KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 16 päivänä syyskuuta 1997,

valtiontuesta Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH:lle

(tiedoksiannettu numerolla K(1997) 2903)

(Ainoastaan saksankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(98/353/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 93 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan mukaisesti kehottanut niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa,

sekä katsoo seuraavaa:

I

Komissio aloitti lukuisten valitusten johdosta 15 päivänä joulukuuta 1995 EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aachenilaiselle yritykselle Gemeinnützliche Abfallverwertung GmbH, jäljempänä "GAV", myönnettyjen tukien vuoksi. GAV on voittoa tavoittelematon yritys, jonka omistaa Sozialwerk Aachener Christen e.V. GAV toimii Saksan jätehuollon markkinoilla, joilla se kerää, lajittelee ja myy uudelleenkäyttöön soveltuvia jätteitä sekundaariraaka-aineiksi Duale System Deutschland (DSD) -järjestelmän perusteella. Se kilpailee tällä alalla voittoa tavoittelevien yksityisten yritysten kanssa. Näiden yritysten mielestä GAV:n toiminta markkinoilla on niin aggressiivista, että ne ovat valittaneet asiasta komissiolle.

GAV:n palveluksessa on yleensä 40 – 60 työntekijää, joista 25 prosenttia on vammaisia ja 50 prosenttia vaikeasti työllistettäviä pitkäaikaistyöttömiä. Näiden "ongelmallisten" henkilöiden kanssa, joita ei valitse GAV vaan paikallinen sosiaali- ja työnvälitystoimisto, tehdään määräaikainen työsopimus. Näiden henkilöiden palkkaamisen tavoitteena on kouluttaa heitä ja sijoittaa heidät jälleen "tavanomaisille" työmarkkinoille. Jotta GAV voisi täyttää ongelmallisten henkilöiden kouluttamista ja työmarkkinoille sijoittautumista edistävän tehtävänsä, sen palveluksessa on myös ammattihenkilökuntaa (sosiaalityöntekijöitä, opettajia) näistä henkilöistä huolehtimiseksi. Vuosina 1987 – 1995 GAV työllisti ja koulutti yhteensä 440 henkilöä määräaikaisten työsuhteiden perusteella. GAV:n liikevaihto oli vuonna 1993 2,8 miljoonaa Saksan markkaa, mikä merkitsee 0,004:ä prosenttia Saksan 75 miljoonan Saksan markan liikevaihdon kokonaismarkkinoista. Vuonna 1994 GAV:n liikevaihto oli 3,6 miljoonaa Saksan markkaa ja vuonna 1995 4,1 miljoonaa. Vuonna 1995 yrityksen tase oli 4,7 miljoonaa Saksan markkaa.

Vuoteen 1992 GAV keräsi uudelleenkäyttöön soveltuvaa jätettä, mikä oli tuona aikana pelkästään kunnallinen tehtävä, Aachenin kaupungille, joka myös korvasi tämän toiminnan aiheuttamat kustannukset. Koska GAV:n toiminta oli huomattavan tappiollista, Aachenin kaupunki päätti liittää yrityksen uuteen kunnalliseen jätehuoltojärjestelmään. Aachenin kaupungin päätös perustui riippumattoman konsultin päätelmiin ja suosituksiin, jonka tehtävänä oli raportoida Aachenin kaupungille GAV:n taloudellisesta tilanteesta ja tarvittaessa esittää ehdotuksia GAV:n elinkelpoisuuden parantamiseksi ja näin vähentää Aachenin kaupungin taloudellista tukea GAV:lle. Konsultin vuonna 1992 laatimassa kertomuksessa suositeltiin, että GAV otettaisiin mukaan DSD-järjestelmään, jonka järjestelmä on pakkausmateriaaleista syntyvän jätteen yksityinen keräysjärjestelmä, jolle ei myönnetä

julkista tukea ja järjestelmä perustuu monien keskenään kilpailevien liikeyritysten väliseen sopimukseen. GAV:n tehtävänä oli kaiken uudelleenkäyttöön soveltuvan jätteen keräys, lajittelu ja myynti Aachenin kaupungissa. Koska kiinteistön omistaja irtisanoi GAV:n alunperin vuokraamien toimitilojen vuokrasopimuksen, GAV:n oli rakennettava toimintansa jatkamiseksi uudet toimitilat Aachenin kaupungin maa-alueelle, jolle se oli hankkinut rakennusoikeudet. Maa-alueen vuotuinen vuokra oli tuolloin 118 000 Saksan markkaa.

Koska GAV ei vaikean rahoitustilanteensa vuoksi voinut rahoittaa uusia toimitiloja omin varoin (investointikustannukset olivat yhteensä noin 4 miljoonaa Saksan markkaa), se sai Kölnin hallintoalueen johdolta (*Regierungspräsident*) tilapäistä tukea. Hallintopäätöksen mukaan tuen myöntämisen ehtona oli, että yritys käyttäisi tiloja vain uudelleenkäyttöön soveltuvan jätteen lajitteluun ja työllistäisi vähintään seuraavan 25 vuoden ajan epäedullisessa asemassa olevia henkilöitä. Jos GAV ei täyttäisi näitä edellytyksiä, tuki olisi välittömästi maksettava takaisin.

Tämän lisäksi GAV sai Aachenin kaupungilta vuosittain tukea työllisyyden edistämistoimenpiteisiin. Aachenin kaupungin ja GAV:n välisen sopimuksen perusteella taloudellinen tuki oli enintään 240 000 Saksan markkaa vuonna 1992, mikä maksettiin sen tuen lisäksi, jota tarvittiin kattamaan tontin vuokra kokonaisuudessaan. Vuodelle 1993 suunniteltujen tukien oli tarkoitus jäädä 240 000 Saksan markkaan vuokranmaksuun myönnettävä tuki mukaan lukien. Sopimuksen mukaan tuet laskisivat vuodesta 1994 alkaen, kunnes tuki vastaisi enää enintään vuokran suuruista määrää. Sopimuksen perusteella GAV sai Aachenin kaupungilta tukea seuraavasti:

1992:	244 968 DEM
1993:	179 243 DEM
1994:	59 621 DEM.

Vaikka tämä ei perustunut hyväksyttyihin tukijärjestelyihin, komissiolle ei ilmoitettu tuesta uusien toimitilojen rakentamiseen eikä Aachenin kaupungin tuesta, koska Aachenin ja Kölnin viranomaiset olivat siinä käsityksessä, että myönnetyt varat eivät olleet EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Tätä viranomaiset perustelivat kahdella seikalla. Ensiksi GAV ei ole voittoa tavoitteleva, vaan yleishyödyllinen yritys. Toiseksi sille myönnetyillä varoilla korvattiin lisäkustannukset, jotka aiheutuivat yritykselle nuorten työttömien ja vammaisten palkkaamisesta, kouluttamisesta ja tukemisesta. Toisaalta viranomaiset myönsivät, että GAV:n kilpaili muiden yritysten kanssa. Tästä syystä viranomaiset valvoivat GAV:n toimintaa, ja niiden mielestä GAV:n toiminta markkinoilla ei ollut aggressiivista.

Komissiolle valittaneet GAV:n kilpailijat hakivat samaan aikaan saksalaiselta hallintotuomioistuimelta tilapäistä oikeussuojaa Kölnin viranomaisten päätöstä vastaan, jolla tuettiin GAV:n uusien toimitilojen rakentamista. Hakemus perusteltiin niin Saksan kilpailuoikeuden kuin myös EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan merkittävällä rikkomisella. Tästä syystä kilpailijat yrittivät saada kahta hallinto-oikeudellista oikeusastetta keskeyttämään välittömästi tuen maksamisen, mutta molemmat oikeusasteet hylkäsivät hakemuksen. Molemmat oikeusasteet totesivat, että kilpailijat tekivät huomattavasti voittoa, toisin kuin GAV, ja että GAV:n olisi haettava itsensä konkurssiin, jos tehtäisiin tällainen tilapäinen päätös kilpailijoiden hyväksi. Tämän lisäksi molemmat tuomioistuimet suhtautuivat epäillen mahdollisuuteen, että toimenpiteissä GAV:n hyväksi olisi kyse EY:n perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitetusta tuesta. Lopuksi tuomioistuimet totesivat, että kilpailijat eivät voineet osoittaa GAV:n toiminnan markkinoilla olleen aggressiivista.

Tarkasteltuaan GAV:lle myönnettyä taloudellista tukea komission päätelmänä oli, että toimenpiteet kuuluvat EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tapauskohtaisen tuen ilmoittamisvelvollisuuden soveltamisalaan. Komissio epäili vahvasti, että kyseessä olevat toimenpiteet eivät täyttäisi perustamissopimuksen 92 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisen edellytyksiä. Tämän vuoksi se päätti aloittaa menettelyn.

II

Saksan viranomaiset esittivät kirjeellä 2 päivältä huhtikuuta 1996 huomautuksensa komission päätöksestä aloittaa GAV:lle myönnettyjen tukien vuoksi EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukainen menettely.

Viranomaiset toistivat näkemyksensä siitä, että toimenpiteet eivät olleet valtiontukea, koska 75 prosenttia GAV:n toiminnasta oli kotitalousjätteiden keräämistä. Viranomaisten mukaan komissio on katsonut, että tällaisen toiminnan tukeminen ei ollut valtiontukea edellyttäen, että sekundaariraaka-ainetta tarjotaan myyntiin markkinahintaan.

Lisäksi viranomaisten mukaan maksusuoritukset GAV:lle eivät voineet olla tukea, koska GAV oli voittoa tavoittelematon yritys ja sen perusteella sitä ei voida verrata samoilla markkinoilla toimiviin ”tavanomaisiin” yrityksiin.

Tässä yhteydessä viranomaiset viittasivat uudelleen siihen, että GAV:n päämääränä ei ole kilpailu muiden yritysten kanssa jätehuollon markkinoilla, vaan epäedullisessa asemassa olevien henkilöiden kouluttaminen. Näillä henkilöillä, jotka muuten jäisivät ”tavanomaisten” työmarkkinoiden ulkopuolelle, olisi paljon paremmat mahdollisuudet sijoittautua työelämään määräaikaisen työsuhteensa jälkeen GAV:ssa eivätkä he tarvitsisi enää

valtion taloudellista tukea. Aachenin kaupungin maksama vuosittainen tuki korvaa ne lisäkustannukset, joita GAV:lle aiheutuu sen erityisasemasta voittoa tavoittelemattomana yrityksenä ja sen tavoitteesta kouluttaa vaikeasti työllistettäviä.

Saksan viranomaiset korostivat myös sen olevan varmistettu, että vuotuiset tuet eivät aseta GAV:ta sellaiseen asemaan, että se voisi alentaa lopputuotteensa hintoja. Aachenin kaupungin ja GAV:n välinen sopimus edellyttää, että riippumattomat tarkastajat suorittavat valvontaa eri tasoilla ennen kutakin kaupungin maksusuoritusta. Tuet myönnetään joka vuosi seuraavin edellytyksin:

— GAV nimeää riippumattoman tilintarkastajan, joka raportoi jatkuvasti yrityksen rahoitusnäkymistä,

— kunnallinen tilintarkastusvirasto voi säännöllisesti tarkastella yrityksen tasetta ja sen on mahdollista tehdä tehokkaita tarkastuksia,

— Aachenin kaupungin nuorisolautakunnalle laaditaan säännöllisesti kertomuksia GAV:n taloudellisesta tilanteesta ja saatujen tukien käytöstä.

Ennen jokaista tuenmaksua suoritettava valvonta estää sen, että GAV voisi käyttää asemaansa väärin toimiakseen aggressiivisesti markkinoilla.

Kölnin hallintoalueen johdon uusien toimitilojen rakentamiseen myöntämästä 2,7 miljoonan Saksan markan investointituesta Saksan viranomaiset ilmoittavat, että näiden toimitilojen rakentaminen ei ollut välttämätöntä pelkästään sen vuoksi, että omistaja irtisanoi vanhan toimitilan vuokrasopimuksen, vaan myös siksi, että vanhat toimitilat eivät enää täyttäneet Saksan ympäristölainsäädännön vaatimuksia erityisesti ilman- ja vesistöjenpilaantumisen sekä meluntorjunnan osalta. Koska vanhat toimitilat eivät enää täyttäneet näitä ympäristölainsäädännön vaatimuksia, olisi GAV:lle myönnetty hallintolupa toiminnan harjoittamiseen kyseisissä tiloissa ollut joka tapauksessa tilapäinen ja määräaikainen. Muuttaminen uusiin tiloihin oli tämän vuoksi yrityksen elinkelpoisuuden kannalta olennaisen tärkeää, koska yritys ei vaikean taloudellisen tilanteensa vuoksi olisi voinut omin varoin rakentaa uusia tiloja. Tässä yhteydessä Saksan viranomaiset toistivat, että investointituen myöntämisen edellytyksenä oli viranomaisen luvan noudattaminen, jonka mukaan GAV:n oli käytettävä tiloja ainoastaan uudelleenkäytettävän jätteen lajitteluun ja palkata vähintään seuraavan 25 vuoden ajan epäedullisessa asemassa olevia henkilöitä. Jos GAV ei täyttäisi näitä edellytyksiä, se joutuisi maksamaan saamansa tuen välittömästi takaisin.

Lopuksi Saksan viranomaiset esittävät näkemyksen, että kaikki toimenpiteet GAV:n hyväksi ovat Eurooppaneuvoston Essenin kokouksen viidennen suosituksen mukaisia, koska GAV:n toiminta edisti poikkeuksetta työmarkkinoilla epäedullisessa asemassa olevien henkilöiden (uudelleen)sijoittumista työelämään ja koska GAV ei ilman julkista tukea olisi pystynyt jatkamaan tätä toimintaa.

III

Komissio tiedotti Saksalle kirjeellä 10 päivältä heinäkuuta 1996 niistä kolmansien huomautuksista, jotka komissio oli saanut menettelyn aloittamisesta antamansa tiedonannon ([1]) perusteella, nimittäin erästä alueellista kilpailijaa edustavan asianajajan ja saksalaisen liiton ”Sekundärrohstoffe und Entsorgung” huomautukset. Alueellista kilpailijaa edustava asianajaja oli komission kanssa samaa mieltä siitä, että toimenpiteitä GAV:n hyväksi oli pidettävä EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina tukina. Asianajajan mielestä 92 artiklan 2 ja 3 kohdan poikkeuksia ei voitu soveltaa kyseiseen tapaukseen. Tästä syystä tuet olisi vaadittava maksettavaksi takaisin.

Asianajaja katsoi Aachenin kaupungin maksamien vuotuisten tukien osalta, että GAV:llä oli tavanomaista yritystä korkeammat kustannukset erityisasemansa vuoksi, joten näiden lisäkustannusten määrätty tasoittaminen voisi olla oikeutettua. Aachenin kaupungin maksamat tuet olivat kuitenkin pelkkää kustannusten korvausta suuremmat ja antoivat GAV:lle mahdollisuuden käyttää näitä varoja liiketoimintaansa ja aggressiiviseen markkinakäyttäytymiseen. Näissä olosuhteissa asianajajan tukea saamaton päämies ei enää ollut kilpailukykyinen ja menetti asiakkaita. Tässä yhteydessä asianajaja kiisti voimakkaasti, että Aachenin kaupungin viranomaiset valvoisivat tehokkaasti GAV:n hintapolitiikkaa.

Kölnin hallintoalueen johdon myöntämän investointituen suhteen asianajaja epäili tämän tuen ja GAV:lle syntyvien lisäkustannusten tasaamisen välistä yhteyttä. Uusien toimitilojen rakentaminen mahdollistaa GAV:lle laajentaa toimintaansa ja kiristää kilpailua muiden kierrätysalalla toimivien yritysten kanssa, jotka eivät saaneet julkista tukea. Tämän vuoksi hän katsoi uusien toimitilojen rakentamisen tukemisen johtavan kilpailun vääristymiseen.

Saksalainen liitto ”Sekundärrohstoffe und Entsorgung” oli samaa mieltä asianajajan kanssa siitä, että Aachenin kaupungin tuet korvaavat enemmän kuin tasoittavat GAV:lle aiheutuneet taloudelliset haitat. Myös yhdistys oli sitä mieltä, ettei Kölnin hallintoalueen johdon maksamalla investointituella ollut yhteyttä GAV:lle aiheutunei-

([1]) EYVL C 144, 16.5.1996, s. 9

siin lisäkustannuksiin. Sen mukaan GAV oli saanut enemmän julkista tukea kuin sille aiheutuneiden haittojen tasapainottaminen olisi edellyttänyt ja se saattoi tästä syystä toimia aggressiivisesti markkinoilla ja vääristää kilpailua. Tällainen toiminta ei ollut valtiontukea koskevien yhteisön sääntöjen mukaista. Tästä syystä tuet olisi vaadittava maksettavaksi takaisin.

IV

Saksa toimitti kirjeellä 29 päivältä elokuuta 1996 vastauksen kolmansien esittämiin huomautuksiin. Komission erityisten pyyntöjen jälkeen, jotka se oli esittänyt kirjeessä 28 päivältä lokakuuta 1996 ja 15 päivältä huhtikuuta 1997 pidetyssä kokouksessa, Saksa toimitti lisätietoja kirjeissä 11 päivältä joulukuuta 1996 ja 7 päivältä heinäkuuta 1997. Näissä kirjeissä oli useita liitteitä, joiden tarkoituksena oli perustella GAV:n erityisasemaa, sen hintapolitiikkaa ja viranomaisten valvontaa sekä uusien toimitilojen rakentamiseen myönnetyn julkisen tuen tarvetta.

Yrityksen taseista vuosilta 1990–1995 ilmenee, että yrityksen pääoma vuonna 1990 oli 350 000 Saksan markkaa ja tappiot olivat 370 000 Saksan markkaa. Tappioita pystyttiin vähäisten vuotuisten voittojen avulla kaventamaan tarkasteluajanjaksona, mutta vuoden 1995 lopussa tappiota oli yhä 42 400 Saksan markkaa.

Yksityiskohtainen nimiluettelo osoitti, että vuosina 1987–1995 GAV:n palveluksessa ja koulutettavana oli ollut määräaikaisesti 440 henkilöä.

Riippumattoman konsultin marraskuussa 1994 laatima kertomus sisälsi muun muassa vertailun valtion maksuista ja niistä lisäkustannuksista, joita GAV:lle aiheutui työmarkkinoilla epäedullisessa asemassa olevien henkilöjen palkkaamisesta ja kouluttamisesta vuosina 1991–1995. Tästä vertailusta kävi ilmi, että julkisen tuen osuus oli 700 000 Saksan markkaa suurempi kuin GAV:lle aiheutuneiden haittojen tuomat kustannukset vuonna 1991 (eli viimeisenä vuonna, jona GAV vastasi ainoastaan Aachenin kaupungin jätehuollosta ja jona sen toiminta oli kunnallista). Tätä ylijäämää pienennettiin kuitenkin jatkuvasti siten, että jo vuonna 1994 aiheutuneet haitat ylittivät saadun tuen 124 000 Saksan markalla. Vuoden 1995 osalta arvioitiin, että taloudelliset haitat olisivat 393 000 Saksan markkaa suuremmat kuin julkinen tuki.

Riippumattoman konsultin toiseen, myöhemmin maaliskuussa 1996 laatimaan kertomukseen sisältyi vertailu alalla markkinatutkimuksia tekevän riippumattoman yrityksen Europäischer Wirtschaftsdienst GmbH:n, jäljempänä "EUWID", kuukausittain ilmoittamien kierrätyspaperin keskihintojen ja GAV:n helmikuun 1994 ja tammikuun 1996 hintojen välillä. Tämän kertomuksen luvut osoittivat, että GAV ei ollut missään vaiheessa alittanut EUWIDin ilmoittamia hintoja. Komissiolle toimitettiin myös otteita GAV:n ja sen eräiden asiakkaiden välisistä sopimuksista ja ne vain vahvistivat konsultin päätelmää, että poikkeuksetta oli sovittu jokaisen kierrätyspaperitoimituksen hinnan perustuvan toimitusajankohtana voimassa olleeseen EUWIDin hintaindeksiin.

Jäljennös Aachenin kaupungin ja GAV:n välisestä yrityksen tehtäviä ja velvoitteita sääntelevästä puitesopimuksesta osoitti, että jokaista Aachenin maksamaa tukea edelsivät valvontatoimenpiteet, joita toisistaan riippumattomat tilintarkastajat toteuttivat monella tasolla. Nuorisolautakunnan 3 päivänä syyskuuta 1991 pitämän kokouksen pöytäkirja, jota käytettiin esimerkkinä valvonnan toteuttamisesta, osoitti, että tällaista valvontaa oli todella suoritettu ja että yritys oli esittänyt kaikki taloudelliset tiedot, joita puitesopimuksessa edellytettiin.

Jäljennökset 24 päivänä helmikuuta 1993 ja 3 päivänä syyskuuta 1993 annetuista hallintopäätöksistä, joiden perusteella GAV:lle myönnettiin poikkeuksellisesti ja tilapäisesti lupa toimia vanhoissa toimitiloissa uuden toimipaikan rakentamiseen asti, osoittavat, että tuotantotoiminta vanhoissa tiloissa ei vastannut Saksan ympäristösäännöksiä (erityisesti ilmanpilaantumisen ja meluntorjunnan osalta). Jäljennös vuokrasopimuksen irtisanomisesta 27 päivänä joulukuuta 1994 osoitti lisäksi, että vanhojen toimitilojen omistaja halusi päättää vuokrasuhteen vuoden 1995 lopussa ja että se ei ollut valmis pidentämään sopimusta tästä eteenpäin.

V

EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn puitteissa vahvistui komission alkuperäinen näkemys siitä, että Aachenin kaupungin ja Kölnin hallintoalueen johdon toimenpiteet on luokiteltava EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan mukaisiksi valtiontuiksi.

Kuten edellä esitetään GAV sai julkista tukea yhteensä 3 183 832 Saksan markkaa, josta 2,7 miljoonaa Saksan markkaa myönnettiin investointitukena vuonna 1992 ja 483 832 Saksan markkaa vuotuisina tukina vuosina 1992, 1993 ja 1994 (Aachenin kaupungin ja GAV:n välisen sopimuksen mukaan tukia ei ollut tarkoitus maksaa vuodesta 1995).

Näiden suoritusten luokittelua EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan mukaisiksi tuiksi ei voida poissulkea ainoastaan sen vuoksi, että GAV keräsi kotitalousjätettä. Komissio on ollut pikemminkin sitä mieltä vastauksessaan kirjalliseen kysymykseen 2057/92 [1], että tällaisen toiminnan kannustaminen ei ole valtiontukea edellyttäen, että sekundaariraaka-aineita tarjotaan markki-

[1] EYVL C 47, 18.2.1993, s. 14

nahintaan. Saksa on korostanut komissiolle ja todistanut asiaa koskevien kertomusten pohjalta, että vähintään 75 prosenttia GAV:n toiminnasta muodostui kotitalousjätteen keräämisestä. Tämä ei kuitenkaan osoita, että GAV hoitaisi näin tehtävää, joka Saksan oikeuden mukaan yleensä kuuluu kuntien toimivaltaan ja ettei kilpailua esiinny. Uudelleenkäyttöön soveltuvan jätteen kerääminen, lajittelu ja markkinointi oli DSD-järjestelmän mukaan pikemminkin yksityisten tehtävä. Tämän järjestelmän puitteissa toimii useita yrityksiä, jotka kilpailevat keskenään. Kilpailu voi olla myös rajat ylittävää erityisesti, jos tuensaajayritys sijaitsee lähellä muiden jäsenvaltioiden rajaa. Näin ollen maksusuoritukset tällaiselle yritykselle voivat olla tukea, joka voi vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tämän lisäksi on todettava, että maksuja GAV:lle ei suoritettu uudelleenkäyttöön soveltuvan jätteen erillisen keräämisen kannustamiseksi, vaan tukena GAV:n toimenpiteille vaikeasti työllistettävien työttömien palkkaamiseksi.

Myös se seikka, että GAV kuuluu Sozialwerk Aachener Christen e.V:lle ja on omistajansa tavoin voittoa tavoittelematon, on tuen kaupalle ja kilpailulle aiheuttamien vaikutusten arvioinnin kannalta merkityksetöntä niin kauan kun GAV kilpailee voittoa tavoittelevien yritysten kanssa jätehuollon markkinoilla. Perustelu, että tuet myönnetään ainoastaan lisäkustannuksiin, ei vaikuta siihen, että kyseessä on tuki. Se on kuitenkin otettava huomioon tutkittaessa, voidaanko tukiin soveltaa perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan poikkeusmääräyksiä.

GAV:lle myönnetystä 2,7 miljoonan Saksan markan investointituesta ja vuotuisista tuista, joita se sai vuosina 1992—1994, ei ole ilmoitettu komissiolle ennakolta perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti, vaikka ne eivät perustuneet hyväksyttyyn tukijärjestelmään. Näin ollen tukien myöntäminen oli laitonta.

Sekä investointituen että vuotuisten tukien osalta ainoastaan EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan tai ETA-sopimuksen 61 artiklan poikkeukset saattoivat tulla kysymykseen.

EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja poikkeuksia ei tässä tapauksessa voida soveltaa tuen ominaisuuksien vuoksi ja siitä syystä, että tuet eivät täytä näiden poikkeusten soveltamiselle asetettuja edellytyksiä.

Sitäpaitsi on muistettava, että Aachenin kaupunki ei sijaitse EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a tai c alakohdassa tarkoitetulla aluetukikelpoisella alueella.

Kuitenkin ottaen huomioon GAV:lle epäedullisessa asemassa olevien henkilöiden palkkaamista ja kouluttamista varten maksettuun tukeen liittyvät sosiaaliset näkökohdat, rakenneuudistussuunnitelman osana rakennettujen uusien toimitilojen merkitys GAV:n sosiaalisen toiminnan jatkumiselle ja se, että tukia ei käytetty väärin aggressiiviseen markkinointiin, komissio päättelee, että kaupankäynnin edellytyksiin ei vaikutettu yleisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Näistä syistä ja jäljempänä esitetyn työllistämistuen suuntaviivoihin ([1]) ja vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen myönnettyä valtion tukea koskeviin yhteisön suuntaviivoihin ([2]) perustuvan arvioinnin perusteella komissio on tullut siihen tulokseen, että tukiin voidaan soveltaa EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan poikkeusta ja niille voidaan myöntää lupa tukena tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen.

Yhteensä 0,48 miljoonan Saksan markan vuotuiset tuet (tukien maksu on keskeytetty)

Tässä yhteydessä on muistettava, että vaikka GAV kilpaileekin jätteiden kierrättämisen alalla muiden yritysten kanssa, sen päämääränä ei kuitenkaan ole taloudellinen toiminta. Yritys on sitoutunut palkkaamaan määräaikaisiin työsuhteisiin vammaisia ja pitkäaikaistyöttömiä ja kouluttamaan heitä. Tämä merkitsee kyseessä oleville henkilöille kaksinkertaista etua. He löytävät ensinnäkin ainakin joksikin aikaa työtä ja toiseksi GAV:n antama erityiskoulutus voi parantaa heidän mahdollisuuksiaan löytää työtä myös ”tavallisilta” työmarkkinoilta, joilta he muutoin olisivat aina poissuljettuja. Tästä syystä GAV:n toiminta on Cannesissa kokoontuneen Eurooppaneuvoston suositusten mukaista. Suosituksissa määriteltiin ensisijaisen tärkeäksi päämääräksi sellaisten toimenpiteiden kannustaminen, jotka edistävät työmarkkinoilla epäedullisessa asemassa olevien ryhmien, kuten pitkäaikaistyöttömien, nuorten ja iäkkäämpien työntekijöiden palkkaamista.

Tämän lisäksi GAV:n toiminta on työllisyystuen suuntaviivojen mukaista, joiden 13 kohdassa vahvistetaan nimenomaan, että ”komissio on perinteisesti suhtautunut työllisyystukeen myönteisesti, erityisesti silloin, kun kyseinen tuki on suunnattu yrityksille työpaikkojen luomisen tai työmarkkinoille pääsyssä vaikeasti työllistettävien henkilöiden palkkaamisen edistämiseksi”. GAV:n vuosina 1992-1994 saamat vuotuiset tuet oli tarkoitettu juuri erityisvaikeuksia kohtaavien henkilöiden palkkaamiseen ”tavallisten” työhakijoiden sijasta. Koska GAV on kuitenkin jo sääntöjensä mukaan sitoutunut työllistämään tällaisia henkilöitä, ei edellä mainittu kohta ehkä ole sovellettavissa vuotuisiin tukiin. Sitä paitsi vuotuiset tuet eivät johda suoraan pysyvien työpaikkojen luomiseen tällaisille henkilöille. Kuten suuntaviivojen 21 kohdassa todetaan, erityisvaikeuksia työmarkkinoille pääsyssä

([1]) EYVL C 334, 12.12.1995, s. 4
([2]) EYVL C 368, 23.12.1994, s. 12

kohtaavien henkilöjen palkkaamisen osalta ei edellytetä pysyvää työsuhdetta tai työpaikkojen nettoluomista, jos avoinna oleva toimi johtuu, kuten GAV:n tapauksessa, luonnollisesta poistumisesta eikä irtisanomisesta. Pääasiallinen peruste 13 kohdassa tarkoitetulle järjestelylle on sen estäminen, että yritykset palkkaavat säännöllisesti työmarkkinoilla epäedullisessa asemassa olevia henkilöitä määräaikaisten sopimusten perusteella ja irtisanovat nämä sitten sopimuksen päätyttyä ja palkkaavat jälleen uuden tuen turvin uusia henkilöitä jälleen määräajaksi. Tällainen menettely olisi selkeästi työllistämistuen väärinkäyttöä ja tällöin tarkoituksena olisi vain hankkia kyseiselle yritykselle työllistämistukia, eikä suinkaan hankkia työpaikkoja erityisvaikeuksia kohtaaville epäedullisessa asemassa oleville. Kuten edellä esitetään, voidaan pelkästään GAV:n toiminnan päämäärän vuoksi, joka on erityisvaikeuksia kohtaavien henkilöiden työllistäminen (vuosina 1985—1995 palkattiin ja koulutettiin 440 henkilöä), poissulkea se mahdollisuus, että tällaista väärinkäytön vaaraa esiintyisi. GAV:n toiminta voidaan tästä syystä katsoa työllisyystuen suuntaviivojen mukaiseksi.

Mikään ei myöskään osoita, että GAV voisi käyttää tukia väärin alentaakseen hintoja. Saksan viranomaiset ovat osoittaneet selkeästi, että tällainen mahdollisuus on estetty GAV:n toimintaan kohdistuvan valvontamenettelyn avulla. Aachenin kaupungin ja GAV:n sopimuksessa määrätään tukien käytön valvonnasta, jota suorittavat nuorisolautakunta, riippumaton konsultti ja tilintarkastusvirasto. Saksan toimittamat asiakirjat osoittavat, että näitä tarkastuksia todella on tehty.

Sitä paitsi riippumattoman konsultin marraskuussa 1994 laatima kertomus osoittaa, että vuotuisten tukien suuruus ei ollut pelkästään rajattu, vaan se myös väheni vuosittain siinä määrin, että GAV:lle sen sosiaalisesta erityistehtävästä aiheutuneet taloudelliset haitat olivat 124 000 Saksan markkaa suuremmat kuin julkinen tuki, jonka se oli saanut näiden haittojen korvaamiseksi. Lisäksi komission hallussa olevista riippumattomien konsulttien laatimista molemmista kertomuksista marraskuulta 1994 ja maaliskuulta 1996 ilmeni selkeästi, että GAV:n hinnat eivät olleet markkinoiden keskimääräisiä hintoja edullisempia, vaan useimmiten jopa niitä korkeampia.

Ottaen huomioon tukien sosiaaliset vaikutukset, joiden oli tarkoitus auttaa GAV:tä täyttämään erityisen sosiaalisen tehtävänsä, ja sen vuoksi, että näitä tukia ei käytetty väärin aggressiiviseen markkinointiin, voidaan katsoa, että kaupankäynnin edellytyksiin ei vaikutettu yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla ja että vuotuisiin tukiin voidaan soveltaa EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan poikkeusta.

Investointituki

Uusien toimitilojen rakentamiseen vuonna 1992 myönnetystä 2,7 miljoonan Saksan markan investointituesta voidaan sanoa ensiksi, että sitä ei suunnattu suoraan niiden lisäkustannusten tasoittamiseen, joita GAV:lle aiheutui sen tehtävästä epäedullisessa asemassa olevien henkilöiden palkkaamisessa ja kouluttamisessa.

Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn puitteissa ilmeni kuitenkin, että tuen myöntämiseen oli lukuisia perusteita, kuten Aachenin kaupungin tekemän päätöksen täytäntöönpano eli GAV:n liittäminen kaupungin uuteen jätehuoltojärjestelmään yrityksen tappioiden leikkaamiseksi, jotta GAV voisi jatkaa sosiaalisen tehtävänsä hoitamista. Tästä syystä investointituki voi kuulua EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisalaan tulkittuna yhdessä vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen myönnettävää valtion tukea koskevien suuntaviivojen kanssa, edellyttäen kuitenkin, että GAV:n tapaus täyttää suuntaviivoissa asetetut edellytykset.

Vuonna 1992 GAV voitiin epäilemättä katsoa suuntaviivoissa tarkoitetuksi vaikeuksissa olevaksi yritykseksi, sillä se oli tuohon aikaan ylivelkaantunut ja sen olisi pitänyt normaalioloissa hakea itsensä konkurssiin. Taseen mukaan GAV:n tappiot vuonna 1992 olivat 20 000 Saksan markkaa sen omaa pääomaa suuremmat, eikä sillä ollut tarjota muuta omaisuutta vakuutena. Tällaisessa tilanteessa mikään yksityinen pankki ei olisi myöntänyt GAV:lle luottoa, jolla se olisi voinut rahoittaa uusien toimitilojen rakentamisen ja siten jatkaa epäedullisessa asemassa olevien henkilöiden palkkaamista ja kouluttamista koskevan sosiaalisen tehtävänsä hoitamista.

Uusien toimitilojen rakentaminen oli kuitenkin välttämätöntä, jotta GAV voitaisiin liittää DSD-järjestelmään. Tämä suunnitelma oli erään riippumattoman konsultin ehdotus, jonka Aachenin kaupunki hyväksyi ja sen tarkoituksena oli vähentää suuria tappioita, joita yritykselle oli kertynyt sen toimiessa yksinomaan Aachenin kaupungin kunnallisen jätehuollon alalla.

Komissiolle esitetyt konsolidoidut tilinpäätökset osoittavat, että tappioiden leikkaamisen ja siihen liittyvä GAV:n elinkelpoisuuden parantamisen tavoite oli pystytty saavuttamaan. Yrityksen tappioita, jotka olivat vuonna 1992 vielä 370 000 Saksan markkaa, onnistuttiin vuotuisten voittojen avulla pienentämään 42 400 Saksan markkaan.

Tämän lisäksi 93 artiklan 2 kohdan mukaisessa menettelyssä ilmeni, että julkinen tuki uusien toimitilojen rakentamiselle oli ehdoton edellytys uuden toimintapolitiikan toteuttamiselle, jonka mukaan yritys liitettäisiin Aachenin kaupungin jätehuoltojärjestelmään, ja tätä kautta myös sen mahdollisuudelle jatkaa sosiaalisen tehtävänsä hoitamista.

Vanha lajitteluhalli oli vuokrattu ja tilojen omistaja oli irtisanonut vuokrasopimuksen. Tästä syystä GAV:n olisi pitänyt lopettaa toimintansa, jollei uusia toimitiloja olisi rakennettu.

Saksan viranomaiset ovat myös osoittaneet, että uusien toimitilojen rakentaminen oli tarpeen, jotta GAV:n toiminta saataisiin vastaamaan Saksan ympäristösäännösten vaatimuksia, erityisesti ilman- ja vesistönpilaantumisen sekä meluntorjunnan osalta. Koska tuotanto vanhoissa tiloissa ei vastannut näitä vaatimuksia, olivat ne hallintopäätökset, joiden nojalla GAV:IIe annettiin lupa jatkaa toimintaa vanhoissa tiloissa, vain tilapäisiä ja määräaikaisia. Uuden lajitteluhallin standardit jopa ylittävät lainsäädännön asettamat normit.

Kölnin hallintoalueen johdon päätöksestä myös selkeästi ilmeni, että investointituen ja GAV:n sosiaalisen tehtävän välillä oli tiivis yhteys. Investointituen myöntämiseen liittyi siten ehto siitä, että GAV sitoutui palkkaamaan vähintään seuraavan 25 vuoden ajan epäedullisessa asemassa olevia henkilöitä. Muussa tapauksessa tuki olisi maksettava takaisin.

Lisäksi GAV vastaa taseensa, liikevaihtonsa ja 40 – 60 henkilön suuruisen henkilöstönsä perusteella pien- ja keskisuurille yrityksille myönnettävää valtion tukea koskevissa yhteisön suuntaviivoissa tarkoitettua pientä yritystä. GAV:n osuus uudelleenkäyttöön soveltuvan jätteen markkinoista Saksassa on vain 0,004 prosenttia ja täten sen osuus koko yhteisön markkinoista vielä selkeästi vähäisempi.

Tämän lisäksi ei ole syytä unohtaa sitä, että GAV osallistui aktiivisesti uuden lajitteluhallin rakentamiseen ja täten toimintansa uudelleenjärjestelyyn käyttämällä yhteensä 4 miljoonan Saksan markan investointiin omia varojaan 1,3 miljoonaa Saksan markkaa.

Lopuksi on vielä todettava Saksan viranomaisten osoittaneen, että GAV ei toiminut aggressiivisesti markkinoilla, eikä näin ollen väärinkäyttänyt saamaansa tukea tähän tarkoitukseen.

Ottaen huomioon nämä perustelut ja erityisesti uusien toimitilojen merkitys GAV:n sosiaalisen tehtävän jatkamiselle, voidaan katsoa, että kaupankäynnin edellytyksiin ei vaikuteta yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla ja että EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan poikkeusta voidaan soveltaa tulkittuna yhdessä vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen myönnettävää valtion tukea koskevien suuntaviivojen kanssa Kölnin hallintoalueen johdon myöntämään investointitukeen.

VI

Koska GAV:lla on vähäinen markkinaosuus, eikä se todistettavasti harjoita aggressiivista markkinapolitiikkaa eivätkä tuet edellä esitetyistä syistä haittaa yhteismarkkinoiden toimintaa, voidaan GAV:lle myönnetyt tuet hyväksyä. Jos komissio tekisi näitä tukia koskevan kielteisen päätöksen, se toimisi vastoin omaa politiikkaansa, jonka tarkoituksena on epäedullisessa asemassa olevien henkilöiden työllistymismahdollisuuksien edistäminen. Tukien hyväksymisen edellytyksenä on kuitenkin oltava se, että Saksa valvoo myös jatkossa asianmukaisella tavalla GAV:n markkinakäyttäytymistä ja erityisesti sen hintapolitiikkaa.

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Aachenin kaupungin ja Kölnin hallintoalueen johdon (Regierungspräsident) yritykselle Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH (GAV) myöntämät yhteensä 0,48 miljoonan Saksan markan vuotuiset tuet vuosina 1992 – 1994 ja 2,7 miljoonan Saksan markan investointituki ovat EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua yhteismarkkinoille soveltumatonta tukea, koska niistä ei ilmoitettu ennakolta komissiolle.

Ensimmäisessä kohdassa tarkoitetut tuet soveltuvat kuitenkin yhteismarkkinoille edellyttäen, että Saksa valvoo myös jatkossa asianmukaisin toimenpitein GAV:n markkinakäyttäytymistä ja erityisesti sen hintapolitiikkaa, kun tuet on tarkoitettu tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen muuttamatta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

2 artikla

Saksan on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta päätöksen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.

Tehty Brysselissä 16 päivänä syyskuuta 1997.

Komission puolesta

Karel VAN MIERT

Komission jäsen