

PRESUDA SUDA

26. rujna 1996.(*)

„Pojam državnih potpora u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora – Državna intervencija socijalnog karaktera”

U predmetu C-241/94,

Francuska Republika, koju zastupaju Edwige Belliard, pomoćnica direktora u Upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, Catherine de Salins, pomoćnica direktora u istoj upravi i Jean-Marc Belorgey, povjerenik u istoj upravi, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u francuskom veleposlanstvu, 9 Boulevard du Prince Henri,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupaju Jean-Paul Keppenne i Ben Smulders, članovi pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, kod C. Gómez de la Cruz, članice iste službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje odluke Komisije SG(94) D/8907 od 27. lipnja 1994. o potpori poduzetniku Kimberly Clark Sopalin,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissechet i G. Hirsch (izvjestitelj), (predsjednici vijeća), G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, L. Sevón i M. Wathelet, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena izlaganja stranaka na raspravi održanoj 26. ožujka 1996., na kojoj su Francusku Republiku zastupali Catherine de Salins i Jean-Marc Belorgey, a Komisiju Ben Smulders i Xavier Lewis, članovi pravne službe, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. svibnja 1996.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 2. rujna 1994., Francuska Republika zatražila je, na temelju članka 173. stavka 1. Ugovora o EZ-u, poništenje Odluke Komisije SG(94) D/8907 od 27. lipnja 1994. (u daljnjem tekstu: sporna odluka).
- 2 Spornom odlukom Komisija je financijsko sudjelovanje fonda Fonds National de l'Emploi (Nacionalni fond za zapošljavanje, u daljnjem tekstu: FNE) u provedbi socijalnog plana poduzetnika Kimberly Clark Sopalina (u daljnjem tekstu: Kimberly Clark) smatrala državnom potporom u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora o EZ-u.
- 3 Kimberly Clark, čija je glavna djelatnost proizvodnja i prerada celulozne vate, ima proizvodni pogon u Sotteville-les-Rouen, koji je početkom 1993. godine zapošljavao 465 ljudi. Kao dio restrukturiranja, Kimberly Clark odlučio je usmjeriti se isključivo na proizvodnju papirnatih maramica te istodobno na modernizaciju svoje industrijske opreme, reorganizirao je svoj proizvodni sustav, usvojio nove metode rada i smanjio radnu snagu za 207 ljudi.
- 4 U skladu s francuskim propisima o tehnološkim viškovima, Kimberly Clark je sastavio socijalni plan s nizom mjera, od kojih je neke sufinancirala država kroz FNE. Trošak plana izračunan je u iznosu od 109,08 milijuna francuskih franaka, od čega je 27,25 milijuna francuskih franaka, tj. oko 25 %, snosila država.
- 5 Na osnovi informacija koje su francuska tijela dostavila u dopisima od 28. siječnja i 10. ožujka 1994., Komisija je donijela spornu odluku. Komisija je kao prvo napomenula da je kao rezultat sporazuma sklopljenog između države (FNE) i Kimberly Clarka FNE preuzeo financiranje dijela troška socijalnog plana u iznosu od 27,25 milijuna francuskih franaka. Komisija je smatrala da intervencija FNE-a čini državnu potporu, budući da se o takvim sporazumima pregovara s poduzetnicima koji su suočeni s problemima zapošljavanja, a doprinos FNE-a, koji se financira iz državnog proračuna, određuje se od slučaja do slučaja, ovisno o financijskom položaju poduzetnika i naporima koje on sam ulaže. U odluci se također navodilo da potpora može narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu između država članica, te tako ući u područje primjene članka 92. stavka 1. Ugovora.
- 6 Komisija je potporu ipak ocijenila spojivom sa zajedničkim tržištem zbog toga što je njezin cilj bio olakšavanje razvoja određenih djelatnosti odnosno određenih gospodarskih područja, bez negativnog utjecaja, u smislu članka 92. stavka 3. točke (c) Ugovora, na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu. Takav je zaključak Komisija temeljila na važnosti smanjenja kapaciteta, koje je proizašlo iz restrukturiranja poduzetnika, na činjenici da su otpušteni radnici bili glavni korisnici potpore, te na ograničenom iznosu dodijeljene potpore.
- 7 U prilog svojoj tužbi francuska vlada iznosi samo jedan tužbeni razlog koji je proizašao iz pogreške Komisije koja se tiče prava. Francuska vlada smatra da sustav koji je uspostavio FNE ne ulazi u kategoriju potpore za poduzetnike koja je obuhvaćena

člankom 92. Ugovora, nego se radi o općoj mjeri u korist zaposlenika, namijenjenoj suzbijanju nezaposlenosti. Ona u tom smislu tvrdi da u općenitom smislu intervencija FNE-a ne djeluje u korist „određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe” u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora. Nadalje, prema mišljenju francuske vlade Kimberly Clark nije ostvario nikakvu prednost budući da mehanizmi FNE-a ne ublažavaju troškovno opterećenje poduzetnika jer im njihova provedba ne pomaže da ispune svoje zakonske obveze, korisnici su zaposlenici, a poduzeta intervencija nema učinak poboljšanja konkurentskog položaja predmetnih poduzetnika.

- 8 Francuski propisi predviđaju da poslodavac u slučaju tehnoloških viškova (članak L 321-1 Code du Travail (Zakon o radu)) mora otpuštenim radnicima platiti naknadu propisanu zakonom, a to je minimalna naknada, ili kolektivnim ugovorom (članak L 122-9 Code du Travail). Nadalje, poslodavac mora bez iznimke predmetnim zaposlenicima dodijeliti „prvenstvo ponovnog zapošljavanja” na razdoblje od jedne godine (članak L 321-14) i ponuditi im mogućnost sklapanja ugovora o prekvalifikaciji (članak L 321-5) ako su kod toga poslodavca zaposleni dvije godine, odnosno kraće ako se primjenjuju povoljnije odredbe kolektivnog ugovora, te ako su mlađi od 57 godina.
- 9 Osim ovog minimalnog uvjeta, francusko zakonodavstvo predviđa socijalni plan koji treba biti sastavljen i proveden u poduzetnicima s 50 ili više zaposlenika, pri čemu je predviđeni broj otpuštanja 10 ili više u istom razdoblju od 30 dana, kao što je upravo slučaj kod Kimberly Clarka. Svrha je takvog plana izbjeći otpuštanje zaposlenika, odnosno ograničiti broj otpuštanja i olakšati ponovno zapošljavanje zaposlenika čije je otpuštanje nemoguće izbjeći, osobito onih starijih i onih čije su socijalne prilike ili kvalifikacije takve da bi za njih bilo osobito teško naći drugo zaposlenje.
- 10 Svaki socijalni plan kao najniži cilj predviđa omogućavanje ponovnog zapošljavanja zaposlenika koji izgube radna mjesta, te u tu svrhu on mora uključivati druge mogućnosti osim ugovora o prekvalifikaciji. Međutim, nijedan pravni ili upravni propis ne precizira njihov sadržaj.
- 11 Iz dokumenata kojima Sud raspolaže razvidno je da nacionalni sud pred kojim se pokrene postupak može, ocijenivši otpuštanja ništetnima, sankcionirati plan koji ne osigurava stvarne mjere ponovnog zapošljavanja onih koji su izgubili radna mjesta. Među mjerama koje socijalni plan može uključivati je i intervencija FNE-a.
- 12 Ta se intervencija odvija uz pomoć ispregovaranih sporazuma koje potpisuju poduzetnik i država. Ovisno o njihovoj vrsti, ti sporazumi slijede jedan od triju ciljeva: skraćivanje radnog vremena umjesto otpuštanja, poboljšanje mogućnosti ponovnog zapošljavanja, te umirovljenje starijih zaposlenika uz bolje uvjete od onih koji se primjenjuju na nezaposlene.
- 13 Sudjelovanje države u provedbi socijalnih planova proizlazi iz pravnih i upravnih propisa primjenjivih na sve poduzetnike, a razlikuje se ovisno o socijalnim ciljevima koje država nastoji ostvariti. Pomoć FNE-a podliježe gornjim granicama intervencija koje za svaku vrstu sporazuma utvrđuje Code du Travail, a koje se primjenjuju na sve poduzetnike.
- 14 U kojoj mjeri dodijeljena pomoć može varirati unutar propisanih gornjih granica utvrđuje se okružnicama, a kao prvo ovisi o veličini poduzetnika zato što su troškovi preventivnih

mjera i programa zbrinjavanja iznimno visoki te, kao drugo, u većini slučajeva, o kvaliteti donesenog socijalnog plana.

- 15 U određenim slučajevima pravilo sufinansiranja može se izostaviti, osobito u slučaju poduzetnika u stečajnom postupku ili u likvidaciji pod sudskim nadzorom, a za koje vrijede izuzeća te, u krajnje iznimnim slučajevima, ako je poduzetnik u vrlo ozbiljnim financijskim poteškoćama.
- 16 Francuska vlada kao prvo tvrdi da su mehanizmi FNE-a, čiji je cilj isključivo socijalnog karaktera, primjenjivi na sve poduzetnike bez iznimke. Ona smatra da su kriteriji prema kojima država odobrava ili odbija sklapanje sporazuma s FNE-om na zahtjev poduzetnika objektivni i ograničeni na okolnosti utvrđene pravnim i upravnim propisima koji se primjenjuju na takve sporazume (primjerice, dob radnika ili njegova podobnost za ponovno zapošljavanje). Dakle, sporazumi s FNE-om nisu ničime vezani ni uz kakvu posebnu vrstu poduzetnika, proizvodnog sektora ili regije.
- 17 Što se tiče ograničenja koja nameće zakonodavstvo, francuska se vlada poziva na odredbe Code du Travail o intervenciji FNE-a. Sudjelovanje poduzetnika i zaposlenika u financiranju posebnih naknada FNE-a za prijevremenu mirovinu izravno je utvrđeno propisima. Nepridržavanje tih ograničenja sudovi kažnjavaju kao povredu prava.
- 18 U odnosu na ograničenja koja utvrđuje sama uprava, francuska vlada navodi da ona proizlaze iz okružnica ili naputaka koji su dostupni javnosti, a svrha im je da unutar okvira diskrecijske ovlasti koju osiguravaju propisi definiraju opći pristup koji uprava treba zauzeti. U tom kontekstu francuska vlada naglašava da ocjena koju javno tijelo donosi u slučaju intervencije FNE-a nikako nema učinak davanja prednosti poduzetniku koji tu pomoć prima, a na štetu njegovih konkurenata, već naprotiv nastoji osigurati održavanje stroge jednakosti postupanja prema svima.
- 19 Valja imati na umu da članak 92. stavak 1. Ugovora predviđa da je svaka potpora koju dodjeljuje država članica, odnosno koja se dodjeljuje kroz državna sredstva u bilo kojem obliku, a koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja davanjem prednosti određenim poduzetnicima ili određenoj proizvodnji, nespojiva sa zajedničkim tržištem.
- 20 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, članak 92. stavak 1. ne razlikuje državne intervencije prema njihovim razlozima ili ciljevima, nego ih definira ovisno o njihovim učincima (presuda od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija, 173/73, Zb., str. 709., t. 27.).
- 21 Socijalni karakter intervencije FNE-a stoga nije dostatan da ga se odmah isključi iz svrstavanja u državnu potporu u smislu članka 92. Ugovora.
- 22 Također valja primijetiti da intervencija FNE-a nije ograničena sektorski, područno ili određenom kategorijom poduzetnika.
- 23 Međutim, kao što je Komisija ispravno istaknula, FNE ima diskrecijsku ovlast koja mu omogućuje da svoju financijsku pomoć prilagodi na temelju različitih razmatranja, kao što su osobito izbor korisnika, iznos financijske pomoći i uvjeti uz koje se ona pruža. Sama francuska vlada priznaje da uprava može odstupati od svojih smjernica ako je takvo odstupanje opravdano posebnim okolnostima.

- 24 U tim okolnostima valja utvrditi da svojim ciljem i općim programom sustav kojim FNE sudjeluje u socijalnim planovima može određene poduzetnike staviti u povoljniji položaj od drugih i tako ispuniti uvjete da se smatra potporom u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora.
- 25 Argumentacija francuske vlade o tom pitanju stoga ne može biti prihvaćena.
- 26 Francuska vlada kao drugo smatra da mehanizmi FNE-a ne umanjuju troškovna opterećenja koja snose poduzetnici budući da njihova provedba ne pomaže poduzetnicima da ispune svoje zakonske obveze te od njih zahtijeva dodatne napore povrh troška koji za njih stvara strogo pridržavanje uvjeta iz općih pravnih pravila. Prema njezinom mišljenju, poduzetnici koji su obvezni sastaviti socijalni plan imaju pravo da pri planiranju otpuštanja odbiju koristiti mehanizme FNE-a. Cilj socijalnog plana, a to je ponovno zapošljavanje, poduzetnik može ostvariti vlastitim metodama, bez pozivanja na sporazum s FNE-om. Cilj je tih sporazuma da poduzetnicima omoguće ostvariti više od nužnog minimuma za ispunjavanje njihovih zakonskih obveza u vezi sa socijalnim planovima.
- 27 Francuska vlada ističe da, budući da sporazumi s FNE-om nisu pravno obvezujući za poduzetnike, troškovi koje oni imaju na temelju tih sporazuma stvar su izbora. Država, prema tome, ne pomaže poduzetnicima u ispunjavanju njihovih zakonskih obveza. Štoviše, financijski učinak sklapanja jednog ili više sporazuma s FNE-om za njih znači u većini slučajeva znatan trošak, osobito s obzirom na to da je najčešće doprinos države minimalan, osobito kad se radi o velikim poduzetnicima. Kimberly Clark je stoga dobar primjer.
- 28 Da se Kimberly Clark zadovoljio otpuštanjem osoblja, koje se prvotno smatralo viškom u odnosu na potrebe (312 osoba), i time da svakom predmetnom zaposleniku ponudi ugovor o prekvalifikaciji, ispunjavajući tako svoju opću obvezu prema općim pravnim pravilima, trošak za Kimberly Clark iznosio bi najviše 45 milijuna francuskih franaka, pri čemu bi jedinični trošak otpremnine prema kolektivnom ugovoru za zaposlenike pogođene restrukturiranjem bio oko 140 000 francuskih franaka, a doprinos Kimberly Clarka za financiranje ugovora o prekvalifikaciji 4500 francuskih franaka (45 milijuna francuskih franaka = $312 \times 140\,000 + 312 \times 4500$). Kako bi se simulirala situacija u kojoj je Kimberly Clark pripremio socijalni plan koji mu omogućuje da velikim dijelom ispuni svoje zakonske obveze iz vlastitih sredstava, bilo bi nužno dodati daljnjih 7 milijuna francuskih franaka za dodatne mjere. Ukupni trošak plana tako bi iznosio 52 milijuna francuskih franaka (45 milijuna plus 7 milijuna).
- 29 Za razliku od toga, socijalni plan koji je donio Kimberly Clark, a koji uključuje intervenciju FNE-a, koštao ga je 81,83 milijuna francuskih franaka, a državu 27,25 milijuna francuskih franaka. Dakle, pomoć FNE-a izazvala je znatno veći trošak za Kimberly Clark od onog koji bi snosio da je korištenjem vlastitih sredstava donio plan koji mu omogućuje da u potpunosti ispuni svoje zakonske obveze.
- 30 Komisija primjećuje kako činjenica da intervencija pokriva troškove koje korisnik snosi svojim izborom nije dostatna da isključi mogućnost da se radi o potpori. U skladu sa svojom ustaljenom praksom Komisija smatra da pomoć određenim poduzetnicima ili određenoj proizvodnji treba smatrati potporom čak i ako se koristi za financiranje troškova koje predmetni poduzetnik snosi dobrovoljno. U svakom slučaju, ako je

donošenje socijalnog plana obvezno, kao što je slučaj kod Kimberly Clarka, nije ispravno tvrditi da intervencija FNE-a nikad ne pokriva nikakav trošak koji je za poduzetnika obvezan: budući da je poduzetnik dužan uz obvezne troškove u užem smislu (otpremnine i dr.) snositi i dodatne troškove provedbe socijalnog plana (pod sudskim nadzorom), intervencija FNE-a pokriva promjenjivi dio iznosa troškova koji su, u neodređenoj mjeri, obvezni; ona, prema tome, može pokriti obvezne troškove.

- 31 Što se tiče sporne odluke, informacije koje su francuska tijela dostavila dopisom od 28. siječnja 1994. nisu bile takve da mogu isključiti mogućnost da je dio obveznih troškova snosio FNE.
- 32 U tom kontekstu Komisija smatra da „simulacija” koju je provela francuska vlada kako bi ocijenila je li pomoć FNE-a Kimberly Clarku značila neku prednost za tog poduzetnika ne dodaje ništa novo. Ona se temelji na hipotetskim elementima i ne objašnjava zašto je Kimberly Clark, ne stječući pri tome ikakvu prednost, pristao na intervenciju koja mu je navodno izazvala znatno veće troškove nego što bi to bio slučaj da je donio plan pokriven vlastitim sredstvima, koji bi mu omogućio da u potpunosti ispuni svoje zakonske obveze. Simulacija ponajprije pokazuje kako bi neto korist, da je Kimberly Clark bio izuzet od plaćanja svojeg dijela troška plana, a to je izuzeće koje FNE ima pravo dodijeliti, bila nesporna te bi bilo jasno da je intervencija FNE-a obuhvatila obvezne troškove.
- 33 Prema sudskoj praksi Suda prvenstveno valja imati na umu da se zakonitost odluke o potpori treba ocjenjivati u svjetlu informacija dostupnih Komisiji u trenutku donošenja odluke (presuda od 10. srpnja 1986., Belgija/Komisija, 234/84, Zb., str. 2263., t. 16.).
- 34 Nadalje valja primijetiti da pojam potpore obuhvaća povlastice koje dodjeljuju javna tijela koja, u različitim oblicima, umanjuju troškovna opterećenja koja su obično prisutna u proračunu poduzetnika (presuda od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España, C-387/92, Zb., str. I-877., t. 12. i 13.).
- 35 U tom je smislu bitno napomenuti da je, s obzirom na predviđeni broj otpuštanja, Kimberly Clark bio obvezan sastaviti socijalni plan. Kao što je razvidno iz dopisa francuske vlade od 10. ožujka 1994., doneseni socijalni plan obuhvaćao je, za zaposlenike koji nisu otpušteni, različite mjere koje uključuju sudjelovanje FNE-a, kao što su ugovori o djelomičnoj nezaposlenosti, potpora za prijelaz na pola radnog vremena itd. Što se tiče 207 otpuštenih zaposlenika, iz plana je razvidno da su troškovi vezani uz otpremnine prema kolektivnim ugovorima, koje je u cijelosti platio Kimberly Clark, iznosili 37,6 milijuna francuskih franaka. Kimberly Clark je osim toga odlučio povećati tu naknadu za 22,44 milijuna francuskih franaka.
- 36 Radi ocjene spojivosti predmetnih mjera sa zajedničkim tržištem, Komisija je dopisom od 4. veljače 1994. francusku vladu između ostaloga pitala koliki bi bili troškovi plana da je on bio ograničen na najnižu mjeru koju propisuje francusko zakonodavstvo. Francuska je vlada odgovorila da ne postoji minimum socijalnog plana za koji bi se to moglo jednostavno izračunati. Francuska vlada je tek u svojem odgovoru to pojasnila navodeći osobito da je Kimberly Clark prvotno namjeravao otpustiti 312 zaposlenika od ukupno 465, te da se nakon pregovora s FNE-om zadovoljio otpuštanjem njih 207, što je osiguralo uključivanje FNE-a u socijalni plan.

- 37 Budući da stoga Komisija unatoč posebnom upitu nije mogla ocijeniti prirodu i učinke predmetnih mjera, imala je pravo zaključiti kako je Kimberly Clark, sastavljanjem socijalnog plana u suradnji s državom, u koji je on pridonio 81,83 milijuna francuskih franaka, a država 27,25 milijuna francuskih franaka, primio državnu potporu u smislu članka 92. Ugovora.
- 38 Slijedom navedenoga, drugi argument francuske vlade također valja odbiti.
- 39 Francuska vlada kao treće tvrdi da sporazumi s FNE-om, čiji je cilj ograničiti socijalne posljedice otpuštanja na zaposlenike, izravno koriste zaposlenicima te ni na koji način ne poboljšavaju konkurentski položaj poduzetnika.
- 40 S obzirom na prethodna razmatranja treba tek navesti kako je Komisija, vodeći računa o informacijama koje su joj bile dostupne u trenutku donošenja odluke, imala pravo smatrati da je Kimberly Clark zahvaljujući intervenciji FNE-a bio izuzet od određenih zakonskih obveza prema svojim zaposlenicima te je u skladu s time doveden u povoljniji položaj u odnosu na svoje konkurente.
- 41 Budući da nijedan argument francuske vlade nije prihvaćen, tužbu valja odbiti.

Troškovi

- 42 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Budući da Francuska Republika nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, treba joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga,

SUD,

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Francuskoj Republici nalaže se snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 26. rujna 1996.

[Potpisi]

*Jezik postupka: francuski