COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 16 september 1997

inzake staatssteun ten gunste van Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH

(kennisgeving geschied onder nummer C(1997) 2903)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(98/353/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, inzonderheid op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig artikel 93 van het EG-Verdrag te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

I

Op 15 december 1995 leidde de Commissie naar aanleiding van een reeks klachten de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in ten aanzien van steun aan de te Aken gevestigde onderneming Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH (GAV). GAV is een door het Sozialwerk Aachener Christen e. V gedreven onderneming zonder winstoogmerk. Zij is werkzaam op de afvalmarkt, waar zij in het raam van het Duale System Deutschland (DSD) herbruikbaar afval inzamelt, sorteert en als secundaire grondstof verkoopt. GAV concurreert in deze sector met particuliere ondernemingen die wel winst nastreven. Volgens deze ondernemingen heeft GAV een agressief marktgedrag aan de dag gelegd, waarom zij bij de Commissie een klacht hebben ingediend.

GAV geeft normaal werk aan 40 tot 60 werknemers, waarvan 25 % werknemers met een handicap en 50 % moeilijk tewerk te stellen langdurig werklozen. Deze „problematische" personen die niet door GAV zelf, maar door het plaatselijke sociale en arbeidsbureau worden uitgekozen, krijgen tijdelijke arbeidsovereenkomsten. De tewerkstelling bij GAV is erop gericht deze personen op te leiden en vervolgens weer in de „normale" arbeidsmarkt te integreren. Om de bijzondere taak van opleiding en reïntegratie van problematische personen te kunnen vervullen, heeft GAV voor hun begeleiding voorts personeel in dienst (sociaal werkers, opvoeders). Tussen 1987 en 1995 heeft GAV in totaal 440 personen op basis van een tijdelijke arbeidsovereenkomst tewerkgesteld en opgeleid. In 1993 bedroeg de omzet van GAV 2,8 miljoen DEM of 0,004 % van de totale Duitse markt (omzet 75 miljoen DEM). In 1994 bedroeg de omzet van GAV 3,6 miljoen DEM en in 1995 4,1 miljoen DEM. De ondernemingsbalans van 1995 geeft 4,7 miljoen DEM aan.

Tot 1992 deed GAV uitsluitend aan inzameling van herbruikbaar afval voor de stad Aken, toen een louter gemeentelijke taak, en ontving zij hiervoor een kostenvergoeding. Daar GAV aanzienlijke tekorten maakte, besloot de stad Aken de onderneming in het nieuwe gemeentelijke afvalplan te integreren. Het besluit van de stad Aken was gebaseerd op de conclusies en aanbevelingen van een onafhankelijk adviseur, die Aken jaarlijks verslagen over de economische situatie van GAV moest overleggen, en zo nodig aanbevelingen ter verbetering van haar levensvatbaarheid moest doen om de financiële steun van de stad Aken aan GAV te verminderen. In het verslag van 1992 beval de adviseur aan, de activiteiten van GAV in het Duale System Deutschland (DSD) te integreren; dit is een niet overheidsgesteund particulier systeem voor de inzameling van verpakkingsafval, dat berust op een afspraak tussen talrijke commerciële ondernemingen die met elkaar concurreren. In verband hiermee moest GAV alle herbruikbare afval in de stad Aken inzamelen, sorteren en verkopen. Aangezien het huurcontract voor

het oorspronkelijk door GAV gehuurde bedrijfslokaal door de verhuurder was opgezegd, verbond GAV zich ertoe, om deze activiteiten te kunnen voortzetten, een nieuwe bedrijfshal te bouwen op een terrein van de stad Aken, waarop zij een opstalrecht heeft. De retributie bedraagt thans 118 000 DEM per jaar.

Omdat GAV door haar precaire financiële situatie de nieuwe bedrijfshal niet volledig met eigen middelen kon financieren (de totale investering bedroeg ongeveer 4 miljoen DEM), ontving zij van de Regierungspräsident Köln een ad hoc-subsidie. De toekenning van deze subsidie was volgens de administratieve beschikking aan de voorwaarde gebonden, dat de onderneming de hal enkel zou gebruiken voor het sorteren van herbruikbaar afval en gedurende nog tenminste 25 jaar benadeelde personen zou blijven tewerkstellen. Bij niet-nakoming van deze voorwaarde moest GAV de subsidie onmiddellijk terugbetalen.

Daarenboven ontving GAV van de stad Aken jaarlijkse subsidies voor arbeidsmotiverende maatregelen. Volgens de overeenkomst tussen de stad Aken en GAV bestond de financiële bijdrage in de betaling van maximum 240 000 DEM per jaar, te vermeerderen met een subsidie gelijk aan de volledige canon. Voor 1993 werd overeengekomen dat de totale uitbetalingen, de subsidie voor de retributie inbegrepen, niet meer dan 240 000 DEM mochten bedragen. Vanaf 1994 moesten de subsidies volgens de overeenkomst dalen tot een bedrag dat niet hoger was dan de jaarlijkse retributie. Ingevolge de overeenkomst heeft GAV van de stad Aken de volgende bedragen ontvangen:

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

Hoewel zij niet op goedgekeurde steunregelingen waren gebaseerd, werd noch de subsidie voor de bouw van de nieuwe bedrijfshal noch de betalingen door de stad Aken bij de Commissie aangemeld, omdat zowel de Akense als de Keulse autoriteiten van mening waren dat deze middelen geen staatssteun vormden in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag. Zij baseerden zich daarbij op twee argumenten: GAV heeft geen winstoogmerk, maar is een onderneming van algemeen nut, en de ter beschikking gestelde middelen waren enkel een vergoeding voor de extra kosten als gevolg van de tewerkstelling, opleiding en ondersteuning van jonge werklozen en benadeelde personen. Anderzijds gaven de autoriteiten toe, dat GAV concurreert met andere ondernemingen. Zij zouden GAV echter controleren en hadden geen agressief marktgedrag vastgesteld.

De concurrenten van GAV die bij de Commissie een klacht hadden ingediend, hebben gelijktijdig bij de Duitse administratieve rechter om een voorlopige beschikking verzocht tegen het besluit van de Regierungspräsident Köln om de bouw van de nieuwe bedrijfshal te subsidiëren. Zij baseerden hun verzoeken op beweerde schending van het Duitse mededingingsrecht alsmede van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag. Zij vorderden in beide instanties onmiddellijke staking van de betalingen, doch werden afgewezen. In beide instanties werd geoordeeld dat de concurrenten in tegenstelling tot GAV hoge winsten maakten en dat GAV, in geval van een beschikking in kort geding ten gunste van de concurrenten, het faillissement zou moeten aanvragen. Bovendien betwijfelden beide rechters, of de maatregelen ten behoeve van GAV steunmaatregelen waren in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag. Tenslotte stelden zij vast dat geen agressief marktgedrag was bewezen.

De Commissie kwam bij de beoordeling van de financiële steun aan GAV tot de conclusie, dat de maatregelen als individueel aan te melden steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag moesten worden aangemerkt. Bovendien betwijfelde zij ernstig, of aan de criteria voor de afwijkingsbepalingen van de artikelen 92, leden 2 en 3, van het EG-Verdrag was voldaan. Derhalve besloot zij de procedure in te leiden.

II

Bij brief van 2 april 1996 gaven de Duitse autoriteiten hun standpunt te kennen aangaande het besluit van de Commissie, ten aanzien van de steun aan GAV de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.

Daarin herhaalden zij dat de maatregelen huns inziens geen staatssteun waren, omdat 75 % van de activiteiten van GAV uit de inzameling van huishoudelijk afval bestond. De Commissie zou zich immers op het standpunt hebben gesteld, dat stimulansen voor dit soort inzamelingen geen staatssteun zijn, zolang de secundaire grondstof tegen marktprijzen wordt aangeboden.

Bovendien, zijn de betalingen aan GAV volgens de Duitse autoriteiten geen steun, omdat GAV geen onderneming met winstoogmerk is en daarom niet met „normale" ondernemingen van dezelfde markt kan worden vergeleken.

In dit verband wezen de Duitse autoriteiten er nogmaals op, dat het hoofddoel van GAV niet haar activiteiten op de afvalverwerkingsmarkt in concurrentie met de andere ondernemingen van deze sector was, doch de opleiding van benadeelde personen die anders van de „normale" arbeidsmarkt zouden zijn uitgesloten. Na hun tijdelijke arbeidsovereenkomst met GAV kunnen zij gemakkelijker in deze markt worden geïntegreerd, zodat zij niet langer afhankelijk zijn van financiële steun van de Staat.

De jaarlijkse subsidies van de stad Aken bedragen niet meer dan de extra kosten die voor GAV voortvloeien uit haar bijzonder statuut als onderneming zonder winstoogmerk, die de opleiding van benadeelde personen tot doel heeft.

De Duitse autoriteiten beklemtoonden voorts, dat vaststaat, dat de jaarlijkse subsidies GAV niet in staat stellen de prijzen voor de eindproducten te onderbieden. De overeenkomst tussen de stad Aken en GAV bepaalt, dat voor elke betaling door de stad door onderling onafhankelijke controleurs op verschillende niveaus controles worden verricht. Zo worden de subsidies elk jaar toegekend op voorwaarde dat:

— GAV een onafhankelijk accountant inschakelt die permanent over de financiële vooruitzichten van de onderneming rapporteert,

— de gemeentelijke accountantsdienst te allen tijde inzage in de balansen van de onderneming heeft en een efficiënte controle kan uitoefenen,

— de Commissie Jeugdzorg van de stad Aken regelmatig over de economische situatie van GAV en de besteding van de subsidies wordt geïnformeerd.

Deze aan elke uitbetaling met voorafgaande controles sluiten uit, dat GAV haar statuut zou misbruiken om zich agressief op de markt te gedragen.

Terzake van de investeringssubsidie van de Regierungspräsident Köln (2,7 miljoen DEM) voor de bouw van de nieuwe bedrijfshal wezen de Duitse autoriteiten erop, dat deze bouw niet alleen nodig was omdat de eigenaar van de oude gehuurde hal de overeenkomst had opgezegd, maar ook omdat de oude hal niet meer voldeed aan de Duitse milieuvoorschriften, met name inzake lucht- en waterverontreiniging en geluidshinder. Omdat de oude hal niet aan de milieuvereisten voldeed, waren GAV's vergunningen om daar te mogen werken meestal voorlopig en tijdelijk. De verhuizing naar een nieuwe hal was daarom van wezenlijk belang voor de onderneming, daar zij de bouw door haar moeilijke financiële situatie niet met eigen middelen had kunnen financieren. In dit verband herhaalden de Duitse autoriteiten dat de investeringssubsidie volgens de administratieve beschikking waarbij zij werd toegekend, aan de voorwaarde was gebonden, dat GAV de hal enkel zou gebruiken voor het sorteren van herbruikbaar afval en tenminste nog 25 jaar benadeelde personen zou blijven tewerkstellen. Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan, dan moet GAV de subsidie meteen terugbetalen.

Tot slot voerden de Duitse autoriteiten aan, dat alle maatregelen ten gunste van GAV in overeenstemming zijn met de vijfde aanbeveling van de Europese Raad van Essen, daar de activiteiten van GAV zonder uitzondering de (re)-integratie van benadeelde personen in de arbeidsmarkt bevorderen en GAV zonder financiële overheidssteun niet in staat is deze activiteiten te verrichten.

III

Bij brief van 10 juli 1996 stelde de Commissie Duitsland in kennis van de opmerkingen die zij naar aanleiding van haar mededeling ([1]) betreffende de inleiding van de procedure had ontvangen, te weten van de raadsman van een regionale Duitse concurrent en van de Duitse vereniging „Secundaire grondstofien en afvalverwijdering". De raadsman van de concurrent schaarde zich uitdrukkelijk achter de visie van de Commissie, dat de maatregelen ten behoeve van GAV als steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid l, van het EG-Verdrag moeten worden aangemerkt. Zijns inziens zijn de afwijkingen van artikel 92, leden 2 en 3, van het EG-Verdrag niet van toepassing en moet de steun daarom worden teruggevorderd.

Met betrekking tot de jaarlijkse betalingen van de stad Aken geeft de raadsman toe, dat GAV wegens haar bijzonder statuut hogere kosten heeft dan een gewone onderneming en dat een zekere vergoeding van deze extra kosten gerechtvaardigd kan zijn. De betalingen van de stad Aken zijn echter veel groter dan een loutere vergoeding en stellen GAV in de gelegenheid deze middelen voor haar commerciële activiteit te gebruiken en zich agressief op de markt te gedragen. In die omstandigheden is zijn cliënte, die geen steun ontvangt, niet meer concurrerend en verliest zij klanten. In dit verband bestrijdt de raadsman ook nadrukkelijk, dat het stadsbestuur van Aken een efficiënte controle op GAV's prijsbeleid uitoefende.

Terzake van de investeringssubsidie van de Regierungspräsident Köln betwijfelde de raadsman, of er enig verband bestaat tussen deze subsidie en een vergoeding van de extra kosten van GAV. Integendeel, door de bouw van de nieuwe hal kan GAV haar activiteiten uitbreiden en aldus de concurrentie met andere ondernemingen in de sector, die geen overheidsmiddelen hebben ontvangen, verder aanscherpen. Daarom leidt de steun ten behoeve van de bouw van de nieuwe bedrijfshal tot een onaanvaardbare mededingingsvervalsing.

De Duitse vereniging „Secundaire grondstoffen en afvalverwerking" deelt de visie van de raadsman dat de betalingen van de stad Aken de economische nadelen van GAV meer dan compenseren. Ook zij bestrijdt dat er verband bestaat tussen de investeringssubsidie van de

([1]) PB C 144 van 16. 5. 1996, blz. 9.

Regierungspräsident Köln en de extra kosten van GAV. GAV heeft meer overheidsgelden ontvangen dan ter vergoeding van haar nadelen noodzakelijk was en heeft aldus de gelegenheid tot agressief marktgedrag en mededingingsvervalsing gekregen. Dit gedrag is volgens de communautaire regels inzake staatssteun niet gerechtvaardigd. Daarom moet de steun worden teruggevorderd.

IV

Bij brief van 29 augustus 1996 antwoordde Duitsland op de opmerkingen van de derden. Op verzoek van de Commissie, geformuleerd bij brief van 28 oktober 1996 en tijdens een bijeenkomst van 15 april 1997, werd dit antwoord aangevuld bij brieven van 11 december 1996 en 7 juli 1997. Bij deze brieven waren talrijke bijlagen gevoegd ter staving van het bijzondere statuut van GAV, haar prijsbeleid, de door de autoriteiten uitgeoefende controles alsmede van de noodzaak van overheidsondersteuning voor de bouw van de bedrijfshal.

Uit de balansen van de onderneming voor de periode 1990-1995 bleek, dat in 1990 tegenover een eigen vermogen van 350 000 DEM een overgedragen verlies van 370 000 DEM stond. Dit overgedragen verlies kon dankzij geringe jaarlijkse winsten tijdens genoemde periode worden verminderd, doch bedroeg eind 1995 nog steeds 42 400 DEM.

Uit een uitvoerige lijst van namen bleek dat tussen 1987 en 1995 440 personen tijdelijk bij GAV waren tewerkgesteld en opgeleid.

Een in november 1994 door een onafhankelijke adviseur opgesteld verslag bevatte onder meer een vergelijking tussen de overheidsbetalingen en de extra kosten die voor GAV uit de tewerkstelling en de opleiding van benadeelde personen in de periode 1991-1995 waren ontstaan. Deze vergelijking liet zien, dat de openbare middelen de economische nadelen van GAV in 1991 — het laatste jaar waarin GAV uitsluitend in de afvalverwijdering voor de stad Aken werkzaam was en dus uitsluitend een gemeentelijke taak vervulde — met 700 000 DEM overschreden, doch dat dit overschot gestadig werd verminderd, zodat reeds in 1994 de economische nadelen 124 000 DEM hoger lagen dan de steun. Voor 1995 werd er zelfs van uitgegaan, dat de economische nadelen 393 000 DEM hoger zouden liggen.

Een ander, in maart 1996 door een onafhankelijk adviseur opgesteld verslag bevatte een vergelijking, voor de periode februari 1994-januari 1996, tussen de gemiddelde prijzen voor kringlooppapier, zoals maandelijks vastgesteld door de marktonderzoeker Europäischer Wirtschaftsdienst GmbH (Euwid), en de vraagprijzen van GAV. Uit dit verslag bleek, dat GAV op geen enkel tijdstip de door Euwid, vastgestelde prijzen had onderboden. De aan de Commissie overgelegde uittreksels uit contracten tussen GAV en enkele klanten bevestigden de bevindingen van de adviseur: er was telkens overeengekomen dat de prijzen voor kringlooppapier bij elke levering zouden worden vastgesteld volgens de dan geldende prijsindex van Euwid.

De kaderovereenkomst tussen de stad Aken en GAV met betrekking tot de respectieve taken en plichten bewees, dat elke uitbetaling door de stad Aken door controles door verschillende, onderling onafhankelijke controleurs werd voorafgegaan. De notulen van de bijeenkomst van de Commissie Jeugdzorg van 3 september 1991, bij wijze van voorbeeld van de uitgeoefende controles overgelegd, bevestigde dat die controles daadwerkelijk hadden plaatsgevonden en dat de onderneming alle economische gegevens in overeenstemming met de kaderovereenkomst had verstrekt.

De afschriften van twee administratieve beschikkingen van 24 februari 1993 en 3 september 1993, waarbij GAV bij uitzondering en als overgangsmaatregel werd toegestaan, haar activiteiten tot de bouw van de nieuwe hal in de oude bedrijfshal voort te zetten, bevestigden dat de productie in de oude hal niet aan de Duitse milieuvoorschriften voldeed (in het bijzonder inzake luchtvervuiling en geluidshinder). Uit een opzeggingsbrief van 27 december 1994 bleek bovendien dat de eigenaar van de oude hal de huurovereenkomst tegen einde 1995 wilde beëindigen en niet bereid was deze te verlengen.

V

In de procedure volgens artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag werd het door de Commissie bij de inleiding van de procedure ingenomen standpunt dat de maatregelen van de stad Aken en van de Regierungspräsident Köln als steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdag moeten worden aangemerkt, bevestigd.

Zoals reeds uiteengezet, heeft GAV overheidsgelden ontvangen ten bedrage van 3 183 832 DEM, waarvan 2,7 miljoen DEM investeringssubsidie in 1992 en 483 832 DEM jaarlijkse subsidies in 1992, 1993 en 1994 (de overeenkomst tussen de stad Aken en GAV voorzag vanaf 1995 niet meer in dergelijke subsidies).

De kwalificatie van deze betalingen als steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdag is niet uitgesloten doordat GAV huishoudelijk afval inzamelt. De Commissie heeft in het verleden het standpunt verdedigd (antwoord op schriftelijke vraag 2057/92) [1], dat stimulansen voor dit soort inzameling geen staatssteun vormen, zolang de secundaire grondstof tegen marktprijzen wordt aangeboden. Duitsland heeft bij de Commissie beklemtoond, en met verslagen aangetoond, dat tenminste 75 %

[1] PB C 47 van 18. 2. 1993, blz. 14.

van de werkzaamheden van GAV uit de inzameling van huishoudelijk afval bestaat. Hiermee is evenwel niet aangetoond, dat GAV een taak verricht die naar Duits recht gewoonlijk tot de gemeentelijke bevoegdheden behoort, noch dat hier geen mededinging bestaat. Integendeel, het inzamelen, sorteren en verkopen van herbruikbaar afval is sedert de invoering van het Duale System in particuliere handen. In dit systeem zijn tal van ondernemingen werkzaam, die elkaar ook beconcurreren. Het kan daarbij om grensoverschrijdende mededeling gaan, namelijk wanneer de begunstigde onderneming niet ver van de grens met andere lidstaten is gevestigd. Bijgevolg kunnen betalingen aan dergelijke ondernemingen staatssteun zijn die de mededinging vervalst in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag en die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Bovendien werden de betalingen aan GAV niet als prikkel voor gescheiden inzameling van herbruikbaar afval toegekend, maar om de tewerkstelling bij GAV van moeilijk plaatsbare werklozen te stimuleren.

Ook het feit dat GAV eigendom is van Sozialwerk Aachener Christen e. V., die evenmin een winstoogmerk heeft, is voor de beoordeling van de gevolgen van de steun voor het handelsverkeer en de mededinging niet relevant, zolang GAV op de afvalmarkt concurreert met ondernemingen die wel winst nastreven. Het argument dat met de steun enkel extra kosten worden vergoed, doet niets af aan het steunkarakter, maar moet wel in aanmerking worden genomen bij de beoordeling of de steun voor een van de afwijkingen van artikel 92, lid 3, van het EG-Verdrag in aanmerking komt.

Noch de investeringssubsidie van 2,7 miljoen DEM noch de jaarlijkse subsidies aan GAV tussen 1992 en 1994 werden overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag vooraf aangemeld, hoewel zij niet berusten op een goedgekeurde steunregeling. De steun werd bijgevolg onwettig toegekend.

Zowel de investeringssubsidie als de jaarlijkse subsidies zouden echter voor de afwijkingen van artikel 92 van het EG-Verdrag respectievelijk artikel 61 van de EER-Overeenkomst in aanmerking kunnen komen.

De in artikel 92, lid 2, van het EG-Verdrag vastgelegde afwijkingsbepalingen zijn, gelet op de kenmerken van de steunmaatregelen en daar niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van deze afwijkingsbepalingen, in dit geval evenwel niet van toepassing.

Voorts ligt de stad Aken niet in een gebied dat volgens artikel 92, lid 3, onder a) of c), van het EG-Verdrag voor regionale steun in aanmerking komt.

Echter gelet op het sociale aspect van de jaarlijkse subsidies — betaald opdat GAV benadeelde personen zou kunnen aanstellen en opleiden —, op de betekenis die de in het kader van een herstructureringsplan gebouwde nieuwe hal heeft voor de voortzetting van de sociale activiteiten van GAV, en op het feit dat de steun niet voor agressief marktgedrag is misbruikt, is de Commissie tot de conclusie gekomen, dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig zijn veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Om deze redenen en op grond van de hierna volgende overwegingen in verband met de communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun ([1]) en de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([2]), oordeelt de Commissie dat de steun onder de afwijking van artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag valt en als steun ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid kan worden beschouwd.

De jaarlijkse subsidies (totaal 0,48 miljoen DEM — inmiddels beëindigd)

Als onderneming in de sector afvalrecyclage concurreert GAV weliswaar met andere ondernemingen, doch haar taak omvat meer dan deze economische activiteiten. Zo moet zij gehandicapte personen en langdurig werklozen tijdelijk aanstellen en opleiden. Voor de betrokkenen houdt dit een dubbel voordeel in. In de eerste plaats hebben zij werk, althans voor een bepaalde tijd, en vervolgens kan de gespecialiseerde opleiding bij GAV hun kansen vergroten werk te vinden op de „normale" arbeidsmarkt, waarvan zij anders waarschijnlijk voorgoed zouden zijn uitgesloten. Hierdoor beantwoorden de werkzaamheden van GAV aan de aanbevelingen van de Europese Raad van Cannes volgens welke de versterking van de maatregelen ter bevordering van de tewerkstelling van kansarme groepen, zoals langdurig werklozen, jongeren en oudere werknemers, voorrang moeten krijgen.

Bovendien zijn de werkzaamheden van GAV niet in strijd met de communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun, die in punt 13 uitdrukkelijk vastleggen, dat de Commissie steeds een positieve houding heeft aangenomen ten aanzien van werkgelegenheidssteun, met name wanneer deze erop gericht was bedrijven ertoe aan te zetten nieuwe arbeidsplaatsen te scheppen of personen in dienst te nemen die bijzondere moeilijkheden hebben om tot de arbeidsmarkt toe te treden. De jaarlijkse subsidies aan GAV van 1992 tot 1994 moesten een prikkel zijn om in plaats van „normale" werkzoekenden kansarmen aan te stellen; aangezien GAV op grond van haar statuten reeds verplicht is deze categorie personen te werk te stellen, is bovengenoemde bepaling mogelijk niet van toepassing op de jaarlijkse subsidies. Bovendien dragen deze niet direct bij tot de schepping van langdurige werk-

([1]) PB C 334 van 12. 12. 1995, blz. 4.
([2]) PB C 368 van 23. 12. 1994, blz. 12.

gelegenheid voor deze personen. Zoals uit punt 21 van de richtsnoeren is af te leiden, is in geval van aanwerving van benadeelde personen langdurige aanwerving en het scheppen van werkgelegenheid geen vereiste, wanneer de tijdelijke aanwerving — zoals bij GAV — vrijwillig wordt beëindigd; de ratio van punt 13 is, te verhinderen dat een onderneming stelselmatig benadeelde personen op basis van tijdelijke contracten aanwerft, ze na afloop van deze contracten ontslaat en dan andere benadeelde personen ook voor een bepaalde tijd met nieuwe steun aanwerft. Een dergelijke werkwijze zou duidelijk misbruik van werkgelegenheidssteun zijn en zou in plaats van arbeidsplaatsen voor benadeelde personen te scheppen, dezelfde werking hebben als bedrijfssteun voor de betrokken onderneming. Zoals reeds uiteengezet, is in het geval van GAV een dergelijk risico uitgesloten alleen al door haar doelstelling, te weten het bijdragen tot de opheffing van de tewerkstellingsproblemen van benadeelde personen (tussen 1987 en 1995 heeft zij 440 personen tewerkgesteld en opgeleid). De activiteiten van GAV kunnen dan ook zonder meer worden aangemerkt als verenigbaar met de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun.

Bovendien zijn er geen aanwijzingen voor, dat GAV de steun zou kunnen misbruiken om de prijzen te onderbieden. De Duitse autoriteiten hebben duidelijk aangetoond, dat zulks gezien de controles op de activiteiten van GAV uitgesloten is. De overeenkomst tussen de stad Aken en GAV bepaalt dat de Dienst Jeugdzorg, een onafhankelijk adviseur en de accountantsdienst op de besteding van de steunbedragen toezien. Blijkens de door Duitsland overgelegde stukken vinden deze controles ook werkelijk plaats.

Bovendien blijkt uit het door een onafhankelijke adviseur in november 1994 opgestelde verslag, dat de jaarlijkse subsidies niet alleen beperkt van omvang waren, maar ook van jaar tot jaar zodanig afnamen, dat de economische nadelen die voor GAV uit haar bijzondere sociale opdracht voortvloeiden, uiteindelijk zelfs 124 000 DEM hoger lagen dan de openbare middelen die zij ter vergoeding daarvoor ontving. Bovendien bleek uit de beide aan de Commissie overgelegde verslagen van onafhankelijke adviseurs van november 1994 en maart 1996, dat de prijzen van GAV niet onder de gemiddelde marktprijzen lagen, maar integendeel in de meeste gevallen hoger waren.

Gelet op de sociale gevolgen van de steun, die GAV in staat moest stellen, haar bijzondere sociale taken te vervullen, en op de omstandigheid dat deze steun niet voor een agressief marktgedrag is gebruikt, kan worden geconcludeerd dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, en dat de uitzonderingsbepaling van artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag op de jaarlijkse subsidies kan worden toegepast.

De investeringssubsidie

Terzake van de in 1992 voor de bouw van een nieuwe bedrijfshal toegekende investeringssubsidie van 2,7 miljoen DEM moet allereerst worden opgemerkt, dat deze niet direct bedoeld was als vergoeding voor de sociale extra kosten die voor GAV uit haar bijzondere taak van tewerkstelling en opleiding van benadeelde personen voortvloeien.

In de procedure van artikel 93, lid 2, is evenwel gebleken dat voor de toekenning van de subsidie een hele reeks redenen zijn, waaronder de geslaagde uitvoering van het besluit van de stad Aken om, ter vermindering van de jaarlijkse tekorten van GAV, de onderneming in het nieuwe afvalsysteem van de stad te integreren, zodat zij haar sociale activiteiten kan blijven voortzetten. De investeringssubsidie zou daarom op grond van de afwijkingsregeling van artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag in verbinding met de „communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden" kunnen worden goedgekeurd, echter mits aan de voorwaarden van deze kaderregeling in het geval van GAV wordt voldaan.

In 1992 kon GAV zeker als onderneming in moeilijkheden in de zin van de kaderregeling worden aangemerkt, daar zij toen te grote schulden had en onder normale omstandigheden het faillissement had moeten aanvragen. De overgedragen verliezen lagen volgens de balans van 1992 20 000 DEM hoger als het eigen vermogen en GAV had geen andere vermogensbestanddelen als zekerheid te bieden. In een dergelijke situatie zou een particuliere bank GAV geen krediet hebben toegekend waarmee zij de bouw van de hal had kunnen financieren en haar sociale activiteiten — tewerkstelling en verdere opleiding van benadeelde personen — had kunnen voortzetten.

De bouw van de nieuwe hal was volstrekt nodig om GAV in het DSD te integreren: een door een onafhankelijk adviseur voorgesteld en door de stad Aken goedgekeurd plan, om de enorme tekorten terug te brengen, die de onderneming had opgestapeld toen zij nog uitsluitend in de gemeentelijke afvalverwijdering van de stad Aken werkzaam was.

De aan de Commissie overlegde geconsolideerde jaarrekeningen tonen aan, dat de nagestreefde vermindering van de tekorten en de hiermee samenhangende verbetering van de levensvatbaarheid van GAV konden worden verwezenlijkt. De overgedragen verliezen van de onderneming, die in 1992 nog 370 000 DEM bedroegen, konden dankzij bescheiden jaarwinsten tot 42 400 DEM worden teruggebracht.

Bovendien werd in de loop van de procedure van artikel 93, lid 2, duidelijk dat de ondersteuning met overheidsmiddelen van de bouw van de nieuwe bedrijfshal een „conditio sine qua non" was voor de nieuwe opzet om de onderneming in het afvalsysteem van de stad Aken op te nemen en dus voor de voortzetting van haar sociale activiteiten.

De oude sorteerhal was namelijk gehuurd en de huurovereenkomst was door de eigenaar opgezegd. GAV had haar werkzaamheden moeten staken wanneer er geen nieuwe bedrijfshal kon worden gebouwd.

De Duitse autoriteiten hebben voorts aangetoond, dat de bouw van de nieuwe bedrijfshal noodzakelijk was om de activiteiten van GAV in overeenstemming te brengen met de Duitse milieuvoorschriften, inzonderheid inzake lucht- en watervervuiling en geluidshinder. Aangezien de productie in de oude hal niet aan de milieuvoorschriften voldeed, waren de administratieve beschikkingen waarbij GAV de uitoefening van haar activiteiten in de oude werd toegestaan, slechts voorlopig en tijdelijk. De in de nieuwe hal bereikte normen gaan zelfs verder dan de in de voorschriften vastgelegde normen.

Bovendien blijkt uit de beschikking van de Regierungspräsident Köln duidelijk dat een nauw verband bestaat tussen de toekenning van de investeringssubsidie en de sociale activiteiten van GAV: de toekenning was aan de voorwaarde gebonden, dat GAV nog minstens 25 jaar benadeelde personen zou blijven tewerkstellen. Zo niet, moet zij de subsidie terugbetalen.

Voorts is GAV, gelet op haar balans, omzet en aantal werknemers (schommelend tussen 40 en 60) zeer goed vergelijkbaar met een kleine onderneming in de zin van de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor het midden- en kleinbedrijf. Daarenboven bedroeg het aandeel van GAV in de Duitse markt voor recycleerbaar afval in 1993 slechts 0,004 % en was het aandeel in de totale Gemeenschapsmarkt bijgevolg nog aanzienlijk minder.

Bovendien mag niet worden vergeten, dat GAV zelf een wezenlijke bijdrage aan de bouw van de hal en dus aan de herstructurering van haar werkzaamheden heeft geleverd doordat zij 1,3 miljoen DEM aan eigen middelen voor de investering van in totaal 4 miljoen DEM heeft uitgetrokken.

Tenslotte zij er andermaal op gewezen, dat de Duitse autoriteiten hebben aangetoond, dat GAV zich niet agressief op de markt heeft gedragen en de ontvangen steun niet voor dergelijk gedrag heeft misbruikt.

Gelet op deze argumenten en inzonderheid op de betekenis van de nieuwe hal voor de voortzetting van de sociale taken van GAV kan worden geconcludeerd, dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad en dat de investeringssubsidie van de Regierungspräsident Köln kan vallen onder de uitzonderingsbepaling van artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag in verbinding met de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden.

VI

Daar GAV slechts een beperkt marktaandeel heeft en, zoals aangetoond, geen agressief marktgedrag aan de dag heeft gelegd, en aangezien bovengenoemde argumenten vóór de steun opwegen tegen de nadelen voor de gemeenschappelijke markt, kan de steun aan GAV worden goedgekeurd. Bovendien zou de Commissie met een afwijzende beschikking tegen haar eigen beleid ter bevordering van de werkgelegenheid voor benadeelde personen ingaan. De goedkeuring van de steun moet echter aan de voorwaarde worden gebonden, dat Duitsland ook in de toekomst passende maatregelen treft om het marktgedrag van GAV, en met name haar prijsbeleid, te controleren.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De jaarlijkse subsidies van in totaal 0,48 miljoen DEM in de periode 1992-1994 en de investeringssubsidie van 2,7 miljoen DEM die de onderneming Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH (GAV) van de stad Aken respectievelijk de Regierungspräsident Köln heeft ontvangen, zijn onwettige steunmaatregelen in de zin van artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag, omdat zij niet vooraf bij de Commissie zijn aangemeld.

De in de eerste alinea genoemde steunmaatregelen zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, op voorwaarde dat Duitsland passende maatregelen blijft treffen om het marktgedrag van GAV, en met name haar prijsbeleid, te controleren, en deze steunmaatregelen ertoe strekken de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, zonder daardoor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Artikel 2

Duitsland stelt de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking in kennis van de maatregelen die genomen zijn om hieraan te voldoen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 16 september 1997.

Voor de Commissie
Karel VAN MIERT
Lid van de Commissie