KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 16. september 1997

om statsstøtte til virksomheden Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH

(meddelt under nummer K(1997) 2903)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(98/353/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have givet de interesserede parter lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til EF-traktatens artikel 93, og

ud fra følgende betragtninger:

I

Den 15. december 1995 indledte Kommissionen som følge af flere klager proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, med hensyn til støtte til virksomheden Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH (GAV) i Aachen. GAV er et ikke-kommercielt foretagende, som drives af Sozialwerk Aachener Christen e.V. Virksomheden opererer på markedet for affald, hvor den som led i »totrinssystemet« (DSD) står for indsamling og sortering af genbrugsaffald samt videresalg heraf som sekundære råmaterialer. GAV konkurrerer i denne sektor med kommercielle private foretagender. Ifølge disse har virksomheden ført sig aggressivt frem på markedet, og de har derfor indgivet klage til Kommissionen.

GAV har normalt 40-60 personer ansat, hvoraf 25 % er handicappede og 50% tilhører gruppen af langtidsledige, som har vanskeligt ved at få arbejde. Med disse vanskeligt stillede personer, som ikke udvælges af GAV selv, men af det lokale social- og arbejdsformidlingskontor, indgås der tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. Formålet med at ansætte disse personer hos GAV er at uddanne og derefter igen at integrere dem på det »normale« arbejdsmarked. For at kunne udføre denne særlige aktivitet i form af uddannelse og reintegrering af vanskeligt stillede personer har GAV derudover ansat faguddannede medarbejdere (socialarbejdere, pædagoger) til at støtte dem. I perioden 1987-1995 har GAV ansat og uddannet i alt 440 personer på basis af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. I 1993 havde GAV en omsætning på 2,8 mio. DEM, svarende til 0,004 % af det samlede tyske marked med en omsætning på i alt 75 mio. DEM. I 1994 havde GAV en omsætning på 3,6 mio. DEM, og i 1995 var omsætningen på 4,1 mio. DEM. Virksomhedens balance var i 1995 på 4,7 mio. DEM.

Indtil 1992 varetog GAV udelukkende indsamling af genbrugsaffald for byen Aachen — det var på dette tidspunkt en ren kommunal opgave — og modtog en omkostningsgodtgørelse fra denne for denne aktivitet. Da GAV havde betydelige underskud, besluttede byen Aachen at integrere virksomheden i den nye kommunale affaldshåndteringsplan. Byen Aachens beslutning blev truffet på grundlag af konklusionerne og anbefalingerne fra en uafhængig konsulent, som årligt skulle forelægge byen Aachen rapporter om GAV's økonomiske situation og i givet fald komme med anbefalinger med hensyn til, hvordan rentabiliteten kunne forbedres og byen Aachens finansielle støtte til GAV dermed reduceres. Konsulenten anbefalede i sin rapport for 1992, at GAV's aktiviteter skulle integreres i »totrinssystemet« (DSD), der er et ikke-statsligt støttet privat system til indsamling af emballageaffald, som er baseret på en aftale mellem talrige

erhvervsvirksomheder, der konkurrerer med hinanden. I denne forbindelse var GAV forpligtet til at stå for indsamlingen, sorteringen og videresalget af alle former for genbrugeligt affald i byen Aachen. Da aftalen i forbindelse med den sorteringshal, som GAV oprindeligt havde lejet, var blevet opsagt af udlejeren, forpligtede GAV sig til for at kunne udføre denne aktivitet at opføre en ny sorteringshal på en af byen Aachens grunde, som virksomheden havde erhvervet bebyggelsesret til. Den årlige forpagtningsafgift udgør for øjeblikket 118 000 DEM.

Da GAV på grund af sin vanskelige finansielle situation ikke var i stand til at finansiere den nye sorteringshal af egne midler (de samlede investeringsomkostninger beløb sig til ca. 4 mio. DEM), modtog virksomheden et engangstilskud fra Regierungspräsident Köln. Ifølge den administrative afgørelse var ydelsen af støtten dog betinget af, at virksomheden udelukkende anvender hallen til sortering af genbrugsaffald og fortsat ansætter vanskeligt stillede personer i mindst 25 år. Såfremt GAV ikke opfylder denne betingelse, vil virksomheden straks skulle tilbagebetale støtten.

Endvidere ydede byen Aachen GAV årlige tilskud til motivationsfremmende foranstaltninger for de ansatte (Zuschuß zu arbeitsmotivierenden Maßnahmen). Ifølge aftalen mellem byen Aachen og GAV udgjorde det finansielle bidrag en udbetaling på højst 240 000 DEM i 1992 plus et tilskud, som ville være nødvendigt til at dække forpagtningsafgiften fuldt ud. For 1993 var det fastsat, at de samlede udbetalinger inklusive et tilskud til forpagtningsafgiften ikke skulle overskride 240 000 DEM. Ifølge aftalen skulle tilskuddet fra og med 1994 nedsættes til et beløb, som maksimalt måtte svare til den årlige forpagtningsafgift. GAV har i henhold til aftalen modtaget følgende beløb fra byen Aachen:

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

Selv om der ikke lå nogen godkendte støtteordninger til grund for disse beløb, blev hverken tilskuddet til opførelse af den nye sorteringshal eller tilskuddene fra byen Aachen anmeldt til Kommissionen, da myndighederne i både Aachen og Köln mente, at disse midler ikke udgjorde statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1. To synspunkter blev lagt til grund for myndighedernes holdning. For det første, at GAV ikke er et kommercielt drevet foretagende, men virker i offentlighedens interesse. For det andet, at de midler, som GAV modtog, udelukkende skulle opveje de ekstraomkostninger, som virksomheden pådrog sig ved at ansætte, uddanne og støtte unge arbejdsløse og vanskeligt stillede personer. På den anden side erkendte myndighederne, at GAV konkurrerede med andre virksomheder. De anførte endvidere, at de førte tilsyn med GAV, samt at virksomheden ikke havde ført sig aggressivt frem på markedet.

GAV's konkurrenter, som havde indgivet klage til Kommissionen, anmodede samtidig om foreløbige forholdsregler ved tyske forvaltningsdomstole med hensyn til beslutningen fra Regierungspräsident Köln om at støtte opførelsen af den nye sorteringshal. De begrundede deres anmodninger med, at der angiveligt var tale om en overtrædelse af den tyske konkurrenceret samt EF-traktatens artikel 92 og 93. Derfor forsøgte de hos to forvaltningsretlige instanser at få udbetalingerne standset øjeblikkeligt, men begge instanser afviste imidlertid deres anmodning. Begge instanser fastslog, at konkurrenterne i modsætning til GAV opnåede store fortjenester, samt at GAV i tilfælde af foreløbige forholdsregler til fordel for konkurrenterne måtte indgive konkursbegæring. Endvidere nærede begge domstole tvivl om, hvorvidt foranstaltningerne til fordel for GAV var støtte efter EF-traktatens artikel 92. Endelig fastslog de, at konkurrenterne ikke kunne dokumentere, at GAV havde ført sig aggressivt frem på markedet.

Ved vurderingen af den finansielle støtte til GAV nåede Kommissionen frem til den konklusion, at foranstaltningerne måtte betragtes som anmeldelsespligtig støtte i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 1. Desuden nærede den betydelig tvivl om, hvorvidt de opfyldte kriterierne i undtagelsesbestemmelserne i EF-traktatens artikel 92, stk. 2 og 3. På denne baggrund besluttede den at indlede proceduren.

II

Ved skrivelse af 2. april 1996 fremsendte de tyske myndigheder deres bemærkninger til Kommissionens beslutning om at indlede proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, med hensyn til støtten til GAV.

Heri gentog de, at de var af den opfattelse, at foranstaltningerne ikke er statsstøtte, da 75 % af GAV's aktiviteter består i indsamling af husholdningsaffald. De nævnte også, at Kommissionen jo tidligere havde anført, at foranstaltninger, der fremmer disse indsamlinger, ikke udgør statsstøtte, så længe de sekundære råmaterialer blev tilbudt til markedspriser.

Derudover var der i forbindelse med de midler, som GAV modtog, efter de tyske myndigheders opfattelse ikke tale om støtte, da GAV ikke er et kommercielt drevet foretagende og som følge af denne status ikke kan sammenlignes med »normale« virksomheder på det samme marked.

I denne forbindelse anførte de igen, at GAV's hovedaktivitet ikke er aktiviteten på markedet for genbrugsaffald i konkurrence med andre virksomheder inden for denne sektor, men derimod at uddanne vanskeligt stillede personer. Disse personer, som ellers ville være udelukket fra det »normale« arbejdsmarked, kunne langt bedre integreres på dette marked efter deres tidsbegrænsede kontrakt med GAV og havde derfor ikke behov for yderligere finansiel støtte fra staten. De årlige tilskud fra byen

Aachen opvejede udelukkende de ekstraomkostninger, som GAV pådrog sig som følge af sin særstatus som ikke-kommerciel virksomhed samt målsætningen om uddannelse af vanskeligt stillede personer.

De tyske myndigheder understregede desuden, at der er sikkerhed for, at de årlige tilskud ikke gør det muligt for GAV at underbyde priserne for slutprodukterne. Ifølge aftalen mellem byen Aachen og GAV skal der inden enhver udbetaling fra byen foretages en kontrol på forskellige niveauer af indbyrdes uafhængige instanser. Herefter ydes støtten hvert år under forudsætning af, at:

— GAV ansætter en uafhængig revisor, som løbende aflægger rapport om virksomhedens finansielle perspektiver

— det kommunale Rechnungsprüfungsamt til stadighed har indsigt i virksomhedens regnskaber og kan gennemføre effektive kontrolforanstaltninger

— byen Aachens Jugendhilfeausschuß regelmæssigt modtager rapporter om GAV's økonomiske situation og anvendelsen af det modtagne tilskud.

Denne kontrol, der finder sted inden enhver udbetaling, udelukker efter de tyske myndigheders opfattelse, at GAV kan misbruge sin stilling til at føre sig aggressivt frem på markedet.

For så vidt angår investeringstilskuddet på 2,7 mio. DEM, som Regierungspräsident Köln ydede til opførelse af den nye sorteringshal, anførte de tyske myndigheder, at opførelsen af denne hal ikke kun var blevet nødvendig, fordi ejeren af den gamle, lejede hal havde opsagt kontrakten, men også fordi den gamle hal ikke opfyldte kravene i de tyske miljøbeskyttelsesbestemmelser, bl.a. med hensyn til luft- og vandforurening samt støjbegrænsning. Da den gamle hal ikke opfyldte disse miljøbeskyttelseskrav, var GAV's officielle tilladelse til at udføre sine aktiviteter i den pågældende hal midlertidig og tidsbegrænset. Flytningen til en ny hal var derfor af afgørende betydning for virksomheden, som på grund af sin vanskelige økonomiske situation imidlertid ikke kunne finansiere nyopførelsen af egne midler. I denne forbindelse gentog de tyske myndigheder, at i henhold til den administrative afgørelse er ydelsen af investeringstilskuddet betinget af, at GAV udelukkende anvender hallen til sortering af genbrugsaffald og fortsat ansætter vanskeligt stillede personer i mindst 25 år. Såfremt GAV ikke opfylder denne betingelse, vil virksomheden straks skulle tilbagebetale støtten.

Endelig anførte de tyske myndigheder, at alle foranstaltninger til fordel for GAV var i overensstemmelse med den femte henstilling fra Det Europæiske Råd i Essen, da GAV's aktiviteter udelukkende støtter (re)integrationen af vanskeligt stillede personer på arbejdsmarkedet, samt at GAV ikke ville være i stand til at gennemføre disse aktiviteter uden statslige midler.

III

Ved skrivelse af 10. juli 1996 tilsendte Kommissionen Tyskland de bemærkninger fra andre interesserede parter, som var modtaget på grundlag af meddelelsen [1] om procedurens indledning, nemlig fra en advokat, som repræsenterede en regional tysk konkurrent, og fra den tyske sammenslutning »Sekundärrohstoffe und Entsorgung«. Advokaten, som repræsenterede den regionale tyske konkurrent, tilsluttede sig udtrykkeligt Kommissionens opfattelse, hvorefter foranstaltningerne til fordel for GAV måtte anses for at være støtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1. Efter advokatens opfattelse kunne ingen af undtagelserne i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, bringes i anvendelse. Derfor skulle støtten straks kræves tilbagebetalt.

For så vidt angår de årlige tilskud fra byen Aachen, erkendte advokaten, at GAV som følge af sin særstatus pådrager sig højere omkostninger end en almindelig virksomhed, hvorfor en vis kompensation for disse ekstraomkostninger kunne være berettiget. Tilskuddene fra byen Aachen oversteg dog en ren kompensation og ville gøre det muligt for GAV at anvende disse midler til sin forretningsmæssige drift og til at føre sig aggressivt frem på markedet. På baggrund heraf var hans klient, som ikke modtog støtte, ikke længere konkurrencedygtig og mistede kunder. I denne forbindelse bestred advokaten også udtrykkeligt, at forvaltningen i byen Aachen førte en effektiv kontrol med GAV's prispolitik.

Med hensyn til investeringstilskuddet fra Regierungspräsident Köln betvivlede advokaten enhver forbindelse mellem dette tilskud og en kompensation for de ekstraomkostninger, som GAV pådrager sig. Opførelsen af en ny hal gjorde det efter hans opfattelse endog muligt for GAV at udvide aktiviteterne og dermed intensivere konkurrencen med andre virksomheder i genbrugssektoren, som ikke modtager nogen offentlige midler. Derfor resulterer støtten i forbindelse med opførelsen af den nye hal også i en uacceptabel konkurrencefordrejning.

Den tyske sammenslutning »Sekundärrohstoffe und Entsorgung« var enig med advokaten i, at tilskuddene fra byen Aachen mere end opvejer GAV's økonomiske ulemper. Sammenslutningen bestred også, at der var en forbindelse mellem investeringstilskuddet fra Regierungspräsident Köln og de ekstraomkostninger, som GAV måtte

[1] EFT C 144 af 16. 5. 1996, s. 9.

afholde. GAV havde efter sammenslutningens opfattelse modtaget flere offentlige midler end nødvendigt som kompensation for virksomhedens ulemper og havde derved fået mulighed for at føre sig aggressivt frem på markedet og at fordreje konkurrencen. Denne adfærd var ikke berettiget i henhold til fællesskabsbestemmelserne om statsstøtte. Følgelig skulle støtten kræves tilbagebetalt.

IV

Ved skrivelse af 29. august 1996 fremsendte Tyskland sit svar på bemærkningerne fra andre interesserede parter. På særlig anmodning fremsat af Kommissionen i skrivelse af 28. oktober 1996 og under et møde den 15. april 1997 blev svaret suppleret ved to skrivelser af 11. december 1996 og 7. juli 1997. Disse skrivelser var vedlagt mange bilag som dokumentation for GAV's særstatus, prispolitik og den kontrol, som myndighederne udøvede, samt nødvendigheden af, at der blev ydet statsstøtte til opførelsen af sorteringshallen.

Det fremgik af virksomhedens balancer for perioden 1990-1995, at virksomheden i 1990 havde en egenkapital på 350 000 DEM, medens et underskud på 370 000 DEM var blevet fremført. Dette fremførte underskud kunne nedbringes takket være beskedne balanceoverskud i løbet af den pågældende periode, men udgjorde i slutningen af 1995 stadig 42 400 DEM.

En udførlig navneliste dokumenterede, at GAV i perioden 1987-1995 havde ansat og uddannet 440 personer.

En rapport, som var blevet udarbejdet i november 1994 af en uafhængig konsulent, indeholdt bl.a. en sammenligning mellem de offentlige midler og de ekstraomkostninger, som GAV havde pådraget sig på grund af ansættelse og uddannelse af vanskeligt stillede personer i perioden 1991-1995. Ifølge denne sammenligning oversteg de offentlige midler GAV's økonomiske ulemper i 1991 — dvs. det sidste år, hvor GAV udelukkende varetog affaldshåndteringen for byen Aachen og derfor udførte en ren kommunal opgave — med 700 000 DEM, men at dette overskud løbende blev reduceret så meget, at de økonomiske ulemper allerede i 1994 oversteg de offentlige tilskud med 124 000 DEM. For 1995 blev det endog anslået, at de økonomiske ulemper ville være 393 000 DEM højere end de offentlige tilskud.

En anden rapport, der blev udarbejdet af en uafhængig konsulent i marts 1996, indeholdt en sammenligning mellem de gennemsnitspriser for genbrugspapir, som hver måned beregnes af den uafhængige markedsanalysevirksomhed Europäischer Wirtschaftsdienst GmbH (EUWID), og de priser, som GAV forlangte mellem februar 1994 og januar 1996. Ifølge de tal, der er indeholdt i denne rapport, har GAV på intet tidspunkt underbudt de priser, som EUWID angav. Kommissionen har ligeledes fået forelagt uddrag af kontrakter mellem GAV og nogle af virksomhedens kunder, og disse uddrag bekræfter konsulentens konklusioner, da det til enhver tid har været aftalt, at priserne for hver leverance af genbrugspapir rettede sig efter det EUWID-prisindeks, som var gældende på leveringstidspunktet.

En kopi af rammeaftalen mellem byen Aachen og GAV vedrørende begge parters opgaver og pligter dokumenterede, at der forud for enhver udbetaling fra byen Aachen finder en kontrol sted, som gennemføres på flere niveauer af indbyrdes uafhængige kontrolinstanser. Af det referat fra mødet i Jugendhilfeausschuß den 3. september 1991, som blev forelagt som eksempel på kontrollens gennemførelse, fremgik det, at der rent faktisk havde fundet en sådan kontrol sted, samt at virksomheden havde forelagt alle økonomiske oplysninger i overensstemmelse med rammeaftalen.

Kopierne af to administrative afgørelser af 24. februar 1993 og 3. september 1993, i henhold til hvilke GAV undtagelsesvis og midlertidigt fik tilladelse til at videreføre sine aktiviteter i den gamle sorteringshal indtil opførelsen af en ny hal, bekræftede, at produktionen i den gamle hal ikke var i overensstemmelse med de tyske miljøbeskyttelsesbestemmelser (bl.a. vedrørende luftforurening og støjbegrænsning). En kopi af opsigelsen af 27. december 1994 dokumenterede endvidere, at ejeren af den gamle hal ønskede at bringe lejemålet til ophør ved udgangen af 1995 og ikke var rede til at forlænge kontrakten ud over dette tidspunkt.

V

I løbet af proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, styrkedes det standpunkt, som Kommissionen havde ved procedurens indledning, nemlig at de foranstaltninger, som byen Aachen og Regierungspräsident Köln havde truffet, må betragtes som statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1.

Som ovenfor anført har det offentlige ydet tilskud til GAV på i alt 3 183 832 DEM, heraf 2,7 mio. DEM som investeringstilskud i 1992 og 483 832 DEM i form af årlige tilskud i årene 1992, 1993 og 1994 (aftalen mellem byen Aachen og GAV indeholdt ikke disse tilskud fra og med 1995).

Det er ikke udelukket at betragte disse tilskud som støtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1, på grund af den omstændighed, at GAV indsamler husholdningsaffald. Kommissionen har ganske vist tidligere anført (svar på skriftlig forespørgsel nr. 2057/92) [1], at foranstaltninger, der fremmer disse indsamlinger, ikke udgør statsstøtte, så længe de sekundære råmaterialer tilbydes til markedspris. Tyskland har over for Kommissionen understreget og på grundlag af rapporter dokumenteret, at mindst 75 % af

[1] EFT C 47 af 18. 2. 1993, s. 14.

GAV's aktiviteter vedrører indsamling af husholdningsaffald. Dermed blev det imidlertid hverken dokumenteret, at GAV hermed udfører en opgave, som efter tysk ret sædvanligvis er de kommunale myndigheders opgave, eller at der her ikke eksisterer konkurrence. Tværtimod har indsamlingen, sorteringen og videresalget af genbrugeligt affald henhørt under den private sektor siden indførelsen af »totrinssystemet«. Dette system involverer mange virksomheder, som konkurrerer med hinanden. Der kan i den forbindelse meget vel være tale om grænseoverskridende konkurrence, især hvis den begunstigede virksomhed er beliggende nær grænsen til andre medlemsstater. Støtte, der ydes til en sådan virksomhed, kan derfor være statsstøtte, som kan fordreje konkurrencevilkårene efter traktatens artikel 92, stk. 1, og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Endvidere kan det fastslås, at tilskuddene til GAV ikke blev ydet som foranstaltninger, der skulle fremme separat indsamling af genbrugsaffald, men derimod til støtte for GAV's ansættelse af ledige, som havde vanskeligt ved at få arbejde.

Den omstændighed, at GAV ejes af Sozialwerk Aachener Christen e.V., og lige så lidt som sin ejer er et kommercielt foretagende, er irrelevant i forbindelse med vurderingen af, hvorledes støtten påvirker samhandelen og konkurrencen, så længe GAV konkurrerer med kommercielle virksomheder på affaldsmarkedet. Argumentet om, at støtten blot skal opveje ekstraomkostninger, ændrer heller ikke det forhold, at der er tale om støtte, men argumentet bør tages i betragtning i forbindelse med undersøgelsen af, om støtten kan være omfattet af undtagelserne i EF-traktatens artikel 92, stk. 3.

Hverken det investeringstilskud på 2,7 mio. DEM eller de årlige tilskud, som GAV modtog i perioden 1992-1994, er blevet forudgående anmeldt efter EF-traktatens artike1 93, stk. 3, selv om de ikke var baseret på nogen godkendte støtteordninger. Støtten er derfor blevet ydet ulovligt.

Både investeringstilskuddet og de årlige tilskud kunne imidlertid komme i betragtning i forbindelse med undtagelserne i henholdsvis EF-traktatens artikel 92 og EØS-aftalens artikel 61.

De undtagelser, der er nævnt i EF-traktatens artikel 92, stk. 2, kan imidlertid ikke finde anvendelse i det foreliggende tilfælde i betragtning af støttens karakteristika og den omstændighed, at de ikke opfylder betingelserne for at anvende disse undtagelser.

Det skal endvidere bemærkes, at byen Aachen ikke er beliggende i et område, der er berettiget til regionalstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) eller c).

Men under hensyntagen til såvel de sociale aspekter af de årlige tilskud, der blev udbetalt for at sætte GAV i stand til at ansætte og uddanne vanskeligt stillede personer, som betydningen af den nye hal — opført som led i gennemførelsen af en omstruktureringsplan — for videreførelsen af GAV's sociale aktiviteter og det forhold, at støtten ikke blev misbrugt til en aggressiv fremfærd på markedet, når Kommissionen frem til den konklusion, at samhandelsvilkårene ikke ændres på en måde, der strider mod den fælles interesse. Som følge heraf og på grundlag af nedenstående betragtninger sammenholdt med EF-retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte [1] og Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder [2] konkluderer Kommissionen, at støtten falder ind under undtagelsesbestemmelsen i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og kan godkendes som støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene.

De årlige tilskud på i alt 0,48 mio. DEM (udbetalingerne er i mellemtiden indstillet)

I denne forbindelse skal der tages hensyn til, at GAV som virksomhed inden for sektoren for genbrugsaffald ganske vist konkurrerer med andre virksomheder, men virksomhedens opgaver rækker ud over disse økonomiske aktiviteter. Virksomheden er f.eks. forpligtet til at ansætte og uddanne handicappede og langtidsledige i en tidsbegrænset periode. Dette giver de pågældende personer en dobbelt fordel. For det første finder de arbejde i det mindste i en vis periode, og for det andet kan den særlige uddannelse, som de gennemgår hos GAV, øge deres muligheder for at finde beskæftigelse på det »normale« arbejdsmarked, som de i modsat fald muligvis havde været udelukket fra for bestandig. GAV's aktivitet er derfor i overensstemmelse med henstillingerne fra Det Europæiske Råd i Cannes, hvor en styrkelse af foranstaltningerne til fremme af beskæftigelsen af vanskeligt stillede grupper, såsom langtidsledige, unge og ældre arbejdstagere, blev opstillet som et prioriteret mål.

GAV's aktiviteter er heller ikke i strid med EF-retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte, hvori det i punkt 13 udtrykkeligt er fastslået, at Kommissionen traditionelt har »været velvilligt indstillet over for beskæftigelsesstøtte, navnlig når denne skal få virksomhederne til at oprette arbejdspladser eller ansætte personer, der har særlig vanskeligt ved at komme ind på arbejdsmarkedet«. De årlige tilskud, som GAV modtog i perioden 1992-1994, skulle rent faktisk tilskynde virksomheden til at ansætte vanskeligt stillede i stedet for »normale« arbejdssøgende; men da virksomheden i henhold til sine vedtægter i forvejen er forpligtet til at ansætte sådanne personer, kan ovennævnte bestemmelse muligvis ikke finde anvendelse på de årlige tilskud. Endvidere bidrager de årlige tilskud ikke umiddelbart til at skabe varige arbejdspladser for disse personer. Men som det fremgår af punkt 21 i retningslinjerne, er der i forbindelse med ansættelse

[1] EFT C 334 af 12. 12. 1995, s. 4.
[2] EFT C 368 af 23. 12. 1994, s. 12.

af vanskeligt stillede ikke krav om en varig ansættelse og en nettojobskabelse, når den midlertidige ansættelse — som i GAV's tilfælde — bringes til ophør frivilligt; hovedformålet med bestemmelsen i punkt 13 er at forhindre, at en virksomhed systematisk ansætter vanskeligt stillede personer på grundlag af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, derpå afskediger disse efter udløbet af den tidsbegrænsede ansættelseskontrakt og derefter ved hjælp af yderligere støtte igen ansætter nye vanskeligt stillede personer på grundlag af tidsbegrænsede kontrakter. En sådan fremgangsmåde ville være et klart misbrug af beskæftigelsesstøtten og ville i stedet for at skabe arbejdspladser til vanskeligt stillede personer udelukkende virke som driftsstøtte til den pågældende virksomhed. Med hensyn til GAV's aktiviteter er det, som nævnt, allerede som følge af virksomhedens målsætning, at bidrage til at løse vanskeligt stillede personers beskæftigelsesproblemer (rent faktisk blev 440 personer også ansat og uddannet i perioden 1987-1995), udelukket, at der findes en sådan risiko. GAV's aktiviteter kan derfor absolut anses for at være forenelige med EF's retningslinjer for beskæftigelsesstøtte.

Endvidere tyder intet på, at GAV kunne misbruge støtten til at underbyde priserne på markedet. De tyske myndigheder har entydigt dokumenteret, at en sådan adfærd er udelukket som følge af proceduren til kontrol af GAV's aktiviteter. Ifølge aftalen mellem byen Aachen og GAV fører Jugendamt, en uafhængig konsulent og Rechnungsprüfungsamt tilsyn med støttens anvendelse. De dokumenter, som Tyskland har forelagt, beviser, at denne kontrol rent faktisk finder sted.

Endvidere viser den rapport, som blev udarbejdet af en uafhængig konsulent i november 1994, at størrelsen af de årlige tilskud ikke kun var begrænset, men også fra år til år faldt i et sådant omfang, at de økonomiske ulemper, som GAV pådrog sig som følge af virksomhedens særlige sociale opgaver, endog var 124 000 DEM højere end de offentlige midler, som GAV havde modtaget til opvejning heraf. I øvrigt fremgik det entydigt af de to rapporter fra uafhængige konsulenter fra november 1994 og marts 1996, som Kommissionen fik forelagt, at GAV's priser ikke lå under gennemsnitspriserne på markedet, men at de endog oversteg disse i de fleste tilfælde.

I betragtning af de sociale virkninger af støtten, som skulle gøre det muligt for GAV at udføre sine særlige sociale opgaver, og det forhold, at denne støtte på den anden side ikke er blevet misbrugt til en aggressiv fremfærd på markedet, kan det lægges til grund, at samhandelsvilkårene ikke ændres på en måde, der strider mod den fælles interesse, samt at undtagelserne i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan finde anvendelse på de årlige tilskud.

Investeringstilskuddet

Med hensyn til investeringstilskuddet på 2,7 mio. DEM, som blev givet i 1992 til opførelse af en ny sorteringshal, skal det i første række bemærkes, at det ikke umiddelbart havde til formål at kompensere for de ekstra sociale omkostninger, som GAV pådrager sig som følge af virksomhedens særlige opgave med hensyn til at ansætte og uddanne vanskeligt stillede personer.

I løbet af proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, viste det sig imidlertid, at der findes en lang række grunde til at yde tilskuddet, bl.a. at fremme en vellykket gennemførelse af byen Aachens beslutning om at integrere GAV i byens nye affaldshåndteringssystem med henblik på at nedbringe virksomhedens årlige underskud og dermed gøre det muligt for GAV også fortsat at gennemføre sine sociale aktiviteter. Investeringstilskuddet kunne dermed godkendes i henhold til undtagelsesbestemmelsen i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), sammenholdt med Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, dog under forudsætning af, at betingelserne i henhold til disse retningslinjer er opfyldt i GAV's tilfælde.

I 1992 kunne GAV absolut betragtes som en kriseramt virksomhed som omhandlet i retningslinjerne, da virksomheden på dette tidspunkt var insolvent og under normale omstændigheder havde måttet indgive konkursbegæring. Således var det underskud, som GAV fremførte, ifølge balancen fra 1992 20 000 DEM højere end egenkapitalen, og virksomheden havde ikke andre aktiver at tilbyde som sikkerhed. I en sådan situation ville ingen privat bank have ydet GAV et lån til opførelsen af hallen, således at virksomheden kunne videreføre sine sociale aktiviteter i form af ansættelse og uddannelse af vanskeligt stillede personer.

Det var imidlertid tvingende nødvendigt at få opført hallen for at integrere GAV i »totrinssystemet« (DSD), en strategi, som var foreslået af en uafhængig konsulent og godkendt af byen Aachen med henblik på at nedbringe de kolossale underskud, som virksomheden havde akkumuleret, da det stadig udelukkende varetog byen Aachens kommunale affaldshåndtering.

De konsoliderede årsregnskaber, som Kommissionen fik forelagt, viser, at den tilsigtede reduktion af underskuddene og den dermed forbundne forbedring af GAV's rentabilitet kunne gennemføres. Virksomhedens fremførte underskud, som i 1992 udgjorde 370 000 DEM, kunne nedbringes til 42 400 DEM takket være beskedne årlige overskud.

Endvidere blev det i løbet af proceduren i henhold til artikl 93, stk. 2, klart, at det offentliges støtte til opgørelse af den nye sorteringshal var en ufravigelig betingelse for gennemførelsen af virksomhedens integrering i byen Aachens affaldshåndteringssystem og dermed for videreførelsen af virksomhedens sociale aktiviteter.

Den gamle sorteringshal var således kun lejet, og lejekontrakten var blevet opsagt af ejeren. Som følge heraf havde GAV været nødt til at indstille aktiviteterne, hvis den nye hal ikke var blevet opført.

Ydermere har de tyske myndigheder dokumenteret, at opførelsen af den nye sorteringshal var nødvendig med henblik på at bringe GAV's aktiviteter i overensstemmelse med de tyske miljøbeskyttelsesbestemmelser, bl.a. med hensyn til luft- og vandforurening samt støjbegrænsning. Da produktionen i den gamle hal ikke opfyldte disse miljøbeskyttelseskrav, var de administrative afgørelser, som lå til grund for GAV's tilladelse til at udføre aktiviteterne i den gamle hal, kun midlertidige og tidsbegrænsede. De standarder, man har opnået med den nye hal, overstiger endog de normer, der er fastsat i bestemmelserne.

Det fremgår desuden af den administrative afgørelse fra Regierungspräsident Köln, at der var en snæver forbindelse mellem ydelsen af investeringstilskuddet og GAV's sociale aktiviteter, da ydelsen af investeringstilskuddet var betinget af, at GAV fortsat ansætter vanskeligt stillede personer i mindst 25 år. I modsat fald skal støtten tilbagebetales.

Endvidere ligner GAV med hensyn til balance, omsætning og et svingende antal ansatte på 40-60 personer i høj grad en lille virksomhed som omhandlet i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder. I øvrigt var GAV's andel af det tyske marked for genbrugsaffald i 1993 kun på 0,004% og andelen af Fællesskabets samlede marked følgelig klart mindre.

Endvidere bør det ikke glemmes, at GAV selv i vidt omfang har bidraget til opførelsen af hallen og dermed til omstruktureringen af virksomhedens aktiviteter ved selv at tilvejebringe 1,3 mio. DEM af egne midler til investeringen på i alt 4 mio. DEM.

Endelig skal det endnu en gang understreges, at de tyske myndigheder har dokumenteret, at GAV ikke har ført sig aggressivt frem på markedet og således ikke har misbrugt den modtagne støtte i dette øjemed.

På baggrund af disse argumenter og navnlig betydningen af den nye hal for videreførelsen af GAV's sociale aktiviteter kan det lægges til grund, at samhandelsvilkårene ikke ændres på en måde, der strider mod den fælles interesse, og at undtagelsesbestemmelsen i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), sammenholdt med Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder kan finde anvendelse på investeringstilskuddet fra Regierungspräsident Köln.

VI

Eftersom GAV kun har en begrænset markedsandel, påviseligt ikke har ført sig aggressivt frem på markedet, og da de ovenfor anførte argumenter for støtten opvejer ulemperne for fællesmarkedet, kan støtten til GAV godkendes. Desuden ville Kommissionen med en negativ beslutning gå imod sin egen politik, der går ud på at tilskynde til ansættelse af vanskeligt stillede personer. Godkendelsen af støtten må imidlertid gøres betinget af, at Tyskland også fortsat iværksætter egnede foranstaltninger til kontrol af GAV's adfærd på markedet, navnlig virksomhedens prispolitik —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

De årlige tilskud på i alt 0,48 mio. DEM i perioden 1992-1994 og investeringstilskuddet på 2,7 mio. DEM, som henholdsvis byen Aachen og Regierungspräsident Köln tildelte virksomheden Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH (GAV), udgør en ulovlig støtte i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 3, da de ikke er blevet forudgående anmeldt til Kommissionen.

Den i stk. 1 nævnte støtte er forenelig med fællesmarkedet på betingelse af, at Tyskland også fortsat gennemfører foranstaltningerne til kontrol af GAV's adfærd på markedet, navnlig virksomhedens prispolitik, da formålet med støtten er at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene uden at ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

Artikel 2

Tyskland underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme beslutningen.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 16. september 1997.

På Kommissionens vegne
Karel VAN MIERT
Medlem af Kommissionen