II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 2 december 2009

betreffende steunmaatregel C 39/08 (ex N 148/08) die Roemenië voornemens is ten uitvoer te leggen ten behoeve van Ford Craiova (opleidingssteun)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2009) 9350)

(Slechts de tekst in de Roemeense taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2010/357/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name op artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]),

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Roemenië heeft bij brief van 1 april 2008 bij de Commissie individuele ad hoc-opleidingssteun aangemeld ten bedrage van 57 miljoen EUR, ten gunste van autoproducent Ford Roemenië SA, gevestigd in Craiova.

(2) Bij brief van 10 september 2008 heeft de Commissie Roemenië meegedeeld dat zij had besloten de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag (thans artikel 108, lid 2, VWEU) ([2]) in te leiden met betrekking tot de aangemelde steun, en heeft zij de belanghebbenden aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken ([3]).

(3) Roemenië heeft bij brief van 7 november 2008 opmerkingen ingediend. Op 18 en 19 november 2008 heeft de Commissie de Roemeense autoriteiten en vertegenwoordigers van Ford ontmoet in de vestiging in Craiova.

(4) Bij brief van 26 november 2008 heeft de Commissie het verzoek van de begunstigde ingewilligd om de termijn voor indiening van zijn opmerkingen te verlengen. Ford heeft zijn opmerkingen bij brief van 18 december 2008 ingediend. Deze opmerkingen zijn Roemenië bij brief van 9 maart 2009 toegezonden.

(5) De Commissie heeft Roemenië bij brieven van 6 maart 2009 en 23 juni 2009 om aanvullende informatie verzocht. De Roemeense autoriteiten hebben respectievelijk op 2 april 2009 en 22 juli 2009 geantwoord.

(6) De Commissie heeft geen opmerkingen van overige belanghebbenden ontvangen.

([1]) PB C 270 van 25.10.2008, blz. 29.

([2]) Met ingang van 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag respectievelijk de artikelen 107 en 108, VWEU geworden. De in deze artikelen opgenomen bepalingen zijn in wezen identiek. Voor de doeleinden van dit besluit dienen verwijzingen naar de artikelen 107 en 108, VWEU in voorkomend geval te worden verstaan als verwijzingen naar de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag.

([3]) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zie voetnoot nr. 1.

2. BESCHRIJVING VAN HET PROJECT

De begunstigde

(7) De begunstigde van de steun is Ford Roemenië SA, dat deel uitmaakt van Ford Motor Company, en op 12 september 2007 van het Roemeense privatiseringsbureau AVAS de autofabriek- en onderneming heeft gekocht die voorheen in Craiova werd geëxploiteerd door SC Automobile Craiova SA en SC Daewoo Automobile SA (hierna „Ford Craiova" genoemd).

(8) Bij beschikking van 27 februari 2008 heeft de Commissie vastgesteld dat de privatiseringsovereenkomst onverenigbare steun met zich heeft meegebracht en heeft zij de terugvordering van 27 miljoen EUR ([4]) gelast. Het bedrag is op 27 juni 2008 met rente terugbetaald.

(9) Ford heeft de autofabriek in Craiova gekocht om er, per 2009, twee nieuwe typen voortuigen te produceren (B-MAV, een klein, multifunctioneel model, en ISV, een licht voertuig geschikt voor het vervoer van goederen en/of passagiers) en, per 2011, een nieuwe generatie motoren met een laag CO_2-gebruik. Dit project omvat de installatie van twee nieuwe productielijnen voor een geraamde totaalinvestering van 675 miljoen EUR. Krachtens de privatiseringsovereenkomst heeft Ford zich ertoe verbonden de 3 900 reeds aanwezige werknemers te behouden en nieuwe banen te scheppen, waardoor er aan het eind van het jaar 2012 sprake zou moeten zijn van in totaal 9 000 werknemers.

(10) De fabriek in Craiova ligt in een achterstandsregio die in aanmerking komt voor steun krachtens artikel 107, lid 3, onder a), VWEU. Bij besluit van 30 april 2008 heeft de Commissie ingestemd met 143 miljoen EUR aan regionale steun voor Ford Craiova, hetgeen overeenkomt met de steunintensiteit die maximaal is toegestaan voor een dergelijk groot investeringsproject in een gebied dat in aanmerking komt voor een maximale basissteunintensiteit van 50 % van de in aanmerking komende investeringskosten ([5]).

Het opleidingsplan

(11) De aangemelde steun is bestemd voor een uitgebreid, vijfjarig opleidingsprogramma dat Ford wil aanbieden aan zowel de bestaande arbeidskrachten (3 900) als aan toekomstige werknemers van de autofabriek in Craiova, aan een totaal van 9 000 werknemers. De totale kosten van het opleidingsprogramma worden geschat op 185,5 miljoen EUR ([6]) waarvan 128,5 miljoen EUR wordt betaald door Ford en 57 miljoen EUR door Roemenië wordt verstrekt als staatssteun.

(12) Het opleidingsprogramma heeft een tweedimensionale structuur.

(13) Wat de verticale dimensie betreft bestaat het programma uit verscheidene lagen. De eerste laag betreft opleiding die hetzij verplicht is volgens de EU-Roemeense wetgeving en/of die nodig is om de fabriek efficiënt te beheren, en die kan worden omschreven als „bedrijfsspecifieke opleiding". Deze laag komt niet in aanmerking voor steun. De kosten bedragen ongeveer 29,7 miljoen EUR en worden volledig door Ford gedragen. De overige lagen omvatten: opleiding die bij afwezigheid van steun slechts gedeeltelijk zou worden aangeboden (d.w.z. tot 40 % van de volledige cursusinhoud); opleiding die bij afwezigheid van steun in het geheel niet zou worden aangeboden; en opleiding die bedoeld is voor een selectie van categorieën werknemers.

(14) Wat de horizontale dimensie betreft, biedt het programma 269 cursussen, onderverdeeld in vier hoofdthema's of -blokken:

— Veiligheid: 79 cursussen gericht op het ontwikkelen van een veiligheidscultuur op de werkvloer. Deze cursussen zijn weer in vier hoofdthema's onderverdeeld: Basisveiligheid op de werkvloer; Veilig gebruik van apparatuur en persoonlijke beschermingsmiddelen; Veilig voetgangersverkeer; Vaststelling en preventie van risico of gevaar. Elke cursus bestaat uit een inleidend deel en wordt gevolgd door intensieve gedragscursussen. Van de 79 in dit blok aangeboden cursussen, zijn 61 bestemd voor zowel fabrieksarbeiders als voor leidinggevenden en zijn 18 cursussen slechts geschikt voor de laatste categorie.

Opleidingen die de onderneming moet bieden om te voldoen aan interne bedrijfsveiligheidsnormen en aan eisen die voortvloeien uit EU- en Roemeense veiligheidsvoorschriften worden niet als subsidiabel beschouwd ([7]). In aanmerking komende kosten voor dit blok bedragen 17,57 miljoen EUR, waarbij een bedrag van 8,43 miljoen EUR aan steun zou kunnen worden aangevraagd.

([4]) Beschikking 2008/717/EG van de Commissie van 27 februari 2008 betreffende steunmaatregel C 46/07 (ex NN 50/07) die Roemenië aan Automobile Craiova (voorheen Daewoo Romania) heeft verstrekt (PB L 239 van 6.9.2008, blz. 12). De Commissie stelde vast dat de prijs voor de privatisering was verlaagd in ruil voor de toezegging van Ford om de bestaande arbeidskrachten (3 900 personen) te handhaven en nieuwe banen te scheppen tot aan een totaal van 9 000 in 2012, en eind 2012 een productieniveau van 200 000 voertuigen per jaar te bereiken. De Commissie heeft de terugvordering gelast van 27 miljoen EUR, ofwel het verschil tussen de intrinsieke waarde en de verkoopprijs. In het kader van de privatiseringsovereenkomst heeft de Roemeense regering op 7 november 2007 een brief ondertekend met daarin de bindende toezegging om Ford regionale steun ter waarde van 156 miljoen EUR en opleidingssteun ter waarde van 57 miljoen EUR te geven met betrekking tot de fabriek in Craiova.

([5]) Besluit van de Commissie van 30 april 2008 betreffende staatssteun N 767/07, Regionale investeringssteun aan Ford Craiova (PB C 238 van 17.9.2008, blz. 4).

([6]) Zoals ingediend door de begunstigde op 18 december 2008.

([7]) Zoals: basiscursus gezondheid en veiligheid in de productie; cursus veilige toegang tot de werkplek; ECPL-werkonderbreking; ECPL-werkonderbreking voor productie; basiscursus gezondheid en veiligheid voor kantoorpersoneel; basiscursus voor bezoekers en contractanten; programma milieuvriendelijke energiemaatregelen; mechanisch systeem tegen diefstal (MATS) en gegevensbeheer risicomateriaal; systeem voor risicobeoordeling; basiscursus omheinde gebieden en bouwplaatsen; beoordeling brandgevaar en veiligheid; werkonderbreking ten behoeve van veiligheidscontrole overeenkomstig wettelijke voorschriften (tweemaal per jaar); werkonderbreking ten behoeve van veilig voetgangersverkeer (tweemaal per jaar); gezondheid en veiligheid voor managers en het gezondheids- en veiligheidscomité; eerste hulp.

— Basisvaardigheden: 59 cursussen gericht op ondersteuning van de persoonlijke ontwikkeling van werknemers door hun vaardigheden van algemene waarde te leren. De cursussen vallen uiteen in de volgende subthema's: Roemeense taal voor buitenlandse werknemers; leiderschapsvaardigheden voor toezichthouders/voorlieden; kennis van Outlook en basisvaardigheden op het gebied van IT; Engelse taalvaardigheid voor autochtone arbeidskrachten; taal- en rekenvaardigheden; basisvaardigheden op het gebied van leiderschap voor werknemers op alle niveaus; uitgebreide IT-opleiding; persoonlijke intensieve opleiding voor geselecteerde „rolmodel"-werknemers. In het bijzonder zijn 14 cursussen bestemd voor zowel fabrieksarbeiders als leidinggevend ([8]) personeel, en zijn 45 cursussen slechts bedoeld voor de laatste categorie.

De geschatte kosten van de cursussen die als niet-subsidiabel worden beschouwd komen volledig voor rekening van Ford ([9]). De subsidiabele kosten van dit blok bedragen 93,13 miljoen EUR, waarbij aanspraak zou kunnen worden gemaakt op steun voor een bedrag van 46,56 miljoen EUR. De kosten van taal- en rekenvaardigheidscursussen, die zowel aan fabrieksarbeiders als aan leidinggevend personeel zullen worden gegeven, worden geraamd op ongeveer 22,5 miljoen EUR elk.

— Fundamentele bedrijfskennis: 73 cursussen die bedoeld zijn om het personeel bij te spijkeren over Europese en mondiale zakelijke praktijken. Een deel van de cursussen die in dit blok worden aangeboden (20) ([10]) is bestemd voor fabrieksarbeiders en personeel in leidinggevende functies (teamleiders, opzichters, gespecialiseerd personeel en managers). De rest van de cursussen is alleen bedoeld voor laatstgenoemde beroepsgroepen. Drie opleidingsprofielen van dit blok, namelijk specifieke IT-systemen voor Ford, bedrijfsprocessen van Ford en Interne controleprocessen van Ford (Ford-Specific IT Systems, Ford Business Processes en Ford Internal Control Processes) bestaan uit cursussen die nodig zijn voor de efficiënte exploitatie van de fabriek en komen derhalve niet in aanmerking voor steun. De overige cursussen worden omschreven als facultatief, of aanvullend, en zijn bedoeld om de ervaring en vaardigheden van de werknemers op een hoger peil te brengen. Deze aanvullende opleidingsgebieden bestrijken algemene thema's als: vaardigheden op het gebied van projectmanagement; functionele expertise (personeelsbeleid, aankopen, financiering); Six Sigma (kwaliteitsverbetering); aanvullende persoonlijke opleiding voor geselecteerde „rolmodel"-werknemers.

De totale subsidiabele kosten van dit opleidingsblok worden geschat op ongeveer 8 miljoen EUR, waarvan 4 miljoen EUR door Ford wordt betaald en de overige 4 miljoen EUR in de vorm van steun wordt verstrekt. De kosten van de bedrijfsspecifieke opleiding worden volledig door de onderneming gedragen ([11]).

— Industriële vaardigheden: 58 cursussen die tezamen bedoeld zijn om een niveau van industriële vaardigheden bij te brengen dat verder gaat dan nodig is voor de uitvoering van het eigenlijke werk en waarmee werknemers problemen bij het gebruik van nieuwe technologieën in een productieomgeving kunnen oplossen. Twee van deze cursussen, te weten motorassemblage en productiesimulatie, zijn bedrijfsspecifiek en komen dus niet in aanmerking voor steun. De overige cursussen worden aangemerkt als aanvullende/facultatieve opleiding en bestrijken diverse onderwerpen die vallen onder de brede thema's elektrische en mechanische vakbekwaamheden (Electrical/Mechanical Trades) en uitgebreid onderhoud (Extended Maintenance). De meeste cursussen die in dit blok worden aangeboden zijn zowel voor fabrieksarbeiders als voor leidinggevend personeel bestemd ([12]).

De totale subsidiabele kosten van dit opleidingsblok worden geschat op ongeveer 39,1 miljoen EUR, waarvan ongeveer 18,9 miljoen EUR door Ford zal worden betaald en waarbij aanspraak zou kunnen worden gemaakt op een steunbedrag van 18,2 miljoen EUR.

(15) De kosten van het bedrijfsspecifieke deel van het opleidingsprogramma, dat volledig wordt gefinancierd door Ford, bedragen naar schatting 29,73 miljoen EUR ([13]). Voor de aanvullende, voor steun in aanmerking komende opleiding wordt de verdeling van subsidiabele kosten tussen de blokken van het opleidingsprogramma en de eigen bijdrage van Ford in de tabel hieronder weergegeven (in miljoen EUR).

([8]) Zoals: de rol van teams bij het vaststellen van doelstellingen en het uitvoeren van beleid; continue verbetering; kennismaking met de PC met MS Windows XP; basisvaardigheden MS Excel; basisvaardigheden MS Word 2003; vaardigheden op het gebied van teambuilding; het waarderen van verschillen, voorwaarden voor succes — diversiteit en waardigheid op het werk; het opleiden van de opleider; effectieve teamvergaderingen; taalvaardigheden; bedrijfswiskunde; kennismaking met scorekaarten; Engelse taalcursus; cursus leidinggeven voor productspecialisten.

([9]) Zoals: cursus task card; kennismaking met scorekaarten; en strategieën, doelstellingen en belangrijke prestatie-indicatoren.

([10]) Zoals: productieprincipes, analyse van grondoorzaken (5 waaroms); visuele productietechnieken („Visual Factory"); foutencontrole; opsporing en oplossing defecten; continue verbetering; kwaliteitsoverzicht; statistische procescontrole; beginselen van „Corporate Conduct"; productiesystemen, enz.

([11]) Het betreft de volgende bedrijfsspecifieke cursussen: procescontrole in de fabriek; documentenbeheer en -conservering; het gebruik van statische procescontrole bij Ford; ondernemingsgedrag bij Ford; interne controle bij Ford; operationele productiesystemen bij Ford; softwarecursus Captura; bedrijfsadministratie bij Ford; financiële controle en fiscale procedures bij Ford; financiële analyse bij Ford; acquisitiebeheer bij Ford; beheer personele middelen bij Ford; systeem voor acquisitie en het plaatsen van orders; controle van vorderingen en goedkeuringen; aankoop- en vorderingssystemen voor kopers; het online en onafhankelijk van de productie afhandelen van orders (SNOOPE); algemene orderselectie.

([12]) Behalve twee cursussen in medische bekwaamheden, i.e., reanimatie en behandeling voor elektrische schokken, en verbetering medische vaardigheden.

([13]) Nominale waarde.

	Veiligheid	Basisvaardigheden	Fundamentele bedrijfskennis	Industriële vaardigheden	Totaal
Subsidiabele kosten — Algemeneopleiding	16,17	93,13	7,94	36,67	153,91
Subsidiabele kosten — Specifieke opleiding	1,49	—	0,16	0,24	1,89
Algemene opleidingssteun	8,08	46,56	3,97	18,33	76,94
Specifieke opleidingssteun	0,37	—	0,03	0,06	0,46
Totale steun	8,45	46,56	4,00	18,39	77,44
Bijdrage Ford	9,2	46,56	4,08	18,50	78,39

De totale steun en de bijdrage van Ford zijn hierboven in hun nominale waarde weergegeven. Roemenië en Ford benadrukken dat de onderneming heeft besloten het totale bedrag aan steun tot 57 miljoen EUR te beperken. Het verschil tussen dit bedrag en de totale steun waarvoor het programma in aanmerking zou komen, betaalt de onderneming zelf. Haar eigen bijdrage wordt aldus tot 98,8 miljoen EUR verhoogd.

(16) Het totale aantal opleidingsdagen dat wordt aangeboden in het kader van het bedrijfsspecifieke deel van het programma en dat niet in aanmerking komt voor steun is grofweg 200 000 over een periode van vijf jaar. Het totale aantal opleidingsdagen dat wordt aangeboden in het kader van het in aanmerking komende deel van het programma is grofweg 800 000 over een periode van vijf jaar. Dienovereenkomstig zou ieder van de 9 000 werknemers gemiddeld in totaal ongeveer 111 opleidingsdagen genieten in een periode van vijf jaar. Roemenië en Ford hebben ook gegevens verstrekt waaruit blijkt dat de meeste bij het programma betrokken opleiders (90 %) worden geworven bij gespecialiseerde externe opleidingscentra en dat een groot deel van de opleiding wordt gegeven op locaties buiten de fabriek (zie wat dit betreft ook overweging 18 hieronder, waar subsidiabele reiskosten voor zowel opleiders als cursisten zijn aangegeven).

(17) De kosten van het opleidingsprogramma zijn geschat op grond van soortgelijke door Ford gemaakte kosten voor opleidingen in de fabriek van het bedrijf in Dagenham (Verenigd Koninkrijk), en aangepast aan het kostenniveau in Roemenië, gebaseerd op oorspronkelijke prognoses (gegevens uit 2008 aangepast in verband met de voorspelde inflatiepercentages voor de daaropvolgende jaren). Dienovereenkomstig werden de volgende kosten geschat per opleidingsdag en per cursist (cursusloon niet meegerekend):

Categorieën van subsidiabele kosten	Algemene opleiding	Specifieke opleiding
Begeleiding en advies	[…] (*) EUR	[…] EUR
Honorarium opleiders (2 dagen)	[…] EUR	[…] EUR
Reiskosten opleiders	[…] EUR	[…] EUR
Reiskosten cursisten	[…] EUR	[…] EUR
Afschrijving van gereedschap en apparatuur	[…] EUR	[…] EUR
Huur/afschrijving van opleidingsfaciliteiten	[…] EUR	[…] EUR
Opleidingsmateriaal	[…] EUR	[…] EUR
Totaal	181,00 EUR	265,00 EUR

(*) Zakengeheim.

(18) De subsidiabele kosten waarop voor dit programma aanspraak wordt gemaakt (voor in totaal 9 000 werknemers en te verlenen over een periode van vier jaar) zijn hieronder aangegeven (nominale waarden, in miljoen EUR).

	Algemene opleidingssteun	Specifieke opleidingssteun	Totaal
Kosten opleiders	[45-50]	[0,5-1,0]	[45-50]
Reiskosten opleiders	[10-15]	[0-0,5]	[10-15]
Reiskosten cursisten	[0-5]	[0-0,5]	[– 0-5]
Overige kosten, artikel 4, lid, 7, onder c)	[10-15]	[0-0,5]	[10-15]
Afschrijving	[0-5]	[0-0,5]	[0-5]
Opleidingsfaciliteit	[5-10]	[0-0,5]	[5-10]
Begeleiding en advies	[25-30]	[0-0,5]	[25-30]
Interne kosten opleiders	[0-5]	[0-0,5]	[0-5]
Looncompensatie voor cursisten	[40-45]	[0-0,5]	[40-45]
Subsidiabele kosten, uitgezonderd looncompensatie	[110-115]	[1-2]	[115-120]
Maximale steun	76,96	0,47	77,44
Bijdrage Ford	76,96	1,42	78,39

De steun

(19) De steun bestaat uit een rechtstreekse subsidie aan Ford Craiova van 57 miljoen EUR voor een periode van vijf jaar. De steun is bestemd voor een opleidingsplan waarvan de geschatte totale kosten 185,5 miljoen EUR (nominale waarde) bedragen en waarvan 155,8 miljoen EUR als in aanmerking voor opleidingssteun komende kosten kunnen worden beschouwd. Het merendeel van de subsidiabele uitgaven — 153,93 miljoen EUR — houdt verband met algemene opleiding. Slechts 1,88 miljoen EUR aan subsidiabele kosten houden verband met specifieke opleiding. Voor dit project heeft Roemenië een steunintensiteit aangevraagd van 50 % voor algemene opleidingsmaatregelen en 25 % voor specifieke opleidingsmaatregelen. Dienovereenkomstig komt het project in aanmerking voor 76,96 miljoen EUR algemene opleidingssteun en 0,47 miljoen EUR specifieke opleidingssteun — in totaal 77,44 miljoen EUR aan steun. De begunstigde koos er echter voor de staatssteun te beperken tot 57 miljoen EUR (zie ook overweging 15 hierboven).

(20) Roemenië stelt dat aangezien het onrealistisch is om van tevoren de precieze kosten van een opleidingsprogramma met een looptijd van vijf jaar te voorspellen, het noodzakelijk is de begunstigde enige flexibiliteit toe te staan. Wanneer blijkt dat de eigenlijke gemaakte kosten afwijken van de geschatte standaardkosten, zou hij de steuntoewijzing van de ene naar de andere subsidiabele kostenpost moeten kunnen overhevelen. Dankzij deze flexibiliteit zou de begunstigde het opleidingsprogramma gaandeweg kunnen optimaliseren, waarbij de reikwijdte van de opleiding en de totale hoeveelheid steun desalniettemin geëerbiedigd blijven.

(21) Roemenië heeft in zijn brief van juli 2009 voorgesteld om de steun vooraf aan begunstigde te betalen, in termijnen die in overleg met deze laatste zijn bepaald (bijvoorbeeld op kwartaalbasis) en gebaseerd zijn op standaarddeclaraties. De gedurende elk fiscaal jaar daadwerkelijk gemaakte kosten moeten dan door de eigen accountants van de begunstigde worden gecontroleerd. Steunbetalingen moeten jaarlijks worden aangepast aan de geldende maximale steunintensiteit. De betalingsvoorschriften en -voorwaarden moeten worden vastgelegd in een specifiek Roemeens wetgevingsbesluit.

3. BESLUIT VAN DE COMMISSIE OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN OP GROND VAN ARTIKEL 82, LID 2, VAN HET EG-VERDRAG

(22) In haar besluit van 10 september 2008 om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, heeft de Commissie haar twijfels ge-uit over de volgende aspecten: de rechtvaardiging van de steun, stimulerend effect/noodzaak van de steun, de cumulering van regionale- en opleidingssteun, en de naleving van het zogenoemde „Deggendorf-beginsel" (al deze punten worden hieronder besproken).

Stimulerend effect/noodzaak

(23) De vragen van de Commissie waren met name: i) of een deel van de opleiding die in aanmerking komt voor steun niet hoe dan ook door Ford zou moeten worden verstrekt, althans aan het reeds aanwezige personeel, om een fabriek te kunnen exploiteren die overschakelt op het gebruik van de modernste productietechnologie; en ii) of delen van de opleiding behorend tot het blok Veiligheid in feite niet verplicht waren ingevolge veiligheidsvoorschriften van de Europese Unie en Roemenië. Zo ja, dan is de steun onverenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, aangezien hiermee opleiding zou worden gesubsidieerd die hoe dan ook zou worden gegeven en er bijgevolg geen sprake van is „de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken".

Rechtvaardiging

(24) De Commissie betwijfelde of bepaalde onderdelen van de opleiding aan toekomstige werknemers gerechtvaardigd waren, aangezien Ford ook gekwalificeerde nieuwe werknemers had kunnen aanwerven.

Cumulering/immateriële regionale handicaps

(25) In het besluit is de vraag opgeworpen of delen van de aangeboden opleiding in feite geen aanpak behelzen van immateriële regionale handicaps in de vorm van een tekort aan vaardigheden bij het reeds aanwezige personeel, die al zijn gecompenseerd door de reeds aan de onderneming toegekende regionale investeringssteun in 2008 ([14]).

Deggendorf-beginsel

(26) Volgens vaste jurisprudentie ([15]) kan nieuwe steun pas worden uitgekeerd als eerder toegekende onverenigbare steun volledig is terugbetaald. De Roemeense autoriteiten hadden op de datum van de inleiding van de formele onderzoeksprocedure niet aangetoond dat de door de Commissie op 27 februari 2008 ([16]) onverenigbaar met het EG-Verdrag (thans VWEU) verklaarde steun betreffende de privatisering van de fabriek in Craiova volledig was terugbetaald.

4. OPMERKINGEN VAN ROEMENIË

(27) Na de inleiding van de onderzoeksprocedure heeft Roemenië opmerkingen ingediend betreffende: i) de rechtsgrond voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun met het Verdrag; ii) het stimulerende effect van de steun; en iii) de naleving van het zogeheten Deggendorf-beginsel.

Rechtsgrond voor de beoordeling

(28) Roemenië betoogt dat volgens het beginsel van rechtszekerheid, de steun moet worden beoordeeld op grond van de criteria die van kracht waren ten tijde van de kennisgeving (april 2008). Destijds was Verordening (EG) nr. 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun ([17]) nog steeds van toepassing. De algemene groepsvrijstellingsverordening ([18]) (hierna „de AGVV") werd op 9 augustus 2008 gepubliceerd en trad twintig dagen later in werking.

(29) Roemenië meent dat de beoordelingscriteria die voortvloeien uit de AGVV gedeeltelijk verschillen van die van Verordening (EG) nr. 68/2001. Het legt er tevens de nadruk op dat het ten behoeve van de kennisgeving rekening had gehouden met maximale steunintensiteiten van 50 % voor algemene steun en 25 % voor specifieke steun, krachtens Verordening (EG) nr. 68/2001, terwijl de AGVV intensiteiten van 60 % voor algemene opleiding en 25 % voor specifieke opleiding toestaat.

(30) Verder meent Roemenië dat de Commissie vanaf haar beschikkingen inzake Ford Genk ([19]) en GM Antwerpen ([20]), een starre benadering heeft gevolgd bij de beoordeling van opleidingssteun in het licht van het stimuleringscriterium die niet strookt met de wijze waarop de Commissie opleidingssteun in het algemeen benadert, noch met de doelstellingen van de Lissabonagenda.

([14]) Zie voetnoot 4.
([15]) Gevoegde zaken T-244/93 en T-486/93, TWD/Commissie, Jurispr. 1995, blz. II-2265, en zaak C-355/95 P TWD/Commissie, Jurispr. 1997, blz. I-2549.
([16]) Zie voetnoot 4.
([17]) PB L 10 van 13.1.2001, blz. 20.
([18]) Verordening (EG) Nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard (algemene groepsvrijstellingsverordening (PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3).
([19]) Beschikking 2006/938/EG van de Commissie van 4 juli 2006 betreffende de staatssteun C 40/2005 (ex N 331/2005) die België voornemens is toe te kennen aan Ford Genk (PB L 366 van 21.12.2006, blz. 32).
([20]) Beschikking 2007/612/EG van de Commissie van 4 april 2007 betreffende staatssteunmaatregel C 14/06 die België voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van General Motors Belgium in Antwerpen (PB L 243 van 18.9.2007, blz. 71).

Stimuleringseffect

(31) Noodzaak. In wezen stelt Roemenië dat Ford bij afwezigheid van steun een minder ambitieus opleidingsprogramma zou verschaffen en in plaats daarvan zijn werknemers slechts de opleiding zou aanbieden die noodzakelijk is om de fabriek te exploiteren (wat neerkomt op circa 17 % van het voorgestelde programma, geheel door het bedrijf bekostigd) en de aanvullende opleiding sterk zou inkrimpen.

(32) Gesteld wordt dat Ford de fabriek in Craiova zou kunnen exploiteren zonder de aanvullende opleiding die voor steun is aangemerkt, omdat het reeds aanwezige personeel ervaring heeft met autoproductie en de nieuwe in de fabriek te gebruiken technologie „al doende kan worden geleerd", zoals is gebleken bij andere vestigingen van Ford, waar dergelijke aanvullende opleiding immers niet werd gegeven.

(33) Roemenië geeft ook uitvoerige uitleg over het verschil tussen cursussen die nodig zijn om de fabriek te exploiteren (en die volledig door de onderneming zullen worden bekostigd) en aanvullende cursussen („nuttig, maar niet onontbeerlijk") voor elk opleidingsblok.

(34) Veiligheid. De meeste cursussen die in de vier thema's worden aangeboden (Basisveiligheid op de werkvloer, Veilig gebruik van machines en persoonlijke beschermingsmiddelen, Veilig voetgangersverkeer en Vaststelling en preventie van risico en gevaar) worden als noodzakelijk beschouwd om een veiligheidscultuur op de werkvloer te vestigen. Een deel van deze cursussen wordt gegeven om te voldoen aan verplichtingen die voortvloeien uit veiligheidsvoorschriften van de Europese Unie en Roemenië en een deel is bedoeld om te voldoen aan interne veiligheidsnormen die gelden in een Fordfabriek. Wat dit laatste betreft, wijst Roemenië erop dat Ford veiligheidsnormen hanteert die verder gaan dan de wettelijke minimumeisen. Hoe dan ook, noch wettelijk verplichte veiligheidscursussen, noch cursussen die verband houden met intern veiligheidsbeleid komen in aanmerking voor steun. Deze kosten komen geheel voor rekening van de onderneming. De aanvullende veiligheidsopleiding, waarvoor om een steunbedrag van 3,2 miljoen EUR is verzocht, bestaat uit individuele begeleiding om bewustwording en gedragsverandering verder te ontwikkelen en uit persoonlijke opleiding van geselecteerde „rolmodel"-werknemers. Deze intensieve opleidingssoorten zijn nuttig voor werknemers, maar niet onontbeerlijk voor het bedrijf.

(35) Basisvaardigheden. Dit cursusblok heeft persoonlijke ontwikkeling tot doel en is nauwelijks van invloed op het eigenlijke werk. Een groot deel van de opleiding die in het kader van dit blok wordt aangeboden, betreft algemene IT-vaardigheden, taalonderwijs Engels, taal- en rekenvaardigheden, enz. Het leren van taal- en rekenvaardigheden bijvoorbeeld, is bedoeld om lacunes op te vullen die overal ter wereld zijn vastgesteld bij volwassen werknemers in de industrie, los van hun opleidingsniveau. Taal- en rekenvaardigheid is als opleiding niet nodig om het eigenlijke werk te kunnen doen, aangezien de technologie die in de fabriek wordt gebruikt, steunt op Visual Factory systems, waarmee vereenvoudigde visuele arbeidsinstructies worden gegeven. Met taal- en rekenvaardigheidscursussen wordt een verbetering van het vermogen van werknemers beoogd om ideeën en begrippen te formuleren en deze vlot mee te delen, alsmede om veranderingen in hun omgeving in kwantitatieve termen te interpreteren. Evenzo kunnen met dit blok alle werknemers basisvaardigheden op het gebied van leiderschap leren. Van dergelijke vaardigheden, stelt Roemenië, hebben alle categorieën werknemers profijt, ongeacht hun opleidingsniveau. Dit soort opleiding komt de werknemers zelf het meest ten goede, verbetert hun levenskwaliteit en heeft gunstige bijkomende gevolgen voor de regio en de samenleving als geheel.

(36) Fundamentele bedrijfsvaardigheden. Breed genomen is het doel van dit cursusblok om algemeen modern management en functionele expertise te onderrichten. In drie opleidingsprofielen (Specifieke IT-systemen, Bedrijfsprocessen, Interne controleprocessen, ofwel Ford Specific IT Systems, Ford Business Processes en Ford Internal Control Processes) komen bedrijfsspecifieke managementvaardigheden aan de orde. De kosten hiervoor worden volledig door de onderneming gedragen. De aanvullende opleiding betreft vaardigheden die voor een groot deel overdraagbaar zijn op andere ondernemingen of bedrijfstakken, over algemene onderwerpen als projectmanagement, personele middelen, verkoop, financiering, Six Sigma (een in veel bedrijfstakken gebruikte methode om het aantal fouten in terugkerende werkprocessen te verminderen) en persoonlijke opleiding voor „rolmodellen", die ongetwijfeld ook de onderneming ten goede komen in zoverre dat de werkomgeving wordt verbeterd door de bevordering van een plattere hiërarchie, maar waarvan in de eerste plaats de cursisten profijt hebben en die hun positie op de arbeidsmarkt versterkt. Voor dit cursusblok wordt om een steunbedrag van 4,33 miljoen EUR verzocht.

(37) Industriële vaardigheden. Ook dit blok omvat opleidingen die verder gaan dan nodig is voor de uitvoering van het eigenlijke werk. De cursussen die nodig zijn om normale productietaken uit te voeren, zoals lancering, onderhoud en vorkheftruck, robotica en automatisering (Launch, Maintenance and Fork Lift Truck, Robotics and Automation), zullen volledig door de onderneming worden bekostigd. Het aanbod in aanvullende opleiding is opgesplitst in twee algemene profielen: Veelzijdige inzetbaarheid in elektrische en mechanische beroepen (multiskilling on electrical/mechanical trades) — die de inzetbaarheid van werknemers verbetert, maar niet noodzakelijk is om het werk naar behoren te doen — en uitgebreid (intensief) onderhoud, automatisering en robotica (extended [in-depth] maintenance, automation and robotics). In beide gevallen leren de werknemers om verschillende hoogtechnologische machines te gebruiken die ze niet nodig hebben voor hun huidige baan. Dit opleidingsblok komt in aanmerking voor een steunbedrag van 18,9 miljoen EUR.

(38) Voorts meent Roemenië dat het stimulerende effect van de voorgestelde steun moet worden beoordeeld voor het gehele opleidingsprogramma en niet voor elk opleidingsthema of elke cursus afzonderlijk. Het afzonderlijk beoordelen van opleidingsthema's en cursussen, los van de algemene achtergrond, leidt makkelijk tot vertekening. In een dergelijke beoordeling wordt geen rekening gehouden met de toegevoegde waarde van het opleidingsprogramma als geheel, dat meer is dan een eenvoudige som van voordelen die aan specifieke opleidingen worden ontleend.

(39) Rechtvaardiging. Wat betreft de rechtvaardiging van het opleiden van nieuw aangeworven werknemers, ontkent Roemenië dat er een verband is tussen de (niet betwiste) mogelijkheid van de onderneming nieuwe gekwalificeerde werknemers aan te werven en de vraag of aanvullende opleiding in hun geval gerechtvaardigd is. De aanvullende opleiding heeft betrekking op algemene vaardigheden die niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het eigenlijke werk en is daarom gerechtvaardigd en profijtelijk voor alle categorieën werknemers, welk onderwijs zij ook hebben genoten.

(40) Immateriële regionale handicaps. Over de kwestie of de aangeboden opleidingssteun compensatie verschaft voor immateriële regionale handicaps (in de vorm van een tekort aan vaardigheden) die reeds werden gecompenseerd door regionale steun, stelt Roemenië dat regionale investeringssteun en opleidingssteun verschillende doelen dienen (en dus op verschillende problemen betrekking hebben) en verschillende subsidiabele kosten bestrijken. Het doel van regionale investeringssteun is om investeringen te bevorderen in achterstandsregio's in de Europese Unie, terwijl het doel van opleidingssteun is om een gebrek aan investeringen in opleidingen, een verschijnsel dat algemeen waarneembaar is in de Europese Unie, te verhelpen. Verder is de „verdeling" van de voordelen van regionale steun omgekeerd aan die van de voordelen van opleidingssteun: in het eerste geval is het voordeel in hoofdzaak voor de investeerder, in het tweede geval zijn het vooral de werknemers die er profijt van hebben.

(41) Roemenië beklemtoont ook dat de „immateriële" regionale handicap die het gevolg is van een gebrek aan lokale vaardigheden niet een van de criteria is op grond waarvan achterstandsregio's in de Europese Unie worden aangewezen — criteria zijn onder meer het bbp per hoofd van de bevolking, het werkloosheidspercentage, de bevolkingsdichtheid enz. Bovendien heeft de Commissie in het verleden ingestemd met opleidingssteun, onder meer op grond van het argument dat deze een rol zou spelen in het overwinnen van een concurrentienadeel veroorzaakt door een gering kwalificatieniveau van plaatselijke arbeidskrachten (Webasto ([21]), Vauxhall Motors ([22]).

([21]) Beschikking van de Commissie betreffende steunmaatregel N 653/2005, Webasto Portugal (PB C 306 van 15.12.2006, blz. 14).

([22]) Beschikking van de Commissie betreffende steunmaatregel C 23/2007 (ex N 118/07) — Vauxhall Motors Ltd — Opleidingssteun ten behoeve van Ellesmere (PB C 243 van 17.10.2007, blz. 4).

(42) Bovendien: met de redenering dat projecten die regionale investeringssteun hebben gekregen geen opleidingssteun mogen ontvangen, worden achterstandsregio's impliciet benadeeld; er wordt hun dan de mogelijkheid ontzegd opleidingsplannen te steunen.

Deggendorf-beginsel

(43) Roemenië heeft documenten geleverd waaruit blijkt dat de onverenigbare privatiseringssteun van 27 miljoen EUR ([23]) en bijbehorende rente door Ford Motor Company op 27 juni 2008 is terugbetaald. Bijgevolg meent Roemenië dat de aangemelde steun in overeenstemming is met het zogeheten Deggendorf-beginsel.

5. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

(44) Ford heeft op 18 december 2008 opmerkingen ingediend waarmee het de door Roemenië aangevoerde feiten en argumenten ondersteunt en nog argumenten toevoegt betreffende het stimulerende effect van de voorgestelde steun.

Aanzienlijke eigen bijdrage

(45) Ford benadrukt dat een aanzienlijk deel van zijn opleidingsprogramma wordt bekostigd uit eigen middelen — 128,5 miljoen EUR van de geschatte totale kosten van 185,5 miljoen EUR voor het gehele project. Bovendien is opleiding die hetzij wettelijk vereist is, hetzij noodzakelijk voor de exploitatie van de fabriek, niet als subsidiabel aangemerkt. Zij zal geheel door het bedrijf worden betaald. Het bedrijfsspecifieke deel van de opleiding voor het reeds aanwezige personeel, waarvan de geschatte kosten ongeveer 29,7 miljoen EUR bedragen, is in 2009 daadwerkelijk begonnen.

Geringe mededingingsvervalsende effecten van de steun

(46) Wat betreft de kans op vervalsing van de mededinging door de steun, onderstreept Ford dat het programma voor het grootste deel algemene opleiding betreft, waarvan de werknemers de voornaamste begunstigden zijn en het bedrijf slechts indirect profijt heeft. Hierdoor zouden de mededingingsvervalsende effecten door de opleidingssteun slechts bijkomend en indirect zijn. Daarom meent Ford dat als het gaat om algemene opleiding, overwegingen over het effect van steun vanuit het gezichtspunt van „de structuur van relevante markten" en „de kenmerken van de sector en de industrie" niet doorslaggevend zijn, aangezien de geplande productie en de technische capaciteit op zich geen wijzigingen ondergaan. Specifieke opleiding kan daarentegen wel leiden tot directe verbetering van de productiviteit van het bedrijf en de marktpositie beïnvloeden. Deze vorm van opleiding beslaat evenwel slechts een klein deel van de voorgestelde aanvullende opleiding.

([23]) Zie voetnoot 4.

Noodzaak van opleiding

(47) Wat de vraag betreft of delen van de voor steun aangemelde opleiding niet hoe dan ook zouden moeten worden gegeven om te voldoen aan interne bedrijfsnormen, onderstreept Ford dat deze redenering zou leiden tot normatieve vertekeningen met een neerwaartse beweging: wanneer alleen bedrijven met lage interne veiligheidsnormen opleidingssteun kunnen ontvangen worden bedrijven uiteindelijk ontmoedigd om hun eigen interne veiligheidsnormen te verhogen. Ford vraagt zich dan ook af of de voorgestelde opleidingsteun die de begunstigde hoe dan ook toekomt, wel moet worden vastgesteld aan de hand van interne bedrijfsnormen, of dat het niet beter is objectieve criteria te hanteren die gelden voor alle bedrijven in een gegeven sector. Bovendien kan Ford met dit investeringsprogramma in 2002 de grootste industriële werkgever worden in Roemenië. Dergelijke investeringen hebben een „bakenfunctie" in de economie en de Roemeense regering steunt de plannen van Ford om van de fabriek in Craiova een voorbeeld te maken voor andere werkgevers en nieuwe investeerders.

(48) Ford onderstreept ook dat in zijn algemeenheid de als subsidiabel aangemerkte aanvullende opleiding niet nodig is voor de exploitatie van de fabriek, gezien het systeem van „lean manufacturing" („slank produceren") dat tegenwoordig in de Ford groep wordt toegepast. Autofabrikanten zijn in de loop der tijd van massaproductie naar „slanke" productie overgegaan, een ontwikkeling die voornamelijk een gedragsverandering met zich meebrengt, in die zin dat er op alle niveaus van de interne organisatie sprake is van grotere verantwoordelijkheid. Het niet in aanmerking komende deel van het opleidingsprogramma zou voldoende zijn om deze gedragsverandering te bewerkstelligen.

Immateriële regionale handicap

(49) Ford onderschrijft de argumenten die Roemenië heeft aangevoerd tegen de suggestie van een mogelijke overlapping van regionale investeringssteun en opleidingssteun met betrekking tot immateriële regionale handicaps in de vorm van geringere vaardigheden. Ook Ford meent dat er bij de beoordeling van de positieve externe gevolgen van een voorgestelde steunmaatregel voor opleiding, rekening moet worden gehouden met het niveau van vaardigheden en opleiding in een regio.

Contrafeitelijkheid

(50) Ford vergelijkt het opleidingsprogramma dat het in zijn fabriek in Sint Petersburg heeft aangeboden met het programma dat het wil uitvoeren in de fabriek in Craiova. De onderneming wil hiermee aantonen dat een Fordfabriek efficiënt kan worden beheerd met een minder ambitieus opleidingsprogramma en dat steun voor de aangeboden aanvullende opleiding in de fabriek in Craiova dus een stimulerend effect heeft.

(51) Ford meent dat een vergelijking tussen de twee opleidingsplannen opgaat, om de volgende redenen:

— *Productie*: in Sint Petersburg nam Ford een fabriek over die voorheen grote motoren produceerde voor de scheepsbouw en voor de defensie-industrie, terwijl de fabriek in Craiova voorheen auto's produceerde. In de fabriek in Sint Petersburg produceert Ford alleen voertuigen (versies van het model Ford Focus II sinds 2002 en het model Ford Mondeo sinds 2009), in Craiova zullen zowel motoren als voertuigen worden geproduceerd. De fabriek in Sint Petersburg heeft geen perserij, die in Craiova bezit er wel een. Ondanks deze verschillen, meent Ford dat de uitgangssituaties in de fabrieken in Craiova en Sint Petersburg vergelijkbaar zijn, aangezien beide fabrieken werden gekocht ten behoeve van nieuwe productielijnen voor auto's. Beide fabrieken gebruiken hetzelfde „Ford Production System" („FPS") en de productiefases zijn vergelijkbaar, ook in termen van vereiste vaardigheden van het personeel.

— *Personeel*: in Sint Petersburg nam Ford het reeds aanwezige personeel niet over. Het nieuw aangeworven personeel was gemiddeld jonger, beter gekwalificeerd en minder ervaren dan het reeds aanwezige personeel van de fabriek in Craiova. Ondanks deze verschillen meent Ford dat de twee personeelsbestanden van het begin af aan vergelijkbaar waren. In beide gevallen was het personeel gewend aan arbeidsomstandigheden die gelden in een niet-marktgerichte economie, een oorspronkelijke omstandigheid die bijvoorbeeld bleek uit een andere veiligheidscultuur dan die van Westerse tegenhangers, en weinig management en functionele ervaring in een multinationaal bedrijf (opleidingsniveau daargelaten).

(52) De structuur van het in Sint Petersburg aangeboden opleidingsprogramma kwam overeen met het programma dat voor de fabriek in Craiova is voorgesteld. In de fabriek in Sint Petersburg verschafte Ford echter alleen het minimaal noodzakelijke aan opleiding, en het personeel in leidinggevende functies ontving meer opleiding dan fabrieksarbeiders. De productie begon in 2002 met slechts een minimaal niveau aan opleiding waarmee nog aan de kwaliteits- en veiligheidseisen van Ford kon worden voldaan.

(53) Ford heeft het opleidingsprogramma in Sint Petersburg gesimuleerd indien toegepast op de 9 000 werknemers van de fabriek in Craiova. De conclusie luidde dat een opleidingsprogramma als in Sint Petersburg zou neerkomen op slechts 26 % van de opleiding die is voorgesteld in Craiova. Meer in het bijzonder zou een dergelijk programma slechts 57 % van de veiligheid, 2 % van de basisvaardigheden, 30 % van de bedrijfsvaardigheden en 47 % van de industriële vaardigheden bieden van de opleiding die voor de fabriek in Craiova is voorgesteld.

6. BEOORDELING VAN DE STEUN

6.1. Bestaan van steun

(54) De door Roemenië ten behoeve van Ford Craiova aangemelde steun voldoet aan alle cumulatieve voorwaarden om te worden aangemerkt als staatsteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De maatregel bestaat uit een rechtstreekse subsidie die de Roemeense staat betaalt uit openbare middelen. De maatregel is tevens selectief, aangezien deze ook individuele ad-hocsteun omvat aan een enkele begunstigde, Ford Craiova. De begunstigde geniet voordeel van de maatregel doordat hij een deel van de kosten van het opleidingsprogramma niet zelf hoeft te dragen. De maatregel vervalst de mededinging doordat het begunstigde bedrijf wordt bevoordeeld ten opzichte van concurrenten die geen steun krijgen voor soortgelijke doeleinden. Ten slotte wordt de handel tussen lidstaten beïnvloed, aangezien de begunstigde en zijn concurrenten hun producten voornamelijk verkopen op de EU-markt, maar ook binnen de Europese Economische Ruimte en wereldwijd.

6.2. Rechtsgrond voor beoordeling

(55) Roemenië verzoekt om goedkeuring van de steun uit hoofde van de regels die van toepassing waren ten tijde van de aanmelding (april 2008). Roemenië stelt met name dat: i) de verenigbaarheid van de voorgestelde steun met het Verdrag moet worden beoordeeld volgens de criteria die voortvloeien uit Verordening (EG) nr. 68/2001 ([24]), die van kracht was op het moment van de aanmelding; ii) de Commissie behoort niet met terugwerkende kracht de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) (die op 9 augustus 2008 werd gepubliceerd en twintig dagen later in werking trad) ([25]) toe te passen; en meer in het algemeen, dat iii) de al te strikte toepassing van het criterium van het stimulerende effect sinds beschikkingen als Ford Genk ([26]) en GM Antwerpen ([27]) niet overeenkomt met de algemene wijze waarop de Commissie opleidingssteun benadert.

(56) In zijn arrest in de zaak Freistaat Sachsen tegen Commissie ([28]), heeft het Hof van Justitie duidelijkheid geschapen in de vraagstukken omtrent de toepassing ratione temporis van staatssteunregels met het oog op de beoordeling van de verenigbaarheid van aangemelde steunmaatregelen. Het Hof heeft vastgesteld dat ten aanzien van de beoordeling van verenigbaarheid, de Commissie de regels, beginselen en criteria moet toepassen, geldend op het tijdstip dat de beschikking wordt gegeven, die beter zijn afgestemd op het mededingingsaspect ([29]). In deze zin, voegt het Hof toe: „[…] De aanmelding van een voorgenomen steunmaatregel of steunregeling door een lidstaat schept dan ook geen definitieve rechtssituatie die impliceert dat de Commissie zich over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt uitspreekt met toepassing van de regels die gelden op de datum van de aanmelding. De Commissie moet integendeel de regels toepassen die gelden op het tijdstip waarop zij haar beslissing neemt; dit zijn de enige regels aan de hand waarvan de rechtmatigheid van haar desbetreffende beschikking moet worden beoordeeld" ([30]).

(57) Het Hof stelt ook vast dat wanneer de beoordeling van de verenigbaarheid volgens de nieuwe regels wordt uitgevoerd, de Commissie belanghebbenden in de gelegenheid moet stellen opmerkingen te maken over de verenigbaarheid van de steun met deze regels. Opgemerkt moet worden dat deze procedurele verplichting niet aan de orde is wanneer de nieuwe regels geen substantiële wijzigingen bevatten ten opzichte van de vorige ([31]).

(58) Bovenstaande houdt in dat de Commissie de verenigbaarheid van de steun met het VWEU moet beoordelen op grond van de regels en criteria die gelden op het tijdstip dat zij haar beslissing neemt. Afzonderlijke opleidingssteun die niet voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden moet rechtstreeks worden beoordeeld op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, dat stelt dat „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad," als verenigbaar met het VWEU kunnen worden beschouwd. Verordening (EG) nr. 68/2001 betreffende opleidingssteun ([32]) werd vervangen door de AGVV, twintig dagen na haar publicatie op 9 augustus 2009 ([33]). Ingevolge de overwegingen 29 en 32 en artikel 6, lid 1, onder g) van de AGVV, behoort individuele steun van meer dan 2 miljoen EUR per project, ongeacht of deze op ad-hoc basis of krachtens een steunregeling wordt verleend, individueel door de Commissie te worden beoordeeld, in overeenstemming met de criteria die voortvloeien uit de toepasselijke communautaire instrumenten. Daartoe dient de Commissie zich te baseren op de mededeling ([34]) Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid van individueel aan te melden staatssteun ten behoeve van opleiding (hierna „de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun"), die op 11 augustus 2009 werd gepubliceerd en twintig dagen na publicatie in werking trad.

(59) Tot slot moet de Commissie, in overeenstemming met de Freistaat Sachsen-beginselen, de verenigbaarheid van de aangemelde steun in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU beoordelen tegen de achtergrond van de AGVV en op basis van de criteria voor individuele beoordeling zoals vastgesteld in de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun.

([24]) Zie voetnoot 17.
([25]) Zie voetnoot 18.
([26]) Zie voetnoot 19.
([27]) Zie voetnoot 20.
([28]) Zaak C-334/07 P, [2008] Jurispr. blz. I-9975.
([29]) Idem, overweging 51.
([30]) Idem, overweging 53.
([31]) Idem, overweging 56; zie ook Zaak C-49/05 P Ferriere Nord/Commissie [2008], arrest van 8 mei 2008, niet gepubliceerd, punten 68-71.
([32]) Zie voetnoot 17.
([33]) Zie voetnoot 18.
([34]) Mededeling van de Commissie — Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid van individueel aan te melden staatssteun ten behoeve van opleiding (PB C 188 van 11.8.2009, blz. 1).

(60) De Commissie is van oordeel dat het beoordelen van de aangemelde steun overeenkomstig de regels die voortvloeien uit de AGVV en de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun geen inbreuk inhoudt op de procedurele rechten van belanghebbenden (zie overweging 57 hierboven). Volgens het Freistaat Sachsen-arrest moet de Commissie de belanghebbenden in de gelegenheid stellen opmerkingen te maken over de toepassing van de nieuwe regels op de aangemelde steun, voor zover de nieuwe regels aanzienlijke wijzigingen bevatten ten opzichte van de vorige.

(61) Wat dat betreft onderstreept de Commissie dat zij in haar besluit van september 2008 tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure had aangegeven dat de steun zou worden beoordeeld aan de hand van de AGVV. De belanghebbenden hebben aldus de gelegenheid gekregen tot het indienen van opmerkingen over de beoordeling van de aangemelde steun aan de hand van de AGVV. In zijn opmerkingen van november 2008, heeft Roemenië immers ook argumenten aangevoerd tegen de toepassing van de AGVV in het onderhavige geval. Roemenië stelde in het bijzonder dat de beoordelingscriteria die voortvloeien uit de AGVV gedeeltelijk verschillen van de criteria die eerder van toepassing waren krachtens Verordening (EG) nr. 68/2001, vooral met betrekking tot de maximale steunintensiteit die is toegestaan bij algemene opleiding: deze is toegenomen van 50 % van de in aanmerking komende kosten (uit hoofde van Verordening (EG) nr. 68/2001) tot 60 % van de in aanmerking komende kosten (uit hoofde van de AGVV) ([35]).

(62) De Commissie is ook van mening dat de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun geen substantiële wijzigingen bevat met betrekking tot de beoordeling van steun zoals bedoeld in het Freistaat Sachsen-arrest ([36]). In de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun worden reeds lang bestaande beginselen en criteria van EU-controle op staatssteun gecodificeerd en versterkt, zoals de verhouding tussen marktfalen en positieve externe gevolgen, het verschil tussen algemene en specifieke opleiding, de vraag of de steun passend is als beleidsinstrument, het criterium van het stimulerende effect, het beginsel van evenredigheid en de analyse van de kans op vervalsing van de mededinging door de steun.

(63) Roemenië en de begunstigde lijken vooral bezwaar te maken tegen de in hun ogen al te strikte interpretatie en toepassing van het zogenoemde stimuleringscriterium voor de beoordeling van opleidingssteun. De Commissie is evenwel van mening dat de omschrijving van het stimuleringscriterium in de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun niet kan worden aangemerkt als een aanzienlijke wijziging van de beoordelingsvoorschriften. De beschikkingen betreffende Ford Genk ([37]) en GM Antwerpen ([38]), die Roemenië als voorbeelden noemt van een te stringente interpretatie van het stimuleringscriterium, dateren juist van voor het tijdstip van aanmelding. In Verordening (EG) nr. 68/2001 werd niet expliciet naar het stimuleringscriterium verwezen, hoewel het principe ervan besloten ligt in de beoordeling van de verenigbaarheid van alle steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), VWEE en is het impliciet besloten in de redenering aangaande de rol die steun kan spelen in het verhelpen van de onvolkomenheid van de markt (overwegingen 10 en 11 van Verordening (EG) nr. 68/2001). Dat het criterium van het stimuleringseffect een van de voornaamste pijlers is van de beoordeling van de verenigbaarheid voor dit soort steun ([39]) was reeds bevestigd in de eerdere kaderregeling inzake opleidingssteun (1998) ([40]). Bovendien hebben Roemenië en de begunstigde in de loop van het onderzoek gedetailleerde uitleg gegeven over het stimuleringseffect van de voorgestelde steun voor wat betreft noodzaak en geschiktheid, over het verschil tussen de algemene en specifieke onderdelen van de voorgestelde „in aanmerking komende" opleiding en over de (vermeend beperkte) kans op vervalsing van de mededinging door de steun.

(64) In het licht van deze overwegingen komt de Commissie tot de slotsom dat er is voldaan aan de voorwaarden voor de beoordeling van de steun volgens de criteria van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun en de AGVV en dat de procedurele rechten van de belanghebbenden zijn gewaarborgd. De Commissie merkt ook op dat in de loop van het formele onderzoek zij geen opmerkingen heeft ontvangen van derde partijen (concurrenten van de begunstigde enz.).

6.3. **Verenigbaarheid van de steun met het VWEU**

(65) De Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun bevat de criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid van opleidingssteun van meer dan 2 miljoen EUR met het VWEU, of deze nu ad hoc of volgens een regeling wordt verstrekt, aan individuele bedrijven. De beoordeling van de verenigbaarheid van dergelijke maatregelen houdt in dat de positieve effecten van de voorgestelde steun worden afgewogen tegen de negatieve gevolgen, om te bepalen wat de doorslag geeft.

([35]) Artikel 39, lid 2 van de AGVV.
([36]) Zie voetnoot 28.
([37]) Zie voetnoot 19.
([38]) Zie voetnoot 20.
([39]) Punten 27 en 28 van de kaderregeling (1998). In punt 28, bijvoorbeeld, wordt gesteld dat: „Teneinde het aansporende effect van de steun vast te stellen, zal de Commissie onderzoeken of de steun ertoe strekt de ondernemingen aan te sporen tot bij komende inspanningen op opleidingsgebied welke verder reiken dan de normale activiteiten van de onderneming of de normaal voor opleiding voorziene middelen. Een steunmaatregel die de gebruikelijke exploitatie-uitgaven van de onderneming betreft (standaardintroductiecursussen voor nieuwe werknemers enz.) en uitsluitend dient om de kosten die de onderneming normalerwijze moet dragen, permanent of periodiek te verminderen, is niet van aansporende aard en kan over het algemeen niet worden goedgekeurd. […]". Zie ook Loredana von Buttlar en Salim Medghoul (2008): „The Principle of the Incentive Effect Applied to Training Aid — Some Recent Cases", Competition Policy Newsletter Nr. 3, blz. 85-88, beschikbaar op http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2008_3_85.pdf
([40]) Mededeling van de Commissie — Kaderregeling inzake opleidingssteun (PB C 343 van 11.11.1998, blz. 10).

(66) De positieve effecten van de voorgestelde steun worden geëvalueerd aan de hand van: i) de mogelijkheid om met de voorgestelde steun specifiek marktfalen te verhelpen en positieve externe gevolgen teweeg te brengen (rechtvaardiging); ii) de geschiktheid van de steun als beleidsinstrument; iii) het stimulerende effect en de noodzaak van steun; en iv) de vraag of het steunbedrag beperkt is gebleven tot wat strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstelling (evenredigheid). De negatieve gevolgen van steun worden beoordeeld op de kans op vervalsing van de mededinging en van het handelsverkeer binnen de Unie, afhankelijk van de kenmerken van de steun en van de relevante markt(en).

Marktfalen/positieve externe gevolgen

(67) Ingevolge de punten 5 tot en met 11 van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun 2009 wordt steun als gerechtvaardigd beschouwd wanneer de lidstaat kan aantonen dat hiermee een gebrek aan investeringen in opleiding — een marktfalen dat algemeen waarneembaar is in de Europese Unie — wordt tegengegaan. Bedrijven zijn vaak weinig geneigd om in de opleiding van hun personeel te investeren, tenzij er voor de onderneming zelf onmiddellijke en tastbare voordelen te behalen zijn of de opleiding hoe dan ook noodzakelijk is om het bedrijf efficiënt te kunnen beheren. Opleidingen kunnen echter ook ten goede komen aan de economie en de samenleving als geheel, zeker indien de verworven vaardigheden van de werknemers overdraagbaar zijn naar andere werkplekken of gunstige bijkomende gevolgen hebben voor de samenleving. In principe zullen ondernemingen minder in opleidingen willen investeren wanneer de onmiddellijke voordelen voor de ondernemingen de bijkomende gevolgen ervan niet overstijgen. Kortom, steun is gerechtvaardigd indien deze de kans biedt een specifiek marktfalen — gebrek aan investeringen in opleidingen — te verhelpen dat verband houdt met de positieve externe gevolgen van opleidingen.

(68) Om vast te stellen of steun gerechtvaardigd is als middel om een gebrek aan investeringen in opleiding tegen te gaan, zal de Commissie eerst de aard van de voorgestelde opleiding analyseren, ofwel onderzoeken of de opleiding algemeen of specifiek is in de zin van artikel 38 van de AGVV, of een combinatie van beide. Het onderscheid tussen algemene en specifieke opleiding is van belang, aangezien algemene opleiding verondersteld wordt meer positieve externe gevolgen te hebben dan specifieke opleiding, die in de eerste plaats de onderneming zelf ten goede komt. Hieruit vloeit voort dat het gerechtvaardiger wordt geacht bedrijven door middel van steun voor algemene opleiding tot dit soort investeringen aan te zetten dan in het geval van specifieke steun.

(69) Artikel 38, lid 1, van de AGVV omschrijft specifieke opleiding als „een opleiding die bestaat in onderricht dat direct en hoofdzakelijk op de huidige of toekomstige functie van de werknemer in de begunstigde onderneming is gericht, en door middel waarvan bekwaamheden worden verkregen die niet of slechts in beperkte mate naar andere ondernemingen of andere werkgebieden overdraagbaar zijn". Algemene opleiding wordt in artikel 38, lid 2, van de AGVV omschreven als „een opleiding die bestaat in onderricht dat niet uitsluitend of hoofdzakelijk op de huidige of toekomstige functie van de werknemer in de begunstigde onderneming is gericht, maar door middel waarvan bekwaamheden worden verkregen die in ruime mate naar andere ondernemingen of werkgebieden overdraagbaar zijn". Beide soorten opleiding komen in zekere mate de ondernemingen zelf ten goede, aangezien zij hoe dan ook de vruchten plukken van beter gekwalificeerd personeel. Het essentiële onderscheid tussen algemeen en specifiek zit echter in de mate van „overdraagbaarheid" van de vaardigheden die door middel van de opleiding zijn verworven.

(70) In artikel 38, lid 2, onder a) en b), van de AGVV en respectievelijk punt 9.2 van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun, worden als voorbeelden factoren vermeld die kunnen worden opgevat als aanwijzingen dat de opleiding van algemene aard is. Onder meer: i) de opleiding wordt door verschillende onafhankelijke ondernemingen gezamenlijk georganiseerd of kan aan werknemers van verschillende ondernemingen ten goede komen; ii) de opleiding wordt gecertificeerd, leidt tot een erkend diploma of wordt erkend door een overheidsorgaan; iii) de opleiding is gericht op de categorieën werknemers die een groot verloop hebben in de betrokken onderneming en sector; iv) het nut van de opleiding voor de werknemers gaat verder dan hun huidige functie (toekomstige baan in een andere onderneming, sociale vaardigheden, persoonlijk welbevinden enz.).

(71) De Commissie merkt in de eerste plaats op dat Roemenië en Ford overtuigend bewijs hebben geleverd voor de vierde indicator onder punt 9.2 van de Mededeling inzake opleidingssteun: het nut van de opleiding voor de werknemers gaat verder dan hun huidige functie. Roemenië en Ford hebben met name aangetoond dat de aanvullende opleiding waarin zal worden voorzien bestaat uit onderricht in overdraagbare vaardigheden die ook buiten de functie van de werknemers voor hen van waarde zijn, bijdragen aan hun welzijn, hun levenskwaliteit en positie op de arbeidsmarkt verbeteren en niet in de plaats meerwaarde hebben voor de economie en de samenleving als geheel, voornamelijk op het niveau van een achterstandsregio overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder a), VWEU.

(72) Aldus heeft Roemenië steun voorgesteld ten behoeve van een opleidingsprogramma waarvan de meeste als subsidiabel opgevoerde uitgaven verband houden met algemene opleiding. Van de totale kosten van 185,5 miljoen EUR die voor het gehele opleidingsprogramma zijn begroot, zijn 113,7 miljoen EUR aangemerkt als in aanmerking komende kosten voor algemene opleiding (uitgezonderd looncompensatie). Slechts 1,5 miljoen EUR worden beschouwd als in aanmerking komende kosten voor specifieke opleiding (uitgezonderd looncompensatie) (zie overweging 15 hierboven). Meer in het bijzonder is de aanvullende „specifieke" opleiding, opgesplitst in de blokken veiligheid, fundamentele bedrijfskennis en industriële vaardigheden vrijwel uitsluitend van algemene aard, terwijl de aanvullende opleiding die wordt aangeboden in het blok Basisvaardigheden uitsluitend algemeen is (zie overweging 14, maar ook de overwegingen 34 t/m 37 hierboven).

(73) De Commissie is van mening dat Roemenië en Ford op bevredigende wijze het onderscheid tussen de algemene en specifieke delen van het voorgestelde opleidingsprogramma hebben gestaafd. Zij hebben met name aangetoond dat de aanvullende „in aanmerking komende" algemene opleiding die in elk van de vier voornaamste opleidingsblokken wordt aangeboden, bestaat uit onderricht in vaardigheden die voor de werknemers ook van waarde zijn buiten hun werk in de fabriek in Craiova, vaardigheden die „overdraagbaar" zijn in de betekenis van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun en de AGVV. Roemenië toont aan dat de aanvullende opleiding die in het blok basisvaardigheden wordt aangeboden gericht is op persoonlijke ontwikkeling en nauwelijks verband houdt met de daadwerkelijke functie (zie overweging 35 hierboven) van werknemers. De opleiding die wordt aangeboden in dit blok behelst algemene kennis (bijvoorbeeld algemene IT-vaardigheden, onderricht in de Engelse taal, taal- en rekenvaardigheid) waarvan alle categorieën werknemers profijt hebben, ongeacht het onderwijs dat zij hebben genoten. Zo zullen, door middel van de persoonsgerichte opleiding op het gebied van taal- en rekenvaardigheid, werknemers met verschillende onderwijsloopbanen beter in staat zijn begrippen over te brengen en toe te lichten en veranderingen in hun omgeving in kwantitatieve termen te interpreteren. Op soortgelijke wijze bestaat het blok uit een persoonsgerichte cursus leidinggeven voor werknemers van alle categorieën. Dergelijk vaardigheden komen vooral de werknemers zelf ten goede, zorgen voor een verbetering van hun levenskwaliteit, en hebben positieve externe gevolgen voor de economie en de samenleving als geheel. Deze positieve externe gevolgen zullen met name voelbaar zijn in het gebied waar de Craiova-fabriek is gevestigd, een achterstandsregio in de Unie die overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder a), VWEU voor steun in aanmerking komt.

(74) De aanvullende algemene opleiding die wordt aangeboden in het blok fundamentele bedrijfskennis bestaat uit onderricht in algemene vaardigheden die voor een groot deel overdraagbaar zijn naar andere ondernemingen of sectoren van het bedrijfsleven, over brede onderwerpen als vaardigheden op het gebied van projectmanagement, personele middelen, aankopen, financiën, Six Sigma (een in veel bedrijfstakken gebruikte methode om het aantal fouten in terugkerende werkprocessen te verminderen) (zie overweging 36 hierboven). Dergelijke algemene vaardigheden verhogen waarschijnlijk de aantrekkelijkheid van werknemers op de arbeidsmarkt. Evenzo zal de aanvullende algemene opleiding die met het blok Industriële vaardigheden wordt aangeboden, twee brede gebieden bestrijken: het verbeteren van elektrische en mechanische vakbekwaamheden (Electrical/Mechanical Trades) die de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt verbetert, en uitgebreide (intensieve) opleiding betreffende onderhoud, automatisering en robotica (Extended [in-depth] training on maintenance, automation and robotics). In beide gevallen leren de werknemers andere soorten machines bedienen dan zij voor hun eigenlijke werk gebruiken, en als zodanig zijn de aangeleerde vaardigheden overdraagbaar.

(75) In het geval van het opleidingsblok veiligheid (zie overweging 34 hierboven), bestaat de geplande aanvullende in aanmerking komende opleiding, die deels algemene en deels specifieke opleiding behelst, uit persoonlijke begeleiding ten behoeve van een bewustwording omtrent veiligheid en veiligheidsgerelateerde gedragsverandering. Aangezien het algemene deel van de aanvullende opleiding inzake veiligheid bestaat uit onderricht in vaardigheden die voor werknemers ook van waarde zijn buiten het verrichten van de taken die bij hun functie horen, en waarvan zij profijt kunnen hebben op een andere werkplek en zelfs in hun privéleven, kan ervan uit worden gegaan dat een dergelijke opleiding de positieve externe gevolgen heeft die verband houden met algemene opleiding.

(76) De Commissie concludeert daarom dat Roemenië en Ford in bevredigende mate hebben aangetoond dat de vaardigheden die met de aanvullende algemene opleiding worden geleerd, buiten de huidige functie van de werknemers voor hen van nut kunnen zijn, mogelijk in een andere, toekomstige baan, in hun sociale leven, of voor hun persoonlijk welbevinden — in de zin van punt 9.2, onder d), van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun. Deze bevinding wordt nog eens ondersteund door de door Ford en Roemenië verstrekte gegevens (zie overweging 16 hierboven) waaruit blijkt dat een groot deel van de opleiders die bij het programma zijn betrokken (90 %) externe opleiders van gespecialiseerde opleidingscentra zullen zijn en dat een aanzienlijk deel van de opleiding buiten het fabrieksterrein zal worden gegeven (zie wat dit betreft ook de in aanmerking komende reiskosten voor zowel opleiders als cursisten in overweging 18 van het onderhavige besluit).

(77) Tegelijkertijd moet de Commissie opmerken dat in het onderhavige geval niet wordt voldaan aan de andere indicatoren voor „overdraagbaarheid", zoals bijvoorbeeld vermeld in artikel 38, lid 2, onder a) en b), van de AGVV en punt 9.2, onder a), b) en c), van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun. Het opleidingsplan wordt georganiseerd door een enkele onderneming en komt niet aan werknemers van andere ondernemingen ten goede. Roemenië en Ford hebben geen gegevens verstrekt waaruit blijkt dat de opleiding wordt gecertificeerd. Aangezien het grootste deel van de opleiding zal worden gegeven door opleiders die bij private ondernemingen zijn geworven, is het onwaarschijnlijk dat de cursisten diploma's of certificaten zullen ontvangen die worden erkend of gevalideerd door overheidsorganen. De belanghebbenden hebben geen gegevens verstrekt over de mate van mobiliteit van de werknemers ten aanzien van andere ondernemingen en/of sectoren. De Commissie is daarom van mening dat de overdraagbaarheid van vaardigheden zou moeten worden versterkt door de cursisten bewijzen van deelneming te verstrekken. Hoewel met deze voorwaarde nog niet is voldaan aan punt 9.2, onder b), van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun, zou in het stadium van uitvoering de vereiste van overdraagbaarheid daarmee worden versterkt. De kwestie wordt behandeld in artikel 2, lid 5, van dit besluit. De Commissie is van mening dat aan de vierde indicator in punt 9.2, onder d), van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun is voldaan. In het licht van alle voorgaande overwegingen oordeelt de Commissie dat er is voldaan aan de vereiste van overdraagbaarheid ten aanzien van de aanvullende algemene opleiding.

(78) In haar besluit om een onderzoeksprocedure in te leiden heeft de Commissie haar twijfels geuit over de noodzaak voor toekomstige werknemers om delen van de aanvullende „in aanmerking komende" opleiding te volgen, zeker gezien het feit dat de begunstigde de mogelijkheid had om beter opgeleid personeel te werven. Aan deze twijfel is een einde gekomen door de eerdere overwegingen met betrekking tot de overdraagbaarheid van de aangeboden aanvullende algemene opleiding en de kans op positieve externe gevolgen in een achterstandsregio en voor de economie en samenleving als geheel.

(79) In het licht van bovenstaande overwegingen luidt het oordeel dat er is voldaan aan het rechtvaardigingscriterium.

Geschiktheid van steun als beleidsinstrument

(80) Op grond van de punten 10 en 11 van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun, moet de Commissie beoordelen of staatssteun het meest geschikte beleidsinstrument is om opleiding van de aangeboden soort aan te moedigen. Hiertoe moet de Commissie zich rekenschap geven van alternatieven voor het verstrekken van de door Roemenië overwogen steun, zoals het ondersteunen van de opleiding via het regionale onderwijssysteem, of het ondersteunen van de individuele werknemers bij het volgen van de opleiding in een ander kader, buiten de onderneming.

(81) Roemenië heeft meegedeeld dat het opleidingsplan vrijwel uitsluitend door externe opleiders zal worden ondersteund. Zij worden geworven bij regionale of buitenlandse gespecialiseerde private ondernemingen, met de hulp van een gespecialiseerde onderneming. De Commissie meent dat de alternatieven voor het verzorgen van (ten minste een deel) van de voorgenomen opleiding, door een beroep te doen op lokale publieke overheidsinstellingen, niet naar bevrediging zijn verkend. Desalniettemin aanvaardt de Commissie het argument van Roemenië dat een alomvattend opleidingsprogramma zoals voor de fabriek in Craiova is voorgesteld, toegevoegde waarde ontleent aan de synergieën die zullen ontstaan tussen de verschillende soorten aangeboden opleidingen, die verder gaat dan louter de som van de waarden van de individuele cursussen over specifieke onderwerpen.

(82) De conclusie luidt daarom dat ook aan het geschiktheidscriterium is voldaan.

Stimulerend effect/noodzaak van de steun

(83) Krachtens punt 12 van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun, wordt de voorgestelde steun geacht een stimulerend effect te hebben wanneer is aangetoond dat deze ertoe leidt dat de begunstigde zijn gedrag zodanig wijzigt dat hij meer en/of betere opleiding aanbiedt dan het geval zou zijn zonder steunverlening. Naleving van het criterium van het stimulerende effect is een conditio sine qua non voor het goedkeuren van steun (overweging 28 van de AGVV).

(84) Het stimulerende effect van de steun wordt vastgesteld door een contrafeitelijke analyse, ofwel door de opleidingsniveaus die zullen worden aangeboden te vergelijken bij aanwezigheid en afwezigheid van steun (punt 13 van de richtsnoeren voor steun 2009).

(85) Om het stimulerende effect van de voorgestelde steun aan te tonen, heeft Ford een vergelijking opgevoerd tussen het opleidingsprogramma dat het had aangeboden aan werknemers van zijn autofabriek in Sint Petersburg en het in Craiova aangeboden programma. De onderneming had geen steun ontvangen voor het opleidingsprogramma in Sint Petersburg. De structuur van het aangeboden opleidingsprogramma was te vergelijken met die van het voor Craiova voorgestelde programma, hoewel de reikwijdte van het programma en de mate waarin de inhoud was uitgewerkt verschilden. In Sint Petersburg heeft de onderneming slechts de hoognodige opleiding aangeboden om te voldoen aan de veiligheids- en kwaliteitseisen van Ford. De onderneming voert aan dat vergeleken met het programma in Craiova, er met het programma van Sint Petersburg respectievelijk slechts 57 %, 2 %, 30 % en 47 % werd aangeboden van de blokken veiligheid, basisvaardigheden, fundamentele bedrijfskennis en industriële vaardigheden.

(86) De Commissie is van mening dat de vergelijking tussen de opleidingsprogramma's van Sint Petersburg en Craiova niet geheel overtuigend is. De uitgangssituaties en de productiekenmerken van de twee fabrieken zijn niet te vergelijken. In Sint Petersburg nam Ford een fabriek over waar grote machines voor de scheepsbouw en defensie-industrie werden geproduceerd; in de fabriek in Craiova werden voorheen voertuigen geproduceerd. In Sint Petersburg heeft Ford het reeds aanwezige personeel niet aangehouden. Daardoor kon het jonger en meer gekwalificeerd, zij het minder ervaren werknemers in dienst nemen. De fabriek in Sint Petersburg heeft een kleinere productie dan de geplande productie in Craiova. In Sint Petersburg produceert Ford slechts voertuigen (sinds 2002 worden in de fabriek de modellen Ford Focus II en Ford Mondeo geproduceerd) en in de fabriek in Craiova zullen zowel voertuigen (de multifunctionele modellen B-MAV en ISV) als motoren worden geproduceerd. Eerstgenoemde fabriek heeft geen perserij, laatstgenoemde wel. En dus verschillen ook de opleidingsbehoeften van de onderneming om de fabriek efficiënt te beheren en om te voldoen aan (waarschijnlijk andere) normen op het gebied van regelgeving, interne veiligheid en kwaliteit.

(87) Desalniettemin is de Commissie van oordeel dat met de vergelijking met Sint Petersburg in ieder geval het bewijs wordt geleverd dat een autofabriek van Ford met aanzienlijk minder opleiding efficiënt kan worden beheerd dan voor de fabriek in Craiova is voorgesteld. Deze bevinding is een bevestiging van het argument van Roemenië dat bij afwezigheid van steun, de onderneming zich zou beperken tot slechts iets meer dan de opleiding die nodig is om de fabriek te beheren (de zogeheten bedrijfspecifieke opleiding, waarvoor de begunstigde 29,7 miljoen EUR uit eigen middelen heeft vrijgemaakt). Ford licht namelijk toe dat bij afwezigheid van steun, het zich zou beperken tot het bieden van de bedrijfsspecifieke opleiding (opleiding die nodig is om de nieuwe

technologie in de fabriek te exploiteren en te voldoen aan interne veiligheids- en kwaliteitsnormen die niet-subsidiabel zijn verklaard en waarvan het de kosten volledig zal dragen) en daarnaast slechts 40 % van bepaalde aanvullende cursussen (zoals vermeld in de documentatie die in verband met het opleidingsplan is ingediend). Verder heeft Ford gedetailleerde ramingen ingediend van opleidingskosten, budgetten, deelnemers, inhoud en planning inzake het voorgestelde opleidingsprogramma in de fabriek in Craiova en voldoende gelijksoortige informatie over het opleidingsprogramma dat is aangeboden in de fabriek in Sint Petersburg — onderdelen die de Commissie moet controleren op grond van punt 15, onder a), van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun. De onderneming heeft een groot aantal gegevens ingediend aan de hand waarvan een onderscheid kan worden gemaakt tussen verplichte cursussen krachtens de bestaande wetgeving van de Europese Unie en/of Roemenië — in de zin van punt 15, onder b), van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun. De kosten die zijn begroot voor het aanvullende, „in aanmerking komende" deel van het opleidingsprogramma zijn geloofwaardig vergeleken met de kosten die zijn toegewezen voor het bedrijfsspecifieke (niet in aanmerking komende) deel van het opleidingsprogramma, dat al in de zomer van 2009 is begonnen. Aldus luidt het oordeel dat ook is voldaan aan het in punt 15, onder c), van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun beschreven criterium.

(88) In haar besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure stelt de Commissie de vraag aan de orde of delen van het opleidingsprogramma die als subsidiabel zijn aangemeld in feite niet nodig zijn om de nieuwe technologie in de fabriek in Craiova te kunnen gebruiken. In een dergelijk geval zou het effect van steun slechts zijn dat de exploitatiekosten — kosten die de onderneming hoe dan ook zou hebben gemaakt — zouden zijn gedekt en zou de steun een stimulerend effect ontberen. Een dergelijke situatie zou overeenkomen met die welke is geconstateerd bij Ford Genk ([41]), GM Antwerpen ([42]) en DHL Leipzig ([43]), waar de Commissie tot de slotsom kwam dat de steun onverenigbaar was met de interne markt voor die delen van het opleidingsprogramma die verband houden met herstructurering, de lancering van nieuwe producten, of die verplicht moesten worden gegeven in verband met veiligheidsvoorschriften. De Commissie is tot het oordeel gekomen dat steun die bestemd is voor de financiering van een normale exploitatie die ondernemingen hoe dan ook moeten betalen, geen werkelijk stimulerend effect heeft, maar eenvoudigweg de exploitatiekosten van de begunstigde subsidieert doordat de kosten die hij normaalgesproken zelf had moeten dragen, worden verminderd.

(89) Roemenië en Ford onderstrepen dat de opleiding die nodig is om de nieuwe technologie te exploiteren, duidelijk werd gescheiden van de aanvullende algemene opleiding, die niet nodig is voor de uitvoering van het werk. In het blok fundamentele bedrijfskennis zal de onderneming de bedrijfsspecifieke cursussen op het gebied van specifieke IT-systemen (Ford Specific IT Systems), bedrijfsprocessen (Ford Business Processes) en interne controleprocessen (Ford Internal Control Processes) volledig financieren. Evenzo zal Ford in het blok industriële vaardigheden zorg dragen voor de volledige financiering van cursussen die nodig zijn om het werk uit te voeren, zoals lancering, onderhoud en vorkheftruck, robotica en automatisering (Launch, Maintenance en Fork Lift Truck, Robotics and Automation). Noch is de aanvullende algemene opleiding die in het blok basisvaardigheden wordt aangeboden nodig voor de uitvoering van het werk, of zelfs voor het kunnen volgen van de meer gespecialiseerde delen van het opleidingsprogramma, omdat de nieuwe technologie die in de fabriek wordt gebruikt berust op visuele instructies die gemakkelijk zijn te volgen en die werknemers zich volgens het principe „al doende leert men" eigen kunnen maken. De Commissie aanvaardt deze argumenten, die overeenstemmen met de mededeling dat het meeste van de aangeboden aanvullende „subsidiabele" opleiding bestaat uit onderricht in algemene en overdraagbare vaardigheden die geen rechtstreeks verband houden met de uitvoering van het werk. Wat dat betreft merkt de Commissie ook op dat de verhouding tussen algemene opleiding en de ondernemingsactiviteiten van de begunstigde (de productie van voertuigen en motoren) minder rechtstreeks is bij cursussen die worden aangeboden in de blokken veiligheid, basisvaardigheden en fundamentele bedrijfskennis (zie ook de overwegingen 35 en 36 hierboven) dan voor het blok industriële vaardigheden (zie ook overweging 37 hierboven). De hierboven geschetste overwegingen over de noodzaak van de in dit blok aangeboden opleiding voor de begunstigde, verlicht deze zorg echter, waardoor kan worden geconcludeerd dat de verhouding tussen de cursus Industriële vaardigheden en de activiteiten van de begunstigde niet wijst op een gebrek aan stimulerend effect in de betekenis van punt 15, onder d), van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun. Deze bevinding wordt versterkt doordat Roemenië en Ford gegevens hebben verstrekt waaruit blijkt dat een groot deel van de opleiding buiten het fabrieksterrein zelf zal worden aangeboden, en door externe opleiders die zijn geworven bij gespecialiseerde externe opleidingscentra (zie de overwegingen 16 en 76 hierboven). Dit is nog een aanwijzing voor het feit dat de verhouding tussen de aangeboden opleiding en de activiteiten van de begunstigde minder rechtstreeks is in de betekenis van punt 15, onder d), van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun.

(90) Tegelijkertijd merkt de Commissie op dat Roemenië en de begunstigde nog geen bewijs hebben geleverd dat de begunstigde niet die kosten in de subsidiabele kosten zal opnemen die de begunstigde uiteindelijk terugverdient door het voordeel dat kan worden geput uit de vaardigheden die de werknemers door opleiding hebben verworven — zoals vereist door punt 16, laatste alinea (met voetnoot 1) van de richtsnoeren van 2009 voor opleidingssteun. De Commissie erkent evenwel dat zulke effecten soms moeilijk vooraf zijn te kwantificeren en aan te tonen voor wat betreft de specifieke voorwaarden van het in dit geval voorgestelde opleidingsprogramma. Een groot deel van de voorgestelde aanvullende opleiding is van algemene aard, wat de begunstigde in principe slechts indirect voordeel oplevert. Ook sluiten aard en

([41]) Zie voetnoot 19, overwegingen 28 t/m 38 van de beschikking.
([42]) Zie voetnoot 20, overwegingen 43, 44 en 45 van de beschikking.
([43]) Beschikking 2008/878/EG van de Commissie van 2 juli 2008 betreffende steunmaatregel C 18/07 (ex N 874/06) die Duitsland voornemens is toe te kennen ten gunste van DHL (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 31).

inhoud van de voorgestelde opleiding uit dat zij worden gegeven in het kader van de huidige werkzaamheden van het personeel. De Commissie acht het desalniettemin noodzakelijk de begunstigde te verzoeken dat hij zich ertoe verbindt deze kosten niet op te nemen in de subsidiabele kosten die zijn aangemeld gedurende de uitvoering van het programma — zie wat dit betreft artikel 2, lid 6, van dit besluit.

(91) In haar besluit de onderzoeksprocedure in te leiden, wierp de Commissie ook de vraag op of de onderneming delen van de cursus Veiligheid die subsidiabel zijn verklaard niet had hoeven aan te bieden ingevolge de veiligheidsvoorschriften van de Europese Unie en/of Roemenië, of door interne veiligheidsnormen van de onderneming. Roemenië en Ford hebben documentatie ingediend om aan te tonen dat de vereiste veiligheidscursus volledig op kosten van de onderneming wordt gegeven binnen het bedrijfsspecifieke, niet subsidiabele deel van het opleidingsprogramma. Ford voert tevens aan dat het stimulerende effect van de steun niet moet worden beoordeeld aan de hand van interne normen van de onderneming — interne veiligheidsnormen in dit geval — omdat een dergelijke benadering ondernemingen ertoe kan brengen hun interne normen te verlagen (of laag te houden) om voor steun in aanmerking te komen en er daarmee sprake zou zijn van een vertekenend effect. De Commissie concludeert dat ook op deze vraag een bevredigend antwoord is gegeven.

Evenredigheid

(92) Overeenkomstig punt 16 van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun moet de Commissie controleren of het steunbedrag beperkt blijft tot het minimum dat nodig is om het doel van de steun te bereiken. Hiertoe gaat de Commissie na of de als subsidiabel opgevoerde kosten overeenkomstig de bepalingen van artikel 39, lid 4, van de AGVV zijn berekend en beperkt blijven tot de kosten die voortvloeien uit opleidingen die niet zouden zijn gegeven bij afwezigheid van steun, en of de maximale steunintensiteiten die in artikel 39, lid 2, van de AGVV zijn vastgelegd, in acht zijn genomen.

(93) De categorieën van subsidiabele kosten die Roemenië opvoert voor het aanvullende „in aanmerking komende" deel van het opleidingsprogramma (zie overweging 18 hierboven) voldoen aan de voorwaarden van artikel 39, lid 4, van de AGVV en dus ook van punt 16 in de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun. Roemenië en de begunstigde hebben gescheiden kostenramingen ingediend voor respectievelijk de bedrijfsspecifieke (niet in aanmerking komende) en de „in aanmerking komende" algemene en specifieke delen van het opleidingsprogramma, waarbij in het laatste geval een onderscheid is gemaakt tussen de volgende categorieën: personeelskosten voor opleiders; reiskosten voor opleiders en cursisten (waaronder accommodatie); afschrijving van gereedschap en apparatuur die uitsluitend voor het opleidingsplan worden gebruikt; begeleiding en advies met betrekking tot het opleidingsplan; en looncompensatie voor de cursisten, beperkt tot de uren/dagen dat de opleiding wordt genoten. Verder hebben Roemenië en Ford gedetailleerde uitleg verschaft over veronderstelde en verwachte kosten die als basis dienen voor het opvoeren van categorieën in aanmerking komende uitgaven, voor zowel de algemene als specifieke delen van de aanvullende opleiding. De Commissie merkt ook op dat er gedetailleerde uitleg is verschaft over het geschatte aantal werknemers waarop elke specifieke cursus is gericht (waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen huidige en toekomstige werknemers en er afzonderlijke schattingen worden gegeven voor de opeenvolgende jaren van uitvoering van het programma) en in nauw verband hiermee het geschatte aantal aan te bieden cursusdagen/uren, per cursusblok en per jaar dat het programma wordt uitgevoerd. Roemenië toont ook aan dat ten behoeve van dit project, de maximale steunintensiteiten van respectievelijk 50 % voor algemene opleiding en 25 % voor specifieke opleiding zijn toegepast. De maximale steunintensiteit die is toegepast met betrekking tot de in aanmerking komende algemene opleiding is lager dan toegestaan in artikel 39, lid 2, onder a), van de AGVV. Bovendien toont Roemenië aan dat de begunstigde het steunbedrag daadwerkelijk tot 57 miljoen EUR beperkt heeft gehouden, hoewel zelfs indien de strengere maximale steunintensiteiten van Verordening (EG) nr. 68/2001 zouden zijn toegepast, het project in aanmerking was gekomen voor 76,96 miljoen EUR steun voor algemene opleiding en 0,47 miljoen EUR voor specifieke opleiding.

(94) In haar besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure heeft de Commissie de vraag gesteld of (ten minste een deel) van de voorgestelde opleiding in feite geen compensatie was voor immateriële regionale handicaps in de vorm van een tekort aan vaardigheden die al waren gecompenseerd door de regionale steun van 143 miljoen EUR die door de Commissie in april 2008 was goedgekeurd voor investering in de Ford-fabriek in Craiova ([44]).

(95) Deze vraag houdt verband met de kwestie van naleving van de cumuleringsregels, zoals vastgesteld in artikel 7 van de AGVV. Volgens lid 3 van dit artikel mag opleidingssteun niet worden gecumuleerd met enige andere steun met betrekking tot dezelfde — elkaar geheel of gedeeltelijk overlappende — in aanmerking komende kosten, indien een dergelijke cumulering ertoe zou leiden dat daarmee de hoogste steunintensiteit wordt overschreden die krachtens artikel 39 van de AGVV geldt.

(96) Roemenië heeft aangetoond dat de aangemelde opleidingssteun en de eerder toegekende regionale steun geen elkaar overlappende in aanmerking komende kosten betreffen. De regionale steun die in april 2008 is goedgekeurd en verband houdt met in aanmerking komende eerste investeringsuitgaven (machines, fabriek, gebouwen) is in overeenstemming met punt 4.2 van de richtsnoeren van 2006 inzake regionale steunmaatregelen ([45]). In dit geval bestrijken de aangemelde in aanmerking komende kosten volledig verschillende categorieën uitgaven: personeelskosten voor opleiders, reiskosten voor opleiders en cursisten, materialen en voorraden, afschrijving van materiaal en gereedschap die uitsluitend voor de opleiding zijn gebruikt, begeleiding en advies, looncompensatie voor cursisten die uitsluitend betrekking heeft op de

([44]) Zie voetnoot 4.
([45]) Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 (PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13).

tijd die aan de opleiding is besteed. De Commissie is van oordeel dat Roemenië op correcte wijze het onderscheid heeft toegepast tussen in aanmerking komende kosten die gedekt worden door regionale steun enerzijds en de voor de fabriek in Craiova aangeboden opleiding anderzijds.

(97) Deze kwestie kan op een andere manier worden benaderd door de vraag te stellen of opleidingssteun op zich als compensatie mag gelden voor een immateriële regionale handicap die al door regionale steun is gecompenseerd. Roemenië beantwoordt deze vraag door te benadrukken dat regionale steun en steunmaatregelen voor opleiding verschillende doelen dienen en op verschillende in aanmerking komende kosten betrekking hebben. Het doel van regionale steun is om investeringen in achterstandsgebieden van de Unie te stimuleren, terwijl opleidingssteun tot doel heeft een gebrek aan investeringen in opleiding te verhelpen. Regionale steun komt in de allereerste plaats de begunstigde onderneming ten goede, terwijl opleidingssteun, zeker wanneer deze algemene opleiding betreft, vooral de werknemers ten goede komt, en pas in de tweede plaats de onderneming. Roemenië onderstreept ook dat in de EU-regels op het gebied van staatssteun geen verbod is opgenomen inzake de cumulering van regionale steun en opleidingssteun voor dezelfde onderneming. Bovendien wijst Roemenië er terecht op dat als ondernemingen die regionale steun hebben ontvangen geen opleidingssteun mogen ontvangen, dit een de facto discriminatie van de meest achtergestelde gebieden in de Europese Unie inhoudt, aangezien zij dan worden uitgesloten van de mogelijkheid opleidingssteun te verlenen.

(98) Uit de opmerkingen in overweging 94 trekt de Commissie de conclusie dat op grond van de ingediende informatie ervan uit mag worden gegaan dat er is voldaan aan de voorwaarden voor evenredigheid die voortvloeien uit artikel 39, lid 2, van de AGVV (waarin de toepasselijke steunintensiteiten zijn vastgesteld), artikel 39, lid 4, van de AGVV (waarin de categorieën in aanmerking komende kosten worden vermeld waarmee rekening mag worden gehouden), en punt 16 van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun. In het bijzonder geldt dat wat de loonkosten van de cursisten betreft, er alleen rekening is gehouden met kosten voor de tijd die aan de opleiding is besteed, overeenkomstig de voorwaarden krachtens artikel 39, lid 4, onder f) van de AGVV.

(99) De Commissie moet desalniettemin opmerken dat het hier ingediende bewijs van evenredigheid, dat moet waarborgen dat de steun tot het noodzakelijke minimum beperkt is gebleven, vrijwel uitsluitend bestaat uit schattingen van toekomstige kosten en prognoses van toekomstige maatregelen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het totale aantal werknemers waarvoor het aangeboden opleidingsplan is bestemd. Er is sprake van een schatting van een totaal personeelsbestand van 9 000 mensen in 2012. Van een soortgelijke methode is sprake bij schattingen van in aanmerking komende kosten per categorieën uitgaven overeenkomstig artikel 39, lid 4, van de AGVV. De Commissie erkent dat er voor zulk een omvangrijk opleidingsplan als het onderhavige — het gaat om 269 verschillende cursussen voor 9 000 werknemers gedurende vijf jaar — de noodzakelijk geachte subsidiabele kosten slechts kunnen worden geschat, op basis van soortgelijke, vroegere uitgaven (met betrekking tot opleidingsplannen die op bedrijfslocaties worden gegeven) en rekening houdend met realistische kostenramingen en voorspellingen voor Roemenië (zie overweging 20 hierboven). Toch kan niet op voorhand worden uitgesloten dat de daadwerkelijk gemaakte kosten lager zullen zijn dan de geraamde kosten. Het is daarom noodzakelijk aanvullende waarborgen in te voeren om te zorgen voor naleving van het beginsel van evenredigheid tijdens de uitvoering van het plan. Deze kwestie wordt behandeld aan de hand van de voorwaarden in artikel 2 van het besluit.

Vervalsing van de mededinging

(100) Op basis van punt 17 van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun, moet de Commissie een grondige beoordeling uitvoeren van de mogelijke mededingingsvervalsende effecten van steun in die gevallen waar de voorgestelde steun zou kunnen leiden tot een aanzienlijke gedragsverandering voor de begunstigde die de mededinging waarschijnlijk vervalst. De mogelijke mededingingsvervalsing kan variëren, afhankelijk van de kenmerken van de steun en de aangetaste markt(en).

(101) De Commissie merkt op dat de voorgestelde steun vrijwel uitsluitend verband houdt met algemene opleiding, die naar haar aard verondersteld wordt in de eerste plaats aan de werknemers zelf ten goede te komen en dan pas aan de begunstigde (hoewel de laatste de vruchten zal plukken van het beter gekwalificeerde personeel dat hij tot zijn beschikking zal hebben). Er kan dus worden gesteld dat de steun geen zwaarwegende invloed heeft op het gebied van kwaliteit, kwantiteit, productie of prijsbepaling — het soort effecten dat de begunstigde voordeel oplevert ten koste van zijn concurrenten. Bovendien moet naleving van het evenredigheidsbeginsel er ook voor zorgen dat de mededingingsvervalsende effecten van steun worden beperkt.

(102) Maar volgens punt 18 van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun, zijn de selectiviteit van de steun, de omvang van de steun, en de duur van de steunverlening indicatoren van de waarschijnlijkheid en mate van mededingingsvervalsing. De voorgestelde steun is selectief (deze betreft individuele ad-hocsteun aan een grote onderneming), het steunbedrag is ongewoon hoog (57 miljoen EUR), en het gesteunde opleidingsprogramma beslaat een periode van vijf jaar (wat bovendien overeenkomt met de periode dat er twee nieuwe productieprojecten worden gelanceerd).

(103) De Commissie maakt zich vooral zorgen over het effect van het ongebruikelijk hoge voorgestelde steunbedrag: 57 miljoen EUR. Steun van een dergelijke omvang, vooral wanneer het gehele bedrag in één keer aan de begunstigde zou worden uitbetaald, zou soortgelijke mededingingsvervalsende effecten hebben als directe subsidie. In een dergelijk geval zou de begunstigde het bedrag, ten minste in de eerste fasen van de uitvoering van het programma, ook kunnen gebruiken voor andere exploitatiedoeleinden dan het dekken van de kosten van een lopend opleidingsprogramma.

(104) Een andere zorg is het mogelijke financiële voordeel voor de begunstigde als met de opleidingssteun gedeeltelijk de kosten worden gedekt van de looncompensatie die verband houdt met de tijd die werknemers besteden aan het volgen van het aanvullende, „in aanmerking komende" deel van de opleiding. Volgens de informatie die Roemenië en Ford hebben ingediend zou het voorgestelde opleidingsplan gemiddeld in totaal 111 cursusdagen per werknemer omvatten (ofwel een gemiddelde van 22,2 cursusdagen per jaar), waaronder zowel het bedrijfsspecifieke (niet in aanmerking komende) deel als het aanvullende „in aanmerking komende" deel van het programma zijn begrepen.

(105) Bij de beoordeling van het mededingingsvervalsende potentieel van de voorgestelde steun moet de Commissie ook rekening houden met de kenmerken van de sector en met de structuur van de markt(en) die relevant zijn voor het gesteunde opleidingsplan. Om deze aspecten te bestuderen, maakt de Commissie gebruik van de relevante productmarkt, de relevante geografische markt en een analyse van de marktaandelen die zij in 2008 heeft uitgevoerd ten behoeve van een beoordeling van de regionale steun aan Ford Craiova ([46]), waarvan de conclusies worden afgezet tegen recente gegevens betreffende autoverkopen van het consultancybedrijf Global Insight ([47]), en geïnterpreteerd met inachtneming van recente gegevens over de bezettingsgraad in de bedrijfstak.

(106) De begunstigde van de opleidingssteun is een grote onderneming in de productiesector van motorvoertuigen. Ford zal in de fabriek in Craiova twee nieuwe soorten voertuigen produceren: B-MAV, een klein multifunctioneel voertuig, gebouwd op een platform dat door Ford is ingedeeld in het B-segment van passagiersvoertuigen, en ISV, een klein voertuig dat kan worden gebruikt voor zowel passagiers- als commercieel vervoer, gebouwd op een platform dat door Ford is ingedeeld in het C-segment passagiersvoertuigen. In 2011 zal de fabriek in Craiova ook een nieuwe lijn van motoren met een laag koolstofgebruik produceren, die vrijwel uitsluitend in Ford-voertuigen zullen worden geplaatst.

(107) In de beschikking betreffende regionale steun van april 2008 is de Commissie tot de conclusie gekomen dat, voor zover motoren halffabricaten zijn die in Ford-voertuigen moeten worden geplaatst, de relevante product- en geografische markten voor de motoren overeenkomen met die voor de eindproducten (de voertuigen). Wat betreft de relevante product- en geografische markten voor de B-MAV en IVS-voertuigen, heeft de Commissie vanwege het bestaan van verschillende classificatiesystemen voor de relevante autosegmenten, rekening gehouden met diverse alternatieve productmarktdefinities. De in de fabriek in Craiova geproduceerde voertuigen zullen voornamelijk op de EU- en EER-markten worden verkocht, maar de onderneming is ook van plan deze te zijner tijd wereldwijd uit te voeren. De Commissie heeft de relevante marktaandelen over de periode 2007-2012 op mondiaal en EER-niveau geschat en is wat Ford betreft uitgekomen op een hoogst mogelijk relevant marktaandeel van 16,8 % op EER-niveau in 2007, met een neiging tot lichte daling naar 2013 toe. Ondernemingen die voertuigen produceren met zeer soortgelijke kenmerken als de B-MAV- en de IVS-voertuigen zijn Renault en Opel en respectievelijk Renault, Citroën, Fiat en Volkswagen.

(108) De Europese automobielsector wordt vooral gekenmerkt door productieovercapaciteit — in 2007, bijvoorbeeld, dat in Europa werd beschouwd als een goed jaar voor de autoverkoop, brachten de producenten 4 miljoen meer auto's in de handel dan de markt kon kopen ([48]). De ACEA (European Car Producers Association) meldt dat tussen juli 2008 en juli 2009 de inschrijvingen in Europa van nieuwe lichte commerciële voertuigen tot 3,5 t met 31,4 % zijn gedaald ([49]).

(109) De Commissie is van oordeel dat uit de kenmerken van de sector (voornamelijk overcapaciteit) en van de relevante markten (hevige concurrentie tussen enkele grote producenten) blijkt dat de steun makkelijk kan leiden tot mededingingsvervalsing. Deze constateringen dienen echter wel te worden afgewogen tegen de noodzaak toekomstige investeringen aan te moedigen teneinde de levensvatbaarheid van de Europese motorvoertuigensector op de lange termijn te waarborgen. In haar mededeling „over de aanpak van de crisis in de Europese automobielindustrie" ([50]) heeft de Commissie een brede waaier aan steunmaatregelen ontvouwd om de industrie in het kader van de huidige crisis te helpen, met inbegrip van opleidingssteun. Verder moet eraan worden herinnerd dat de steun in absolute zin weliswaar omvangrijk is, maar dat deze slechts ongeveer een derde beslaat van de gehele financiële toezegging aan de opleiding van werknemers in de fabriek in Craiova. Hieruit volgt dat deze zorgen op zichzelf niet genoeg reden zijn om de steun te weigeren. Er kan echter wel uit worden afgeleid dat het nodig is bepaalde voorwaarden te stellen aan de uitbetaling van de steun, om ervoor te zorgen dat Ford hiermee niet wordt geholpen aan excessieve liquide middelen voor de korte termijn. Dit probleem wordt ondervangen door de voorwaarden betreffende de uitvoering van het programma, vastgesteld in artikel 2 van het slotdeel van het besluit.

Het tegen elkaar afwegen van de positieve en negatieve effecten van steun

(110) De Commissie is tot de conclusie gekomen dat de positieve effecten van de voorgestelde steun in bevredigende mate is aangetoond, in die zin dat i) de begunstigde ertoe wordt aangezet het soort aanvullende algemene opleiding aan te bieden dat gunstige bijkomende gevolgen heeft

([46]) Zie voetnoot 4, overwegingen 70 t/m 129.

([47]) Gegevens van Global Insight van oktober 2009, verkregen door de diensten van de Commissie. Zie http://www.ihsglobalinsight.com

([48]) Zie The Economist van 17 september 2009, „Small Isn't Beautiful", met daarin PWC-schattingen van overcapaciteit in de Europese auto-industrie tussen 2005-2010.

([49]) Zie ACEA-persbericht van 24 september 24, 2009, New Commercial Vehicles Registrations July & August 2009, Europese Unie and EFTA Countries, beschikbaar op http://www.acea.be/index.php/news/news_detail/commercial_vehicles_registrations_down_374_eight_months_into_2009

([50]) Mededeling van de Commissie van 25 februari 2009, tekst beschikbaar op http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri = COM:2009:0104:FIN:EN:PDF

voor de economie en de samenleving, in het bijzonder voor een regio die valt onder artikel 107, lid 3, onder a), VWEU, ii) de steun geschikt is als beleidsinstrument, en iii) er sprake is van een stimulerend effect. De Commissie houdt wel enige reserves ten aanzien van het baseren van de evenredigheid van de voorgestelde steun op schattingen van toekomstige kosten en voorgenomen toekomstige maatregelen, maar concludeert niettemin dat het vooraf geleverde bewijs van evenredigheid aanvaardbaar is. Wat de negatieve effecten van de steun betreft, ofwel de kans op mededingingsvervalsing, geeft de Commissie met name uiting aan haar zorgen over de invloed van individuele steun van deze omvang, gezien onder meer de kenmerken van de sector en van de relevante markten. De Commissie meent echter dat de zorgen over deze evenredigheid en vervalsende effecten kunnen worden weggenomen indien bepaalde voorwaarden voor de uitvoering van het gesteunde programma worden nageleefd. Zij moeten waarborgen dat de steun alleen in termijnen achteraf wordt betaald, nadat Ford heeft aangetoond wat de werkelijk gemaakte kosten zijn. De Commissie concludeert daarom dat de positieve effecten van de voorgestelde steun de negatieve overstijgen. Deze gunstige balans rechtvaardigt het toestaan van de steun wegens verenigbaarheid met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

Cumulering van steun

(111) Deze kwestie werd behandeld in de overwegingen 96 en 97 van het besluit. De Commissie is tot de conclusie gekomen dat de voorgestelde steun voldoet aan de eisen betreffende de cumulatie van steun die voortvloeien uit artikel 7 van de AGVV.

Deggendorf-beginsel

(112) In het licht van de documententen die Roemenië heeft voorgelegd om aan te tonen dat Ford de onverenigbare opleidingssteun van 27 miljoen EUR op 27 juni 2008 met rente heeft terugbetaald, concludeert de Commissie dat de voorgestelde steun voldoet aan het zogeheten Deggendorf-beginsel.

7. **CONCLUSIE**

(113) De Commissie stelt vast dat de opleidingssteunmaatregel die Roemenië ten behoeve van Ford Roemenië SA, gevestigd in Craiova, heeft aangemeld en die bestaat uit steun ter waarde 57 miljoen EUR voor een opleidingsprogramma bestemd voor in totaal 9 000 werknemers in de fabriek in Craiova, verenigbaar is met de interne markt ingevolge artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

(114) Gezien de twijfels over de evenredigheid en de mogelijk mededingingsvervalsende effecten van de steun die zijn geuit in de overwegingen 99, 109 en 110 van het onderhavige besluit, acht de Commissie het noodzakelijk en gerechtvaardigd dat er een positief voorwaardelijk besluit wordt genomen in de zin van artikel 7, lid 4, van de procedureverordening ([51]). Deze voorwaarden zijn bedoeld om de evenredigheid te waarborgen gedurende de uitvoering van het plan (door ervoor te zorgen dat het steunbedrag strikt beperkt blijft tot het dekken van in aanmerking komende en daadwerkelijk verrichte uitgaven), de mogelijkheid van een mededingingsvervalsend effect van een onmiddellijke uitbetaling van het gehele steunbedrag te beperken en de overdraagbaarheid van de vaardigheden die de werknemers tijdens de opleiding hebben verworven, te verbeteren.

(115) Voorts moeten, zoals Roemenië in zijn brief van 9 juli 2009 ([52]) zelf heeft voorgesteld, de regels en voorwaarden voor de steunbetaling worden vastgelegd in een specifiek Roemeense wetgevingsbesluit.

(116) Op grond van deze overwegingen heeft de Commissie,

HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De steunmaatregel die Roemenië voornemens is uit te voeren ten behoeve van Ford Roemenië SA, gevestigd in Craiova, ten bedrage van 57 miljoen EUR, is verenigbaar met de interne markt volgens de voorwaarden die zijn vastgesteld in artikel 2.

Artikel 2

1. De steun wordt achteraf in tranches betaald, waarvan de termijnen in overleg met de Roemeense uitbetalingsautoriteit en de begunstigde moeten worden vastgesteld, maar die in ieder geval niet langer dan een jaar mogen te zijn. Het totaalbedrag van de periodieke betalingen komt overeen met de daadwerkelijk gemaakte kosten, zoals gedeclareerd door de begunstigde bij de Roemeense uitbetalingsautoriteit.

2. De Roemeense autoriteiten stellen de Roemeense Raad voor de mededinging, die belast is met het toezicht op de uitvoering van deze steunmaatregel en de bevoegde diensten, op de hoogte van de voorwaarden van de overeenkomst die zijn afgesproken over de lengte van de betalingstermijnen achteraf.

3. Aan het eind van elk jaar van uitvoering van het opleidingsprogramma, legt de begunstigde de Roemeense toezichthoudende autoriteit en de Commissie door een onafhankelijke accountant gecontroleerde gedetailleerde verslagen voor over de toepassing van het programma en de kosten die in de verslagperiode zijn gemaakt. De verslagen over de uitvoering bevatten gedetailleerde informatie over de verrichte uitgaven en de aangeboden opleiding. De verslagen bevatten een classificatie van categorieën in aanmerking genomen uitgaven zoals omschreven in artikel 39, lid 4, van de AGVV voor elk opleidingsblok. In de

([51]) Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

([52]) Zie overweging 21.

jaarlijkse uitvoeringsverslagen staan ook de cursussen vermeld die in elk opleidingsblok in de verslagperiode worden gegeven, het aantal werknemers dat de cursussen heeft bijgewoond, opgesplitst in categorieën werknemers, het totale aantal cursusdagen en uren per cursus en opleidingsblok, en het totale aantal werknemers van de onderneming aan het einde van elk jaar van uitvoering van het programma (aantal werkzame personen). De onafhankelijke controleur wordt gekozen met wederzijdse goedkeuring van de begunstigde en de Roemeense toezichthoudende autoriteit.

4. Betaling van de tranches voor de opeenvolgende jaren van uitvoering van het programma geschiedt op voorwaarde dat de Roemeense toezichthoudende autoriteit en de Commissie de jaarlijkse uitvoeringsverslagen aanvaarden, binnen zes weken vanaf de datum dat het ingediende verslag voltooid wordt geacht. Indien er binnen de gestelde termijn geen reactie volgt, zal dit worden opgevat als stilzwijgende aanvaarding van de uitvoeringsverslagen.

5. De begunstigde verstrekt bewijzen van deelneming aan iedere werknemer die het opleidingsprogramma bijwoont — hetzij aan het eind van het programma of op jaarbasis (zoals het het beste uitkomt) — waarop de bijgewoonde cursussen en het aantal cursusuren en -dagen per cursus staan vermeld. Dergelijke bewijzen van deelneming moeten in elk geval worden afgegeven op verzoek van de werknemer wanneer deze een formeel verzoek heeft ingediend om de onderneming te verlaten. Aldus versterken de bewijzen van deelneming de overdraagbaarheid van de tijdens de opleiding verworven vaardigheden.

6. De Roemeense autoriteiten zetten de in de overwegingen 1 t/m 5 van dit besluit vastgelegde voorwaarden om in een wetgevingsbesluit waarmee de uitvoering van het opleidingsprogramma wordt geregeld. Daarnaast worden in het besluit specifieke voorwaarden gesteld die moeten waarborgen dat steunbedragen worden terugbetaald die eerder zijn uitgekeerd maar waarvan is vast komen te staan dat zij daadwerkelijk gemaakte kosten overstijgen of de steunintensiteiten overstijgen op grond waarvan met de steun was ingestemd, overeenkomstig de „algemene" of „specifieke" kwalificaties van de aangeboden opleiding. Het wetgevingsbesluit omvat ook een verplichting voor de begunstigde om van de in aanmerking komende kosten die kosten uit te sluiten die uiteindelijk kunnen worden terugverdiend als gevolg van het voordeel dat kan worden geput uit de vaardigheden die de werknemers hebben verworven door de opleiding, zoals bedoeld in de laatste alinea van punt 16 van de Mededeling van 2009 inzake opleidingssteun. De Commissie wordt per ommegaande op de hoogte gesteld van het wetgevingsbesluit. De steun kan niet worden toegekend voordat dit besluit is vastgesteld.

7. De Commissie verzoekt vertegenwoordigers van de werknemers van de Ford-fabriek in Craiova om aan het eind van ieder jaar van uitvoering schriftelijke opmerkingen in te dienen over de inhoud van de cursussen die zijn gegeven en de presentie op de cursussen (het aantal werknemers dat de opleiding bijwoont en de tijd die aan de opleiding wordt besteed).

Artikel 3

Roemenië stelt de Commissie binnen twee maanden na kennisgeving van dit besluit in kennis van de maatregelen die het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot Roemenië.

Gedaan te Brussel, 2 december 2009.

Voor de Commissie
Neelie KROES
Lid van de Commissie