

POMOC PAŃSTWA — BELGIA**Pomoc państwa C 35/07 (ex N 256/07) — Pomoc szkoleniowa dla Volvo Cars Gent, Belgia****Zaproszenie do przedkładania uwag zgodnie z art. 88 ust. 2 Traktatu WE****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

(2007/C 265/14)

Pismem z dnia 12 września 2007 r. zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Belgię o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu WE dotyczącego pomocy szkoleniowej związanej z wyżej wspomnianym środkiem pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat pomocy szkoleniowej, w odniesieniu do której Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

European Commission
Directorate-General for Competition
State Aid Greffe
B-1049 Brussels
Faks: (32-2) 296 12 42

Otrzymane uwagi zostaną przekazane władzom belgijskim. Zainteresowane osoby zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio umotywowanym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

TEKST STRESZCZENIA**POSTĘPOWANIE**

Komisja została poinformowana o planowanej pomocy szkoleniowej na rzecz przedsiębiorstwa Volvo Cars Gent pismem z dnia 4 maja 2007 r. W dniu 31 maja 2007 r. Komisja odbyła spotkanie z władzami belgijskimi, które następnie przekazały dodatkowe informacje w dniu 6 lipca 2007 r.

OPIS

Beneficjentem pomocy miałyby być przedsiębiorstwo Volvo Cars Gent, stanowiące część przedsiębiorstwa Ford Motor Company. Spółka zatrudnia obecnie 5 000 pracowników. Program szkoleniowy, na rzecz którego miałyby być udzielona pomoc, trwa od września 2006 r. do września 2009 r. i związany jest z wprowadzeniem nowej platformy produkcyjnej — europejskiej platformy EUCD — która jest standardowo stosowana w przedsiębiorstwie Ford Motor Company przy produkcji pojazdów średniej wielkości. Wprowadzenie nowej platformy stanowiło będzie inwestycję w aktywa materialne w wysokości 26,3 mln EUR. Dzięki tej platformie fabryka będzie w stanie produkować nie tylko modele marki Volvo, lecz także modele marek Ford i Jaguar. Koszty kwalifikowalne wskazane przez Belgię wynoszą 19 mln EUR. Jako że Gandawa nie znajduje się na obszarze objętym pomocą, maksymalna intensywność pomocy wynosi 50 % w stosunku do szkoleń ogólnych i 25 % w stosunku do szkoleń specjalistycznych. Pomocy w kwocie 6 018 558,91 EUR zamierza udzielić region Flandrii (Vlaams Gewest).

OCENA

W obecnym stadium Komisja ma wątpliwości, czy omawiany środek pomocy można uznać za zgodny ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE z następującego powodu: wątpliwa wydaje się konieczność pomocy, która ma umożliwić beneficjentowi podjęcie omawianych działań szkoleniowych. Pomoc szkoleniowa nie stanowi dla spółki zachęty do

organizacji „dodatkowych” działań szkoleniowych, wykraczających poza działania, które byłyby prowadzone zgodnie z samymi tylko wymaganiami rynku. W szczególności wprowadzenie nowej platformy produkcyjnej jest normalnym zachowaniem, koniecznym do zwiększenia elastyczności i produktywności, a przez to do utrzymania konkurencyjności. Aby zapewnić skuteczną obsługę nowej platformy, należy przeszkolić siłę roboczą oraz wprowadzić nowe metody pracy. Wydatki na szkolenia związane z wprowadzeniem nowej linii produkcyjnej są zatem zazwyczaj dokonywane przez producentów samochodów na podstawie samych bodźców rynkowych. Tak więc wydaje się, że pomoc ma pokryć koszty operacyjne normalnie pokrywane przez spółkę, a co za tym idzie — stanowi pomoc operacyjną zakłócającą konkurencję.

PODSUMOWANIE

Z uwagi na wyżej wymienione wątpliwości Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu WE.

TEKST PISMA

„Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la Belgique qu'après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur la mesure citée en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE.

PROCÉDURE

- (1) Le projet d'aide à la formation en faveur de l'usine de montage d'automobiles Volvo à Gand (Volvo Cars Gent, ci-après dénommée "VCG") a été notifié à la Commission par lettre datée du 4 mai 2007, enregistrée le même jour. Sur proposition des autorités belges, une réunion s'est tenue le 31 mai 2007 avec les services de la Commission. Après cette réunion, les autorités belges ont fourni des informations supplémentaires par lettre du 6 juillet 2007, enregistrée le même jour.

DESCRIPTION DU PROJET

- (2) Le bénéficiaire de l'aide serait VCG. Cette société qui, depuis 1999, fait partie de la Ford Motor Company (ci-après dénommée "FMC") emploie 5 000 personnes. Le programme de formation soutenu s'étale sur une période comprise entre septembre 2006 et septembre 2009 et est lié à la mise en place d'une nouvelle plate-forme de production — la plate-forme européenne EUCD — qui, au sein de la FMC, est la norme pour la production des véhicules de taille moyenne (segments C et D du marché de l'automobile). L'introduction de cette nouvelle plate-forme représentera un investissement corporel de 26,3 millions EUR. Elle permettra à l'usine de produire non seulement des modèles Volvo, mais aussi des modèles de marque Ford et Jaguar. Selon la notification, cette amélioration de la flexibilité de l'usine contribuera à ancrer les activités de Ford à Gand et à y maintenir l'emploi.
- (3) La notification fait état de coûts de formation tournant aux alentours de 37 millions EUR. Le règlement (CE) n° 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation ⁽¹⁾ [ci-après dénommé "règlement (CE) n° 68/2001"] limitant la partie admissible des coûts de personnel des participants au projet de formation à un montant égal au total des autres coûts admissibles, les coûts admissibles notifiés par la Belgique sont limités à 19 millions EUR. Gand se situant dans une région non assistée, l'intensité maximale de l'aide est de 50 % pour la formation générale et de 25 % pour la formation spécifique. L'aide, d'un montant de 6 018 558,91 EUR, doit être accordée sous la forme d'une aide "ad hoc" par la région flamande (*Vlaamse Gewest*).
- (4) Dans la notification, le programme de formation est divisé en cinq modules, dont les deux derniers sont de faible ampleur:
- Module 1: renforcement de la main d'œuvre (coûts admissibles d'un montant de 4,3 millions EUR, dont 3,1 millions EUR pour la formation générale ⁽²⁾ et 1,2 million EUR pour la formation spécifique, et aide d'un montant de 1,8 million EUR). Ce module vise à doter les travailleurs de VCG de connaissances techniques de base suffisantes. Les matières traitées sont, notamment, la pneumatique, la robotique, la logique de commande programmable, l'électricité et l'électronique, la gestion des coûts, les aptitudes sociales, les techniques de gestion, la carrosserie, la peinture et les logiciels spécifiques à l'industrie automobile.
 - Module 2: formation technique et technologique: volet théorique (coûts admissibles d'un montant d'1,7 million EUR — formation entièrement générale — et aide d'un montant de 0,85 million EUR). Ce module a pour but d'approfondir les connaissances et les compétences des travailleurs dans certains domaines de la technique et de la technologie mis en œuvre dans la

plate-forme. Les matières abordées sont essentiellement la robotique et les robots de production, la logique de commande programmable et les techniques de mesure par caméras.

- Module 3: formation à la mise en œuvre: volet pratique (coûts admissibles d'un montant de 12,9 millions EUR — formation entièrement spécifique — et aide d'un montant de 3,2 millions EUR). Le but de ce module est d'apprendre comment appliquer les connaissances théoriques à l'environnement de travail spécifique et à la situation de production des travailleurs. L'objectif est de maximiser les compétences dont les travailleurs doivent faire preuve pour exploiter pleinement le potentiel de la plate-forme EUCD.
 - Module 4: changements à apporter dans la gestion et les comportements pour maximiser le programme de formation et le passage à l'EUCD en général (coûts admissibles de 0,2 million EUR, formation entièrement générale, et aide d'un montant de 0,1 million EUR). Ce module est constitué d'une formation à la gestion.
 - Module 5: formation ANDON/DAISSY (coûts admissibles de 0,02 million EUR, formation entièrement générale, et aide d'un montant de 0,01 million EUR). Ce module de la formation a trait au contrôle de la qualité.
- (5) Dans la notification, la Belgique indique à plusieurs reprises que la formation va au-delà des besoins immédiats de l'entreprise. Dans leur lettre du 6 juillet 2007, les autorités belges précisent que les modules 1 et 4 du programme de formation seraient de toute manière réalisés par VCG, même en l'absence d'aide. En revanche, les modules 2, 3 et 5 sont des formations supplémentaires rendues possibles par l'aide.

APPRÉCIATION DE L'AIDE

Existence d'une aide

- (6) À ce stade, la Commission estime que la mesure en cause constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE: elle est attribuée sous la forme d'une subvention du gouvernement flamand et est donc financée par des ressources d'État. La mesure est sélective puisqu'elle ne concerne que VCG et est susceptible de fausser la concurrence au sein de la Communauté puisqu'en la déchargeant d'une part importante du coût de la formation, elle confèrera à VCG, qui fait partie de la FMC, un avantage par rapport à ses concurrents qui, pour leur part, ne bénéficieront pas de l'aide ⁽³⁾. Enfin, le marché des véhicules à moteur se caractérise par des échanges intensifs entre les États membres ⁽⁴⁾. Compte tenu de ce qui précède, la Commission est parvenue à la conclusion que la mesure notifiée constitue une aide d'État. La Belgique ne conteste pas cette conclusion.

⁽¹⁾ JO L 10 du 13.1.2001, p. 3.

⁽²⁾ Le règlement (CE) n° 68/2001 opère une distinction entre la formation générale (qui procure des qualifications transférables à un autre secteur ou à une autre entreprise) et la formation spécifique (qui procure des qualifications principalement applicables au poste actuel du travailleur et qui ne sont pas transférables ou ne le sont que dans une mesure limitée). L'intensité d'aide autorisée est plus élevée pour la formation générale que pour la formation spécifique (en l'espèce, elle est respectivement de 50 et 25 %).

⁽³⁾ Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, l'amélioration de la position concurrentielle d'une entreprise grâce à l'octroi d'une aide d'État fait généralement supposer une distorsion de concurrence à l'égard des entreprises concurrentes qui ne bénéficient pas d'un tel soutien (affaire 730/79, Philip Morris, points 11 et 12, Recueil 1980, p. 2671).

⁽⁴⁾ 97 % de la production de VCG est exportée, essentiellement vers les États-Unis, des pays européens et le Japon. Source: <http://www.volvocarsgent.be/en/products/index.htm>.

Base juridique de l'appréciation

- (7) La Belgique demande que l'aide soit approuvée sur la base du règlement (CE) n° 68/2001. L'aide est en effet liée à un programme de formation.
- (8) Conformément à l'article 5 du règlement (CE) n° 68/2001, si le montant de l'aide accordée à une même entreprise pour un projet individuel de formation est supérieur à 1 million EUR, l'aide n'est pas exemptée de l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité. La Commission note qu'en l'espèce, l'aide prévue s'élève à 6,02 millions EUR, qu'elle est destinée à une seule entreprise et que le projet de formation est un projet individuel. Elle considère donc que l'obligation de notification s'applique et qu'elle a été respectée par la Belgique.
- (9) Le considérant 16 du règlement (CE) n° 68/2001 explique pourquoi ce type d'aide ne peut être automatiquement exempté: "Les aides d'un montant élevé doivent continuer à être évaluées individuellement par la Commission avant d'être attribuées".
- (10) N'étant pas exemptée en vertu du règlement (CE) n° 68/2001, la mesure doit être appréciée directement sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), lequel dispose que "les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun" peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. Lorsqu'elle apprécie une aide individuelle à la formation qui, en raison de son montant, ne bénéficie pas de l'exemption prévue par le règlement (CE) n° 68/2001 et doit donc être évaluée directement sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), la Commission applique néanmoins, par analogie, les mêmes principes directeurs que ceux qui figurent dans ledit règlement. Cela se traduit notamment par une vérification du respect des autres conditions formelles d'exemption qui y sont énoncées, même si la Commission n'est pas tenue de se borner à vérifier le respect de ces conditions.

Compatibilité avec le marché commun

- (11) La Commission considère à ce stade que le projet notifié satisfait aux conditions formelles d'exemption prévues à l'article 4 du règlement (CE) n° 68/2001. Premièrement, les coûts admissibles notifiés semblent conformes à l'article 4, paragraphe 7, du règlement. En particulier, les frais de personnel des participants à la formation qui sont couverts par l'aide semblent avoir été limités au montant total des autres coûts admissibles. Deuxièmement, conformément aux paragraphes 2 et 3 de l'article susmentionné, l'intensité de l'aide a été limitée à 25 % pour la formation spécifique et à 50 % pour la formation générale. VCG est en effet une grande entreprise située dans une région non assistée et la formation ne s'adresse pas à des travailleurs défavorisés.
- (12) Néanmoins, au vu des informations disponibles, la Commission doute que la mesure puisse être jugée compatible avec le marché commun en application de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE. Il semble en effet peu probable que l'aide soit nécessaire pour que le bénéficiaire puisse entreprendre les activités de formation en question.
- (13) La Commission note que la nécessité de l'aide est un critère de compatibilité général. En effet, une aide qui ne se traduit pas par la réalisation d'activités supplémentaires par le

bénéficiaire ne saurait être considérée comme ayant un effet favorable. Elle est alors considérée comme ayant pour seul effet de fausser la concurrence et ne peut par conséquent être autorisée. S'agissant de la compatibilité au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE, l'aide ne "facilite" pas le développement d'activités économiques dès lors que l'entreprise aurait de toute façon, notamment en l'absence d'aide, entrepris les activités subventionnées.

- (14) Dans le contexte de l'aide à la formation, le considérant 10 du règlement (CE) n° 68/2001 dispose que "la formation a généralement des effets externes positifs pour la société dans son ensemble, dans la mesure où elle augmente le vivier de travailleurs qualifiés dans lequel d'autres entreprises peuvent puiser, où elle améliore la compétitivité de l'industrie communautaire et où elle joue un rôle important dans les stratégies pour l'emploi. Étant donné que les entreprises de la Communauté sous-investissent généralement dans la formation de leurs travailleurs, les aides d'État pourraient contribuer à corriger cette imperfection du marché et peuvent donc être considérées, sous certaines conditions, comme compatibles avec le marché commun et, par conséquent, être exemptées de l'obligation de notification préalable". Le considérant 11 ajoute qu'il convient de veiller à ce que "les aides d'État soient limitées au minimum nécessaire pour réaliser l'objectif communautaire que les forces du marché ne permettraient pas, à elles seules, d'atteindre [...]".
- (15) À cet égard, l'imperfection du marché reconnue par le règlement (CE) n° 68/2001 est que les entreprises "sous-investissent dans la formation de leurs travailleurs" par rapport à ce qui serait optimal pour le bien-être général de la Communauté. En effet, lorsqu'elle prévoit de nouvelles activités de formation, une entreprise compare généralement le coût de ces activités aux bénéfices qu'elle peut en retirer (tels qu'une hausse de la productivité ou la capacité de produire de nouveaux produits). Il est rare qu'elle tienne compte des bénéfices pour la société dans son ensemble, qu'elle ne peut obtenir pour elle-même. Elle examinera également les solutions de rechange (moins onéreuses) à la formation, telles que le recrutement d'une main-d'œuvre déjà qualifiée (éventuellement au détriment des salariés en place). C'est pourquoi l'aide à la formation remédie effectivement dans certains cas à une imperfection spécifique du marché. Dans ces circonstances, l'aide est "nécessaire pour réaliser l'objectif communautaire que les forces du marché ne permettraient pas, à elles seules, d'atteindre".
- (16) S'agissant du programme de formation prévu par VCG, on peut douter de l'effet incitatif de l'aide notifiée par la Belgique. En effet, une fois qu'elle a pris la décision de mettre la plate-forme EUCD en place, VCG doit nécessairement engager des frais de formation pour mettre cette décision commerciale en œuvre. La Commission note que, dans l'industrie automobile, la mise en place d'une nouvelle plate-forme est une pratique régulière, nécessaire pour accroître la flexibilité et la productivité et maintenir ainsi la compétitivité. Pour exploiter efficacement une nouvelle plate-forme, la main d'œuvre doit être formée aux nouvelles techniques et méthodes de travail à adopter. Les frais de formation associés à la mise en place d'une nouvelle ligne de production sont donc généralement supportés par les constructeurs automobiles sur la seule base de l'incitation commerciale. Par conséquent, la Commission estime à ce stade qu'il est hautement probable

que VCG aurait, de toute façon, et notamment en l'absence d'aide, entrepris les activités de formation en question ⁽⁵⁾. Ce comportement semble aussi être celui de la plupart des concurrents du secteur.

- (17) L'aide à la formation ne semble donc pas nécessaire dans ce contexte. Elle n'encourage pas l'entreprise à entreprendre des activités de formation "supplémentaires", en plus de celles qui auraient de toute façon été réalisées sur la base des forces du marché. Elle semble couvrir des dépenses de fonctionnement normalement supportées par l'entreprise et constituer de ce fait une aide au fonctionnement qui fausse la concurrence. À ce propos, la Commission a observé ces dernières années que les grands constructeurs automobiles présents dans l'UE mettent régulièrement plusieurs usines implantées dans une zone géographique donnée, généralement en Europe, en concurrence pour la production d'un modèle donné. En réduisant les coûts de production de VCG, l'aide pourrait potentiellement aider l'entreprise à obtenir la production d'un modèle donné au détriment d'autres sites de production européens de la FMC.

Arguments avancés par la Belgique au sujet de la nécessité de l'aide

- (18) En réponse aux questions sur la nécessité de l'aide soulevées par les services de la Commission lors de la réunion avec les autorités belges du 31 mai 2007, ces dernières ont indiqué, dans leur lettre du 6 juillet, que les modules 1 et 4 du programme de formation soutenu seraient de toute façon réalisés par VCG, même en l'absence d'aide, contrairement aux modules 2, 3 et 5.
- (19) À ce stade, la Commission doute que les coûts afférents aux modules 1 et 4 puissent prétendre au bénéfice de l'aide, la Belgique elle-même reconnaissant que cette dernière n'est pas nécessaire.
- (20) De plus, à ce stade, la Commission émet des doutes quant au fait que les modules 2, 3 et 5 du programme ne seraient pas réalisés en l'absence d'aide. Elle note en effet que les modules 2 et 5 sont des formations *générales* permettant aux travailleurs d'acquérir des connaissances théoriques qui semblent nécessaires à l'exploitation efficace d'une plate-forme de production automobile. Le module 3 consiste en une formation spécifique, à savoir l'application des connaissances acquises à l'environnement de travail spécifique et à la situation de production des travailleurs. Ces trois modules du programme semblent nécessaires pour exploiter efficacement la plate-forme de production. Jusqu'ici, les autorités belges n'ont fourni aucun élément de preuve attestant qu'en l'absence d'aide, VCG ne réaliserait pas ces modules de formation selon les modalités notifiées (même ampleur, même portée ou même budget). Dès lors, à ce stade, la Commission considère qu'ils semblent devoir être réalisés sur la base des seules forces du marché.
- (21) S'agissant de la nécessité de l'aide, les autorités belges font également valoir qu'un pourcentage élevé de travailleurs quittent l'entreprise chaque année. En 2005 et 2006, il en a été ainsi pour respectivement 376 et 399 personnes. La Commission a déjà admis dans une affaire antérieure ⁽⁶⁾ que le fait qu'une entreprise s'attende à voir partir rapidement une forte proportion de la main d'œuvre qu'elle prévoit de former et à ne tirer de ce fait qu'un profit limité de la formation peut la dissuader d'engager des frais de formation importants en faveur des travailleurs en question. En l'espèce, elle ne considère pas que la rotation du personnel de VCG, qui est de 8 %, soit suffisante pour exercer pareil effet dissuasif. La Belgique n'ayant pas communiqué de données plus détaillées, la Commission ne peut, à ce stade, vérifier si, pour certains postes ou types de qualifications, la rotation est si élevée par rapport aux coûts de formation qu'elle dissuade l'entreprise d'engager de tels coûts.
- (22) En ce qui concerne la nécessité de l'aide, les autorités belges insistent sur le fait que les matières enseignées dans le cadre du programme de formation ne le sont pas suffisamment dans le système éducatif flamand et qu'il y a donc pénurie sur le marché de l'emploi (fonctions dites critiques). À ce stade, la Commission ne comprend pas en quoi cet argument pourrait contribuer à prouver que VCG n'aurait pas entrepris ce programme de formation en l'absence d'aide.
- (23) En conclusion, après une première analyse de l'affaire, la Commission doute que le programme de formation aille au-delà de ce que VCG entreprendrait sur la base des seules forces du marché. Elle craint dès lors que l'aide ne soit pas nécessaire et ne constitue simplement une aide au fonctionnement en faveur de l'entreprise.

DÉCISION

- (24) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE et enjoint à la Belgique de lui fournir, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la présente, tous les documents, informations et données nécessaires pour apprécier la compatibilité de l'aide. Elle invite la Belgique à transmettre immédiatement copie de la présente au bénéficiaire potentiel de l'aide.
- (25) La Commission tient à rappeler à la Belgique l'effet suspensif de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE, et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, qui dispose que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.
- (26) Par la présente, la Commission avise la Belgique qu'elle informera les parties intéressées par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle informera également les parties intéressées dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du *Journal officiel*, de même que l'Autorité de surveillance AELE, à qui elle enverra une copie de la présente. Toutes les parties intéressées susmentionnées seront invitées à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de publication."

⁽⁵⁾ Dans un document joint à la notification, la mise en œuvre du programme de formation est décrite comme "vitale" pour la survie de VCG. Il est plus particulièrement argué que la plate-forme EUCD renforcera la flexibilité de l'usine et de la main d'œuvre et améliorera le positionnement stratégique de VCG au sein du groupe. La Commission a du mal de concevoir comment une entreprise pourrait ne pas entreprendre un programme de formation vital pour sa survie.

⁽⁶⁾ Voir le point 44 de la décision finale rendue dans l'affaire C 14/06 — Aide à la formation en faveur de General Motors Belgium à Anvers — non encore publiée.

„Hierbij stelt de Commissie België ervan in kennis dat zij, na onderzoek van de door uw autoriteiten met betrekking tot de bovengenoemde steunmaatregel verstrekte inlichtingen, heeft besloten de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.

PROCEDURE

- (1) De voorgenomen opleidingssteun voor de assemblagefabriek van Volvo in Gent (Volvo Cars Gent, hierna „VCG” genoemd) is bij de Commissie aangemeld bij brief van 4 mei 2007, die op dezelfde dag is geregistreerd. Op 31 mei 2007 is, op voorstel van de Belgische autoriteiten, een bijeenkomst gehouden met de diensten van de Commissie. Volgend op deze bijeenkomst hebben de Belgische autoriteiten aanvullende informatie overgelegd bij brief van 6 juli 2007, die op dezelfde dag is geregistreerd.

BESCHRIJVING VAN HET PROJECT

- (2) De begunstigde van de steun is VCG. Sinds 1999 maakt het bedrijf deel uit van de Ford Motor Company (hierna „FMC” genoemd). Het bedrijf heeft 5 000 werknemers. Het gesteunde opleidingsprogramma bestrijkt de periode van september 2006 tot en met september 2009 en houdt verband met de invoering van een nieuw productieplatform — het Europese EUCD-platform — dat binnen FMC de standaard is voor middelgrote voertuigen (segmenten C en D van de automarkt). Dit zal een investering in materieel vergen van 26,3 miljoen EUR. Dankzij dit platform zal de fabriek niet alleen Volvo-modellen kunnen produceren, maar ook modellen van de merken Ford en Jaguar. Volgens de aanmelding zal deze grotere flexibiliteit van de fabriek bijdragen tot de verankering van de activiteiten van Ford in Gent en tot het behoud van werkgelegenheid.
- (3) De opleidingskosten bedragen volgens de aanmelding 37 miljoen EUR. Verordening (EG) nr. 68/2001 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun⁽⁷⁾ bepaalt dat de personeelskosten van degenen die de opleiding volgen, beperkt moeten blijven tot een bedrag dat overeenkomt met het totaal van de overige subsidiabele kosten. Bijgevolg blijven de subsidiabele kosten die door België zijn aangemeld, tot 19 miljoen EUR beperkt. Aangezien Gent geen steungebied is, bedraagt de maximale steunintensiteit 50 % voor algemene en 25 % voor specifieke opleidingen. Het steunbedrag van 6 018 558,91 EUR wordt toegekend in de vorm van ad-hocsteun van het Vlaams Gewest.
- (4) In de aanmelding wordt het opleidingsprogramma onderverdeeld in vijf onderdelen, waarvan de twee laatste een beperkte omvang hebben:

- Onderdeel 1: versterking van de werknemers (4,3 miljoen EUR subsidiabele kosten — 3,1 miljoen EUR voor algemene opleiding⁽⁸⁾ en 1,2 miljoen EUR voor specifieke opleiding — en 1,8 miljoen EUR steun). Doel van dit onderdeel is ervoor te zorgen dat werknemers van VCG over voldoende technische basiskennis beschikken. De onderwerpen die in de cursussen aan bod komen, zijn met name pneumatiek, robotica, PLC (Programmable Logic Control), elektriciteit en elektronica, kostenmanagement, sociale vaardigheden, managementtechnieken, carrosserie, verven, en specifieke softwareprogramma's van de automobiellindustrie.
 - Onderdeel 2: technische en technologische opleiding: theoretisch onderdeel (1,7 miljoen EUR subsidiabele kosten — in hun geheel voor algemene opleiding — en 0,85 miljoen EUR steun). Doel van dit onderdeel is de verdieping van de kennis en vaardigheden van de werknemers op bepaalde technische en technologische gebieden die in het platform worden gebruikt. De hieronder vallende onderwerpen zijn met name robotica en productierobots, PLC, en camera's voor metingen.
 - Onderdeel 3: implementatietraining: praktisch onderdeel (12,9 miljoen EUR subsidiabele kosten — in hun geheel voor specifieke opleiding — en 3,2 miljoen EUR steun). Doel van dit onderdeel is de theoretische kennis te leren toepassen in de specifieke werkomgeving en productiesituatie van de werknemers. De doelstelling is de vaardigheden van de werknemers te maximaliseren die nodig zijn om het volledige potentieel van het EUCD-platform te benutten.
 - Onderdeel 4: noodzakelijke veranderingen van management en attitudes om het opleidingsprogramma en de EUCD-upgrade in het algemeen te maximaliseren (0,2 miljoen EUR subsidiabele kosten — in hun geheel voor algemene opleiding — en 0,1 miljoen EUR steun). Dit onderdeel bestaat uit managementtraining.
 - Onderdeel 5: ANDON/DAISSY-opleiding (0,02 miljoen EUR subsidiabele kosten — in hun geheel voor algemene opleiding — en 0,01 miljoen EUR steun). Dit betreft opleiding met betrekking tot kwaliteitscontrole.
- (5) In de aanmelding geeft België herhaaldelijk aan dat de opleiding niet verder gaat dan de onmiddellijke behoeften van het bedrijf. Meer bepaald geven de Belgische autoriteiten in hun brief van 6 juli 2007 aan dat de onderdelen 1 en 4 van het opleidingsprogramma in elk geval door VCG ten uitvoer zouden worden gebracht, ook zonder de steun. Daarentegen betreffen de onderdelen 2, 3 en 5 aanvullende opleiding die mogelijk is dankzij de steun.

⁽⁸⁾ Verordening (EG) nr. 68/2001 maakt een onderscheid tussen algemene opleiding (onderricht waardoor bekwaamheden worden verkregen die naar andere sectoren of ondernemingen kunnen worden overgedragen) en specifieke opleiding (onderricht waardoor bekwaamheden worden verkregen die hoofdzakelijk op de huidige functie van de werknemer gericht zijn en die niet of slechts in beperkte mate kunnen worden overgedragen). De toegestane steunintensiteit is hoger voor algemene opleiding dan voor specifieke opleiding (in dit geval respectievelijk 50 % en 25 %).

⁽⁷⁾ PBL 10 van 13.1.2001, blz. 20.

BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL**De vraag of er sprake is van steun**

(6) In dit stadium van de procedure is de Commissie van oordeel dat de maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag: de steun wordt verleend in de vorm van een subsidie van de Vlaamse regering en wordt derhalve met staatsmiddelen bekostigd. De maatregel is selectief want hij geldt alleen voor VCG. De maatregel dreigt de mededinging binnen de Gemeenschap te verstoren, aangezien VCG, onderdeel van FMC, een aanzienlijk deel van de opleidingskosten niet hoeft te betalen, waardoor het begunstigd wordt ten opzichte van andere concurrenten die geen steun ontvangen⁽⁹⁾. Ten slotte, de markt voor motorvoertuigen wordt gekenmerkt door intensief handelsverkeer tussen de lidstaten⁽¹⁰⁾. In het licht van het bovenstaande is de bevinding van de Commissie dat de aangemelde maatregel staatssteun vormt. België betwist die conclusie niet.

Rechtsgrond voor de beoordeling

- (7) België verzoekt om goedkeuring van de steun op grond van Verordening (EG) nr. 68/2001 van de Commissie. De steun heeft inderdaad betrekking op een opleidingsprogramma.
- (8) Volgens artikel 5 van Verordening (EG) nr. 68/2001 is opleidingssteun niet automatisch vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag wanneer het bedrag dat voor één opleidingsproject aan één onderneming wordt verleend meer dan 1 miljoen EUR bedraagt. De Commissie merkt op dat de voorgenomen steun in deze zaak 6,02 miljoen EUR bedraagt, dat de steun aan één onderneming wordt uitgekeerd en dat het opleidingsproject één enkel project vormt. De Commissie is dan ook van mening dat de aanmeldingsverplichting van toepassing is op de voorgenomen steunmaatregel, en dat België aan deze verplichting heeft voldaan.
- (9) Overeenkomstig overweging 16 bij Verordening (EG) nr. 68/2001 kan dergelijk type steun niet automatisch worden vrijgesteld: „Er dient te worden bepaald dat, wanneer met steunmaatregelen aanzienlijke bedragen gemoeid zijn, deze maatregelen door de Commissie individueel moeten worden beoordeeld alvorens zij ten uitvoer worden gelegd”.

⁽⁹⁾ Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wijst de verbetering van de concurrentiepositie van een onderneming als gevolg van staatssteun op een verstoring van de concurrentie ten nadele van andere concurrerende ondernemingen die deze steun niet ontvangen, arrest van 17 september 1980, zaak C-730/79, Philip Morris Holland BV/Commissie, Jurispr. 1980, blz. 2671, punt 11 en 12.

⁽¹⁰⁾ 97 % van de producten van VCG wordt uitgevoerd, voornamelijk naar de Verenigde Staten, Europese landen en Japan. Bron: <http://www.volvocarsgent.be/nl/products/index.htm>.

(10) Aangezien de maatregel niet op grond van Verordening (EG) nr. 68/2001 is vrijgesteld, moet deze direct worden beoordeeld op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag, waarin bepaald is 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 de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. Bij de beoordeling van een individuele maatregel voor opleidingssteun die door zijn omvang niet in aanmerking komt voor de in Verordening (EG) nr. 68/2001 vastgestelde vrijstelling — en derhalve individueel moet worden beoordeeld op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag — hanteert de Commissie, naar analogie, toch hetzelfde leidbeginsel als in Verordening (EG) nr. 68/2001. Dit betekent met name dat de verenigbaarheid met de andere vrijstellingscriteria van Verordening (EG) nr. 68/2001 wordt geverifieerd. De Commissie hoeft zich echter niet enkel te beperken tot het verifiëren van de inachtneming van deze criteria.

Verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt

- (11) De Commissie is in dit stadium van oordeel dat het aangemelde project voldoet aan de formele vrijstellingscriteria van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 68/2001. Ten eerste beantwoorden de aangemelde subsidiabele kosten aan punt 7 van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 68/2001. Zo blijven met name de onder de steun vallende personeelskosten van degenen die de opleiding volgen, beperkt tot het totaal van de overige subsidiabele kosten. Ten tweede blijft, overeenkomstig de punten 2 en 3 van bovengenoemd artikel, de steunintensiteit beperkt tot 25 % voor specifieke opleiding en 50 % voor algemene opleiding. VCG is wel een grote onderneming die buiten een steungebied is gevestigd, en de opleiding wordt niet aan kwetsbare werknemers gegeven.
- (12) Maar op basis van de beschikbare informatie betwijfelt de Commissie of de maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag. Het is immers twijfelachtig of de steun noodzakelijk is voor de begunstigde om de desbetreffende opleidingsactiviteiten uit te voeren.
- (13) De Commissie wijst erop dat de noodzaak van de steun een algemeen criterium voor het beoordelen van de verenigbaarheid is. Wanneer de steun er niet toe leidt dat de begunstigde aanvullende activiteiten onderneemt, kan namelijk niet worden gesteld dat de steun een positief effect heeft. De steun heeft dan alleen een concurrentieverstorend effect en kan niet worden toegestaan. Wat de verenigbaarheid met artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag betreft, kan niet worden gesteld dat de steun de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid „vergemakkelijkt” als de onderneming de gesteunde activiteiten ook zonder steun zou hebben uitgevoerd.

- (14) Met betrekking tot opleidingssteun is in overweging 10 bij Verordening (EG) nr. 68/2001 het volgende bepaald: „Opleiding heeft over het algemeen positieve externe effecten voor de samenleving als geheel, omdat zij het aanbod van geschoolde arbeidskrachten waaruit andere ondernemingen kunnen putten verhoogt, het concurrentievermogen van de communautaire industrie verbetert en een belangrijke rol in de werkgelegenheidsstrategie speelt. Gelet op het feit dat de ondernemingen in de Gemeenschap over het algemeen te weinig in de opleiding van hun werknemers investeren, kan staatssteun helpen deze onvolkomenheid van de markt te corrigeren, zodat dergelijke steun onder bepaalde voorwaarden als met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden beschouwd en bijgevolg van voorafgaande aanmelding kan worden vrijgesteld”. In overweging 11 is verder bepaald dat de steun „beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de, door de marktkrachten alleen niet verwezenlijkbare, doelstelling van de Gemeenschap [...]”.
- (15) In het licht hiervan bestaat het door Verordening (EG) nr. 68/2001 onderkende marktfalen erin dat ondernemingen „te weinig in de opleiding van hun werknemers investeren”, vergeleken met wat optimaal zou zijn voor de welvaart van de Gemeenschap als geheel. Bij het plannen van nieuwe opleidingsactiviteiten zal een onderneming gewoonlijk de kosten van die activiteiten afwegen tegen de voordelen die ze daaruit kan halen (zoals een toename van de productiviteit of de mogelijkheid om nieuwe producten te fabriceren). De onderneming zal meestal geen rekening houden met de baten voor de samenleving als geheel, omdat ze daar zelf geen direct voordeel van ondervindt. De onderneming zal ook nagaan of er (goedkopere) alternatieven voor opleiding bestaan, zoals het inhuren van geschoold personeel (eventueel ten koste van bestaande werknemers). Opleidingssteun kan dus een oplossing vormen in specifieke gevallen waarin de markt faalt. In die omstandigheden is steun „noodzakelijk [...] voor het bereiken van de, door de marktkrachten alleen niet verwezenlijkbare, doelstelling van de Gemeenschap”.
- (16) Ten aanzien van het door VCG geplande opleidingsprogramma moet het stimulerende effect van de door België aangemelde steun worden betwijfeld. Sterker nog, als VCG eenmaal besloten heeft het EUCD-platform in te voeren, zijn de opleidingsuitgaven noodzakelijk om dit zakelijke besluit uit te voeren. De Commissie merkt op dat de invoering van een nieuw platform in de automobielenindustrie een regelmatig terugkerend fenomeen is, noodzakelijk om de flexibiliteit en productiviteit te verhogen en zo concurrerend te blijven. Om een nieuw platform efficiënt te benutten, moeten de werknemers worden opgeleid in de nieuwe technieken en werkmethoden die moeten worden toegepast. Normaal gesproken volstaat de marktwerking om autofabrikanten ertoe te brengen de kosten voor de introductie van een nieuwe productielijn zelf te dragen. Bijgevolg is de Commissie in dit stadium van mening dat VCG de opleidingsactiviteiten in kwestie zeer waarschijnlijk ook zonder steun zou ondernemen ⁽¹¹⁾. De meeste concurrenten in deze sector lijken zich ook in die zin te gedragen.
- (17) De opleidingssteun lijkt in deze context dan ook niet noodzakelijk. De steun zet de onderneming er niet toe aan andere „aanvullende” opleidingsactiviteiten te ondernemen dan die welke op basis van de marktwerking zouden worden uitgevoerd. De steun lijkt operationele kosten te dekken die doorgaans door de onderneming worden gedragen, en bijgevolg versturende exploitatiesteun te vormen. In dit verband heeft de Commissie de afgelopen jaren gemerkt dat grote, in de EU actieve automobielenproducenten regelmatig verschillende fabrieken die in dezelfde geografische zone, in het algemeen Europa, liggen, met elkaar laten concurreren voordat zij besluiten de productie van een bepaald model aan één van hen toe te wijzen. Doordat de steun de productiekosten van VCG vermindert, helpt deze VCG mogelijk succesvol te dingen naar de productie van een model, ten nadele van andere Europese productievestigingen van FMC.
- (18) In antwoord op de vragen van de diensten van de Commissie over de noodzaak van de steun tijdens de bijeenkomst met de Belgische autoriteiten op 31 mei 2007, wezen deze laatsten er in hun brief van 6 juli op dat de onderdelen 1 en 4 van het gesteunde opleidingsprogramma ook zonder steun zouden worden uitgevoerd door VCG, dit in tegenstelling tot de onderdelen 2, 3 en 5, die zonder de steun niet zouden worden uitgevoerd.
- (19) In dit stadium betwijfelt de Commissie of de kosten in verband met de onderdelen 1 en 4 geldige subsidieerbare kosten zijn die mogen worden gesteund, gezien het feit dat België zelf erkent dat de steun niet noodzakelijk is.
- (20) Voorts betwijfelt de Commissie in dit stadium of de onderdelen 2, 3 en 5 van het programma niet plaats zouden vinden zonder de steun. De Commissie merkt op dat de onderdelen 2 en 5 *algemene* opleidingscursussen zijn die de werknemers theoretische kennis bijbrengen die noodzakelijk lijkt om een productieplatform voor auto's efficiënt te gebruiken. Onderdeel 3 omvat specifieke opleiding, met name implementatie van verworven kennis in de specifieke werkomgeving en productiesituatie van de werknemers. Deze drie onderdelen van het opleidingsprogramma lijken noodzakelijk om het productieplatform efficiënt te kunnen benutten. Tot dusver hebben de Belgische autoriteiten echter geen bewijzen overgelegd dat VCG deze onderdelen zonder de steun niet in dezelfde mate (wat betreft omvang, reikwijdte en budget) zou uitvoeren als in de aanmelding. De Commissie is derhalve in dit stadium van mening dat het erop lijkt dat zij op basis van de marktwerking alleen zouden worden uitgevoerd.

Door België aangevoerde argumenten met betrekking tot de noodzaak van de steun

⁽¹¹⁾ In een document dat bij de aanmelding is gevoegd, wordt de uitvoering van het opleidingsprogramma beschreven als „cruciaal” voor het overleven van VCG. Meer bepaald zal het EUCD-platform de flexibiliteit van de fabriek en de werknemers verhogen en de strategische positie van VCG in de groep verbeteren. De Commissie ziet niet in hoe de onderneming zou hebben kunnen afzien van een opleidingsprogramma dat cruciaal was voor haar overleven.

- (21) Ten aanzien van de noodzaak van de steun voeren de Belgische autoriteiten ook aan dat elk jaar een groot aantal werknemers de onderneming verlaat. In 2005 en 2006 verlieten zo 376 respectievelijk 399 medewerkers de onderneming. De Commissie heeft in een eerdere zaak ⁽¹²⁾ al erkend dat, wanneer een onderneming verwacht dat veel van de werknemers die zij wil opleiden, voornemens zijn de onderneming op korte termijn te verlaten en de onderneming derhalve verwacht dat de voordelen van de opleiding slechts in beperkte mate worden benut, dit de onderneming ervan kan weerhouden om grote opleidingsuitgaven te doen voor de betrokken werknemers. Wat deze zaak betreft, is de Commissie niet van mening dat het personeelsverloop van 8 % bij VCG zo hoog is dat er sprake is van een dergelijk afschrikkend effect. Aangezien meer uitgesplitste gegevens niet door België zijn verstrekt, kan de Commissie in dit stadium niet verifiëren of het verloop voor bepaalde functies en vaardigheden vergeleken met de opleidingskosten zo hoog is dat het de onderneming ervan weerhoudt die uitgaven te doen.
- (22) Ten aanzien van de noodzaak van de steun wijzen de Belgische autoriteiten er herhaaldelijk op dat de tijdens het opleidingsprogramma verworven vaardigheden in onvoldoende mate worden aangeboden door het Vlaamse onderwijsstelsel en in onvoldoende mate beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt („knelpuntberoepen”). In dit stadium ziet de Commissie niet in op welke wijze dit argument bijdraagt tot de bewijsvoering dat VCG dit opleidingsprogramma niet zonder steun zou hebben opgezet.
- (23) Samenvattend, de Commissie vraagt zich na een eerste analyse van de zaak af of het opleidingsprogramma verder gaat dan wat VCG zou doen op basis van de marktwerking

alleen. De Commissie vreest derhalve dat de steun niet noodzakelijk is en slechts exploitatiesteun betreft ten gunste van de onderneming.

BESLUIT

- (24) Gelet op de bovenstaande overwegingen heeft de Commissie besloten de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden en maant zij België aan, haar binnen één maand na de datum van ontvangst van dit schrijven, alle documenten, inlichtingen en gegevens te verstrekken die nodig zijn om de verenigbaarheid van de steunmaatregel te beoordelen. Zij verzoekt België onverwijld een afschrift van dit schrijven aan de potentiële begunstigde van de steunmaatregel te doen toekomen.
- (25) De Commissie wijst België op de schorsende werking van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag. Zij verwijst naar artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad, dat bepaalt dat alle onrechtmatige steun kan worden teruggevorderd van de begunstigde.
- (26) Voorts deelt de Commissie België mede dat zij de belanghebbenden in kennis zal stellen door dit schrijven en een samenvatting ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekend te maken. Tevens zal zij de belanghebbenden in de EVA-Staten die partij zijn bij de EER-Overeenkomst door de bekendmaking van een mededeling in het EER-Supplement van het *Publicatieblad* in kennis stellen, alsmede de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA door haar een afschrift van dit schrijven toe te zenden. Alle bovengenoemde belanghebbenden zal worden verzocht hun opmerkingen te maken binnen één maand vanaf de datum van deze bekendmaking”.

⁽¹²⁾ Zie overweging 44 van de eindbeschikking in zaak nr. C 14/2006 — Opleidingssteun voor General Motors Belgium in Antwerpen (nog niet bekendgemaakt).