις επιταγές του νόμου. Συνεπώς, η παρεχόμενη στήριξη δεν μπορούσε να θεωρηθεί κρατική ενίσχυση. Η καθαρή επίδραση των μέτρων (ήτοι των μειώσεων των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών σε αντιστάθμιση του ως άνω πρόσθετου κόστους) ήταν ουδέτερη. Οι μεγάλες επιχειρήσεις δεν είχαν τελικώς κανένα όφελος, δεδομένου ότι το κόστος της αναδιαρθρώσεως του χρόνου εργασίας ήταν μεγαλύτερο γι' αυτές· άλλες εταιρίες με 50 έως 500 εργαζόμενους ωφελήθηκαν από καθαρή μείωση του κόστους το οποίο παρέμεινε κάτω από το de minimis όριο. Οποιοδήποτε δευτερεύον κέρδος όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα θα εμφανιζόταν μόνο μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα. Το γεγονός ότι το σύστημα δεν ήταν κατ' ανάγκην ελκυστικό για τις επιχειρήσεις αποδείχθηκε από τη μη συμμετοχή του ενός τρίτου περίπου των επιλέξιμων

6 — ΕΕ 1996, C 206, σ. 8.

7 — Βλ. το σημείωμα της Επιτροπής σχετικά με τον κανόνα de minimis για τις κρατικές ενισχύσεις (ΕΕ 1996, C 68, σ. 9).

8 — ΕΕ 1996, C 357, σ. 5.

επιχειρήσεων, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονταν μερικές από τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις των οικείων βιομηχανικών κλάδων.

9. Η Επιτροπή κοινοποίησε στη Γαλλία την προσβαλλόμενη απόφαση [9] με έγγραφο της 5ης Μαΐου 1997. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι τα γαλλικά μέτρα αποσκοπούσαν στο να ελαφρύνουν τις επιχειρήσεις τεσσάρων βιομηχανικών τομέων από τμήμα του χρηματοοικονομικού κόστους που προέκυπτε από την κανονική εφαρμογή του γενικού κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος. Το κόστος που προέκυπτε από συμφωνίες περί αναδιαρθρώσεως του χρόνου εργασίας και σχετιζόταν με αυξήσεις μισθών ή άδειες μετ' αποδοχών που δεν επέβαλλαν οι γενικώς ισχύοντες κανόνες θα έπρεπε να επιβαρύνει τον κανονικό προϋπολογισμό των επιχειρήσεων αυτών. Τα οφέλη που χορηγούνται από δημόσιες αρχές προς ελάφρυνση τέτοιων επιβαρύνσεων συνιστούν κρατική ενίσχυση. Τούτο ίσχυε έστω και αν η μείωση των επιβαρύνσεων των επιχειρήσεων αποσκοπούσε στο να αντισταθμίσει το πρόσθετο κόστος που εθελουσίως ανέλαβαν για να εφαρμοστεί η κυβερνητική πολιτική απασχόλησης. Η χρησιμοποίηση δημοσίων κεφαλαίων για να διευκολυνθούν οι συλλογικές διαπραγματεύσεις δεν μπορεί να δικαιολογηθεί, έστω και αν επιδιώκεται ο διττός κοινωνικός και οικονομικός σκοπός της διατήρησης της απασχόλησης και της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας, ο οποίος είναι και κατά τα δύο σκέλη του καθεαυτόν επιθυμητός. Ούτε μπορεί η πειραματική και προσωρινή φύση των μέτρων να καλύψει τον τομεακό χαρακτήρα τους. Περαιτέρω, η μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών έθεσε τις επιχειρήσεις των οικείων τομέων σε ανταγωνιστικά πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών τους σε άλλα κράτη μέλη, οι οποίοι μπορεί να προέβαιναν σε παρόμοιες αναδιαρθρώσεις χωρίς κρατική στήριξη. Συναφώς, έπρεπε να τονιστεί, όσον αφορά το δυνητικό αποτέλεσμα των μέτρων στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, ότι το κόστος εργασίας αντιστοιχούσε στο 80 % του κόστους παραγωγής στους οικείους τομείς. Η Επιτροπή κατέληξε συνεπώς ότι η συνδρομή που παρέσχε το κράτος συνιστούσε ως εκ της φύσεώς της και στο σύνολό της κρατική ενίσχυση, χωρίς να χρειαζόταν να εξεταστούν λεπτομερώς οι υπολογισμοί που υπέβαλε η Γαλλία όσον αφορά το καθαρό κέρδος (ή την καθαρή ζημία) που προέκυπτε για επιχειρήσεις διαφορετικών μεγεθών, δηλαδή χωρίς να χρειαζόταν να εξεταστεί αν το κόστος που προέκυπτε αντιστάθμιζε το όφελος των μειώσεων.

10. Η Επιτροπή παρατήρησε ότι, εν πάση περιπτώσει, δεν μπορούσε να αποδειχθεί η προβαλλόμενη ουδετερότητα των γαλλικών μέτρων. Τα περισσότερα από τα στατιστικά στοιχεία που παρέσχε η Γαλλία είχαν τη μορφή πινάκων με τους μέσους όρους στον οικείο βιομηχανικό τομέα ή στο σύνολο της γαλλικής βιομηχανίας. Μολονότι η προβαλλόμενη κατά μέσο όρο οικονομία των επιχειρήσεων ποσοστού 10 έως 12 % των συνολικών δαπανών για μισθούς ή 8 % στην περίπτωση επιχειρήσεως απασχολούσας λιγότερο από 100 εργαζομένους, για την οποία έγινε λόγος στον ειδικευμένο και γενικό Τύπο, μπορεί να αποτελεί υπερεκτίμηση, από τα στοιχεία αυτά προέκυπταν σημαντικές διακυμάνσεις γύρω από τους μέσους όρους που περιείχαν οι παρασχεθέντες από τη Γαλλία πίνακες. Έτσι, στην περίπτωση επιχειρήσεων με διάρθρωση μισθών σημαντικά διαφορετική από τον μέσον όρο, το κέρδος από την ενίσχυση

9 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 1.

μπορούσε να είναι πολύ υψηλότερο από αυτό που ανέφερε η Γαλλία. Περαιτέρω, οι υπολογισμοί της Γαλλίας δεν ελάμβαναν υπόψη τα κέρδη παραγωγικότητας μέσω αποτελεσματικότερης χρησιμοποιήσεως του παραγωγικού μηχανισμού. Από την εμπειρία από άλλη υπόθεση σχετικά με κρατική ενίσχυση στη Γαλλία [10] και στην Αυστρία, συναγόταν ότι τα κέρδη αυτά μπορούσαν σε μεγάλο βαθμό να αντισταθμίσουν το κόστος της αναδιαρθρώσεως του χρόνου εργασίας.

11. Η Επιτροπή, έχοντας καταλήξει ότι τα γαλλικά μέτρα συνιστούσαν κρατική ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, έκρινε ότι δεν ενέπιπταν σε καμία από τις ενδεχόμενες εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 92, παράγραφοι 2 και 3, της Συνθήκης. Η Επιτροπή αποφάσισε συνεπώς ότι η μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών των εργοδοτών που θεσπίστηκε με το άρθρο 99 του νόμου 314 και με το διάταγμα αποτελούσε, όσον αφορά το μη καλυπτόμενο από τον κανόνα de minimis τμήμα, παράνομη ενίσχυση, καθόσον εφαρμόστηκε προτού η Επιτροπή λάβει σχετική απόφαση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης, και ήταν ασύμβατη προς την κοινή αγορά. Ζητήθηκε από τη Γαλλία να παύσει αμελλητί τη χορήγηση της μειώσεως αυτής, εφόσον το συνολικό ποσό της δεν καλυπτόταν από τον κανόνα de minimis, και να ανακτήσει εντόκως όλες τις παρανόμως χορηγηθείσες ενισχύσεις.

10 — Κρατική ενίσχυση αριθ. 731/96, La Lainière de Roubaix.

III — Επιχειρήματα των διαδίκων

12. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 10 Ιουλίου 1997, η Γαλλία ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα. Η Επιτροπή, με το υπόμνημα αντικρούσεως, ζητεί από το Δικαστήριο την απόρριψη της προσφυγής και την καταδίκη της Γαλλίας στα δικαστικά έξοδα.

13. Η Γαλλική Δημοκρατία προβάλλει δύο επιχειρήματα προς στήριξη του κύριου λόγου της προσφυγής της που αφορά το ασύμβατο της αποφάσεως της Επιτροπής προς το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Καταρχάς, υποστηρίζει ότι ένα όφελος που χορηγεί το Δημόσιο σε αντάλλαγμα αντίστοιχης δράσεως των οικείων επιχειρήσεων υπέρ των εργαζομένων τους δεν συνιστά ενίσχυση, εφόσον οι εργοδότες δεν έχουν κανένα σημαντικό καθαρό κέρδος ή έχουν κέρδος κάτω από το όριο de minimis. Τούτο συνέβη στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι συμφωνίες που συνήφθησαν από τους εργοδότες στους τομείς της κλωστοϋφαντουργίας, των δερματίνων ειδών και των υποδημάτων με τους εκπρόσωπους των εργαζομένων υπερέβησαν κατά πολύ τα όσα θα είχαν παραχωρήσει οι εργοδότες χωρίς την παρέμβαση του κράτους, καθόσον οι παραχωρήσεις τους δεν αντισταθμίζονταν με αντίστοιχες παραχωρήσεις των εργαζομένων. Η Γαλλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι οι δαπάνες αυτές δεν μπορούν να θεωρηθούν «επιβαρύνσεις που περιλαμβάνονται κανονικά στον προϋπολογισμό μιας επιχειρήσεως» [11]. Τα εν λόγω μέτρα δεν

11 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1961, 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg κατά Ανωτάτης Αρχής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 547, 557, στο εξής: απόφαση Steenkolenmijnen).

νοθεύουν τον ανταγωνισμό, καθόσον οι επιχειρήσεις σε άλλες χώρες όπου το κράτος δεν χορήγησε παρόμοιες μειώσεις των κοινωνικοασφαλιστικών επιβαρύνσεων δεν ήσαν υποχρεωμένες να προβούν σε παρόμοιες παραχωρήσεις στους εργαζομένους τους.

14. Η Επιτροπή, αντιθέτως, θεωρεί την περίπτωση αυτή ως εντασσόμενη σε μια σειρά υποθέσεων στις οποίες το Δημόσιο ανέλαβε το κόστος το οποίο κανονικά θα έπρεπε να επιβαρύνει τους προϋπολογισμούς των επιχειρήσεων. Η μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών επιβαρύνσεων αντιμετωπίζεται ανέκαθεν ως ενίσχυση [12]. Οι κοινωνικοί ή άλλοι σκοποί που υπηρετούν τα μέτρα αυτά δεν ασκούν επιρροή [13]. Το γεγονός ότι τα δύο τρίτα από τις επιλέξιμες επιχειρήσεις μετέσχον του συστήματος αυτού αποδεικνύει ότι συνολικά ήταν επωφελές γι' αυτές.

15. Η Γαλλική Δημοκρατία ισχυρίζεται, δεύτερον, ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως, μη διαπιστώνοντας ότι τα αποτελέσματα των εν λόγω μέτρων ήσαν ουδέτερα. Η Επιτροπή δεν είχε το δικαίωμα να αμφισβητήσει επίσημα γαλλικά στατιστικά στοιχεία. Τα στατιστικά αυτά στοιχεία ήσαν τα καλύτερα που υπήρχαν την περίοδο εκείνη. Η Επιτροπή έπρεπε να λάβει την απόφασή της με βάση τα διαθέσιμα πραγματικά περιστατικά [14]. Εν πάση περιπτώσει, τα στατιστικά στοιχεία που παρασχέθηκαν είχαν αναλυθεί με βάση τα διαφορετικά μεγέθη των επιχειρήσεων. Οι προβαλλόμενες οικονομίες των μετεχουσών επιχειρήσεων όσον αφορά τις δαπάνες για μισθούς, στις οποίες αναφέρεται η Επιτροπή, δεν ήσαν αξιόπιστες. Τα κέρδη όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα ήσαν αμιγώς δυνητικά, ήταν δύσκολο να μετρηθούν και, επιπλέον, είχαν πιθανώς υπερκαλυφθεί βραχυπρόθεσμα από τις δαπάνες που αφορούσαν την αναδιοργάνωση των εργασιακών πρακτικών.

16. Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι τα στοιχεία που παρέσχε η Γαλλία δεν αποδεικνύουν την οικονομική ουδετερότητα των μέτρων, ειδικότερα διότι δεν σχετίζονται με τις δαπάνες και τα κέρδη στο επίπεδο των επί μέρους επιχειρήσεων και διότι από την απόφαση Kimberly Clark μπορούσε να συμπεράνει ότι ένα μέτρο συνιστά ενίσχυση με βάση ορισμένα στοιχεία σχετικά με τα αποτελέσματά του [15]. Το δυνητικό καθαρό κέρδος μεταξύ 10 και 12 % που αναφέρεται στην προσβαλλόμενη απόφαση δεν θεωρήθηκε ως αντιπροσωπευτικό της γενικής καταστάσεως, αλλά χρησίμευσε απλώς ως ένδειξη του είδους των διακυμάνσεων που μπορούσαν να υπάρχουν μεταξύ των καταστάσεων των επί μέρους επιχειρήσεων και του μέσου όρου. Επιπλέον, η Γαλλία θα έπρεπε να είχε λάβει υπόψη τις παραχωρήσεις στις οποίες εργοδότες θα είχαν προβεί ακόμη και χωρίς την παρέμβαση του κράτους· η αδυναμία προσδιορισμού αυτών των δυνητικών δεσμεύσεων κατέδειξε την αδυναμία αποδείξεως της ουδετερότητας των επίμαχων μέτρων. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η αναδιάρθρωση του χρόνου εργασίας πρέπει αναπόφευκτα να είχε ως αποτέλεσμα κέρδη όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα.

12 — Αποφάσεις της 2ας Ιουλίου 1974, 173/73, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1974, σ. 351, σκέψη 15), και της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-301/87, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-307, σκέψη 41).

13 — Προπαρατεθείσα απόφαση Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 13, και απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, C-241/94, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-4551, σκέψη 20, στο εξής: απόφαση Kimberly Clark).

14 — Kimberly Clark, όπ.π., σκέψη 40.

15 — Ibidem.

17. Η Γαλλική Δημοκρατία, ως επικουρικό λόγο ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, υποστηρίζει ότι η απόφαση πρέπει να ακυρωθεί διότι επιβάλλει στη Γαλλία την ανάκτηση από τις μετέχουσες επιχειρήσεις του συνολικού ποσού των τομεακών μειώσεων των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι δαπάνες που απορρέουν από τις αντίστοιχες δεσμεύσεις που αφορούν την απασχόληση και τον χρόνο εργασίας.

IV — Ανάλυση

18. Είναι σαφές ότι κανένα από τα δύο κύρια επιχειρήματα της Γαλλίας ούτε το μοναδικό επικουρικό επιχείρημά της μπορούν να γίνουν δεκτά αν απορριφθεί το πρώτο επιχείρημά της. Αν η μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών των εργοδοτών δεν χάσει τον χαρακτήρα της ως δωρεάν πλεονέκτημα συνιστών κρατική ενίσχυση [16] λόγω των αντίστοιχων δαπανών στις οποίες υποβλήθηκαν οι εργοδότες για να θέσουν σε εφαρμογή την αναδιάρθρωση του χρόνου εργασίας, η προβαλλόμενη ουδετερότητα του γαλλικού συστήματος καθίσταται αλυσιτελής και μαζί με αυτήν ο ισχυρισμός ότι η υποχρέωση επιστροφής της ενισχύσεως θα πρέπει να περιοριστεί στο καθαρό όφελος των εργοδοτών. Ενόψει της απόψεως που διατυπώνω σχετικά με το πρώτο επιχείρημα της Γαλλικής Δημοκρατίας, θα περιοριστώ, στις παρούσες προτάσεις, να αναπτύξω τους λόγους για τους οποίους υποστηρίζω την άποψη αυτή.

19. Το επιχείρημα της Γαλλικής Δημοκρατίας συνίσταται κατ' ουσίαν στο ότι η μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών των εργοδοτών στους οικείους τομείς αντιπροσωπεύει μία μόνο πλευρά της συναλλαγής. Η συναλλαγή πρέπει να εξεταστεί συνολικά για να καθοριστεί αν έχει χορηγηθεί ενίσχυση από δημόσιους πόρους. Είναι δυνατόν βεβαίως να προβαίνουν οι δημόσιες αρχές σε διαφόρων ειδών συναλλαγές με τις επιχειρήσεις χωρίς να προκύπτει καταβολή κρατικής ενίσχυσης, εφόσον οι αρχές αυτές ενεργούν όπως θα ενεργούσε ένας κανονικός επιχειρηματίας. Υπό την απλούστερη μορφή των συναλλαγών αυτών, οι δημόσιες αρχές μπορούν να αγοράζουν αγαθά και υπηρεσίες από τις επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που παρέχονται στο κοινό για λογαριασμό των αρχών αυτών. Βεβαίως, όταν οι αρχές προβαίνουν σε αγορές πρέπει να καταβάλλουν την αγοραία τιμή. Ομοίως, οι δημόσιες αρχές ή οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να πωλούν αγαθά ή υπηρεσίες σε επιχειρήσεις, εφόσον δεν χρησιμοποιείται τιμή κατώτερη της αγοραίας τιμής χωρίς αντικειμενική οικονομική δικαιολογία [17]. Οι δημόσιες αρχές μπορούν επίσης να ετοχές εταιριών [18] ή να τους δανείσουν χρήματα [19] ή

16 — Απόφαση της 22ας Μαρτίου 1977, 78/76, Steinike και Weinlig (Συλλογή τόμος 1977, σ. 171, σκέψη 22)· βλ. επίσης, την απόφαση της 27ης Μαρτίου 1980, 61/79, Denkavit italiana (Συλλογή τόμος 1980/1, σ. 605, σκέψη 31).

17 — Αποφάσεις της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 67/85, 68/85 και 70/85, Van der Kooy κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 219, σκέψεις 28 έως 30), και της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-56/93, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-723, σκέψη 10).

18 — Αποφάσεις της 14ης Νοεμβρίου 1984, 323/82, Intermills κατά Επιτροπής (Συλλογή 1984, σ. 3809, σκέψεις 31 και 32)· της 13ης Μαρτίου 1985, 296/82 και 318/82, Κάτω Χώρες και Leeuwarder Papierwarenfabriek κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 809, σκέψεις 20 και 21), και της 21ης Μαρτίου 1991, C-305/89, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1603, σκέψεις 18 έως 20).

19 — Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1990, όπ.π. στην υποσημείωση 12 ανωτέρω, σκέψεις 38 έως 41.

να εγγυηθούν τα δάνειά τους [20]. Και στις περιπτώσεις αυτές ωστόσο, οι αρχές πρέπει να ενεργούν όπως θα ενεργούσε ένας ιδιώτης επενδυτής ή ένας επιχειρηματίας παρομοίου μεγέθους.

20. Η κατάσταση περιπλέκεται οσάκις οι δημόσιες αρχές δεσμεύονται να πληρώνουν τις επιχειρήσεις ώστε αυτές να παρέχουν αγαθά ή υπηρεσίες ή λιγότερο απτά οφέλη, προς εξυπηρέτηση του γενικού δημοσίου συμφέροντος. Στα οφέλη αυτά μπορούν να συμπεριλαμβάνονται η υιοθέτηση ευνοϊκών προς το περιβάλλον πρακτικών σε συγκεκριμένο ευαίσθητο τομέα [21], η συμπερίληψη ορισμένου περιεχομένου δημοσίου συμφέροντος σε ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές [22], η εγγύηση συγκεκριμένου επιπέδου υπηρεσιών σε μη κερδοφόρο δίκτυο μεταφορών [23] ή η παροχή άλλων υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος [24]. Ανάλογα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις υπό τις οποίες οι αρχές «αγοράζουν» τέτοια οφέλη σε αγοραίες τιμές, είναι δυνατόν να υποστηριχθεί είτε ότι δεν υφίσταται κανένα στοιχείο ενισχύσεως είτε ότι υφίσταται ενίσχυση η οποία, τουλάχιστον δυνητικά, είναι συμβατή προς την κοινή αγορά. Δεν είναι αναγκαίο, για τους σκοπούς της παρούσας εξετάσεως, να προσδιοριστεί πού βρίσκεται ακριβώς το όριο μεταξύ των δύο. Αρκεί να λεχθεί ότι κάθε επιχείρημα ότι δεν χορηγείται ενίσχυση υπό τις περιστάσεις αυτές εξαρτάται από το αν το Δημόσιο ή άλλη δημόσια αρχή εξασφαλίζει, σε αντάλλαγμα για την άμεση ή έμμεση πληρωμή προς προμηθευτές, κάποιο αγαθό που έχει ορισμένη αξία και είναι *εξωτερικό ως προς τις οικείες επιχειρήσεις*. Είναι φυσικό ότι οι δημόσιες αρχές μεριμνούν επίσης για την οικονομική ευημερία γενικά στην επικράτειά τους και ειδικότερα των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες και δραστηριοποιούνται εντός της επικρατείας τους, αλλά κάθε πληρωμή σε ορισμένες επιχειρήσεις που αποσκοπεί απλώς στη διασφάλιση των συμφερόντων των επιχειρήσεων αυτών — που συνίστανται για παράδειγμα σε μεγαλύτερη αποδοτικότητα, σε καλύτερες σχέσεις με τους εργαζομένους ή ακόμα και στην ίδια την επιβίωσή τους — χωρίς την παροχή κάποιου *διακριτού* και *αντίστοιχης αξίας* αγαθού προς τις αρχές συνιστά κατ' ανάγκην ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

20 — Απόφαση της 21ης Μαρτίου 1991, C-303/88, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1433, σκέψη 14).

21 — Βλ., για παράδειγμα, το άρθρο 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7).

22 — Βλ. το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο δ', της Συνθήκης ΕΚ. Το ζήτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο της καταγγελίας σε σχέση με την οποία εκδόθηκε η απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 1998, T-95/96, Gestevisión Telecinco κατά Επιτροπής (Συλλογή, 1998, σ. II-3402). Βλ. επίσης, το Πρωτόκολλο για το σύστημα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στα κράτη μέλη, που προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ περί τροποποιήσεως της Συνθήκης ΕΚ και δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ.

23 — Βλ., για παράδειγμα, το άρθρο 4, στοιχείο η', του κανονισμού (ΕΟΚ) 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240, σ. 8), και, γενικότερα, το άρθρο 77 της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο αναφέρεται στην αποκατάσταση ορισμένων βαρών συνυφασμένων με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας ως «ενισχύσεις (...) συμβιβάσιμες με την παρούσα Συνθήκη» (υποσημείωση δική μου).

24 — Βλ., για παράδειγμα, το άρθρο 4γ της οδηγίας 90/388/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών (ΕΕ L 192, σ. 10), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 96/19/ΕΚ της Επιτροπής, της 13ης Μαρτίου 1996, για τροποποίηση της οδηγίας 90/388/ΕΟΚ όσον αφορά το πλήρες άνοιγμα των αγορών τηλεπικοινωνιών στον ανταγωνισμό (ΕΕ L 74, σ. 13), και, γενικότερα, το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ.

21. Στην υπό κρίση περίπτωση, η Γαλλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι χορήγησε μειώσεις των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών που κανονικά καταβάλλουν οι εργοδότες στους οικείους τομείς, προκειμένου να διασφαλίσει ένα όφελος για τους εργαζομένους το οποίο δεν θα είχε κανένα καθαρό αποτέλεσμα ή θα κατέληγε σε απλώς de minimis βελτίωση της ανταγωνιστικής θέσεως των εργοδοτών. Χωρίς να επηρεαστεί η συνολική διάρθρωση του κόστους των επιχειρήσεων που τους απασχολούν, οι ήδη υφιστάμενοι εργαζόμενοι θα μπορούσαν να εργαστούν για μικρότερες περιόδους χωρίς να υποστούν αντίστοιχες απώλειες στους μισθούς ή στις άδειες, λιγότεροι από τους εργαζομένους αυτούς θα θεωρούνταν πλεονάζον προσωπικό και θα προσλαμβάνονταν ορισμένοι νέοι άνεργοι, στοιχεία τα οποία συνιστούν οφέλη δημοσίου συμφέροντος και τα οποία, όπως θα υποστήριζε η Γαλλική Δημοκρατία, είναι ξένα προς τα ειδικά συμφέροντα των επιχειρήσεων και η σχετική πληρωμή τους εκ μέρους των αρχών, μέσω μιας συναλλαγής με τους εργοδότες, δεν εμπίπτει συνεπώς στο πεδίο εφαρμογής των σχετικών με τις κρατικές ενισχύσεις διατάξεων της Συνθήκης.

22. Ένα τέτοιο επιχείρημα αγνοεί ωστόσο την πραγματική ανταγωνιστική κατάσταση των εργοδοτών. Η εργασία αποτελεί έναν από τους συντελεστές παραγωγής και οι όροι υπό τους οποίους οι εργαζόμενοι παρέχουν την εργασία τους στις επιχειρήσεις συνιστά μια από τις σημαντικές παράμετρους που καθορίζει την ανταγωνιστικότητα μιας επιχειρήσεως. Η τιμή, η ποιότητα, οι περίοδοι διαθεσιμότητας και η ελαστικότητα όσον αφορά τους όρους παροχής της εργασίας είναι για τις επιχειρήσεις εξίσου σημαντικά στοιχεία όπως είναι οι πρώτες ύλες, το πάγιο και το χρηματικό κεφάλαιο. Ένα από τα έργα της διοίκησης των επιχειρήσεων είναι η διαπραγμάτευση των καλύτερων δυνατών προϋποθέσεων για την παροχή όλων αυτών των στοιχείων κόστους. Αν το κράτος παρεμβαίνει για να παράσχει τη δυνατότητα στους εργοδότες να πληρώσουν για μια παραχώρηση στην οποία προβαίνουν οι εκπρόσωποι των εργαζομένων, η οποία αφορά την αναδιάρθρωση του χρόνου εργασίας και την οποία δεν θα μπορούσαν να επιτύχουν χωρίς την πληρωμή αυτή (πράγμα που καταδεικνύουν οι λιμνάζουσες διαπραγματεύσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στην παρούσα υπόθεση), τότε μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι οικείες επιχειρήσεις έχουν ευνοηθεί μέσω της χρήσης κρατικών πόρων. Όπως είδαμε ανωτέρω, η χρήση κρατικών πόρων, χωρίς αντικειμενική οικονομική δικαιολογία, για την επιδότηση φθηνών πρώτων υλών ή πιστώσεων για ορισμένες επιχειρήσεις συνιστά χορήγηση κρατικής ενίσχυσης. Η κατάσταση δεν διαφέρει οσάκις το κράτος παρεμβαίνει για να παράσχει τη δυνατότητα στους εργοδότες να προβούν σε παραχωρήσεις προς τους εργαζομένους όσον αφορά ελαστικότερες προϋποθέσεις για την παροχή της εργασίας τους [25]. Στις περιπτώσεις αυτές, «οι αρμόδιες αρχές τους απαλλάσσουν από ένα μέρος του εργατικού κόστους τους και τους παρέχουν με τον τρόπο αυτό χρηματοδοτικά πλεονεκτήματα που βελτιώνουν την ανταγωνιστική τους θέση» [26].

25 — Η κατάσταση είναι προφανώς διαφορετική οσάκις το Δημόσιο προβαίνει σε δωρεάν πληρωμές κοινωνικής φύσεως προς απολυθέντες εργαζομένους πέραν εκείνων στις οποίες ο πρώην εργοδότης τους ήταν υποχρεωμένος από τον νόμο να προβεί, καθόσον αυτό δεν επηρεάζει το κόστος εργασίας της επιχειρήσεως. Βλ. την απόφαση 91/1/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 20ής Δεκεμβρίου 1989, σχετικά με τις ενισχύσεις που η κεντρική κυβέρνηση και ορισμένες αυτόνομες κυβερνήσεις της Ισπανίας έχουν χορηγήσει στη Magefesa, παραγωγό οικιακών ειδών ανοξείδωτου χάλυβα και μικρών ηλεκτρικών συσκευών (ΕΕ 1991, L 5, σ. 18), την οποία αναφέρει ο γενικός εισαγγελέας Jacobs στις προτάσεις του επί της προπαρατεθείσας αποφάσεως Kimberly Clark, σημεία 67 έως 69, και την απόφαση 92/328/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 20ής Δεκεμβρίου 1989, σχετικά με τις ενισχύσεις που χορήγησε η Γαλλική Κυβέρνηση για την πώληση των στοιχείων του ενεργητικού του ομίλου Machines françaises lourdes (MFL), παραγωγού εργαλειομηχανών βαριάς κατασκευής (ΕΕ 1992, L 182, σ. 94).

26 — Βλ. παράγραφος 11 των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής όσον αφορά τις ενισχύσεις στην απασχόληση, ΕΕ 1995, C 334, σ. 4.

23. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η φερόμενη ως δημοσίου συμφέροντος πτυχή του γεγονότος ότι οι εργαζόμενοι απολαμβάνουν τα οφέλη που περιέγραψα ανωτέρω στο σημείο 21 μου φαίνεται λιγότερο πειστική. Οι εργαζόμενοι τυγχάνουν πράγματι της επιδοτούμενης τιμής της εργασίας τους την οποία καταβάλλουν ορισμένες επιχειρήσεις επειδή το κράτος τους παρέχει τη δυνατότητα αυτή. Παρόμοια οφέλη δημοσίου συμφέροντος, σχετικά με τη διατήρηση της απασχόλησης, διεκδικούνται πιθανώς σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η κρατική ενίσχυση σώζει μια επιχείρηση από την πτώχευση, έστω και αν το καθαρό αποτέλεσμα μπορεί απλώς να είναι η εξαγωγή της ανεργίας σε άλλα κράτη μέλη [27] και η πίεση για ισοδύναμες επιδοτήσεις στα κράτη αυτά [28].

24. Το Δικαστήριο έχει ήδη λάβει παρόμοια θέση όσον αφορά την επιδότηση του κόστους εργασίας, με την απόφαση Steenkolenmijnen [29]. Στην υπόθεση αυτή, η Γερμανική Κυβέρνηση προσπάθησε να εξασφαλίσει προσήκουσα παροχή εργασίας για τις επιχειρήσεις ανθρακωρυχείων, χωρίς να αυξήσει την τιμή του άνθρακα για τους καταναλωτές, σε μια περίοδο κατά την οποία οι εργαζόμενοι εγκατέλειπαν τον τομέα για περισσότερο ελκυστικές συνθήκες και μισθούς σε άλλους τομείς. Προς τούτο, η Γερμανική Κυβέρνηση κατέβαλε σε κάθε ανθρακωρύχο, για κάθε βάρδια πλήρους απασχόλησης, μια πριμοδότηση βάρδιας απαλλαγμένη από φόρους την οποία κατέβαλλαν οι επιχειρήσεις με αφαίρεση των αντίστοιχων ποσών από τον φόρο που κατέβαλλαν επί των μισθών. Λαμβανομένων υπόψη των τότε επικρατουσών οικονομικών συνθηκών, μολονότι η πριμοδότηση δεν συναπαγόταν καμία οικονομική παραχώρηση εκ μέρους των οικείων επιχειρήσεων, «τις [απάλλαξε] από πρόσθετες επιβαρύνσεις τις οποίες, χωρίς αυτήν, οι επιχειρήσεις θα έπρεπε να δεχθούν και (...) χωρίς να ελαφρύνει τις υφιστάμενες επιβαρύνσεις τους, [ελάφρυνε] τις επιβαρύνσεις που αναπόφευκτα θα τις εβάρυναν» [30]. Το Δικαστήριο συμπεριέλαβε στον ορισμό της ενισχύσεως τις «παρεμβάσεις οι οποίες, υπό διαφορετική μορφή, ελαφρύνουν τις επιβαρύνσεις που κανονικά βαρύνουν τον προϋπολογισμό μιας επιχειρήσεως» [31] και κατέληξε ότι η πριμοδότηση συνιστούσε ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 4, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚΑΧ.

25. Ομοίως, το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση 173/73, Ιταλία κατά Επιτροπής, ότι «η μερική απαλλαγή από τις κοινωνικές επιβαρύνσεις υπό μορφή οικογενειακού επιδόματος που βαρύνουν τους εργοδότες στον κλωστοϋφαντουργικό τομέα είναι μέτρο που αποβλέπει στο να απαλλάξει μερικώς τις επιχειρήσεις ειδικού βιομηχανικού τομέα από τις οικονομικές επιβαρύνσεις που απορρέουν από την κανονική εφαρμογή του γενικού συστήματος κοινωνικής [ασφάλειας], χωρίς αυτή η απαλλαγή να δικαιολογείται από τη φύση ή την οικονομία του εν λόγω συστήματος» [32]. Ο προβαλλόμενος «[κοινωνικός] σκοπός του επίδικου μέτρου

27 — Ibidem.

28 — Φαίνεται ότι ο επίδικος στην παρούσα υπόθεση μηχανισμός είχε ως συνέπεια να υπάρξουν πιέσεις στη Γερμανία για τη χορήγηση παρόμοιας ενίσχυσης. Βλ. την υποσημείωση 11 του εγγράφου της Επιτροπής σχετικά με τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων και τη μείωση του κόστους εργασίας (ΕΕ 1997, C 1, σ. 10).

29 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 11.

30 — Ibidem, σ. 567.

31 — Ibidem, σ. 557.

32 — Όπ.π., σκέψη 32.

[δεν επαρκούσε] για να το [αποκλείσει] από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92» [33].

26. Η υπόθεση Kimberly Clark [34] αφορούσε την καταβολή δημοσίων κεφαλαίων για να στηριχθεί τμήμα του κόστους ενός κοινωνικού προγράμματος, το οποίο οι επιχειρήσεις υποχρεούνταν να εφαρμόσουν σε περίπτωση απολύσεως εργαζομένων, για να συμβάλουν στην αλλαγή της επαγγελματικής ειδίκευσης των εργαζομένων και στην εκπαίδευσή τους μετά την απόλυση. Ο νόμος δεν προσδιόριζε το συγκεκριμένο περιεχόμενο των προγραμμάτων αυτών το οποίο μπορούσε να βαίνει πέραν των όσων επέβαλλαν γενικώς οι ισχύοντες κανόνες. Η Γαλλική Δημοκρατία υποστήριξε ότι οι επίμαχοι μηχανισμοί δεν συνιστούσαν κρατική ενίσχυση, «καθόσον η εφαρμογή τους δεν [υποβοηθούσε] τις επιχειρήσεις προς εκπλήρωση των εκ του νόμου υποχρεώσεών τους και καθόσον [απαιτούσαν] εκ μέρους τους πρόσθετες προσπάθειες σε σχέση με αυτό το οποίο θα τους στοίχιζε η αυστηρή τήρηση των επιταγών του κοινού δικαίου» [35]. Οι επιχειρήσεις μπορούσαν να επιλέξουν να μη λάβουν τη διαθέσιμη οικονομική στήριξη και να καταρτίσουν το δικό τους ελάχιστο κοινωνικό πρόγραμμα. Οι επίδικοι μηχανισμοί, ωστόσο, «[αποσκοπούσαν] στην παροχή προς την επιχείρηση της δυνατότητας να λάβει επιπλέον μέτρα σε σχέση με αυτά τα οποία απλώς [αρκούσαν] προς εκπλήρωση των εκ του νόμου προβλεπομένων υποχρεώσεων στον τομέα του ως άνω [προγράμματος]» [36]. Προέκυψε ωστόσο ότι η Γαλλική Κυβέρνηση δεν μπόρεσε να ανταποκριθεί στο ειδικό αίτημα της Επιτροπής για παροχή στοιχείων σχετικά με το ενδεχόμενο κόστος ενός κοινωνικού προγράμματος υπό τις περιστάσεις της υποθέσεως εκείνης, αν το πρόγραμμα αυτό είχε περιοριστεί στο ελάχιστο επιβαλλόμενο από την γαλλική νομοθεσία [37]. Η Επιτροπή είχε συνεπώς, κατά την άποψη του Δικαστηρίου, το δικαίωμα να συναγάγει το συμπέρασμα, με βάση τα στοιχεία που είχε διαθέσιμα κατά την έκδοση της αποφάσεως στην υπόθεση αυτή, ότι τα κεφάλαια που χορηγήθηκαν για το κοινωνικό πρόγραμμα της Kimberly Clark, αντί απλώς να επιτρέψουν ένα πρόσθετο δωρεάν όφελος για τους εργαζομένους, απάλλαξαν την Kimberly Clark από ορισμένες εκ του νόμου υποχρεώσεις έναντι των εργαζομένων της [38]. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο δεν έλαβε θέση επί του επιχειρήματος της Γαλλικής Δημοκρατίας σχετικά με την επιδότηση πρόσθετων δεσμεύσεων αναληφθεισών προαιρετικά από τις επιχειρήσεις έναντι των εργαζομένων τους ή των πρώην εργαζομένων τους. Ωστόσο, στο πλαίσιο της συλλογιστικής του, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τον ορισμό της ενισχύσεως ως περιλαμβάνουσας «τα πλεονεκτήματα που παρέχουν οι δημόσιες αρχές, τα οποία, υπό διάφορες μορφές, ελαφρύνουν τις επιβαρύνσεις που κανονικώς βαρύνουν τον προϋπολογισμό μιας επιχειρήσεως» [39]. Ο ορισμός αυτός δεν κάνει καμία διάκριση μεταξύ του προαιρετικού ή του υποχρεωτικού χαρακτήρα των εν λόγω επιβαρύνσεων.

27. Η δυνατότητα εφαρμογής στα περιστατικά της υπό κρίση υποθέσεως των όσων, σύμφωνα με τα ανωτέρω, έχει κρίνει το Δικαστήριο σχετικά με τον ορισμό της κρατικής ενισχύσεως δεν επηρεάζεται, κατά την άποψή μου, από τον προαιρετικό χαρακτήρα της «συναλλαγής» των εργοδοτών με το γαλλικό Δημόσιο. Πράγματι, τούτο διασφάλισε ότι η ενίσχυση χρειάστηκε να χορηγηθεί σε εκείνους μόνο τους εργοδότητες που

33 — Ibidem, σκέψη 28.

34 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13.

35 — Ibidem, σκέψη 26.

36 — Ibidem.

37 — Ibidem, σκέψη 36.

38 — Ibidem, σκέψεις 37, 39 και 40.

39 — Ibidem, σκέψη 34. Τούτο αποτελεί επιβεβαίωση, σε κοινοτικό πλαίσιο, του κριτηρίου που διατυπώθηκε με την απόφαση Steenkolenmijnen όπ.π., Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 569, παρατεθείσα ανωτέρω· βλ. επίσης, απόφαση της 15ης Μαρτίου 1994, C-387/92, Banco Exterior de España (Συλλογή 1994, σ. I-877, σκέψη 13).

θεώρησαν ότι μπορούσαν να αντλήσουν καθαρό όφελος από τον συνδυασμό των μειώσεων στις εισφορές, της αναδιαρθρώσεως του χρόνου εργασίας, της διατήρησης των επιπέδων απασχολήσεως και των παραχωρήσεων προς τους εργαζομένους [40]. Μάλιστα, δεδομένου του κινδύνου τον οποίο θα πρέπει να γνώριζε κάθε καλά πληροφορημένη εταιρία [41] (και σχετικά με τον οποίο η Επιτροπή ζήτησε από τη Γαλλική Κυβέρνηση να προειδοποιήσει όλους τους μετέχοντες στον εν λόγω μηχανισμό), ότι η ενίσχυση θα έπρεπε να επιστραφεί, δεν θα ήταν συνετό να γίνουν δεκτοί οι όροι του Δημοσίου χωρίς την προοπτική σημαντικών καθαρών κερδών. Περαιτέρω, οι αφορώσες την εργασία δαπάνες δεν μπορούν να μετατραπούν από «κανονικό» σε «ειδικό» βάρος του προϋπολογισμού, εκφεύγον του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 92 της Συνθήκης, μέσω μιας σειράς συμφωνιών συνδεομένων με το κανονιστικό σύστημα ενός κράτους, συμφωνιών οι οποίες όλες αποσκοπούν στη δημιουργία συνδέσμου μεταξύ οφέλους και υποχρεώσεως. Όπως τόνισε η Επιτροπή, είναι αδύνατο να καθοριστεί σε τι παραχωρήσεις θα είχαν προβεί οι εργοδότες σε αντάλλαγμα για την αναδιάρθρωση του χρόνου εργασίας, αν δεν είχε παρέμβει το κράτος [42]. Ακριβέστερα, ο σκοπός της κρατικής ενισχύσεως είναι κανονικά να παροτρύνει ή να παρέχει τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις να προβαίνουν σε ενέργειες στις οποίες δεν θα μπορούσαν άλλως να προβούν υπό ανταγωνιστικές συνθήκες, είτε πρόκειται για τη διατήρηση της απασχόλησης, την έναρξη αναδιαρθρώσεων ή απλώς τη συνέχιση των δραστηριοτήτων ενόψει μιας καταστάσεως η οποία άλλως θα κατέληγε σε πτώχευση. Τούτο ουδόλως αφαιρεί από τις δαπάνες, στις οποίες προβαίνουν οι εταιρίες υπό τις συνθήκες αυτές, τον χαρακτήρα τους ως δαπανών που «κανονικά» βαρύνουν τον προϋπολογισμό.

28. Θα καταλήξω συνεπώς, για να χρησιμοποιήσω τους όρους που ήδη χρησιμοποίησε η Επιτροπή στην προσβαλλόμενη απόφαση, ότι η επίδικη στην υπό κρίση υπόθεση τομεακή μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών των εργοδοτών «συνιστά λόγω της φύσεώς της και στο σύνολό της κρατική ενίσχυση». Η Γαλλική Δημοκρατία δεν μπορεί να συγκρίνει το κόστος των μειώσεων με το κόστος των παραχωρήσεων στις οποίες προέβησαν οι εργοδότες προς τους εργαζομένους τους προκειμένου να καθοριστεί αν το Δημόσιο συνήψε συμβατικές σχέσεις με τους εργοδότες με σκοπό τη διασφάλιση κάποιου διακριτού δημοσίου συμφέροντος, ενώ στην πραγματικότητα επρόκειτο για τη χορήγηση ενισχύσεως. Οι παραχωρήσεις αυτές, ναι μεν υπερβαίνουν όσα οι εργοδότες θα ήσαν άλλως διατεθειμένοι να συμφωνήσουν, πλην όμως αποτελούν απλώς την αναπόφευκτη στρέβλωση του λειτουργικού κόστους των μετεχόντων εργοδοτών, που προκύπτει από το ότι δέχθηκαν την κρατική ενίσχυση με βάση τις προϋποθέσεις που καθόρισε το κράτος. Επομένως, για τους λόγους που εξέθεσα στην αρχή του τμήματος αυτού, δεν χρειάζεται να εξεταστούν το δεύτερο και το τρίτο επιχείρημα της Γαλλικής Δημοκρατίας.

40 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση Kimberly Clark, όπ.π., σημείο 45, και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Darmon στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκε η απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, C-72/91 και C-73/91, Sloman Neptun (Συλλογή 1993, σ. I-887, σημείο 44).

41 — Βλ., για παράδειγμα, την ανακοίνωση της Επιτροπής της 24ης Νοεμβρίου 1983 (ΕΕ C 318, σ. 3).

42 — Ακόμη και σε μια κατάσταση μαζικών απολύσεων, στην οποία μπορούσε να υποτεθεί ότι μια επιχείρηση έχει μεγαλύτερη εξουσία διαπραγματεύσεων έναντι των εργαζομένων της, ο γενικός εισαγγελέας Jacobs διατύπωσε την άποψη ότι η επιχείρηση μπορούσε παρ' όλ' αυτά να αντλήσει ορισμένα πλεονεκτήματα από τη σύναψη συμφωνίας προβλέπουσας οφέλη περισσότερα από τα ελάχιστα επιβαλλόμενα από τον νόμο: βλ. σημείο 62 των προτάσεών του στην υπόθεση Kimberly Clark, όπ.π.

V — Πρόταση

29. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή της Γαλλικής Δημοκρατίας με την οποία ζήτησε την ακύρωση της αποφάσεως 97/811/ΕΚ της Επιτροπής, της 9ης Απριλίου 1997, σχετικά με ενισχύσεις που χορήγησε η Γαλλία στους τομείς της κλωστοϋφαντουργίας, των ειδών ένδυσης, των δερματίνων ειδών και των υποδημάτων, και

2) να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.