# COMISSÃO

## DECISÃO DA COMISSÃO

**de 16 de Setembro de 1997**

**relativa a auxílios concedidos à empresa Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH**

*[notificada com o número C(1997) 2903]*

**(Apenas faz fé o texto em língua alemã)**

**(Texto relevante para efeitos do EEE)**

(98/353/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o primeiro parágrafo do nº 2 do seu artigo 93º,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e, nomeadamente, a alínea a) do nº 1 do seu artigo 62º,

Após ter convidado os terceiros interessados a comunicar-lhe as suas observações nos termos do artigo 93º do Tratado CE,

Considerando o seguinte:

I

Após terem sido apresentadas várias denúncias, a Comissão deu início em 15 de Dezembro de 1995 ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado CE relativamente aos auxílios concedidos à empresa Aachener Unternehmens Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH (a seguir designada GAV). A GAV pertence à Sozialwerk Aachener Christen e.V. e é uma organização sem fins lucrativos. Desenvolve a sua actividade no mercado dos resíduos onde, no quadro do sistema dual alemão, procede à recolha, triagem e venda dos resíduos recicláveis, como matéria-prima de recuperação. Nesse sector, a GAV faz concorrência a empresas privadas com fins lucrativos. Estas consideram que a empresa teve um comportamento comercial agressivo no mercado e apresentaram uma denúncia à Comissão.

A GAV emprega habitualmente entre 40 e 60 pessoas, das quais 25 % são deficientes e 50 % são desempregados de longa duração com dificuldades em encontrar emprego. Estas pessoas «em dificuldade», que não são escolhidas pela GAV propriamente dita, mas antes pelos serviços de assistência social e pela agência de emprego locais, celebram contratos de trabalho a prazo. O objectivo da GAV é dar formação a essas pessoas de forma a permitir-lhes a reinserção no mercado «normal» de trabalho. A GAV emprega igualmente pessoal especializado (no domínio da assistência social e da formação) para dar formação e reintegrar estas pessoas em dificuldade. De 1987 a 1995, a GAV deu emprego e formação a um total de 440 pessoas com base em contratos de trabalho a prazo. Em 1993, o volume de negócios da GAV ascendeu a 2,8 milhões de marcos alemães o que corresponde a 0,004 % do conjunto do mercado alemão, cujo volume de negócios é de 75 milhões de marcos alemães no total. Em 1994, o volume de negócios da GAV foi de 3,6 milhões de marcos alemães e, em 1995, de 4,1 milhões de marcos alemães. Em 1995, o balanço da empresa apresentou um resultado de 4,7 milhões de marcos alemães.

Até 1992, a GAV procedia apenas à recolha de resíduos recicláveis na cidade de Aix-la-Chapelle — tratava-se, pois, naquela época de uma actividade meramente municipal — mediante uma compensação pelos custos incorridos. Como a GAV tinha acumulado prejuízo significativos, a cidade de Aix-la-Chapelle decidiu integrar a empresa no novo conceito municipal de gestão dos resíduos. Esta decisão baseava-se nas conclusões e nas recomendações de um consultor independente responsável pela apresentação anual à cidade de Aix-la-Chapelle de um relatório sobre a situação económica da GAV e, se fosse caso disso, pela apresentação de recomendações destinadas a melhorar a viabilidade da empresa e, por conseguinte, a diminuir o auxílio financeiro que lhe era atribuído pela cidade. O relatório do consultor relativamente a 1992 aconselhava a integração das actividades da GAV no sistema dual (DSD), sistema privado de recolha

de resíduos de embalagem que não usufruía de auxílios públicos, com base num acordo concluído entre inúmeras empresas comerciais concorrentes. Nesse contexto, a GAV deveria assegurar a recolha, a triagem e a comercialização do conjunto dos resíduos recicláveis na cidade de Aix-la-Chapelle. Como o contrato de arrendamento do entreposto alugado inicialmente pela GAV tinha sido rescindido pelo proprietário, e para poder prosseguir a sua actividade, a GAV iniciou a construção de um novo entreposto num terreno da cidade de Aix-la-Chapelle para o qual a empresa obteve uma licença de construção. O montante anual do arrendamento eleva-se actualmente a 118 000 marcos alemães.

Uma vez que a GAV não estava em posição de financiar na íntegra a construção do novo entreposto através dos seus recursos próprios (os custos de investimento elevavam-se a um total de cerca de 4 milhões de marcos alemães) devido à precariedade da sua situação financeira, beneficiou de uma subvenção *ad hoc* do Regierungspräsident de Colónia. De acordo com a decisão administrativa, a atribuição da subvenção ficava sujeita à condição de a empresa utilizar o entreposto exclusivamente para a triagem de resíduos recicláveis e continuar a dar emprego a pessoas desfavorecidas por um período mínimo de vinte e cinco anos. No caso de estas condições não serem respeitadas, a GAV deveria reembolsar de imediato a subvenção.

Além disso, a GAV obteve da cidade de Aix-la-Chapelle subvenções anuais para promover a motivação dos seus assalariados. Por força do contrato celebrado entre a cidade de Aix-la-Chapelle e a GAV, o auxílio financeiro concedido consistiu num pagamento de um montante máximo de 240 000 marcos alemães em 1992, ao qual se veio acrescentar uma subvenção necessária para perfazer a totalidade do arrendamento. Para 1993, estava previsto que o total dos pagamentos, incluindo uma subvenção para o arrendamento, não deveria ultrapassar 240 000 marcos alemães. O contrato previa que, a partir de 1994, as subvenções diminuiriam até atingirem um montante que não poderia ultrapassar o valor do arrendamento anual. O GAV obteve os seguintes montantes da cidade de Aix-la-Chapelle ao abrigo do contrato:

| | |
|---|---|
| 1992 | 244 968 marcos alemães |
| 1993 | 179 243 marcos alemães |
| 1994 | 59 621 marcos alemães |

Apesar de não se basearem em qualquer regime de auxílio autorizado, nem a subvenção atribuída para a construção do novo entreposto nem os pagamentos efectuados pela cidade de Aix-la-Chapelle forma notificados à Comissão, dado que tanto as autoridades de Aix-la-Chapelle como as de Colónia consideraram que não se tratava de auxílios estatais na acepção do nº 1 do artigo 22º do Tratado CE. Invocaram dois argumentos: em primeiro lugar, a GAV não era uma empresa com fins lucrativos, mas uma empresa de utilidade pública. Em segundo lugar, os fundos que lhe foram atribuídos só tinham servido para compensar os custos suplementares que são da responsabilidade GAV para o emprego, a formação e o apoio a jovens desempregados e a pessoas desfavorecidas. Por outro lado, as autoridades admitiram que a GAV faz concorrência a outras empresas. No entranto, a GAV estava sujeita a um controlo por parte dessas mesmas autoridades, que não tinha, verificado comportamentos comerciais agressivos no mercado.

As empresas concorrentes da GAV que tinham apresentado uma denúncia à Comissão solicitaram simultaneamente às autoridades administrativas alemãs a adopção de medidas provisórias contra a decisão do Regierungspräsident de Colónia no sentido de subvencionar a construção do novo entreposto. O seu pedido baseava-se numa pretensa violação do direito alemão da concorrência, bem como dos artigos 92º e 93º do Tratado CE. Procuraram obter aquando de dois processos administrativos, uma supensão imediata dos pagamentos, tendo ambos os pedidos sido rejeitados. Ambas as instâncias verificaram que, contrariamente à GAV, as empresas suas concorrentes obtinham lucros importantes e que se viessem a ser adoptadas medidas provisórias a título prejudicial a favor das suas concorrentes, a GAV teria de declarar a sua falência. Além disso, ambas as instâncias manifestaram as suas dúvidas relativamente ao facto de as medidas a favor da GAV constituírem auxílios na acepção do artigo 92º do Tratado CE. Por último, verificaram que os concorrentes da GAV não conseguiram apresentar provas de um comportamento comercial agressivo no mercado.

Na sequência do exame das medidas de auxílio financeiro a favor da GAV, a Comissão chegou à conclusão de que as medidas em questão constituem auxílios que deverão ser objecto de notificações individuais, na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado CE. Além disso, manifestou sérias dúvidas sobre se teriam sido satisfeitos os critérios de aplicação das derrogações previstas nos nºs 2 e 3 do artigo 92º do Tratado CE. Por consequência, a Comissão decidiu dar início ao processo.

II

Através de carta de 2 de Abril de 1996, as autoridades alemãs apresentaram os seus comentários relativamente à decisão da Comissão de dar início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado CE relativamente ao auxílio concedido à GAV.

Nessa carta, reiteraram, uma vez mais, que as medidas em questão não constituíam auxílios estatais, dado que a recolha dos resíduos domésticos representa 75 % das actividades da GAV. A Comissão teria afirmado que o fomento de tais tipos de recolha não constituem auxílios estatais se a matéria-prima de recuperação for oferecida a preços de mercado.

Além disso, em sua opinião, estaria excluído o carácter de auxílio das subvenções atribuídas à GAV, dado que esta não era uma empresa com fins lucrativos e não poderia, devido a esse estatuto, ser comparada a empresas «normais» que operem no mesmo mercado.

Relativamente a este aspecto, reiteraram de novo que o objectivo principal da GAV não é o exercício de actividades no mercado de reciclagem dos resíduos em concorrência com outras empresas do mesmo sector, mas a formação de pessoas desfavorecidas. Essas pessoas, que de outra forma seriam excluídas do mercado de trabalho «normal», poderiam ser muito mais facilmente inseridas nesse mercado se concluíssem o seu contrato a prazo com a GAV, deixando, portanto, de necessitar de mais apoio financeiro do Estado. As subvenções anuais atribuídas pela

cidade de Aix-la-Chapelle destinar-se-iam apenas a compensar os custos suplementares incorridos pela GAV devido ao seu estatuto especial de empresa sem fins lucrativos e ao seu objectivo de dar formação a pessoas desfavorecidas.

As autoridades alemãs sublinharam igualmente que estava garantido que as subvenções anuais não permitiria, à GAV oferecer produtos finais abaixo do preço real. O contrato celebrado entre a cidade de Aix-la-Chapelle e a GAV estabelecida que, antes de cada pagamento do município, seriam feitos controlos a diferentes níveis, através de controladores independentes. Desta forma, as subvenções seriam atribuídas anualmente nas seguintes condições:

— A GAV contrata um contabilista independente encarregado de apresentar regulamente relatórios sobre as perspectivas financeiras da empresa,

— o serviço comunal de verificação das contas (kommunale Rechnungsprüfungsamt) pode consultar a qualquer momento os balanços da empresa e pode exercer um controlo efectivo,

— o comité de apoio à juventude (Jugendhilfeausschuß) da cidade de Aix-la-Chapelle recebe regularmente relatórios sobre a situação económica da GAV e a uitilização das subvenções atribuídas.

Graças a estes controlos, que precedem cada pagamento, a GAV não pode abusar da sua posição para actuar de forma agressiva no mercado.

No que diz respeito à subvenção ao investimnto de 2,7 milhões de marcos alemães atribuída pelo Regierungspräsident de Colónia para a construção do novo entreposto, as autoridades alemãs explicaram que esta operação se tinha revelado necessária, não só porque o proprietário do antigo entreposto alugado pela GAV tinha rescindido o contrato, mas também porque o antigo entreposto não satisfazia as exigências da regulamentação alemã em matéria de protecção do ambiente, nomeadamente no que diz respeito à poluição do ar e da água, e à protecção contra o ruído. Como o antigo entreposto não satisfazia essas exigências em matéria de ambiente, a autorização oficial concedida à GAV para aí desenvolver a sua actividade era sempre a título provisório e com prazo determinado. Portanto, era de importância vital que a empresa se instalasse num novo entreposto mas, devido a dificuldades financeiras, a empresa não tinha por si só meios para financiar a mudança. Relativamente a este aspecto, as autoridades alemãs repetiram que, devido à decisão administrativa, a atribuição da subvenção estava sujeita à condição de a GAV utilizar o entreposto unicamente para a triagem de resíduos recicláveis e de continuar a dar emprego a pessoas desfavorecidas durante pelo menos vinte e cinco anos. No caso de esta condição não ser respeitada, a GAV deveria imediatamente reembolsar a subvenção.

Por último, as autoridades alemãs alegaram que o conjunto das medidas adoptadas a favor da GAV estão em conformidade com a quinta recomendação do Conselho Europeu de Essen, dado que todas as actividades da GAV, sem excepção, visam favorecer a (re)integração de pessoas desfavorecidas no mercado de trabalho e que, sem auxílio financeiro público, a GAV não estaria em condições de exercer estas actividades.

III

Através de carta de 10 de Julho de 1996, a Comissão comunicou à Alemanha as observações apresentadas por terceiros, nomeadamente, por um advogado em representação de uma empresa concorrente regional alemã e pela associação alemã «Sekundärrohstoffe und Entsorgung», recebidas no seguimento de uma comunicação relativa ao início do processo [1]. O advogado, que representava a empresa concorrente regional alemã, concordava expressamente com o parecer da Comissão, segundo o qual as medidas tomadas a favor da GAV deveriam ser consideradas como auxílios nos termos do nº 1 do artigo 92º do Tratado CE. Na sua opinião, nenhuma das derrogações previstas nos nºs 2 e 3 do artigo 92º do Tratado CE era aplicável. Por conseguinte, o auxílio deveria ser reembolsado.

No que diz respeito às subvenções anuais da cidade de Aix-la-Chapelle, o advogado admitiu que, devido ao seu estatuto especial, a GAV tinha de suportar custos mais elevados do que uma empresa «normal», de modo que se poderia justificar uma determinada compensação desses custos suplementares. No entanto, os pagamentos da cidade de Aix-la-Chapelle excediam uma simples compensação, o que permitia à GAV utilizá-los para fins comerciais e ter um comportamento comercial agressivo no mercado. Como consequência, o seu cliente, que não recebia qualquer auxílio, deixou de ser competitivo e estava a perder clientes. Relativamente a este aspecto, o advogado também contestou expressamente que a administração municipal de Aix-la-Chapelle exercesse um controlo eficaz da política de preços da GAV.

No que diz respeito à subvenção ao investimento atribuída pelo Regierungspräsident de Colónia, o advogado manifestou as suas dúvidas quanto à existência de qualquer ligação entre a subvenção e uma compensação das despesas suplementares incorridas pela GAV. Pelo contrário, a construção do novo entreposto permitiria à GAV, inclusivamente, alargar as suas actividades e reforçar a sua posição concorrencial relativamente às outras empresas do sector da reciclagem que não beneficiam de fundos públicos. Assim, o auxílio à construção do novo entreposto daria igualmente origem a uma distorção da concorrência inaceitável.

A associação alemã «Sekundärrohstoffe und Entsorgung» partilhava da opinião do advogado, segundo a qual os fundos pagos pela cidade de Aix-la-Chapelle excediam largamente uma simples compensação das desvantagens económicas da GAV. Contestou igualmente a existência

[1] JO C 144 de 16. 5. 1996, p. 9.

de uma ligação entre a subvenção ao investimento concedida pelo Regierungspräsident de Colónia e os custos suplementares incorridos pela GAV. A GAV teria recebido mais fundos públicos do que os necessários para compensar as suas desvantagens, e tal ter-lhe-ia permitido desenvolver um comportamento comercial agressivo no mercado e falsear a concorrência. Este comportamento não seria justificado à luz das regras comunitárias em matéria de auxílios estatais. Como consequência, o auxílio deveria ser reembolsado.

IV

Através de carta de 29 de Agosto de 1996, a Alemanha comunicou a resposta às observações apresentadas por terceiros. Na sequência de um pedido especial formulado pela Comissão numa carta de 28 de Outubro de 1996 e aquando de uma reunião realizada em 15 de Abril de 1997, a resposta foi completada através de duas cartas de 11 de Dezembro de 1996 e 7 de Julho de 1997. Das mesmas constavam inúmeros anexos que visavam provar o estatuto especial da GAV, a sua política de preços, o controlo exercido pelas autoridades e a necessidade de um auxílio público para a construção do entreposto.

Através do balanço da empresa verifica-se que, durante o período 1990-1995, a empresa dispunha de um capital próprio no valor de 350 000 marcos alemães em 1990 relativamente a um prejuízo acumulado de 370 000 marcos alemães. Foi possível reduzir este prejuízo acumulado graças a um lucro anual modesto durante o período abrangido pelo relatório, mas mesmo assim, no final de 1995, os prejuízos atingiram 42 400 marcos alemães.

Uma lista pormenorizada de nomes provava que, de 1987 a 1995, 440 pessoas tinham sido empregadas e formadas pela GAV.

Um relatório elaborado em Novembro de 1994 por um consultor independente continha, nomeadamente, uma comparação entre as subvenções públicas e os custos suplementares suportados pela GAV com o emprego e a formação de pessoas desfavorecidas de 1991 a 1995. Essa comparação demonstrou que, em 1991, isto é, no último ano em que a única actividade da GAV consistiu em assegurar a recolha dos resíduos domésticos na cidade de Aix-la-Chapelle, actividade exclusivamente comunal, o montante dos fundos públicos ultrapassou em 700 000 marcos alemães as desvantagens económicas da GAV, mas que esse excedente diminuiu de forma contínua, de tal forma que, a partir de 1994, o montante das desvantagens económicas ultrapassava o montante das subvenções públicas em 124 000 marcos alemães. Para 1995, calculou-se até que o montante das desvantagens económicas ultrapassaria o das subvenções em 393 000 marcos alemães.

Outro relatório, elaborado em Março de 1996 por um consultor independente, continha uma comparação entre os preços médios do papel reciclado calculados mensalmente pelo instituto independente de estudos de mercado Europäischer Wirtschaftsdienst GmbH (EUWID) e os preços cobrados pela GAV entre Fevereiro de 1994 e Janeiro de 1996. Os valores indicados nesse relatório revelam que a GAV nunca propôs os seus produtos a preços inferiores aos calculados pela EUWID. Os extractos do contrato celebrado entre a GAV e determinados clientes seus, que foram igualmente apresentados à Comissão, confirmavam as conclusões do consultor, pois sempre fora acordado que os preços de cada fornecimento de papel reciclado estariam em conformidade com o índice de preços da EUWID em vigor à data de cada fornecimento.

Uma cópia do contrato-quadro celebrado entre a cidade de Aix-la-Chapelle e a GAV que rege os direitos e obrigações respectivos provava que cada pagamento de subvenção pela cidade de Aix-la-Chapelle é precedido de controlos efectuados a vários níveis por controladores independentes. A acta da reunião do comité de apoio à juventude realizada em 3 de Setembro de 1991, que foi apresentada como exemplo da realização dos controlos, confirmava que tinha sido efectivamente realizado um controlo desse tipo e que a empresa apresentara todos os dados económicos de acordo com o contrato-quadro.

As cópias das duas decisões administrativas de 24 de Fevereiro e de 3 de Setembro de 1993, através das quais a GAV tinha sido autorizada, a título excepcional e provisório, a prosseguir as suas actividades no antigo entreposto até à construção do novo, confirmavam que a produção no antigo entreposto não satisfazia as exigências da regulamentação alemã em matéria de protecção do ambiente (designadamente as relativas à poluição atmosférica e à protecção contra o ruído). Além disso, um cópia de uma comunicação com data 27 de Dezembro de 1994 demonstrava que o proprietário do antigo entreposto desejava rescindir o contrato de arrendamento no final de 1995 e não estava disposto a prolongar o contrato.

V

O parecer emitido pela Comissão aquando do início do processo, segundo o qual as medidas tomadas pela cidade de Aix-la-Chapelle e pelo Regierungspräsident de Colónia deviam ser consideradas como auxílios estatais na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado CE, reforçou-se no quadro do processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado CE.

Conforme referido anteriormente, a GAV recebeu subvenções das autoridades públicas num montante total de 3 183 832 de marcos alemães, designadamente, 2,7 milhões de marcos alemães sob a forma de subvenções ao investimento em 1992 e 483 832 marcos alemães sob a forma de subvenções anuais em 1992, 1993 e 1994 (estas subvenções deixaram de ser previstas a partir de 1995 no contrato celebrado entre a cidade de Aix-la-Chapelle e a GAV).

A classificação dessas subvenções como auxílios na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado CE não é excluída pelo facto de a GAV fazer recolha de resíduos domésticos. Pelo contrário, a Comissão defendeu no passado (resposta à pergunta escrita 2057/92) [1], que os incentivos a estas actividades não constituem auxílios estatais, desde que as matérias-primas de recuperação sejam comercializadas aos preços do mercado. Em

[1] JO C 47 de 18. 2. 1993, p. 14.

resposta à Comissão, a Alemanha sublinhou e provou através de relatórios que pelo menos 75 % das actividades da GAV consistem na recolha de resíduos domésticos. No entanto, não demonstrou nem que a GAV realiza uma tarefa que, de acordo com o direito alemão, compete habitualmente às comunas nem que não há concorrência no sector em questão. Pelo contrário, desde que foi instituído o sistema dual, a recolha, a triagem e a comercialização dos resíduos recicláveis passou para o sector privado. Numerosas empresas desenvolvem a sua actividade no quadro deste sistema e fazem concorrência entre si. Pode naturalmente tratar-se de uma concorrência transfronteiriça, especialmente quando a empresa beneficiária está estabelecida perto de uma fronteira com um outro Estado-membro. Como consequência, as subvenções concedidas a essas empresas podem constituir auxílios susceptíveis de falsear a concorrência na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado CE e de afectar as trocas comerciais entre Estados-membros. Além disso, convém referir que as subvenções não foram atribuídas à GAV para incentivar esta empresa a efectuar uma recolha separada dos resíduos recicláveis, mas para ajudá-la a dar emprego a desempregados com dificuldades em encontrar um posto de trabalho.

O facto de a GAV pertencer à Sozialwerk Aachener Christen e.V. e de nem a empresa, nem o seu proprietário terem fins lucrativos não modifica de forma alguma a apreciação da incidência que os auxílios podem ter nas trocas comerciais e na concorrência se a GAV estiver em concorrência com empresas comerciais no mercado da gestão de resíduos. A afirmação segundo a qual os auxílios se limitam a compensar custos suplementares não poderia retirar às medidas em causa o seu carácter de auxílio, mas há que tomá-lo em conta relativamente à possibilidade de estes auxílios beneficiarem de uma das derrogações previstas no nº 3 do artigo 92º do Tratado CE.

Nem a subvenção ao investimento de 2,7 milhões de marcos alemães, nem as subvenções anuais concedidas à GAV de 1992 a 1994 foram previamente notificadas de acordo com o nº 3 do artigo 93º do Tratado CE, apesar de não se basearem em regimes de auxílio autorizados. Assim, estes auxílios foram atribuídos ilegalmente.

No entanto, poderia ser considerada uma das derrogações previstas no artigo 92º do Tratado CE ou no artigo 61º do Acordo sobre o EEE, quer para a subvenção ao investimento quer para as subvenções anuais.

As derrogações previstas no nº 2 do artigo 92º do Tratado CE não são, no entanto, aplicáveis ao presente caso, dadas as características dos auxílios e o facto de as condições exigidas não terem sido preenchidas.

Além disso, refira-se que a cidade de Aix-la-Chapelle não está situada numa região elegível para beneficiarem de auxílios regionais nos termos das alíneas a) ou c) do nº 3 do artigo 92º do Tratado CE.

De qualquer forma, considerando tanto o aspecto social das subvenções anuais que foram atribuídas para permitir à GAV dar emprego e formação a pessoas desfavorecidas como a importância do novo entreposto — construído no quadro da execução de uma plano de reestruturação — para a realização das actividades sociais da GAV e ainda o facto de a empresa não ter abusado dos auxílios para actuar no mercado de forma agressiva, a Comissão chegou à conclusão de que as condições das trocas comerciais não sofreram alterações que pudessem afectar negativamente o interesse comum. Por estes motivos, e com base nas considerações que se seguem, em articulação com as orientações relativas aos auxílios ao emprego [1] e as orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade [2], a Comissão chegou à conclusão de que a derrogação prevista na alínea c) do nº 3 do artigo 92º do Tratado CE é aplicável aos auxílios, que podem ser autorizados como auxílios destinados a encorajar o desenvolvimento de certos sectores económicos.

*As subvenções anuais num montante total de 0,48 milhões de marcos alemães (entretanto suprimidas)*

Refira-se que a GAV, enquanto empresa do sector da reciclagem de resíduos, se encontra em concorrência com outras empresas, mas as suas tarefas não se limitam a estas actividades económicas. Assim, a empresa tem por obrigação dar emprego, por um período determinado, a deficientes e a desempregados de longa duração e de lhes dar formação, o que representa uma dupla vantagem para as pessoas em causa. Em primeiro lugar, ficam com um emprego, pelo menos durante um determinado período e, em segundo lugar, a formação específica dada pela GAV pode aumentar as suas hipóteses de encontrarem um emprego no mercado «normal» de trabalho do qual, de outra forma, poderiam ter sido excluídos definitivamente. As actividades da GAV estão, pois, em conformidade com as recomendações do Conselho Europeu de Cannes que definem como objectivo prioritário o reforço das medidas de promoção do emprego dos grupos desfavorecidos, como os desempregados de longa duração, os jovens e os trabalhadores mais idosos.

Além disso, as actividades da GAV também não contrariam as orientações comunitárias relativas aos auxílios ao emprego, referindo expressamente o ponto 13 das mesmas que a Comissão se manifesta sempre favorável aos auxílios ao emprego, designadamente quando esses auxílios se destinam a encorajar as empresas a criar postos de trabalho ou a dar emprego a pessoas que deparam com dificuldades de inserção especiais no mercado de trabalho. As subvenções anuais de que a GAV beneficiou de 1992 a 1994 deveriam, com efeito, incentivá-la a contratar desempregados em situação desfavorecida e não desempregados «normais»; no entanto, como a GAV tem, de qualquer maneira, de dar emprego a tais pessoas por força dos seus estatutos, a disposição acima referida pode não

[1] JO C 334 de 12. 12. 1995, p. 4.
[2] JO C 368 de 23. 12. 1994, p. 12.

ser aplicável às subvenções anuais. Além disso, as subvenções anuais não contribuem directamente para a criação de postos de trabalho duradoiros para estas pessoas. No entanto, conforme estabelecido no ponto 21 das orientações, no caso do recrutamento de pessoas desfavorecidas, a exigência de um emprego permanente ou a criação de novos postos de trabalho não é obrigatória, desde que o emprego a tempo parcial seja consequência de uma saída voluntária — como é o caso na GAV; o objectivo principal das disposições do ponto 13 consiste em evitar que uma empresa recrute regularmente pessoas desfavorecidas com base em contratos a prazo certo e depois as despeça no final do contrato e recrute seguidamente novas pessoas desfavorecidas graças a novos auxílios por um prazo determinado. Tratar-se-ia nesse caso claramente de um abuso dos auxílios ao emprego e teria como único efeito um auxílio ao funcionamento a favor da empresa em questão, em vez de criar emprego para pessoas desfavorecidas. Conforme já foi referido, relativamente às actividades da GAV, tal risco está excluído, dado o próprio objectivo da empresa, que consiste em ultrapassar os problemas de emprego de pessoas desfavorecidas (400 pessoas foram, efectivamente, recrutadas e receberam formação entre 1987 e 1995). Assim, as actividades da GAV podem ser perfeitamente consideradas como compatíveis com as orientações comunitárias relativas aos auxílios ao emprego.

Além disso, nada faz pensar que a GAV pudesse abusar dos auxílios praticando preços inferiores aos preços reais. As autoridades alemãs demonstraram claramente que um tal comportamento está excluído graças ao procedimento de controlo das actividades da GAV. O contrato celebrado entre a cidade de Aix-la-Chapelle e a GAV prevê um controlo da utilização dos auxílios pelo serviço de apoio à juventude, um consultor independente e o serviço de verificação das contas. Os documentos apresentados pela Alemanha mostram que esses controlos realmente se realizaram.

No relatório elaborado por um consultor independente em Novembro de 1994 verifica-se que o montante das subvenções anuais não só era limitado, como diminuiu de ano para ano ao ponto de o montante correspondente às desvantagens económicas resultante das tarefas sociais particulares da GAV exceder em 124 000 marcos alemães os fundos públicos recebidos para o compensar. Além disso, os dois relatórios de Novembro de 1994 e de Março de 1996 apresentados à Comissão por consultores independentes mostram claramente que os preços da GAV não eram inferiores aos preços médios do mercado e que eram mesmo superiores na maioria dos casos.

Tendo em conta os efeitos sociais dos auxílios que deveriam permitir à GAV a realização das suas tarefas sociais particulares e o facto de a empresa não ter abusado desses auxílios para ter um comportamento agressivo no mercado, a Comissão parte do princípio de que as condições das trocas comerciais não sofreram alterações numa medida contrária ao interesse comum e que a derrogação prevista na alínea c) do nº 3 do artigo 92º do Tratado CE pode ser aplicada às subvenções anuais.

*Subvenções ao investimento*

Convém referir em primeiro lugar que a subvenção ao investimento de 2,7 milhões de marcos concedida em 1992 para a construção de um novo entreposto não se destinava directamente a compensar os custos sociais suplementares incorridos pela GAV devido às suas tarefas específicas de recrutamento e formação de pessoas desfavorecidas.

No âmbito do processo previsto no nº 2 do artigo 93º, verificou-se entretanto que a subvenção foi atribuída por uma série de razões, nomeadamente, para a aplicação com êxito da decisão da cidade de Aix-la-Chapelle de integrar a GAV no novo sistema municipal de gestão dos resíduos, tendo em vista a redução dos défices anuais da empresa, permitindo-lhe assim continuar as suas actividades sociais. A subvenção ao investimento poderia então ser autorizada nos termos da derrogação prevista na alínea c) do nº 3 do artigo 92º do Tratado CE, em articulação com as orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, na condição contudo de as condições previstas nestas orientações estarem preenchidas no caso da GAV.

Em 1992, a GAV poderia certamente ser considerada uma empresa em dificuldades de acordo com as orientações, dado que a empresa se encontrava então sobreendividada e teria normalmente que ter declarado a sua falência. De acordo com o balanço de 1992, os prejuízos acumulados da GAV excediam em 20 000 marcos alemães os seus capitais próprios e os únicos activos de que dispunha eram obrigações. Tendo em conta esta situação, nenhum banco privado teria concedido à GAV crédito para financiar a construção do entreposto, permitindo-lhe assim continuar as suas actividades sociais que consistem em recrutar e formar pessoas desfavorecidas.

Ora era urgente construir um novo entreposto para integrar a GAV no sistema dual, o que tinha sido proposto por um consultor independente e aprovado pela cidade de Aix-la-Chapelle com o objectivo de reduzir os enormes défices acumulados pela empresa, dado que ainda continuava a operar unicamente no sector da gestão dos resíduos comunais da cidade de Aix-la-Chapelle.

As contas anuais consolidadas que foram apresentadas à Comissão demonstram que foi possível reduzir os défices melhorando assim a viabilidade da GAV. Os prejuízos acumulados da empresa que ainda eram de 370 000 marcos em 1992 foram reduzidos para 42 400 marcos alemães graças a lucros anuais limitados.

Além disso, no decurso do processo previsto no nº 2 do artigo 93º, verificou-se que o apoio financeiro público dado à construção do novo entreposto constituía uma condição indispensável para a execução da nova tentativa de integração da empresa no sistema de gestão de resíduos da cidade de Aix-la-Chapelle e, por consequência, da continuação das suas actividades sociais.

Com efeito, o antigo centro de triagem era apenas alugado e o contrato de arrendamento tinha sido rescindido pelo proprietário. A GAV teria assim tido de cessar as suas actividades se o novo entreposto não tivesse sido construído.

As autoridades alemãs demonstraram igualmente que era necessário construir o novo entreposto de forma a que as actividades da GAV ficassem em conformidade com a regulamentação alemã em matéria de protecção do ambiente — contra a poluição atmosférica e da água e também contra a poluição sonora. Como a produção no antigo entreposto não satisfazia as condições definidas nessas disposições, as decisões administrativas que autorizavam a GAV a exercer as suas actividades no antigo entreposto eram apenas provisórias e limitadas no tempo. Os níveis atingidos no novo entreposto excedem inclusivamente as normas fixadas nas disposições aplicáveis.

Além disso, deduz-se claramente da decisão administrativa do Regierungspräsident de Colónia que a concessão da subvenção ao investimento estava estreitamente ligada às actividades sociais da GAV. Com efeito, a atribuição da subvenção estava sujeita à condição de a GAV continuar a dar emprego a pessoas desfavorecidas durante, pelo menos, 2.5 anos. Se esta condição não fosse respeitada, a GAV deveria reembolsar a subvenção.

Além disso, a GAV aproxima-se muito da definição de pequena empresa na acepção do enquadramento comunitário dos auxílios estatais às pequenas e médias empresas, tendo em conta o seu balanço, o seu volume de negócios e os seus efectivos que oscilam entre 40 e 60 pessoas. Além disso, em 1993 a parte da GAV no mercado alemão dos resíduos recicláveis era de apenas 0,004 % e a sua quota do mercado comunitário era, por conseguinte, consideravelmente inferior.

Há que não esquecer que a GAV contribuiu em grande parte para a construção do entreposto e, por conseguinte, para a reestruturação das suas actividades, contribuindo com 1,3 milhões de marcos alemães dos seus fundos próprios para um investimento que totalizou 4 milhões de marcos alemães.

Por último, a Comissão refere novamente que as autoridades alemãs provaram que a GAV não teve um comportamento agressivo no mercado e, portanto, não abusou do auxílio recebido.

Tendo em consideração estes argumentos e, em especial, a importância do novo entreposto para a prossecução das actividades sociais da GAV, a Comissão parte do princípio de que as condições das trocas comerciais não se alteraram numa medida contrária ao interesse comum e que a derrogação prevista na alínea c) do nº 3 do artigo 92º do Tratado CE, combinada com as orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade é aplicável à subvenção ao investimento atribuída pelo Regierungspräsident de Colónia.

VI

Os auxílios atribuídos à GAV podem ser autorizados, dado que a GAV ocupa apenas uma quota de mercado limitada, foi demonstrado que a empresa não teve um comportamento agressivo no mercado e os argumentos acima referidos a favor dos auxílios compensam os inconvenientes para o mercado comum. Além disso, uma decisão de rejeição da Comissão iria contra a sua própria política de encorajamento do emprego de pessoas desfavorecidas. De qualquer forma, a autorização dos auxílios deverá ficar sujeita à condição de a Alemanha continuar a executar as medidas adequadas de controlo do comportamento da GAV no mercado e, em particular, da sua política de preços,

TOMOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1º*

As subvenções anuais, cujo montante ascendeu a 0,48 milhões de marcos alemães de 1992 a 1994 e a subvenção ao investimento de 2,7 milhões de marcos, que foram atribuídas à empresa Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH (GAV) pela cidade de Aix-la-Chapelle e pelo Regierungspräsident de Colónia constituem auxílios ilegais nos termos do nº 3 do artigo 93º do Tratado CE, dado que não foram objecto de uma notificação prévia à Comissão.

Os auxílios mencionados no primeiro parágrafo são compatíveis com o mercado comum, desde que a Alemanha continue a executar medidas de controlo adequadas relativamente ao comportamento da GAV no mercado e, em particular, à sua política de preços, que deverão ter como objectivo a promoção do desenvolvimento de certos sectores económicos, sem alterar as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum.

*Artigo 2º*

A Alemanha informará a Comissão no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas que tiver adoptado para cumprimento da mesma.

*Artigo 3º*

A República Federal da Alemanha é destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 16 de Setembro de 1997.

*Pela Comissão*

Karel VAN MIERT

*Membro da Comissão*