

Kohtuasi C-241/94

[...]

Riigiabi mõiste asutamislepingu artikli 92 lõike tähenduses – Riigi sotsiaalse iseloomuga sekkumine

[...]

EUROOPA KOHTU OTSUS

26. september 1996*

Kohtuasjas C-241/94,

Prantsuse Vabariik, esindajad: välisministeeriumi õigusosakonna talituse juhataja Edwige Belliard, sama osakonna talituse juhataja Catherine de Salins ja sama osakonna asjur Jean-Marc Belorgey, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Prantsusmaa suursaatkond, 9 boulevard du Prince Henri,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: õigustalituse ametnikud Jean-Paul Keppenne ja Ben Smulders, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigustalituse ametnik Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kostja,

milles taotletakse, et tühistataks komisjoni 27. juuni 1994. aasta otsus SG(94) D/8907 äriühingule Kimberly Clark Sopalin antud abi kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed C. N. Kakouris, J.-P. Puissechet ja G. Hirsch (ettekandja), kohtunikud G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, L. Sevón ja M. Wathelet,

kohtujurist: F. G. Jacobs,

kohtusekretär: kohtusekretäri asetäitja H. von Holstein,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles ära kuulunud poolte kohtukõned 26. märtsi 1996. aasta istungil, kus Prantsuse Vabariiki esindasid Catherine de Salins ja Jean-Marc Belorgey ning komisjoni esindasid õigustalituse ametnikud Ben Smulders ja Xavier Lewis,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

olles 7. mai 1996. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

1 Prantsuse Vabariik esitas avaldusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 2. septembril 1994, EÜ asutamislepingu artikli 173 esimese lõigu alusel hagi, millega ta taotleb, et tühistataks komisjoni 27. juuni 1994. aasta otsus SG(94) D/8907 (edaspidi "vaidlusalune otsus").

2 Vaidlusaluses otsuses luges komisjon EÜ asutamislepingu artikli 92 lõike 1 tähenduses riigiabiks Fonds national de l'emploi (riikliku tööhõivefondi, edaspidi "FNE") finantsosaluse äriühingu Kimberly Clark Sopalin (edaspidi "Kimberly Clark") sotsiaalplaani rakendamises.

3 Kimberly Clarkil, mille peamine tegevusala on tselluloosvati tootmine ja töötlemine, on Sotteville-les-Rouenis tootmistehas, kus oli 1993. aasta algul 465 töötajat. Tegevuse ümberkorraldamise raames orienteerus Kimberly Clark oma tegevuses üksnes pabertaskurättide tootmisele, kusjuures selle ümberkorraldusega kaasnes tööstusaparatuuri uuendamine, uue tootmiskorralduse ja uute töömeetodite rakendamine ning töötajate hulga vähendamine 207 inimese võrra.

4 Kimberly Clark koostas vastavalt majanduslikel põhjustel koondamist puudutavatele Prantsuse õigusnormidele sotsiaalplaani, mis sisaldas teatavat hulka meetmeid, millest mõnda kaasrahastab riik FNE raames. Plaani maksumuseks arvestati 109,08 miljonit Prantsuse franki, millest 27,25 miljonit Prantsuse franki ehk umbes 25% kattis riik.

5 28. jaanuari ja 10. märtsi 1994. aasta memorandumitega võttis komisjon vaidlusaluse otsuse vastu. Komisjon rõhutas kõigepealt, et riigi (FNE) ja Kimberly Clarki vahel sõlmitud lepinguga võttis FNE endale kohustuse rahastada 27,25 Prantsuse frangi suuruse osa sotsiaalplaanist. Komisjon leidis, et FNE sekkumine kujutab endast riigiabi, sest lepingud sõlmiti ettevõtetele, kellel on tööhõiveprobleeme, ning et FNE osalus, mida rahastatakse riigieelarvest, määratakse igal üksikjuhul kindlaks vastavalt ettevõtte rahalisele olukorrale ja tema enda panusele. Samuti rõhutas ta, et abi võib kahjustada konkurentsi ja liikmesriikidevahelist kaubandust, kuuludes seega asutamislepingu artikli 92 lõike 1 kohaldamisalasse.

6 Siiski kuulutas komisjon abi ühisturuga kokkusobivaks, sest see oli mõeldud teatud tegevuste või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, mõjutamata ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega, nagu on nõutud artikli 92 lõike 3 punktis c. Seda järeldust põhjendas komisjon ettevõtte ümberkorraldamisest tuleneva võimsuse vähenemisega, asjaoluga, et abiga toetati peamiselt koondatud töötajaid, ning sellega, et eraldatud abisumma oli piiratud.

7 Oma hagi põhjenduseks esitab Prantsuse valitsus üheainsa väite, mis puudutab õigusnormi rikkumist komisjoni poolt. Ta arvab, et FNE rakendatav mehhanism ei kuulu ettevõtetele antava abi kategooriasse asutamislepingu artikli 92 tähenduses, vaid kujutab endast üldist töötajate toetamise meetet, mille eesmärk on võidelda tööpuudusega. Seetõttu väidab ta, et üldiselt ei toetata FNE sekkumistega "teatud ettevõtteid ja teatud

kaupade tootmist" asutamislepingu artikli 92 lõike 1 tähenduses. Lisaks ei ole Kimberly Clark sellest saanud mingeid eeliseid, sest FNE mehhanismid ei kergenda ettevõtete maksukoormust, nende rakendamine ei aita ettevõtetel juriidilisi kohustusi täita ning sekkumine ei paranda nende konkurentsiolukorda, vaid sellest saavad kasu töötajad.

8 Prantsuse õigusnormides on ette nähtud, et majanduslikel põhjustel koondamise korral (*Code du travail'* (tööseadustiku) artikkel L 321-1) peab tööandja maksma koondatud töötajatele seadusest tulenevat või lepingulist koondamishüvitist, millest esimene kujutab endast miinimumhüvitist (*Code du travail'* artikkel L 122-9). Peale selle on tööandja kohustatud tagama, et asjaomastel töötajatel oleks ühe aasta jooksul "tööle tagasivõtmise eesõigus" (artikkel L 321-14), ning pakkuma neile ümberõppelepinguga liitumise võimalust (artikkel L 321-5), kui nende staaž on kaks aastat või soodsamate lepingutingimuste korral ka vähem ning kui nad on alla 57 aasta vanad.

9 Lisaks sellele miinimumkohustusele näevad Prantsuse õigusnormid ette sotsiaalplaani, mille vähemalt 50 töötajaga ettevõtte peavad kohustuslikus korras koostama ja rakendama, kui 30-päevase perioodi jooksul kavatakse koondada vähemalt 10 töötajat, ning just nõnda oli see Kimberly Clarki puhul. Sellise plaani eesmärk on koondamisi vältida või nende arvu piirata ning hõlbustada nende töötajate ümberpaigutamist, kelle koondamist ei saa vältida, eriti kui tegemist on eakate töötajatega või töötajatega, kelle sotsiaalne taust või kvalifikatsioon muudavad tööturule naasmise väga raskeks.

10 Kõigi sotsiaalplaanide miinimumeesmärk on võimaldada töö kaotanud töötajate ümberpaigutamist ning nad peavad selleks sisaldama ümberõppelepingute kõrval ka muid meetmeid. Üheski õigusnormis ei ole nende meetmete sisu siiski täpselt määratletud.

11 Kohtutoimikust selgub, et kui asi on antud liikmesriigi kohtusse, võib see, kuulutades koondamised kehtetuks, mõista hukka plaani, mis ei taga töökoha kaotanud töötajatele tegelikke ümberpaigutamismeetmeid. Sotsiaalplaani raames võetavate meetmete hulka kuuluvad ka FNE sekkumised.

12 FNE saab sekkuda ettevõtte ja riigi vahel kokku lepitud ja sõlmitud lepingute vahendusel. Nende lepingute eesmärk on olenevalt lepingu liigist üks kolmest: tööaja vähendamine kui koondamise alternatiiv, ümberpaigutamise võimaluste parandamine, kõige eakamate töötajate pensionileastamine parematel tingimustel kui töötute pensionilemineku puhul.

13 Riigi osalus sotsiaalplaanide elluviimises on sätestatud kõigile ettevõtetele kehtivates õigusnormides ning see varieerub olenevalt riigi sotsiaalsetest eesmärkidest. FNE sekkumisi piirab *Code du travail'*s iga lepinguliigi jaoks sätestatud sekkumiste ülemmäär, mida kohaldatakse kõigi ettevõtete suhtes.

14 See, kui palju kaetavad kulud õigusnormidega ette nähtud ülemmäärade raames varieeruvad, on sätestatud juhistes ning oleneb esiteks ettevõtte suurusega seotud kriteeriumidest, sest koondamist ennetavate või sellega kaasnevate meetmetega seotud kulud on väga suured, ning teiseks (enamikul juhtudel) kasutusele võetava sotsiaalplaani tasemest.

15 Teatud juhtudel võib kaasrahastamisnõudest teha erandeid, eriti sundlõpetamisel või likvideerimisel olevate ettevõtete puhul, mis on maksudest vabastatud, ning väga erandlikel juhtudel ettevõtte tõsiste rahaliste raskuste korral.

16 Prantsuse valitsus kinnitab esiteks, et FNE mehhanisme, mille eesmärk on puhtsotsiaalne, saab rakendada eranditult kõigile ettevõtetele. Ta leiab, et kriteeriumid, mille alusel riik ettevõtte taotletava FNE-lepingu sõlmimist lubab või keelab, on objektiivsed ning piirduvad lepinguid käsitlevates õigustekstides määratletud tingimustega (nt töötaja vanus või see, kas ta on võimeline ümberpaigutamist kasutama). FNE-lepingud ei piirdu seega sugugi ühte või teist liiki ettevõtete, tootmisvaldkondade või konkreetse piirkonnaga.

17 Õigusnormides seatud piiride puhul viitab Prantsuse valitsus *Code de travail*' sätetele FNE sekkumise kohta. Ettevõtete ja töötajate osalus FNE ennetähtaegse pensioni erihüvitiste rahastamises on seega õigusnormidega otseselt kindlaks määratud. Nende piiride eiramise eest karistatakse kohtulikult nagu seaduserikkumise eest.

18 Mis puutub haldusasutuste poolt iseendale piiride seadmisesse, rõhutab Prantsuse valitsus, et see toimub avalikkusele kättesaadavate juhiste kujul, mille eesmärk on määrata õigusnormidega ette nähtud kaalutusõiguse teostamise raames kindlaks haldusasutuste üldine käitumisliin. Selles kontekstis rõhutab Prantsuse valitsus, et ametiasutuste hinnang ei anna FNE sekkumiste korral mingil juhul neist kasu saavale ettevõttele eelist konkurentide ees, vaid sellega püütakse hoida rangelt võrdset kohtlemist.

19 Tuleb meenutada et asutamislepingu artikli 92 lõikes 1 kuulutatakse igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ühisturuga kokkusobimatuks ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

20 Kujunenud kohtupraktikast nähtub, et artikli 92 lõikes 1 ei tehta riiklikel sekkumistel vahet vastavalt nende põhjustele või eesmärkidele, vaid need määratletakse tagajärgedest lähtuvalt (2. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 173/73: Itaalia vs. komisjon, EKL 1974, lk 709, punkt 27).

21 FNE sekkumiste sotsiaalsest eesmärgist ei piisa, et seda ei saaks lugeda asutamislepingu artikli 92 tähenduses riigiabiks.

22 Järgmiseks tuleb nentida, et FNE sekkumised ei ole piiratud ei valdkondlikult, territoriaalselt ega ka kitsa ettevõtete kategooriaga.

23 Nagu komisjon on õigustatult rõhutanud, on FNE-l siiski kaalutusõigus, mis lubab tal rahalist sekkumist varieerida eri kaalutluste alusel, eriti toetuse saajate valiku, rahalise sekkumise summa ja sekkumistingimuste puhul. Prantsuse valitsus tunnustab ka ise, et haldusasutused võivad endale kehtestatud juhtnööridest erandeid teha, kui konkreetne olukord seda õigustab.

24 Neil asjaoludel tuleb nentida, et eesmärgi ja üldise ülesehituse poolest võib süsteem, mille alusel FNE sotsiaalplaanide elluviimises osaleb, seada teatud ettevõtted teistega võrreldes soodsamasse olukorda ning vastab seega riigiabiks liigitamise tingimustele asutamislepingu artikli 92 lõike 1 tähenduses.

25 Seega ei saa Prantsuse valitsuse argumente selles punktis vastu võtta.

26 Teiseks väidab Prantsuse valitsus, et FNE mehhanismid ei kergenda ettevõtete maksukoormust, sest nende mehhanismide rakendamine ei aita ettevõtetel juriidilisi kohustusi täita ning nõuab nendepoolset lisapingutust võrreldes sellega, mida läheks neile maksma, kui nad järgiksid rangelt üksnes tavalisi nõudeid. Tema väitel võivad need ettevõtted, kes peavad koostama sotsiaalplaani, jätta koondamist planeerides FNE mehhanismid kasutamata. Töötajate ümberpaigutamiseks mõeldud sotsiaalplaani eesmärgi saaks ettevõtte saavutada ka oma meetoditega ja FNE lepinguid kasutamata. Prantsuse valitsuse arvates on nende lepingute eesmärk võimaldada ettevõtetel võtta ulatuslikumaid meetmeid kui need, mis oleks sotsiaalplaani juriidiliste kohustuste täitmiseks kõigest piisavad.

27 Prantsuse valitsus rõhutab, et arvestades, et ettevõtetel ei ole FNE lepingute sõlmimiseks juriidilist kohustust, on neile sellest johtuvad kulud järelikult vabatahtlikud. Seega ei aita riik ettevõtetel juriidilisi kohustusi täita. Ühe või mitme FNE lepingu sõlmimine võib ettevõtete jaoks olla enamasti tähelepanuväärne rahaline kulu, sest riigi osa on suhteliselt väike, eriti suurte ettevõtete puhul. Kimberly Clark on muide asjakohane näide.

28 Kui ta oleks rahuldunud üksnes esialgu liigseks peetud töötajate (312 inimest) koondamisega ja igale töötajale ümberõppelepingu pakkumisega, mis vastab tavalistele nõuetele, ei oleks Kimberly Clarki kulud ületanud 45 miljonit Prantsuse franki, sest keskmine ümberkorralduste tõttu koondatud töötajate lepingulise hüvitise ühikumaksumus oli ligikaudu 140 000 Prantsuse franki ning Kimberly Clarki osalus nende ümberõppelepingute rahastamises 4500 Prantsuse franki (45 miljonit Prantsuse franki = $312 \times 140\,000 + 312 \times 4500$). Et luua hüpoteetiline olukord, mis vastaks Kimberly Clarki olukorrale juhul, kui ta oleks koostanud sotsiaalplaani, mis võimaldab tal üldiselt oma juriidilisi kohustusi täita, kasutades üksnes oma vahendeid, tuleks täiendavate meetmete jaoks lisada veel seitse miljonit Prantsuse franki. Plaani kogumaksumus oleks seega olnud 52 miljonit Prantsuse franki (45 miljonit + 7 miljonit).

29 Kimberly Clarki rakendatud sotsiaalplaani, mis sisaldas ka FNE sekkumist, läks talle seevastu maksma 81,83 miljonit Prantsuse franki ja riigile 27,25 miljonit Prantsuse franki. Seega läks FNE sekkumine Kimberly Clarkile oluliselt rohkem maksma kui plaan, mille ta oleks oma vahenditega ellu viinud ning millega ta oleks vaieldamatult oma juriidilised kohustused täita saanud.

30 Komisjon märgib, et asjaolust, et sekkumisega kaetakse toetuse saaja vabatahtlikud kulud, ei piisa võimaluse välistamiseks, et tegemist oli abiga. Komisjoni väljakujunenud praktikas loetakse abiks sekkumised, millega toetatakse teatud ettevõtteid või teatud kaupade tootmist, isegi kui sekkumistega rahastatakse ettevõtte poolt vabatahtlikult kantavaid kulusid. Igal juhul ei ole siis, kui sotsiaalplaani koostamine on kohustuslik, nagu Kimberly Clarki puhul, õige väita, et FNE sekkumisega ei kaeta kunagi ühtegi kulu, mis oleks ettevõttele kohustuslik: sest viimane peab lisaks *stricto sensu* kohustuslikele kuludele (koondamishüvitised jne) kandma ka lisakulusid sotsiaalplaani rakendamiseks (kohtu kontrolli all), võiks FNE sekkumisega katta eri suurusega osa kogukuludest, mis on määramata ulatuses kohustuslikud; seega võib nendega katta kohustuslikke kulusid.

31 Mis puutub vaidlusalusesse otsusesse, ei lubanud Prantsuse võimude 28. jaanuari 1994. aasta kirjaga esitatud andmed välistada võimalust, et FNE on katnud osa kohustuslikest kuludest.

32 Selles kontekstis leiab komisjon, et Prantsuse valitsuse kirjeldatud "hüpoteetiline olukord", mille abil ta hindas, kas FNE sekkumine Kimberly Clarki toetamiseks kujutas endast selle ettevõtte jaoks eelist, ei paku selles suhtes midagi uut. See lähtus tegelikult hüpoteetilisest elementidest ega selgitanud põhjuseid, miks Kimberly Clark nõustus ilma mingit kasu saamata sekkumisega, mis läks talle väidetavalt rohkem maksma kui plaan, mille ta oleks oma vahenditega ellu viinud ning millega ta oleks vaieldamatult oma juriidilised kohustused täita saanud. Hüpoteetilisest olukorrast oli peamiselt näha, et kui Kimberly Clark oleks vabastatud oma osa maksmisest selles plaanis (milleks FNE-l on õigus), oleks tema puhaskasu olnud vaieldamatu ning oleks olnud selge, et FNE sekkumisega kaetakse kohustuslikke kulusid.

33 Kõigepealt tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb riigiabi valdkonnas tehtud otsuse seaduslikkuse hindamisel lähtuda teabest, mis oli komisjoni käsutuses otsuse tegemise ajal (10. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas 234/84: Belgia vs. komisjon, EKL 1986, lk 2263, punkt 16).

34 Järgmiseks tuleb rõhutada, et abi mõiste hõlmab ametiasutuste antavad eeliseid, mis vähendavad mingil viisil kulusid, mis tavaolukorras koormaksid ettevõtte eelarvet (15. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-387/92: Banco Exterior de España, EKL 1994, lk I-877, punktid 12 ja 13).

35 Siinkohal tuleb nentida, et koondada kavatsetavate töötajate arvu tõttu oli Kimberly Clark kohustatud sotsiaalplaani koostama. Nagu nähtub Prantsuse valitsuse 10. märtsi 1994. aasta memorandumist, sisaldas vastuvõetud sotsiaalplaani mitut FNE osalusega osa koondamata töötajate jaoks, nagu osalise töötuse lepinguid, poole tööajaga tööle üleminekuks antav abi jne. Mis puutub 207 koondatud töötajasse, selgub sellest plaanist, et lepinguliste koondamishüvitistega seotud kulud, mille kattis kogu ulatuses Kimberly Clark, olid 37,60 miljonit Prantsuse franki. Lisaks võttis Kimberly Clark kohustuse suurendada neid hüvitisi kokku 22,44 miljoni Prantsuse frangi võrra.

36 Et hinnata kõnealuste meetmete kokkusobivust ühisturuga, küsis komisjon Prantsuse valitsuselt 4. veebruari 1994. aasta kirjaga peamiselt seda, millised oleks olnud plaaniga seotud kulud, kui see oleks piirdunud Prantsuse õigusaktides nõutava miinimumiga. Prantsuse valitsus vastas, et hõlpsasti väljaarvutatavat minimaalset sotsiaalplaani pole olemas. Alles oma repliigis täpsustas Prantsuse valitsus seda punkti, näidates nimelt, et Kimberly Clark kavatses esialgu koondada 465 töötajast 312 inimest ning leppis 207 inimese koondamisega alles pärast FNE-ga peetud läbirääkimisi, millega ta kindlustas selle osaluse sotsiaalplaanis.

37 Kuna komisjon ei saanud täpse vastuse puudumisel kõnealuste meetmete iseloomu ja toimet hinnata, võis ta õigustatult otsustada, et koostades koostöös riigiga sotsiaalplaani, milles Kimberly Clark osales 81,83 miljoni Prantsuse frangiga ja riik 27,25 miljoni Prantsuse frangiga, sai Kimberly Clark asutamislepingu artikli 92 tähenduses riigiabi.

38 Järelikult tuleb Prantsuse valitsuse teine argument samuti tagasi lükata.

39 Kolmandaks väidab Prantsuse valitsus, et FNE lepingutega, mille eesmärk on piirata koondamiste sotsiaalset mõju töötajatele, toetatakse otseselt töötajaid, mitte ei parandata ettevõtte konkurentsiolekorda.

40 Eelnevat arvesse võttes piisab, kui nentida, et võttes arvesse teavet, mis oli komisjoni käsutuses vaidlusaluse otsuse tegemise ajal, oli tal õigus otsustada, et tänu FNE sekkumisele vabanes Kimberly Clark teatud juriidilistest kohustustest töötajate ees ning sattus seega konkurentidega võrreldes soodsamasse olukorda.

41 Arvestades, et ühtki Prantsuse valitsuse esitatud väidet ei saa vastu võtta, tuleb hagi rahuldamata jätta.

Kohtukulud

42 Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Arvestades, et Prantsuse Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

1) Jätta hagi rahuldamata.

2) Mõista kohtukulud välja Prantsuse Vabariigilt.

G. C. Rodríguez Iglesias C. N. Kakouris D. A. O. Edward
J.-P. Puissochet G. Hirsch G. F. Mancini P. J. G. Kaptey
C. Gulmann J. L. Murray L. Sevón M. Wathelet
Kuulutatud avalikul kohtuistungil 26. septembril 1996 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias