

## II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

## COMMISSION

## DÉCISION DE LA COMMISSION

du 22 juin 2005

**concernant les mesures d'aide mises à exécution par les Pays-Bas en faveur d'AVR pour le traitement de déchets dangereux**

[notifiée sous le numéro C(2005) 1789]

(Seul le texte en langue néerlandaise fait foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2006/237/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

Vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, alinéa 1,

Vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

Après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément auxdits articles <sup>(1)</sup>, et compte tenu de ces observations,

Considérant ce qui suit:

### 1 PROCÉDURE

(1) Par lettre du 7 janvier 2003 (enregistrée le 10 janvier 2003 sous le numéro A/30189), les Pays-Bas ont notifié une aide au fonctionnement en faveur d'AVR *Nutsbedrijf Gevaarlijk Afval BV* (ci-après dénommée «AVR Nuts») pour le traitement, aux Pays-Bas, de déchets dangereux destinés à être éliminés. La plus grande partie de l'aide concernait l'incinération de ce type de déchets dans deux fours à tambour rotatif (ci-après dénommés «FTR»). Les Pays-Bas ont invoqué l'application de l'article 86, paragraphe 2, du traité et ont demandé à la Commission de décider que la mesure ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité, parce qu'il s'agit d'une compensation appropriée de l'obligation d'accomplir un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité. L'affaire a été enregistrée sous la mesure d'aide n° N 43/2003.

(2) La Commission a demandé des renseignements complémentaires par lettres du 7 février (portant la référence D/50847) et du 22 avril 2003 (portant la référence D/52566). Les Pays-Bas ont communiqué des informations complémentaires par lettres du 24 mars 2003 (enregistrée le 28 mars sous le numéro A/32279) et du 19 juin 2003 (enregistrée le 25 juin sous le numéro A/34394). Des représentants des Pays-Bas et des services de la Commission se sont réunis le 21 mai 2003. Par lettre du 2 mai 2003 (enregistrée le 5 mai 2003 sous le numéro A/33155), deux concurrents ont introduit une plainte commune contre cette aide. Par lettre du 20 mai 2003 (enregistrée le jour même sous le numéro A/33548), ils ont communiqué à la Commission qu'une filiale d'un d'entre eux se joignait à la plainte.

(3) Par décision C(2003) 1763 du 24 juin 2003, la Commission a ouvert la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'encontre de la mesure d'aide notifiée. L'affaire a été enregistrée sous le numéro d'aide C 43/2003. Cette décision a été communiquée aux Pays-Bas par lettre du 26 juin 2003 (portant la référence D/230250). Elle a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* du 20 août 2003 <sup>(2)</sup>. La Commission a reçu des observations de quatre parties intéressées (enregistrées sous les numéros A/36309, A/36463, A/36645, A/36679, A/36870, A/37077, A/37480 et A/37569), au nombre desquelles figuraient un des deux concurrents qui avait introduit une plainte plus tôt en mai; cette plainte avait également été introduite au nom d'une autre entreprise faisant partie du groupe auquel appartient un des deux concurrents plaignants initiaux

<sup>(1)</sup> JO C 196 du 20.8.2003, p. 5 et JO C 250 du 9.10.2004, p. 6.

<sup>(2)</sup> Voir note 1.

(ci-après, ces quatre entités sont dénommées conjointement les «deux concurrents agissant conjointement»). La Commission a transmis ces observations aux Pays-Bas par lettres du 1<sup>er</sup> octobre (portant la référence D/56129), du 29 octobre (portant la référence D/56898), du 7 novembre (portant la référence D/57120) et du 12 novembre 2003 (portant la référence D/57185). Ces lettres comportent également plusieurs autres questions de la Commission.

- (4) Par lettre du 13 août 2003 (enregistrée le 14 août 2003 sous le numéro A/35706), les deux concurrents agissant conjointement ont communiqué à la Commission qu'une partie de l'aide avait été versée à AVR Nuts et ils ont prié la Commission d'arrêter, en vertu de l'article 11 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE <sup>(3)</sup>, des décisions enjoignant aux Pays-Bas de suspendre tout paiement et de recouvrer provisoirement l'aide versée. Sur demande de la Commission datée du 20 août 2003 (lettre portant la référence D/55321), les Pays-Bas ont confirmé, par lettre du 25 septembre 2003 (enregistrée le 30 septembre 2003 sous le numéro A/36690), que l'aide notifiée avait été versée à AVR Nuts pour 2002 et pour le premier trimestre de 2003. Par lettre du 20 octobre 2003 (portant la référence D/56735), la Commission a communiqué aux deux concurrents agissant conjointement qu'elle n'avait pas l'intention d'arrêter les décisions demandées. Les deux concurrents agissant conjointement ont renouvelé leur demande avec insistance par lettre du 14 novembre 2003 (enregistrée le 17 novembre 2003 sous le numéro A/37909) et par lettre du 1<sup>er</sup> décembre 2003 (enregistrée le 2 décembre 2003 sous le numéro A/38325). Cette dernière lettre a croisé la réponse de la Commission du 24 novembre 2003 (portant le numéro D/57541), dans laquelle celle-ci confirmait sa position.
- (5) Après une demande de report (par lettre du 14 juillet 2003, enregistrée le 18 juillet 2003 sous le numéro A/35109, et par lettre du 29 octobre 2003, enregistrée le 5 novembre 2003 sous le numéro A/37568), qui a été acceptée par lettre du 23 juillet 2003 (portant le numéro D/54737), les Pays-Bas ont présenté, par lettre du 18 décembre 2003 (enregistrée le 8 janvier 2004 sous le numéro A/30088), des observations concernant la décision de la Commission. Les Pays-Bas ont présenté des observations concernant les observations reçues de la part des parties intéressées par lettres du 23 décembre 2003 (enregistrée le 8 janvier 2004 sous le numéro A/30090), du 23 janvier 2004 (enregistrée le 29 janvier sous le numéro A/30621), du 25 février 2004 (enregistrée le 27 février 2004 sous le numéro A/31451) et du 23 avril 2004 (enregistrée le 30 avril 2004 sous le numéro A/33118). Dans ces deux dernières lettres, les Pays-Bas informaient également la Commission des développements en cours chez AVR Nuts. Étant donné que des aides sans cesse plus élevées seraient nécessaires pour faire face aux déficits allant croissant, il avait été décidé de fermer un des FTR au 1<sup>er</sup> juillet 2004. Une fermeture éventuelle du second FTR était encore en cours d'examen.

Il s'est avéré que la convention d'aide initiale comportait des dispositions au titre desquelles les Pays-Bas accorderaient une certaine compensation pour les coûts de fermeture.

- (6) Compte tenu de ces nouvelles informations, la Commission a adopté définitivement la décision C(2004) 2640 du 17 juillet 2004 afin d'étendre la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à la compensation des coûts de la fermeture (éventuelle) des FTR. Cette décision a été envoyée le 16 juillet 2004 aux Pays-Bas, qui ont sollicité une prorogation du délai afin de présenter des observations sur cette décision et de convoquer une réunion pour débattre des développements en cours (par lettre du 30 juillet 2003, enregistrée le 4 août 2004 sous le numéro A/35996). Le 23 août 2004, une réunion s'est tenue entre des représentants des Pays-Bas et de la Commission. Le 26 août 2004, une autre rencontre a eu lieu entre les services de la Commission et les deux concurrents agissant conjointement. Par ailleurs, le bureau d'avocats représentait encore un autre concurrent. Les Pays-Bas ont présenté des observations concernant la décision de la Commission par lettre du 10 septembre 2004 (enregistrée le 17 septembre 2004 sous le numéro A/36999). La Commission a demandé de plus amples informations par lettre du 30 septembre 2004 (portant la référence D/56902), que les Pays-Bas ont fournies par lettre du 22 octobre 2004 (enregistrée le 27 octobre 2004 sous le numéro A/38271). Dans cette lettre, les Pays-Bas confirmaient que l'aide prévue pour le reste de l'année 2003, les trois premiers trimestres de 2004 et la fermeture d'une des installations avait été versée au bénéficiaire.
- (7) La décision d'étendre la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* du 9 octobre 2004 <sup>(4)</sup>. La Commission a reçu des observations des deux concurrents agissant conjointement (lettres du 16 et 19 novembre 2004, enregistrées sous les numéros A/38860 et A/38978). La Commission a envoyé ces observations aux Pays-Bas par lettre du 22 novembre 2004 (portant la référence D/58307). Les Pays-Bas ont présenté des observations sur ces observations et ont répondu aux questions de la Commission par lettres du 22 décembre 2004 (enregistrée le 5 janvier 2005 sous le numéro A/30171) et du 12 janvier 2005 (enregistrée le 17 janvier 2005 sous le numéro A/30525). Dans ces lettres, les Pays-Bas informaient la Commission non seulement de la décision de fermer le FTR restant mais également de la compensation correspondante pour les coûts de fermeture.
- (8) Enfin, les deux concurrents agissant conjointement ont confirmé leur opposition à l'aide par lettres du 25 avril 2005 (enregistrée le même jour sous le numéro A/33476) et du 2 mai 2005 (enregistrée le 12 mai 2005 sous le numéro A/33884). Après ces lettres, une

<sup>(3)</sup> JO L 83 du 27.3.1999, p. 1. Règlement modifié par l'acte d'adhésion de 2003.

<sup>(4)</sup> Voir note 1.

rencontre a encore eu lieu le 26 mai 2005 entre les services de la Commission et les deux concurrents agissant conjointement. Le bureau d'avocats représentait de nouveau le même troisième concurrent (ci-après, ce concurrent et les deux autres concurrents sont conjointement dénommés les «trois concurrents agissant conjointement»). Lors de cette rencontre, un document a été produit, lequel suggérait que le reste de l'aide prévue pour 2004 avait été versé à AVR Nuts.

## 2 DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE D'AIDE CONCERNÉE

### 2.1 Contexte et objectif

- (9) L'article 5, paragraphe 1, de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets <sup>(5)</sup> dispose que «les États membres prennent les mesures appropriées, en coopération avec d'autres États membres lorsque cela s'avère nécessaire ou opportun, en vue de l'établissement d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination, en tenant compte des meilleures technologies disponibles qui n'entraînent pas de coûts excessifs. Ce réseau doit permettre à la Communauté dans son ensemble d'assurer elle-même l'élimination de ses déchets et aux États membres de tendre individuellement vers ce but, en tenant compte des conditions géographiques ou du besoin d'installations spécialisées pour certains types de déchets.» L'article 5, paragraphe 2, de cette même directive stipule que «le réseau doit permettre en outre l'élimination des déchets dans une des installations appropriées les plus proches, grâce à l'utilisation des méthodes et technologies les plus appropriées pour garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé publique».
- (10) Au début des années 90, en vue d'atteindre ces objectifs, un dépôt spécial (ci-après dénommé le «dépôt C2») et des FTR ont été mis en service aux Pays-Bas. Le dépôt C2 est utilisé pour l'élimination appropriée de déchets dangereux qui ne peuvent pas être incinérés (ci-après dénommés les «déchets C2»). Les FTR sont utilisés pour l'élimination appropriée de déchets dangereux qui, en dépit de leur faible valeur calorifique, peuvent tout de même être traités par incinération <sup>(6)</sup> (ci-après dénommés les «déchets FTR»). Une co-incinération d'autres déchets est nécessaire à l'incinération de ces déchets et le combustible présentant le meilleur rapport coût-efficacité se compose en fait de déchets dangereux à haute valeur calorifique.
- (11) Conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la directive 75/442/CE et à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1993 concer-

nant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne <sup>(7)</sup>, les États membres peuvent interdire l'exportation de «déchets destinés à être éliminés». Ce n'est qu'après l'exécution de divers contrôles que pareils déchets peuvent être traités. Cependant, les États membres ne peuvent interdire généralement l'exportation de «déchets destinés à être valorisés» vers d'autres États membres. <sup>(8)</sup> Les notions de «déchets destinés à être éliminés» et de «déchets destinés à être valorisés» ont été précisées dans divers arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes <sup>(9)</sup>. En conséquence, contrairement à l'interprétation adoptée jusqu'ici par les Pays-Bas, il faut considérer un plus petit volume de déchets dangereux comme étant «des déchets destinés à être éliminés» et un plus grand volume de déchets comme étant des «déchets destinés à être valorisés». Cette distinction ne dépend pas de la valeur calorifique des déchets mais plutôt de l'objectif primaire de l'installation dans laquelle les déchets sont traités et de la nature des déchets.

- (12) Les déchets C2 et FTR proviennent d'entreprises de tous les secteurs de l'économie. Les secteurs importants sont entre autres la métallurgie, les services aux entreprises et les services publics, l'industrie (pétro)chimique, les transports et l'exploitation minière. La plupart des déchets sont collectés par des intermédiaires spécialisés dont la prestation de services concerne généralement les divers types de déchets d'une entreprise: déchets C2 et FTR, autres déchets dangereux et déchets non dangereux. Bien entendu, ces services sont en grande partie liés au lieu de production des déchets mais les types de déchets plus spécifiques sont transportés sur de plus longues distances. Diverses grandes entreprises industrielles de traitement des déchets déploient leurs activités à l'échelle internationale et possèdent des établissements dans plusieurs pays.
- (13) Ces dernières années, les possibilités de valoriser les déchets dangereux se sont bien développées. Des volumes sans cesse plus importants de ces déchets sont utilisés dans la cimenterie (notamment en Belgique) ou pour combler des mines fermées (notamment en Allemagne). L'explication stricte de la notion de «déchets destinés à être éliminés» donnée par la Cour a favorisé cette évolution. Dans le même temps, les producteurs ont continué à limiter la production de déchets. Dans des limites légales, ils peuvent, du moins dans une certaine mesure, en mélanger une partie avec des déchets moins dangereux, ce qui réduit le coût de leur élimination ou de leur valorisation. De ce fait, l'offre de déchets FTR a régressé, pour passer de quelque 80 000/100 000 tonnes en 1995 à environ 34 000 tonnes en 2002. En 2002, on escomptait encore une production annuelle

<sup>(5)</sup> JO L 194 du 25.7.1975, p. 39. Directive modifiée pour la dernière fois par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

<sup>(6)</sup> La convention de concession décrit les déchets FTR comme étant la «partie des flux de déchets dont l'incinération est considérée comme le mode d'élimination, à savoir des déchets dangereux dont la valeur calorifique est inférieure à 11,5 MJ/kg (= 1 % de chlore) ou à 15 MJ/kg (> 1 % de chlore), des déchets dangereux emballés, en particulier des déchets d'hôpitaux et des déchets contenant des PCB».

<sup>(7)</sup> JO L 30 du 6.2.1993, p. 1. Règlement modifié pour la dernière fois par le règlement (CE) n° 2557/2001 de la Commission (JO L 349 du 31.12.2001, p. 1).

<sup>(8)</sup> Voir notamment l'arrêt du 25 juin 1998 rendu dans l'affaire C-203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e.a. / Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Recueil de jurisprudence. 1998, p. I-4075.

<sup>(9)</sup> Voir notamment l'arrêt du 13 février 2003 rendu dans l'affaire C-288/00, *Commission/Allemagne*, Recueil de jurisprudence. 2003, p. I-1439.

d'environ 38 500 tonnes. Mi-2004, AVR Nuts a estimé qu'elle ne recevrait plus que 16 000 tonnes de déchets FTR par an <sup>(10)</sup>. D'environ 6 000 tonnes en 2000, l'offre de déchets C2 est passée à environ 4 000 tonnes en 2002. Les exportations de déchets dangereux produits aux Pays-Bas ont progressé pour atteindre quelque 36 000 tonnes (dont 4 000 tonnes de déchets FTR), ce qui a engendré une surcapacité dans les installations d'élimination. Ce phénomène se manifeste à une plus large échelle et touche par exemple également le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Belgique.

## 2.2 Bénéficiaire

- (14) Le dépôt C2 et les divers FTR ont initialement été installés par AVR Chemie CV (ci-après dénommée «AVR Chemie»), dans laquelle l'État possède un intérêt de 30 % et Holding AVR Bedrijven NV (ci-après dénommée «AVR Holding» ou plus brièvement «AVR»), dans laquelle l'État possède un intérêt de 70 %. AVR est un acteur important du marché néerlandais des déchets. Actuellement, la commune de Rotterdam est actionnaire à 100 % d'AVR, mais elle a récemment annoncé son intention de vendre ses parts dans AVR. Depuis le milieu des années 90, AVR Chemie enregistre des pertes (10,9 millions d'euros en 2000 et 7,2 millions d'euros en 2001). C'est la raison pour laquelle AVR voulait fermer les trois FTR qu'elle exploitait à ce moment-là. Toutefois, les Pays-Bas ont atteint un accord concernant une restructuration. Celle-ci entraînait la scission d'AVR Chemie. AVR Nuts a ainsi été créée pour poursuivre le traitement des déchets C2 et FTR après la fermeture d'un des trois FTR. AVR-Industrial Waste Services Rotterdam BV (ci-après dénommée «AVR IW») a été créée pour prendre en charge les activités restantes sur les marchés des déchets (dangereux) sur lesquels AVR voulait continuer d'opérer pour ses propres raisons commerciales. Ces deux entreprises sont entre les mains d'AVR. La seule activité restante d'AVR Chemie est la location d'installations à AVR Nuts. AVR Nuts et AVR IW collaborent étroitement. Une convention de service stipule que la majeure partie des tâches directoriales et commerciales d'AVR Nuts sont assurées par AVR IW.
- (15) La capacité des deux FTR pour lesquels AVR dispose d'un permis s'élève à 100 000 tonnes de déchets dangereux par an. La capacité disponible théorique correspond à 80-85 % de la capacité autorisée. AVR a traité 84 880 tonnes de déchets dangereux (déchet FTR et autres) en 2001, 81 274 tonnes en 2002 et 78 297 tonnes en 2003. L'incinération de déchets FTR nécessite plus ou moins la même quantité d'autres déchets dangereux comme combustible. Le volume de déchets FTR effectivement traités dans les FTR s'élève, selon les estimations, à 19 000 tonnes en 2002 et à 23 000 tonnes en 2003. Du reste, certains types de déchets FTR peuvent égale-

ment être traités dans des installations d'incinération de déchets ménagers qui fonctionnent à plus basse température de chauffe.

- (16) AVR Nuts est tenue de tenir une comptabilité séparée conformément à la directive 80/723/CEE de la Commission du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques <sup>(11)</sup>.

## 2.3 L'aide

### 2.3.1 Les déficits d'exploitation

- (17) L'aide et les activités pour lesquelles celle-ci est accordée sont définies dans un arrêté de concession du ministre du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 3 juillet 2002 et dans une convention de concession signée le 10 juillet 2002 entre les Pays-Bas, AVR Holding, AVR Nuts, AVR IW et quelques autres filiales. Par l'arrêté de concession, l'État octroie à AVR Nuts le droit exclusif d'exploiter, pour une période de cinq ans, le dépôt de déchets C2 et le traitement de déchets dangereux dans des fours à tambour rotatif moyennant l'obligation de proposer au public le dépôt de déchets C2 et le traitement de déchets dangereux dans des fours à tambour rotatif comme des services d'intérêt économique général à des conditions raisonnables, transparentes et non discriminatoires et à des tarifs socialement acceptables, tout en observant les conditions et dispositions, telles que précisées dans la convention de concession». La convention détaille les conditions de gestion d'AVR Nuts. Elle couvrirait la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2006.
- (18) L'aide s'élève à 100 % du déficit d'exploitation ex ante, calculé sur la base d'une méthodologie fixée par un expert-comptable indépendant. En cas d'excédent d'exploitation ex ante, 70 % de cet excédent seront utilisés pour rembourser l'aide octroyée les années précédentes. Le déficit d'exploitation ex ante s'élève à 1,5 million d'euros en 2002 et à 2,8 millions d'euros en 2003. L'annexe I à la présente décision dresse un résumé de cette méthodologie et de son application pour 2002, 2003 et 2004. La plus grande partie de l'aide concerne les FTR. Pour le dépôt C2, le déficit ex ante s'élevait, en 2003 par exemple, à 370 000 euros.
- (19) Selon la convention de service, AVR IW assure la majeure partie des tâches administratives et opérationnelles d'AVR Nuts. En contrepartie, elle reçoit une compensation comptabilisée dans le déficit ex ante. Cette comptabilisation est effectuée sur la base du prix coûtant («activity based costing», comptabilité par activité). En pratique, cela signifie qu'en moyenne 30 % des frais de fonctionnement d'AVR ont été imputés à AVR NUTS pour la période 2002-2004.

<sup>(10)</sup> Source: *Toekomst verbanden specifiek gevaarlijk afval* (l'Avenir de l'incinération de déchets dangereux spécifiques), AOO-2004-12, rédigé par le *Afval Overleg Orgaan*, juillet 2004, [www.aoo.nl](http://www.aoo.nl).

<sup>(11)</sup> JO L 195 du 29.7.1980, p. 35. Directive modifiée pour la dernière fois par la directive 2000/52/CE (JO L 193 du 29.7.2000, p. 75).

(20) Un poste de coûts supplémentaire inscrit dans le budget ex ante et pour lequel AVR Nuts reçoit une aide qu'elle reverse à AVR IW concerne l'acquisition de déchets. Vu l'importance des coûts fixes, l'acquisition active de déchets était jugée nécessaire pour exploiter au maximum la capacité et maintenir les coûts d'exploitation aussi bas que possible. Les coûts préalablement déterminés et les coûts réels sont présentés dans le tableau 1.

Tableau 1

**Frais d'acquisition préalablement déterminés et frais d'acquisition réels**

	2002	2003	2004
Coûts supplémentaires calculés ex ante	514 000	532 000	550 000
Coûts de démarrage calculés ex ante pour l'acquisition internationale	400 000	400 000	–
Total des coûts calculés ex ante	914 000	932 000	550 000
Coûts réellement exposés	875 000	900 000	930 000

(21) Initialement, le déficit devait progresser jusqu'à 3,8 millions d'euros en 2006 mais les conditions du marché et les conditions d'exploitation se sont avérées beaucoup plus difficiles que prévu, avec peu d'espoir d'une amélioration. Sur la période 2002-2003, AVR Nuts a subi 12 millions d'euros de pertes, qui sont venues s'ajouter au déficit déjà calculé au préalable. On escomptait que le déficit ex ante pour 2004 et pour les années suivantes serait beaucoup plus élevé que prévu; le déficit ex ante pour 2004 s'élevait ainsi à 8,898 millions d'euros<sup>(12)</sup>. Ce calcul tenait compte de la décision de fermer les FTR.

### 2.3.2 La compensation des coûts de fermeture

(22) Compte tenu des déficits d'exploitation croissants, les Pays-Bas, comme déjà évoqué aux considérants 5 et 7, ont revu leur politique. Fin 2003, il a ainsi été décidé de fermer un des FTR au 1<sup>er</sup> juillet 2004. Durant l'été 2004, il a été décidé de fermer le second FTR au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Pour les années restantes, les pertes préalablement déterminées concernant la collecte de déchets C2 seraient faibles.

<sup>(12)</sup> L'aide est cependant diminuée de 75 000 EUR pour chaque mois pour lequel la Province de Hollande méridionale autorise des écrêtements de pointes d'émissions de CO («peakshaving»). Cette donnée n'était pas encore connue au moment de la fixation du déficit d'exploitation. Le montant représente l'économie de coûts mensuelle escomptée si ces écrêtements de pointes sont autorisés.

(23) Selon la convention de concession, l'État accorderait une compensation financière à AVR pour le solde de la valeur comptable des investissements non encore amortis, réalisés au profit d'AVR Nuts pendant la durée de la convention avec l'approbation de l'État. En anticipant l'application de cette clause, les autorités néerlandaises sont arrivées dans leurs calculs à une compensation de 8 670 108 euros pour les coûts de fermeture du premier FTR. Ce montant équivaut à différents investissements amortis à 50 % au cas où ils toucheraient les deux FRT et à 100 % au cas où ils auraient été réalisés spécifiquement pour le FRT qui a été fermé. Les principaux éléments de ce montant sont une somme de 1,9 million d'euros pour des investissements en sécurité incendie, 3,3 millions d'euros pour une installation d'homogénéisation, 1,5 million d'euros pour le remplacement d'entonnoirs à coke et 0,5 million d'euros pour une extrémité de tambour et une bague Stefferson. Pour la fermeture du second FTR, le calcul comprend 11 151 000 euros pour le solde de la valeur comptable des installations et des immobilisations corporelles. Ce montant contient les autres 50 % du solde de la valeur comptable des investissements susmentionnés qui ont été réalisés avec le consentement de l'État et 100 % du solde de la valeur comptable des investissements réalisés avec le consentement de l'État et concernant uniquement le second FTR. Ce dernier élément renferme en particulier l'investissement dans la révision générale du FTR restant, effectuée courant 2004. Cette révision a entraîné un coût de 3 273 000 euros, soit un montant plus élevé que prévu. Avec le recul, il s'avère qu'il s'agissait là d'un investissement malheureux.

(24) Attendu en outre qu'en vertu de la convention de concession, les Pays-Bas étaient en principe tenus de compenser les déficits budgétaires jusqu'en 2006, l'État néerlandais a dû négocier avec AVR une compensation des coûts supplémentaires entraînés par la fermeture du second FTR au 1<sup>er</sup> janvier 2004 – au lieu de la date initialement prévue à laquelle la convention prendrait fin. Ce faisant, la compensation comprend les montants complémentaires suivants:

— 1,75 million d'euros pour compenser, dès 2004, l'impact négatif engendré par le fait que des clients devront déjà (progressivement) faire acheminer leurs flux de déchets vers d'autres installations;

— 5,843 millions d'euros pour les coûts fixes constants de 2005-2006. Il s'agit de coûts liés, par exemple, à l'infrastructure informatique, à la location de bureaux, à des contrats de sécurité, à des installations communes comme la cantine, etc. AVR avait calculé un total plus élevé pour ces coûts, à savoir 8,208 millions d'euros;

— 7,868 millions d'euros pour les coûts de licenciement supplémentaires en raison de la fermeture prématurée du FTR restant. Ce montant est calculé comme étant le solde des coûts de licenciement estimés en cas de fermeture immédiate et des coûts de licenciement estimés à la fin de la convention d'aide, deux ans plus tard. Le montant accepté est basé sur une estimation détaillée qui concerne quelque 244 collaborateurs et qui tient compte du fait que la plupart d'entre eux pourront être réemployés en interne;

— d'autres coûts, comme le solde de la valeur comptable de certains actifs d'autres entreprises d'AVR qui ont été acquises afin de fournir les services conformément à la convention de service, les coûts de la gestion du site et les coûts résultant du fait que AVR IW ne perçoit pas de fonds contribuant au maintien de la capacité qu'elle aurait dû percevoir si l'incinération dans les FTR s'était poursuivie en 2005 et en 2006, les coûts de fermeture non budgétisés et les coûts du rachat de contrats pluriannuels. AVR avait estimé ces coûts à un montant total de 29,567 millions d'euros qui comprend par exemple également une somme de 11,716 millions d'euros pour les pertes supplémentaires que AVR Nuts a subies en 2002 et en 2003. Au cours des négociations, l'État et AVR se sont accordés sur un montant d'à peine 1,238 million d'euros.

(25) Lors de ces négociations, les Pays-Bas ont été assistés par un expert-comptable indépendant, dont le rapport a été mis à la disposition de la Commission. Au total, la compensation convenue pour la fermeture du second FTR s'élevait à 27,85 millions d'euros. Ce montant est de loin inférieur à celui estimé par AVR, qui se chiffrait à 58,544 millions d'euros (ou 46,828 millions d'euros si on exclut les pertes supplémentaires d'AVR Nuts pour 2002 et 2003). Les Pays-Bas ont expliqué que si le FTR restant était demeuré en activité jusque fin 2006, la somme des déficits d'exploitation estimés pour 2005 et 2006 et la compensation des coûts de la fermeture fin 2006 auraient atteint un total de 31 millions d'euros. L'accord sur la fermeture prématurée a donc entraîné une réduction des coûts à la charge de l'État.

(26) Avec cette compensation accordée pour la fermeture, l'aide totale accordée pour la période 2002-2004 s'élève à 49 718 108 euros, comme le montre le récapitulatif dans le tableau 2.

Tableau 2

**Aperçu de la compensation accordée à AVR**

Déficit budgétaire ex ante pour 2002	1 500 000
Déficit budgétaire ex ante pour 2003	2 800 000
Déficit budgétaire ex ante pour 2004	8 898 000
Compensation du solde de la valeur comptable du premier FTR	8 670 108
Compensation du solde de la valeur comptable du second FTR	11 151 000
Compensation des coûts de fermeture supplémentaires	
– coûts d'exploitation supplémentaires en 2004	1 750 000
– coûts fixes constants en 2005-2006	5 843 000
– coûts de licenciement supplémentaires	7 868 000
– autres coûts	1 238 000
	16 699 000
Aide Totale	49 718 108

(27) Les Pays-Bas ont reconnu avoir versé une aide de 19 543 608 euros à AVR. La compensation liée à la fermeture du second FTR a été versée sur un compte bloqué.

**2.3.3 La garantie pour les coûts de démolition et de suivi**

(28) La convention de concession comporte également la garantie qu'en cas de liquidation d'AVR Chemie, l'État paiera au maximum 30 % des coûts de démolition et de suivi qui devront être exposés pour procéder au démantèlement et au nettoyage des installations. Ce pourcentage correspond à l'intérêt que l'État possède dans AVR Chemie.

**2.4 Aspects opérationnels**

(29) Avant la signature de la convention de concession, AVR Chemie avait déjà augmenté ses tarifs de prise en charge à 700 NLG/tonne (317,6 euros/tonne). Selon les Pays-Bas, des tarifs plus élevés encore inciteraient à mélanger les déchets dangereux à d'autres déchets ou à des mises en décharge illégales et ne permettraient donc pas de réduire efficacement le déficit d'exploitation. Ces tarifs sont élevés par rapport à ceux pratiqués dans les pays voisins, une situation rendue possible par la politique néerlandaise interdisant l'exportation de déchets destinés à être éliminés. L'objectif des mesures d'aide était de maintenir les tarifs au niveau existant – pas de les réduire. À cette fin, la convention de concession comporte une annexe intitulée «Cadres de la structure tarifaire, de la base tarifaire et du calcul des tarifs utilisateur». Les autorités néerlandaises contrôlent le niveau des tarifs puisqu'elles doivent approuver au préalable le déficit budgétaire ex ante et que les tarifs représentent bien évidemment un élément crucial du calcul de ce déficit.

- (30) Les tarifs de prise en charge appliqués aux déchets dangereux à haute valeur calorifique utilisés comme combustible sont bien inférieurs à ceux appliqués aux déchets FTR. AVR Nuts achète la première catégorie de déchets à des tarifs conformes au marché, c'est-à-dire à des tarifs qui seraient portés en compte pour le traitement de ces déchets, dans des FTR à l'étranger ou dans la cimenterie par exemple.
- (31) Étant donné qu'en comparaison avec les coûts variables, les coûts fixes sont très élevés, AVR Nuts tente, pour maintenir ses pertes aussi faibles que possible, d'exploiter au maximum sa capacité. C'est la raison pour laquelle les tarifs de prise en charge portés en compte aux fournisseurs de déchets dangereux sont réduits lorsque le volume présenté annuellement est plus important. Ces «réductions d'échelle» sont fixées à l'avance et s'appliquent lorsque sont présentés, en même temps que les déchets FTR, au moins 75 % du même volume de déchets à haute valeur calorifique.
- (32) Tous les tarifs ont été préétablis pour toute la période de la concession<sup>(13)</sup> et s'appliquent tant aux concurrents d'AVR qu'à AVR IW. Dès l'entrée en vigueur de la concession, les tarifs appliqués aux déchets C2 et FTR étaient publics et accessibles à tous les fournisseurs de déchets. Ce fut également le cas, à partir de début 2004, pour les déchets dangereux à haute valeur calorifique.
- (33) Pour pouvoir planifier son exploitation de capacité, AVR IW demande à ses fournisseurs de lui communiquer chaque année la quantité de déchets qu'ils pensent proposer et, dans le courant de l'année, les tarifs de prise en charge sont calculés sur la base de la réduction d'échelle correspondante. Au cas où le volume effectivement livré à la fin de l'année serait supérieur ou inférieur à celui indiqué, un remboursement est effectué ou une redevance complémentaire est facturée, afin de comptabiliser correctement la réduction d'échelle sur la base du volume effectivement livré. De manière générale, les accords ne comportent pas l'obligation de livrer la quantité convenue.

### 3 MOTIFS D'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE PRÉVUE À L'ARTICLE 88, PARAGRAPHE 2

- (34) Dans sa décision d'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité, la Commission a exprimé des doutes à l'égard des points suivants.
- (35) Premièrement, la Commission doutait que les activités d'AVR pussent être dûment considérées comme un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité, parce que, par exemple, il n'était pas certain qu'AVR fût la seule entreprise capable de fournir ce type de services dans des conditions identiques ou analogues. La Commission doutait ensuite que les Pays-Bas eussent suivi la procédure appropriée pour sélectionner AVR Nuts. Par ailleurs, la Commission doutait qu'une infraction au principe du «pollueur-payeur» fût évitée dans toutes les circonstances parce que les producteurs des déchets concernés doivent payer des tarifs de prise en charge qui peuvent être considérés comme des coûts normaux.
- (36) Deuxièmement, la Commission avait des doutes concernant la «surcompensation» éventuelle, susceptible de s'étendre à d'autres segments du marché des déchets. La Commission craignait en effet qu'une surcompensation pût également résulter du fait que l'aide fût basée sur un calcul ex ante, AVR Nuts étant autorisée à conserver une partie du solde éventuellement positif entre les excédents ou déficits réels et ex ante.
- (37) Troisièmement, la Commission doutait, si la mesure était analysée à la lumière de l'article 87, que l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement<sup>(14)</sup> (ci-après dénommé «l'encadrement des aides à l'environnement») pût justifier de déclarer l'aide compatible avec le marché commun.
- (38) Dans sa décision d'étendre la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité, la Commission a expliqué qu'elle avait des doutes comparables concernant le montant sensiblement plus élevé de l'aide pour 2004 et la compensation versée pour la fermeture prématurée des FTR.

### 4 OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (39) Quatre parties intéressées ont fait parvenir leurs observations après la décision de la Commission d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité.
- (40) La première partie intéressée soutient que la mesure perturberait la concurrence sur le marché irlandais parce qu'AVR – qui possède un intérêt de 50 % dans une entreprise commune avec l'entreprise irlandaise *Safeway Warehousing / South Coast Transport* – pourrait porter en compte des tarifs inférieurs au prix coûtant et bien en deçà des prix normaux du marché pratiqués sur le marché irlandais.
- (41) La deuxième partie intéressée souligne également l'avantage concurrentiel déloyal dont jouit l'entreprise commune d'AVR et *Safeway*. De grandes quantités de déchets dangereux sont importées depuis l'Irlande. Cette partie avance également que la mesure perturbe la concurrence sur le marché international des «projets de nettoyage clés en mains» concernant les PCB, les pesticides et autres déchets organiques dangereux.
- (42) La troisième partie intéressée, *Edelchemie*, attire l'attention sur le marché domestique. Cette entreprise a développé sa propre technologie pour le traitement de déchets issus d'entreprises de galvanisation et de procédés photographiques («éco-option») et pour la récupération de matériaux de valeur parmi ces déchets (entre autres, des métaux précieux et de l'obsidienne). Les mesures en faveur d'AVR infligeraient non seulement un préjudice professionnel à cette entreprise mais freineraient également les développements technologiques. Les observations d'*Edelchemie* concernent AVR Nuts, AVR Chemie et ses prédécesseurs jusqu'en 1963; des informations sur la politique néerlandaise en matière de déchets dangereux appliquée pendant toutes ces années sont fournies.

<sup>(13)</sup> Pour les déchets dangereux à haute valeur calorifique, il y avait à l'origine quelques exceptions qui découlaient d'accords en cours.

<sup>(14)</sup> JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

- (43) Enfin, les trois concurrents agissant conjointement précisent les conséquences de ces mesures sur le marché national des déchets FTR. Il existerait, tant aux Pays-Bas que dans d'autres États membres, une capacité équivalente aux FTR d'AVR. L'extension des activités d'AVR aurait entraîné une surcapacité sur le marché néerlandais des déchets FTR et les données concernant les déchets FTR ne reflèteraient pas complètement et correctement la situation. Au milieu des années 90, AVR a fermé un de ses FTR et on pouvait déjà prévoir à l'époque que l'offre de déchets dangereux continuerait à baisser. Compte tenu de ces prévisions, il aurait été approprié de fermer un des deux FTR restants. Lors de la réunion du 26 mai 2005, un représentant a déclaré littéralement que «la bonne décision [en 2002] aurait été de fermer un FTR». En outre, AVR abuserait de sa position de force en appliquant des tarifs élevés, en exigeant que les FTR soient également approvisionnés en déchets à haute valeur calorifique et en utilisant une structure tarifaire qui ne serait pas transparente ni publique. De ce fait, AVR IW pourrait également porter en compte des tarifs pour certains types de déchets FTR et traiter ensuite ces déchets dans les fours des installations d'incinération de déchets ménagers, ce qui diminuerait les coûts d'exploitation puisque ces fours peuvent fonctionner à plus basse température.
- (44) La mesure constituerait une aide au fonctionnement incompatible avec le marché commun. Le service ne constituerait pas un service d'intérêt économique général et les quatre critères de l'arrêt Altmark permettant de déterminer si une compensation est ou non une aide d'État<sup>(15)</sup> ne seraient pas remplis. Si la Commission devait approuver (une partie de) l'aide, elle devrait le faire à diverses conditions pour éviter des subventions croisées, l'achat d'autres déchets qui y est obligatoirement lié (*tying*) et une discrimination de prix. En outre, les Pays-Bas ne devraient pas être autorisés à prolonger l'aide de dix années supplémentaires.
- (45) Les deux concurrents agissant conjointement ont également envoyé des observations après la décision de la Commission d'étendre la procédure. Ils maintiennent tous les points de leur première déclaration et fournissent des documents complémentaires devant prouver qu'il est question de subventions croisées. Par ailleurs, ils avancent également les points suivants.
- (46) Premièrement, il est étonnant que, malgré la fermeture d'un des FTR, le déficit d'exploitation ex ante soit beaucoup plus élevé que prévu initialement. Si le quatrième critère de l'arrêt Altmark (efficacité) avait été respecté, le déficit d'exploitation aurait dû baisser.
- (47) Deuxièmement, ils émettent des objections concernant la compensation de la fermeture des FTR. Aucune contrepartie n'y est couplée pour AVR. Cette compensation ne devrait pas être appelée une indemnisation et elle n'est pas justifiée, entre autres parce que les investissements
- ont été réalisés en vue de poursuivre l'exploitation pendant dix ans et qu'ils ont été utilisés pendant moins de trois ans. Ils se posent également des questions concernant les détails de ces calculs, notamment en ce qui concerne le montant à amortir, les coûts de licenciement et les coûts fixes constants. Le montant total est très élevé et est également bien supérieur aux 2 millions d'euros dont il est question à l'article 21.2 de la convention de concession. En outre, un document parlementaire mentionne que «lors de la fixation de l'indemnité accordée à *Afvalverwerking Rijnmond* pour la fermeture des fours à tambour rotatif, un accord a également été obtenu sur une action encore en cours intentée par le ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement contre AVR concernant la pollution du polder Lickebaert par des dioxines». En conséquence, le ministère a reçu un montant de 2,5 millions d'euros, qui n'avait pas été estimé pour 2004. Les trois concurrents agissant conjointement craignent que le règlement de ce litige ait peut-être «pollué» le calcul de la compensation. Cela leur donne le sentiment que «des choses sont couvertes».
- (48) Troisièmement, ils émettent des objections concernant les autres avantages accordés à AVR en vertu de l'article 21.5 de la convention de concession, notamment le fait qu'en cas de liquidation d'AVR Chemie, l'État paiera 30 % des coûts de démolition et de dépollution des installations. À la lumière des règles régissant les aides d'État, l'État néerlandais n'aurait jamais pu contracter de telles obligations.
- (49) Quatrièmement, il ne serait pas question d'un service d'intérêt économique général, entre autres parce qu'un tel service n'est pas nécessaire compte tenu des diverses alternatives existantes, comme la pyrolyse, le traitement dans la cimenterie, la mise en décharge dans des mines de sel ou l'élimination dans des installations de production d'énergie et dans des FTR étrangers. Les activités concernées ont uniquement été considérées comme un service d'intérêt économique général parce qu'elles devenaient déficitaires. La convention de concession a été conclue uniquement dans le but de financer les investissements dans les FTR pour lesquels AVR avait obtenu un droit exclusif. Par ailleurs, les deux concurrents agissant conjointement doutent que l'aide garantisse des prix abordables pour ces services, étant donné que les tarifs de prise en charge d'AVR sont supérieurs à ceux pratiqués dans les pays voisins. Ces prix élevés pourraient s'expliquer par les pratiques de *tying* et de subventions croisées à l'égard de déchets à haute valeur calorifique utilisés comme combustible. Les prix ne seraient pas transparents ni publics. Les bénéfices seraient comptabilisés chez AVR IW et les pertes chez AVR Nuts. De ce fait, AVR IW pourrait appliquer des tarifs de prise en charge plus élevés pour les déchets FTR. De plus, AVR refuserait d'accepter des déchets FTR en l'absence de livraison concomitante de déchets à haute valeur calorifique et violerait ainsi ses obligations résultant de la convention de concession en ne proposant pas ses services à tous les clients. Enfin, contrairement à d'autres alternatives, la qualité de la prestation de services n'est pas maintenue ou améliorée.

<sup>(15)</sup> Arrêt du 24 juillet 2003, affaire C-280/00, *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Recueil de jurisprudence. 2003, p. I-7747.

- (50) Cinquièmement, l'aide ne satisfait pas aux critères Altmark. L'attribution de la concession n'a pas fait l'objet d'une procédure d'adjudication publique et l'aide n'a pas été déterminée sur la base des coûts d'une entreprise moyenne bien gérée. L'aide n'a pas été déterminée sur la base de critères fixés au préalable de manière objective et transparente; elle serait plus élevée que ce qui est nécessaire et s'étendrait à d'autres marchés. Les FTR à l'étranger pourraient - sans aide d'État - facturer de plus bas tarifs. Il n'a pas été tenu compte non plus de méthodes d'élimination moins coûteuses. En outre, AVR peut conserver une partie du bénéfice si elle fonctionne mieux que prévu.
- (51) Enfin, les deux concurrents agissant conjointement font remarquer que les Pays-Bas ont l'intention de poursuivre la violation des règles régissant les aides d'État puisque, si la décision de la Commission devait être défavorable, les autorités néerlandaises se concerteraient avec AVR et chercheraient une solution aux problèmes financiers susceptibles d'en découler pour AVR.

## 5 COMMENTAIRES DES PAYS-BAS

### 5.1 La législation applicable

- (52) Attendu que la législation communautaire autorise les États membres à interdire l'exportation de déchets destinés à être éliminés, l'aide ne perturberait pas la concurrence entre États membres.

### 5.2 Service d'intérêt économique général

- (53) Les Pays-Bas soutiennent que l'aide est uniquement accordée pour un service d'intérêt économique général fourni par AVR Nuts. Une adjudication publique n'a pas été jugée appropriée puisque AVR Nuts est la seule entreprise des Pays-Bas qui serait à même et disposée à traiter *tous* les déchets C2 et FTR concernés. Néanmoins, la convention de concession a été publiée au *Staatscourant* et laissait la possibilité à d'éventuelles parties intéressées de former un recours. Mais aucune procédure de la sorte n'a été engagée. En outre, avant leur décision de fermer les FTR, les autorités néerlandaises avaient déjà pris les dispositions nécessaires pour pouvoir organiser éventuellement une adjudication publique dans le cadre d'une prolongation.
- (54) La mesure remplirait les critères d'Altmark et ne doit donc pas être considérée comme une aide d'État. Ainsi, pour la détermination ex ante des déficits, l'État s'est fait assister par un bureau d'experts-comptables indépendant. La mesure ne violerait pas le principe du «pollueur-payeur» puisque les tarifs sont plus élevés que dans les pays voisins.

- (55) Il serait absolument incorrect d'affirmer qu'AVR Nuts voulait uniquement accepter les déchets FTR si ceux-ci étaient présentés en même temps que des déchets à haute valeur calorifique. Il avait également été clairement stipulé que les tarifs portés en compte à d'autres entreprises AVR pour le traitement d'autres déchets devaient être identiques à ceux appliqués aux tiers<sup>(16)</sup>. Les Pays-Bas ont demandé l'avis d'un bureau d'experts-comptables sur les possibilités d'augmenter la transparence des accords conclus entre AVR Nuts et AVR IW. Les recommandations proposées ont été acceptées et mises en œuvre.
- (56) En ce qui concerne les résultats d'AVR Nuts, les Pays-Bas font remarquer qu'il n'a été tenu compte d'aucune marge bénéficiaire dans le calcul du déficit d'exploitation. Dans le cas non escompté d'un excédent d'exploitation ex ante, le bénéfice se serait limité à 30 % de cet excédent, jusqu'au remboursement intégral de l'aide octroyée dans le passé.

## 5.3 Commentaires concernant les observations des parties intéressées

### Le marché irlandais

- (57) Les Pays-Bas notent qu'il n'est pas expliqué dans les observations la manière dont l'aide peut avoir un impact sur le prix de revient de l'entreprise commune d'AVR et Safeways. Cette entreprise devrait payer, pour le traitement de ses déchets à Rotterdam, les mêmes tarifs que ceux appliqués aux fournisseurs néerlandais de déchets. En outre, seul un tiers des déchets collectés par l'entreprise commune serait traité à Rotterdam et une petite partie seulement de ces déchets serait des déchets C2 et FTR au sens de la convention de concession. Des prix compétitifs peuvent s'expliquer par divers autres facteurs: 1) Safeway est la seule entreprise d'Irlande à disposer d'une station de transit où les déchets sont triés efficacement et séparés avant d'être expédiés vers l'installation de traitement la plus appropriée; 2) il existe un lien direct avec l'entreprise de transport *South-coast*, ce qui génère des avantages logistiques et des économies de coûts, et 3) en Irlande, le niveau tarifaire était relativement élevé dans le passé en raison de l'absence de concurrence.

### Le marché des projets de nettoyage clés en mains

- (58) Pour le traitement des déchets provenant de projets de nettoyage clés en mains, AVR porterait en compte des tarifs supérieurs à ceux appliqués aux fournisseurs néerlandais. Le tarif moyen pour tous les flux de déchets en provenance d'autres pays serait un peu plus élevé que le tarif moyen appliqué à l'intérieur du pays. De plus, des tarifs plus bas ne conduiraient pas à une aide plus élevée puisque que l'aide dépend du déficit d'exploitation ex ante.

<sup>(16)</sup> Article 5.3 de la convention de concession et article 5.2 de la convention de service entre les entreprises AVR (Annexe 7.2.A à la convention de concession).

### Concurrence intérieure et alternatives aux FTR

- (59) Au moment de la signature de la convention de concession, les deux FTR fonctionnaient à pleine capacité. Vu les stocks importants, une exploitation complète de la capacité était escomptée. L'excédent de capacité actuel n'a probablement pas été causé par une augmentation de la part de marché de concurrents mais plutôt par un accroissement de la réutilisation de déchets, par exemple après leur mélange légalement autorisé avec d'autres types de déchets.

- (60) En ce qui concerne la pyrolyse, les Pays-Bas font remarquer que les tarifs pratiqués par AVR sont supérieurs à ceux portés en compte par la seule entreprise des Pays-Bas disposant d'installations de pyrolyse.

### Le paiement d'une partie de l'aide notifiée

- (61) Les Pays-Bas expliquent qu'une partie de l'aide a été versée en raison des problèmes financiers rencontrés par AVR Nuts, sur la base de l'arrêt Altmark et du temps qui était nécessaire pour achever la procédure d'examen formelle prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité.

### Edelchemie

- (62) Les Pays-Bas font remarquer qu'Edelchemie est principalement active dans le domaine des déchets dangereux issus de procédés photographiques qui, pour des raisons d'efficacité, ne peuvent pas être traités par AVR. L'entreprise possède diverses installations, dont le four à pyrolyse est le plus important en ce qui concerne cette affaire. Contrairement aux installations d'AVR, cette technologie ne serait cependant pas appropriée à tous les types de déchets FTR. Selon le permis d'environnement, seules 10 tonnes de déchets au maximum peuvent être traitées dans ce four, ce qui est totalement insuffisant au vu des flux de déchets dangereux aux Pays-Bas. Les Pays-Bas ne voient pas comment l'aide peut nuire aux intérêts d'Edelchemie puisque AVR ne traite pas de déchets issus de procédés photographiques et qu'elle pratique des tarifs conformes au marché. Les progrès technologiques sont encouragés, par exemple, par des programmes de stimulation spécifiques et en imposant l'utilisation de la meilleure technologie disponible lors de l'octroi des permis d'environnement. La durée de ces permis est limitée à cinq ans. Une aide éventuelle accordée dans le passé ne relève pas du délai de prescription de dix ans prévu à l'article 15 du règlement (CE) n° 659/1999, et comme les installations sont amorties en dix ans, cela n'aurait en tout cas aucune conséquence sur le calcul des déficits d'exploitation escomptés d'AVR.

### La prétendue surcompensation

- (63) Les Pays-Bas soutiennent qu'aucune surcompensation n'a eu lieu en faveur d'AVR Nuts ni en faveur d'AVR IW.

AVR IW faisait office d'intermédiaire mais n'avait pas la possibilité d'utiliser cette position pour obtenir une surcompensation et ne l'a pas fait non plus. Ainsi, par exemple, les déchets livrés à AVR Nuts par des concurrents, même lorsqu'ils étaient acceptés par écrit par AVR IW au nom d'AVR Nuts, n'étaient pas pris en considération dans le calcul des réductions d'échelle pratiquées sur les tarifs des déchets acquis par AVR IW elle-même. Ces déchets étaient directement livrés aux FTR – pas sur le site d'AVR IW – puisqu'ils n'auraient pas justifié les coûts logistiques supplémentaires.

- (64) L'aide visant à compenser les coûts de l'acquisition de déchets est justifiée. Une acquisition active de déchets FTR serait nécessaire, vu le recours croissant aux possibilités de mélanger ce type de déchets à d'autres déchets ou d'en adapter le conditionnement – opérations après lesquelles ces déchets ne sont plus considérés comme des déchets FTR. Sans une telle acquisition, AVR NUTS aurait vu sa part de marché se réduire et elle aurait perdu sa part de marché dans des options de traitement alternatives, notamment à l'étranger. Par conséquent, l'exploitation de capacité aurait diminué et les pertes auraient augmenté. La compensation versée à AVR IW pour les frais d'acquisition de déchets à haute valeur calorifique s'explique par la nécessité de pouvoir disposer de quantités suffisantes de ce type de déchets en tant que combustible. La scission des coûts d'acquisition entre AVR Nuts et AVR IW est basée sur ce raisonnement. La fermeture des FTR entraînera la perte des sept emplois correspondant aux coûts calculés. Ceci prouverait que ces sept emplois constituent les coûts d'acquisition supplémentaires qui sont exposés dans le seul intérêt d'AVR Nuts.

- (65) Les autorités néerlandaises ont fourni une étude sur les futurs développements d'alternatives pour l'élimination et la valorisation des déchets concernés aux Pays-Bas et dans les pays voisins; il est fait référence à cette étude au considérant 13. Il ressort de celle-ci que des alternatives suffisantes sont planifiées dans l'avenir pour garantir une élimination et une valorisation sûres et appropriées de ces déchets.

- (66) Les Pays-Bas ont également produit une analyse économique de la convention de concession et de la surcompensation potentielle, réalisée par un consultant à la demande d'AVR. Cette étude fait entre autres apparaître ce qui suit. Premièrement, les concurrents importants d'AVR avaient tous la possibilité de bénéficier de réductions d'échelle plus élevées mais ils ont manifestement préféré soumettre une partie des déchets collectés à des initiatives étrangères d'élimination ou de valorisation. Deuxièmement, la compensation que les Pays-Bas verseront effectivement pour la fermeture des FTR est sensiblement inférieure aux coûts calculés par AVR elle-même (45 millions d'euros) et aux coûts tels que calculés par un expert-comptable indépendant (40 millions d'euros). La différence découle, principalement, des différents calculs de coûts pour les licenciements de personnel.

- (67) Les Pays-Bas ont fourni le calcul détaillé du déficit budgétaire pour 2004. Malgré la fermeture d'un FTR, celui-ci est plus élevé que les années précédentes parce que la situation du marché s'est détériorée, notamment en raison de la baisse des tarifs pratiqués pour les déchets dangereux à haute valeur calorifique.
- (68) Des discussions doivent avoir lieu entre l'État et AVR concernant le paiement de la démolition et du suivi d'une éventuelle liquidation d'AVR Chemie, étant donné que l'État possède un intérêt de 30 % dans AVR Chemie. Il va de soi que des discussions seront également menées en cas de décision défavorable de la Commission concernant l'aide notifiée et que des solutions seront recherchées, mais pas sans tenir compte de l'avis de la Commission.

## 6 APPRÉCIATION

### 6.1 La question de savoir si les mesures constituent une aide d'État

- (69) Conformément à l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, *«sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions»*.
- (70) L'aide au fonctionnement et la compensation des coûts liés à la fermeture des FTR en faveur d'AVR Nuts, telles que décrites dans les considérants 17 à 27, sont octroyées par l'État et sont financées directement au moyen de ressources d'État. Ces mesures sont sélectives parce qu'elles influencent en premier lieu AVR, AVR Nuts et AVR IW. Ces entreprises proposent leurs services sur le marché des déchets destinés à être éliminés et sur celui des déchets destinés à être valorisés. Il en va de même pour les paiements, par l'État, des frais de démolition et de suivi pour lesquels l'État a donné une garantie allant jusqu'à 30 %.
- (71) Les mesures doivent être réputées influencer défavorablement les échanges entre États membres. Les marchés des déchets destinés à être éliminés et des déchets destinés à être valorisés sont indissociablement liés et, malgré le cadre réglementaire et les contrôles stricts des déchets destinés à être traités, le commerce entre États membres est une pratique courante sur ces deux marchés. En guise d'exemple: après l'annonce de la fermeture des FTR, le nombre de demandes de permis d'exportation de déchets vers d'autres États membres a sensiblement augmenté. La Commission en déduit que l'aide accordée pour maintenir les FTR en service a eu un effet limitatif sur les échanges entre États membres.
- (72) Ces mesures ne bénéficient pas aux fournisseurs de déchets dangereux. En comparaison avec les tarifs pratiqués aux Pays-Bas et dans les pays voisins, les tarifs de prise en charge des déchets à haute valeur calorifique utilisés comme combustible ont été fixés au niveau du marché. En raison de considérations politiques, les tarifs de prise en charge des déchets C2 et FTR ont été fixés à un niveau socialement acceptable, mais supérieur à celui en vigueur dans les pays voisins. Cette situation était rendue possible par les restrictions d'exportation de déchets destinés à être éliminés. Dans des conditions de marché normales, des tarifs plus élevés ne seraient pas une option réalisable et réaliste puisqu'une plus grande quantité de déchets serait exportée, mélangée à d'autres flux de déchets ou mise en décharge légalement ou illégalement, ce qui ne ferait pas augmenter les recettes d'AVR Nuts. Grâce à la fermeture des FTR, les fournisseurs ont pu bénéficier plus facilement des tarifs de prise en charge plus bas pratiqués en Belgique et en Allemagne. Sans l'aide, les FTR auraient été fermés plus tôt et de plus grandes possibilités d'exportation, conformément au règlement (CEE) n° 259/93, de déchets destinés à être éliminés seraient également apparues plus rapidement. Cette hypothèse est confirmée par les évolutions de prix et de volume après la fermeture du second FTR. Pour ces motifs, la Commission estime que la mesure n'a pas libéré les fournisseurs de déchets dangereux des coûts qui auraient normalement pesé sur leur budget.
- (73) Sans préjudice du contrôle de la mesure par rapport à l'article 86, paragraphe 2, du traité, la Commission pense qu'il n'a pas été satisfait au quatrième critère de l'arrêt Altmark. Premièrement, AVR n'a pas été sélectionnée à l'issue d'une procédure d'adjudication publique et la publication de la convention de concession au *Staatscourant* – après laquelle les parties intéressées ont eu un délai de six semaines pour introduire une réclamation – ne peut pas remplacer une procédure d'adjudication ouverte et transparente. Deuxièmement, la compensation n'a pas été déterminée sur la base des coûts qu'une entreprise moyenne et bien gérée, dûment équipée d'une capacité de traitement de déchets, aurait générés. Vu la position unique du dépôt C2 et des FTR dans le pays, une entreprise moyenne de ce genre ne semble pas exister aux Pays-Bas. Le déficit budgétaire ex ante reflète plutôt les conditions particulières dans lesquelles AVR Nuts exploite ces installations et les coûts d'installations comparables à l'étranger n'ont pas été pris en considération. À l'évidence, AVR n'était pas dûment équipée d'une capacité de traitement: la surcapacité a entraîné une sous-exploitation des FTR et finalement leur fermeture. Tout ceci s'est répercuté dans les mesures d'aide, à savoir le déficit pour 2004 et les indemnités de fermeture. Dans ces circonstances, les mesures doivent être considérées comme fournissant un avantage sélectif à AVR Nuts et pas simplement comme une compensation que d'autres entreprises auraient reçue dans une situation similaire dans des conditions comparables, si elles avaient été investies de l'exécution de cette obligation de service.

(74) Un avantage sélectif découle non seulement des déficits d'exploitation et de l'indemnisation des coûts de fermeture, mais également de la garantie de l'État de prendre en charge 30 % des coûts de démolition et de suivi relatifs à ces installations. Le fait que ces coûts correspondent à l'intérêt de l'État dans AVR Chemie n'ôte rien au constat qu'il s'agit d'une aide d'État, étant donné que l'État, en tant que commanditaire dans AVR Chemie, ne serait responsable qu'à concurrence de sa part – et non d'autres demandes dépassant cette part. La garantie semble plutôt découler d'un objectif politique de l'État de prévenir une situation dans laquelle – après la liquidation d'AVR Nuts et d'AVR Chemie – aucune autre entreprise ne puisse répondre d'une démolition et d'un suivi appropriés. Il est possible que la garantie ait fourni des avantages pendant toute la durée de la convention de concession, puisqu'une entreprise – à défaut de cette garantie – constituerait (devrait constituer) les réserves nécessaires pendant la durée de vie opérationnelle des installations, afin de pouvoir faire face – sans aide – aux coûts de démolition et de suivi.

(75) Par conséquent, les mesures notifiées constituent une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

(76) La Commission déplore que les Pays-Bas aient exécuté une partie importante de l'aide concernée en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité.

## 6.2 Analyse au regard de l'article 86, paragraphe 2, du traité

La qualification de service d'intérêt économique général

(77) Les États membres sont libres de définir ce qu'ils considèrent comme des services d'intérêt économique général et ce, sur la base des spécificités des activités, cette définition pouvant être exclusivement contrôlée quant à la présence d'erreurs manifestes<sup>(17)</sup>. La Commission a exposé les principes de base de son approche dans le Livre vert (2003) et le Livre blanc (2004) sur les services d'intérêt général<sup>(18)</sup>. Le point 3.4 du livre blanc stipule que: «Conformément à la politique de l'Union en matière de développement durable, il faut également bien prendre en considération le rôle des services d'intérêt général dans la protection de l'environnement, ainsi que les spécificités des services d'intérêt général ayant un rapport direct avec l'environnement, comme les secteurs de l'eau et des déchets». Cette approche se situe dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour, laquelle a déclaré que «la gestion de certains déchets peut faire l'objet d'un service d'intérêt économique général, en particulier

lorsque ce service a pour but de faire face à un problème environnemental»<sup>(19)</sup>.

(78) La Commission partage le point de vue des Pays-Bas selon lequel le service, tel que décrit dans l'arrêté de concession et dans la convention de concession, constitue un service d'intérêt économique général pour les raisons suivantes.

(79) Premièrement, il est clair qu'un intérêt public est en jeu dans le traitement approprié de déchets destinés à être détruits. Un intérêt public et communautaire est également en jeu dans la garantie de la disponibilité d'une capacité nationale appropriée à une telle élimination. En ce qui concerne l'élimination de déchets, les États membres doivent en effet, conformément à l'objectif formulé à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 75/442/CEE, tendre à assurer eux-mêmes leur élimination.

(80) Deuxièmement, des mesures publiques étaient nécessaires pour garantir cet intérêt public. Étant donné que l'exploitation des FTR était déficitaire, AVR aurait dû – sans l'aide – fermer les FTR et le dépôt C2 dès fin 2001.

(81) Troisièmement, cet intérêt public était réel. Durant la période 2002-2004, des quantités importantes de déchets C2 et FTR produits aux Pays-Bas ont été éliminées, même si ces quantités se situaient bien en deçà des prévisions, notamment sous l'effet de l'arrêt de la Cour qui précisait les notions de «déchets destinés à être éliminés» et de «déchets destinés à être valorisés». Les Pays-Bas ont réagi aux développements du marché en adaptant la capacité aux nouvelles analyses des besoins escomptés et en renonçant finalement à leur politique et en fermant le seul FTR restant. Ceci n'est cependant pas incompatible avec l'intérêt public en ce qui concerne les quantités de déchets C2 et FTR effectivement éliminées. Les quantités de déchets destinés à être éliminés auraient peut-être été plus restreintes si les Pays-Bas avaient appliqué d'emblée les définitions correctes mais il est peu probable que l'ensemble des déchets C2 et FTR aurait été utilisé à des fins de valorisation. Ce fait se voit confirmé par les quantités de déchets C2 et FTR qui ont été présentées chez AVR en 2004 et par les quantités de déchets FTR exportées en vue de leur élimination dans des FTR à l'étranger. Les parties intéressées ont peut-être raison lorsqu'elles soutiennent que, même sans les FTR d'AVR, tous les déchets dangereux produits

<sup>(17)</sup> Communication de la Commission «Les services d'intérêt général en Europe», JO C 17 du 19.1.2001, p. 4, point 22.

<sup>(18)</sup> Livre vert sur les services d'intérêt général, COM(2003) 270 final du 21.5.2003, et Livre blanc sur les services d'intérêt général, COM(2004) 374 final du 12.5.2004.

<sup>(19)</sup> Arrêt du 23 mai 2000, affaire C-209/98, *Entrepreneurforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) / Københavns Kommune*, Recueil de jurisprudence 2000, p. I-3743, point 75. On peut trouver un exemple d'une affaire où la Commission a estimé que la gestion de certains déchets était un service d'intérêt économique général dans l'aide proposée n° N 638/2002 – Pays-Bas – Règlement régissant la collecte temporaire des CFC et halons, JO C 82 du 5.4.2003, p. 18. Voir également dans ce cadre l'arrêt du 7 février 1985, affaire C-240/83, Procureur de la République / Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), Recueil de jurisprudence 1985, p. 531.

aux Pays-Bas auraient pu être éliminés ou auraient pu être valorisés dans le pays ou à l'étranger durant cette période. Toutefois, elles ne démontrent pas que, sans les FTR d'AVR, il n'aurait pas fallu exporter des déchets destinés à être éliminés en raison d'un manque de capacité adéquate. C'est précisément en tenant compte de ce point que les Pays-Bas peuvent, à juste titre, fonder leur politique sur le souhait de défendre l'intérêt public, conformément à l'objectif fixé à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 75/442/CEE.

- (82) Quatrièmement, les mesures ne violent pas le principe du «pollueur-payeur». Tel que conclu au considérant 72, les fournisseurs de déchets ne sont pas libérés de coûts qui auraient normalement pesé sur leur budget.
- (83) Cinquièmement, la qualification de service d'intérêt économique général ne contourne pas les règles qui sont normalement d'application. La mesure vise la protection de l'environnement puisqu'elle garantit que les déchets dangereux sont traités d'une manière appropriée à un endroit situé à proximité de leur source. Le cadre des aides à l'environnement comporte des règles concernant l'aide au fonctionnement pour la gestion des déchets (point E.3.1). Cependant, ces règles ont avant tout été établies dans le cas d'une aide au fonctionnement accordée à des entreprises qui produisent elles-mêmes les déchets concernés.
- (84) Sixièmement, la plus grande partie des déchets C2 et FTR sont, selon leur nature, livrés par des entreprises mais il existe également des systèmes de collecte de déchets dangereux auprès des ménages, de manière à ce que tous les déchets dangereux éventuels puissent être éliminés en toute sécurité et simplicité. Une partie des déchets dangereux ainsi collectés peut ensuite être éliminée dans les FTR. Le service pour lequel l'aide a été octroyée présentait donc un caractère général et l'aide ne favorisait donc pas un groupe restreint d'utilisateurs de ces services.
- (85) Les deux concurrents agissant conjointement prétendent qu'il n'existe aucune défaillance du marché susceptible de justifier le service d'intérêt économique général. En outre, il n'existerait aucun FTR dans certains États membres. Il est donc possible que les objectifs de la directive 75/442/CEE – autosuffisance en matière d'élimination des déchets près de la source d'apparition des déchets (principe de proximité) – ne correspondent peut-être pas à un résultat obtenu par l'application des mécanismes du marché, mais ils n'en sont pas moins légitimes.

Définition précise du service d'intérêt économique général; être chargé du service

- (86) La mission publique doit être clairement décrite et être expressément imposée par voie de décision publique. Il ressort de l'arrêté de concession et de la convention de concession que l'entreprise est chargée correctement du service d'intérêt économique général. La définition de la

mission publique est suffisamment précise dans ces documents. Elle est strictement liée aux déchets destinés au dépôt C2 et aux déchets à faible pouvoir calorifique à incinérer dans les FTR. Les mesures d'aide visant à compenser les coûts du service d'intérêt économique général sont également décrites de manière suffisamment détaillée. À cet égard, il convient cependant de noter ce qui suit.

- (87) Premièrement, il y a eu des manquements en matière de transparence. Il n'a peut-être pas toujours été clair pour les concurrents si AVR IW agissait en son propre nom ou au nom d'AVR Nuts. Le régime tarifaire et le système de réduction, notamment en ce qui concerne les déchets à haute valeur calorifique qui devaient servir de combustible aux FTR, n'ont pas non plus été suffisamment clairs au départ. Pour AVR et l'État, et pour des contrôleurs indépendants, ces points étaient cependant suffisamment clairs sur la base de la convention de concession, ce qui permettait un contrôle adéquat.
- (88) La Commission estime que la méthodologie, telle que décrite à l'annexe I, est suffisamment transparente à des fins de contrôle et juge adéquates les mesures complémentaires prises pour augmenter la transparence dans la gestion du service d'intérêt économique général, telles qu'elles ont été mises en œuvre après la réception des observations.
- (89) Deuxièmement, la notion de «tarifs socialement acceptables» pour l'élimination des déchets FTR est assez vague à première vue. En pratique, ceci n'a cependant pas posé de problème. Les tarifs sont demeurés au niveau auquel ils avaient été augmentés au cours des années précédentes. Conformément au principe du «pollueur-payeur», les tarifs étaient plus élevés que les tarifs d'élimination appliqués à l'étranger. Dans le même temps, ni les parties intéressées ni les Pays-Bas ne soutiennent que de plus faibles tarifs eussent été nécessaires pour éviter des pratiques illégales susceptibles d'être nuisibles à l'environnement. Manifestement, les Pays-Bas estimaient que les tarifs n'étaient pas trop élevés puisqu'ils ont donné leur accord aux déficits budgétaires ex ante, qui se fondaient sur des hypothèses plus précises concernant les tarifs à facturer.

#### Aucune surcompensation

- (90) Une surcompensation doit être évitée pour tous les types d'aide dans le système. Dans ce cadre, la Commission effectue une évaluation distincte pour chacun des points suivants: 1) la compensation des déficits budgétaires en 2002 et 2003; 2) la compensation des déficits budgétaires en 2004, 2005 et 2006; 3) la compensation des coûts de fermeture qui consistent en une compensation a) des coûts de fermeture liés aux investissements convenus dans la mesure où ceux-ci n'ont pas encore été amortis et b) des coûts de fermeture résultant de la fermeture prématurée des FTR, et 4) l'aide contenue dans la garantie.

- (91) Concernant les déficits budgétaires pour 2002 et 2003, la Commission estime que la méthodologie utilisée pour le calcul des déficits escomptés, accordés à titre d'aide, est appropriée et suffisamment restrictive. Tous les éléments, à l'exception de la compensation des frais d'acquisition (voir les considérants 108 à 113), se rapportent directement à l'accomplissement de l'obligation de service public. Il n'y a aucun motif de supposer que des postes de coûts ont été gonflés artificiellement et, grâce au recours à un consultant indépendant, les Pays-Bas ont pu calculer l'aide de manière restrictive. La méthodologie contient une analyse précise du bilan d'entrée d'AVR Nuts, qui offre un bon point de départ pour les estimations des coûts et recettes d'AVR Nuts dans la nouvelle situation. Les coûts variables, les coûts fixes directs et les coûts calculés par d'autres entreprises d'AVR ont été établis sur la base de ventilations détaillées. Il est également dûment tenu compte des investissements et des amortissements sous la forme d'un plan d'investissement détaillé pour 2002-2016 et par un amortissement des nouveaux investissements sur 7,24 ans. Tout ceci garantit que les coûts n'ont pas été gonflés artificiellement par des investissements distincts ou par un amortissement disproportionné. Diverses questions sont soulevées dans les observations de parties intéressées mais aucune preuve d'une surcompensation n'est fournie. En outre, des accidents et des problèmes techniques ont fait augmenter les pertes ex ante pour 2002 et 2003 de plus de 12 millions d'euros. De ce fait, toute surcompensation en faveur d'AVR Nuts durant cette période est exclue.
- (92) Pour la période 2004-2006, l'aide repose sur la même méthodologie. C'est la raison pour laquelle la Commission n'escompte pas a priori l'apparition d'une surcompensation. Le déficit budgétaire ex ante de 2004 est entièrement basé sur la même méthodologie et la hausse du déficit ex ante, malgré la fermeture d'un des FTR, s'explique totalement par les divers postes de coûts prévus dans le cadre de cette méthodologie (voir les données chiffrées à l'annexe I). Vu les pertes élevées en sus des déficits ex ante pour 2002 et 2003, il ne faut pas s'étonner que le déficit ex ante pour 2004 ait été plus important. En outre, si la fermeture du premier FTR a diminué les coûts variables, son impact sur les coûts fixes, qui représentent une part importante des coûts totaux, a été limité. Néanmoins, conformément à la politique générale de la Commission, une surcompensation des coûts d'un service d'intérêt économique général ne doit pas seulement être exclue a priori mais également a posteriori. Aussi la Commission exige-t-elle que les Pays-Bas contrôlent les coûts réels et adaptent, le cas échéant, le niveau de l'aide afin d'éviter que la compensation permette à AVR Nuts d'obtenir une marge bénéficiaire sur ses activités qui soit supérieure à la marge usuelle pour ce type d'activité dans ce secteur.
- (93) La Commission accepte que l'aide puisse être accordée en tant que compensation des coûts de fermeture liés aux investissements convenus dans la mesure où ceux-ci n'ont pas encore été amortis. Sans de solides garanties, on ne peut s'attendre à ce qu'un exploitant conclue une convention de service de cinq ans exigeant des investissements considérables. Amortir ces investissements sur une période correspondant à la durée du marché (cinq ans) aurait été tout aussi déraisonnable. Par conséquent, les pertes ex ante pour cette période – et partant, l'aide – auraient été sensiblement plus élevées. Sur ce point, les conditions de la convention de concession constituent une conséquence nécessaire et efficace du système de compensation. Le fait que ces dispositions aient été appliquées avant la date de fin prévue de la convention de concession n'ôte rien à la présente évaluation. Sur la base des informations fournies par les Pays-Bas, la Commission pense qu'aucune surcompensation n'aura lieu pour ce type d'aide. Cependant, un petit nombre de points ne sont pas suffisamment clairs, comme la question de savoir si des recettes provenant de la vente d'actifs ou des profits retirés de la poursuite de l'utilisation à d'autres fins seront dûment pris en considération. Par conséquent, la Commission exige que les Pays-Bas contrôlent également les coûts réels relatifs à cet élément et adaptent au besoin le montant de l'aide.
- (94) La Commission peut également accepter qu'une compensation soit accordée pour les coûts supplémentaires consécutifs à la fermeture prématurée des FTR. Un État membre ne peut pas être obligé de poursuivre une telle convention, en particulier lorsque, ce faisant, il paie moins que ce qu'il aurait dû probablement payer si les activités s'étaient poursuivies. Les données que les Pays-Bas ont fournies sur ces coûts supplémentaires sont relativement bien détaillées. Toutefois, divers éléments sont basés sur des estimations qui semblent laisser une marge d'incertitude assez large. En outre, seuls les coûts nécessairement liés au service d'intérêt économique général et à la fermeture prématurée peuvent être mentionnés et les informations disponibles ne font pas apparaître de manière assez claire si tel est le cas. Par conséquent, la Commission exige que les Pays-Bas contrôlent également les coûts réels relatifs à cet élément et adaptent au besoin le montant de l'aide.
- (95) Enfin, la Commission peut accepter que l'aide soit octroyée moyennant l'application de la garantie que 30 % des coûts de démolition et de nettoyage seront pris en charge. S'il n'y avait eu aucune garantie, les déficits d'exploitation et l'aide au fonctionnement auraient probablement été plus élevés parce que le montant correspondant aurait dû être retenu à titre de réserves. Les coûts en tant que tels se rapportent directement à l'objectif politique initial de proposer le service d'intérêt économique général concerné aux Pays-Bas. Les coûts réels n'étant cependant pas encore connus, la Commission exige un contrôle approprié a posteriori.

(96) En résumé, la Commission parvient au constat qu'il n'y a pas surcompensation pour les déficits d'exploitation de 2002 et 2003, mais qu'elle ne peut autoriser les types d'aide restants que si les Pays-Bas garantissent que, sur toute la période prise en considération, aucune surcompensation n'aura lieu a posteriori, en tenant également compte de déficits et excédents plus importants pendant toutes les années de la durée de la concession. L'aide peut permettre à AVR Nuts d'obtenir une marge bénéficiaire raisonnable pour les activités concernées. Dans le cadre de la convention, le risque était limité pour AVR puisque les pertes ex ante auraient été entièrement couvertes par l'aide. En revanche, le risque opérationnel continuait d'incomber en grande partie à AVR <sup>(20)</sup>. Les activités n'étaient donc pas dépourvues de risque, comme cela s'est d'ailleurs révélé dans les faits. Vu les conditions du marché et le profil de risque d'AVR Nuts, la Commission peut certainement accepter un niveau de bénéfice équivalant au maximum au rendement d'obligations d'État néerlandaises, majoré de 2 points de pourcentage. Si, en pratique, le bénéfice devait dépasser ce plafond, les Pays-Bas devront adapter le niveau de l'aide avec force rétroactive et, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité, notifier toutes les aides qui mettent AVR Nuts en mesure de dépasser ce pourcentage de bénéfice. Lors du contrôle effectué a posteriori, il convient de dûment vérifier l'absence de toute surcompensation. À cette fin, la Commission souhaite recevoir des rapports de suivi détaillés, lesquels devront au moins traiter les points mentionnés à l'annexe II de la présente décision.

La proportionnalité de la mesure et une perturbation des échanges qui ne soit pas de nature à nuire à l'intérêt communautaire

(97) La Commission veille à la proportionnalité de la mesure d'aide, de manière à ce que les moyens utilisés pour l'accomplissement de la mission d'intérêt général n'entraînent pas des perturbations inutiles des échanges. Il convient notamment de veiller à ce que des limitations des règles du traité CE, et en particulier les limitations de la concurrence et les limitations des libertés du marché intérieur n'excèdent pas ce qui est nécessaire à une exécution efficace de la mission.

(98) La Commission estime que les mesures prises par les Pays-Bas satisfont en grande partie à l'exigence de proportionnalité. Il est difficile de concevoir par quels autres moyens les Pays-Bas eussent pu garantir qu'une capacité nationale adéquate pour le traitement des

déchets fût disponible. Aucune des parties intéressées ne démontre qu'il existait des alternatives moins perturbatrices pour atteindre cet objectif. Les éléments suivants de la mesure sont également jugés proportionnels.

(99) Régime de tarifs de prise en charge basé sur des réductions d'échelle: étant donné que ce système a pour but de conserver une capacité suffisante pour éliminer dûment les déchets FTR, il est tout à fait naturel, en conséquence, de miser sur une exploitation de capacité maximale pour limiter les coûts dans toute la mesure du possible. Comme les Pays-Bas l'ont démontré, tous les fournisseurs de déchets pouvaient prétendre à ces réductions, soit directement, soit à la livraison au moyen d'intermédiaires. C'est la raison pour laquelle le régime de tarifs de prise en charge basé sur des réductions d'échelle est justifié. Le système de tarifs non discriminatoire et de réductions d'échelle s'appliquant à tous les fournisseurs – donc également à AVR IW –, la perturbation de la concurrence occasionnée par les mesures est limitée. S'il y avait eu confusion dans la pratique, le caractère non discriminatoire du système aurait pu être clair pour toutes les parties intéressées. Les Pays-Bas ont pris des mesures complémentaires adéquates pour augmenter la transparence lorsqu'il s'est avéré qu'il régnait une certaine confusion. En fixant le tarif des déchets à haute valeur calorifique au niveau d'alternatives d'élimination concurrentes, la perturbation de la concurrence sur le marché pour ce type de déchets est demeurée limitée. Il convient de souligner qu'aucune entreprise des Pays-Bas n'était tenue de livrer des déchets FTR ou des déchets dangereux à haute valeur calorifique à AVR Nuts ou à AVR IW. En revanche, AVR Nuts est tenue, en vertu de la convention de concession, d'accepter tous les déchets C2 et FTR qui lui sont présentés, que la livraison soit accompagnée ou non de déchets dangereux à haute valeur calorifique. Sur ce point, la Commission n'a pas trouvé suffisamment d'éléments probants selon lesquels il serait question a priori d'un abus de position de force par AVR et la convention de concession n'est certainement pas à l'origine d'un tel abus.

(100) Compensation de la fermeture: Les dispositions de la convention de concession relatives à la compensation – en cas d'absence de prolongation de la convention – du solde de la valeur comptable des investissements non encore amortis réalisés par AVR, avec l'approbation de l'État, pendant la durée de la convention doivent également être considérées comme proportionnelles. Sans une telle garantie, l'accord d'AVR ne pouvait être raisonnablement escompté. Il en va de même pour la garantie de l'État de supporter au maximum 30 % des coûts de démolition et de nettoyage en cas de liquidation des installations. Il va de soi qu'une démolition et une dépollution appropriées relèvent de l'intérêt public. Vu son intérêt de 30 % dans AVR Chemie, il est acceptable que l'État assume la responsabilité de sa part, la responsabilité restante continuant d'incomber à l'autre actionnaire, à savoir AVR Holding.

<sup>(20)</sup> Par ailleurs, la convention de concession comporte une disposition prévoyant un ajustement intermédiaire à la hausse en cas de modification des mesures politiques des pouvoirs publics ou de calamités indépendantes de la volonté d'AVR. Une disposition comparable permet un ajustement de l'aide à la baisse au cas où les pertes seraient considérablement inférieures à ce qui avait été déterminé au préalable.

- (101) Conservation au départ de deux FTR: La Commission a examiné si les Pays-Bas auraient dû octroyer une aide dans le but de ne conserver qu'un seul FTR. La question est de savoir si la contribution à la réalisation des objectifs visés par les Pays-Bas par le maintien du second FTR fait contreponds à l'aide que pareil projet nécessite et aux conséquences négatives qui en découlent pour la concurrence.
- (102) Sur ce point, la Commission reconnaît qu'il peut être un objectif légitime pour les Pays-Bas de disposer d'une capacité nationale adéquate pour le traitement de déchets FTR afin d'éviter un déficit de capacité, ce qui obligerait l'État néerlandais à autoriser l'exportation de tels déchets à l'étranger. Il n'est pas possible d'éviter une certaine flexibilité dans l'évaluation de cette question, compte tenu du fait qu'il n'était pas possible de prévoir avec certitude la production de flux de déchets C2 et FTR et vu les risques en matière de disponibilité des installations. De tels risques se sont effectivement concrétisés, lorsqu'un des FTR a été fermé pendant un certain temps à la suite d'accidents qui se sont produits en 2002. En 2002, la capacité disponible n'était que de 73 % et en 2003, que de 75 % de la capacité autorisée de 100 000 tonnes. C'est pourquoi, contrairement à leur objectif politique, les autorités néerlandaises ont dû autoriser l'exportation de déchets FTR.
- (103) Lorsqu'on compare les volumes escomptés de déchets FTR et la capacité des deux FTR, force est de formuler les remarques suivantes. Lorsque la convention de concession a été élaborée fin 2001/mi-2002, l'offre de déchets FTR avait été évaluée à environ 38 500 tonnes par an. Cette estimation se basait sur l'expérience acquise. Or, au moins le même volume de déchets à haute valeur calorifique est requis pour traiter les déchets FTR. Il est clair qu'un seul FTR aurait été insuffisant pour traiter correctement cette quantité de déchets. Il convient cependant d'émettre trois observations critiques à l'égard de ce chiffre. Premièrement, une partie de l'apport escompté de déchets FTR auprès d'AVR NUTS était peut-être la conséquence de l'application restrictive, par les Pays-Bas, de la définition des «déchets destinés à être éliminés» jusque début 2003. Deuxièmement, des parties intéressées ont attiré l'attention sur une capacité nationale alternative pour le traitement des déchets FTR. Troisièmement, cette estimation n'aurait pas tenu compte de la possibilité, pour AVR, de traiter une partie des déchets dans ses fours d'incinération de déchets ménagers<sup>(21)</sup>. En revanche, l'estimation tient expressément compte des développements en cours à l'époque. De plus, l'offre de déchets FTR à l'exportation varie chaque année et dépend de la situation sur le marché international; la situation diffère également en fonction des différentes catégories de déchets. En outre, comme il y avait encore un stock important de déchets FTR début 2002, l'offre était totalement garantie au commencement de la période. L'estimation du flux de déchets FTR aurait peut-être été plus basse si, en 2002, les autorités néerlandaises avaient basé cette estimation sur l'hypothèse d'une application correcte de la définition des déchets destinés à être valorisés, mais il semble peu probable, compte tenu des données disponibles à l'époque, que cette estimation eût été si basse que les autorités néerlandaises auraient pu décider en toute confiance que seul un FTR était suffisant. Tout ceci se voit confirmé par le fait qu'en 2003, époque à laquelle la Cour de Justice avait déjà clarifié précisément la définition des «déchets destinés à être éliminés», les Pays-Bas étaient encore contraints d'autoriser l'exportation effective de déchets FTR en raison des problèmes de capacité rencontrés par AVR. La baisse effective de l'apport de déchets FTR à AVR s'explique en grande partie par d'autres facteurs que la hausse des exportations. En ce qui concerne les autres capacités présentes aux Pays-Bas, la Commission observe qu'une partie importante de cette capacité n'est devenue disponible que fin 2003, après l'octroi des autorisations requises à la principale installation de pyrolyse concurrente. Les parties intéressées n'apportent pas la preuve que les autorités néerlandaises auraient dû tenir compte, dès 2002, d'une capacité de traitement nationale alternative adéquate pour tous les types de déchets FTR produits aux Pays-Bas et présentés en vue de leur élimination.
- (104) La décision de maintenir deux FTR en service – au lieu d'un seul – a fait augmenter le volume de l'aide, notamment en raison des investissements qui s'avéraient nécessaires et qui, par la suite, ont dû être compensés consécutivement à la fermeture des fours. Une partie de ces investissements n'avait cependant pas été prévue au moment de la signature de la convention de concession. Les conséquences sur les déficits d'exploitation ex ante étaient relativement limitées, étant donné le poids assez important représenté par les coûts fixes. La Commission pense que les conséquences ont également été assez limitées pour les concurrents: aucun élément ne suggère que le maintien en service de deux FTR a entraîné l'incinération de plus grands volumes de déchets FTR et autres déchets dangereux. L'utilisation de la capacité FTR pour d'autres types de déchets – laquelle n'est étayée par aucun élément probant – est relativement inefficace et ne peut être réputée avoir eu un effet extrêmement négatif pour les concurrents.
- (105) À la lumière de ce qui précède, il semble à la Commission que la décision initiale de maintenir deux FTR en fonction peut être considérée comme proportionnée et que les décisions de fermer les FTR n'ont pas été prises déraisonnablement tard.

<sup>(21)</sup> Les trois concurrents agissant conjointement indiquent notamment que la figure 3.2 de l'étude «*Toekomst verbranden specifiek gevaarlijk afval*» (l'avenir de l'incinération de déchets dangereux spécifiques) (jointe tant à leurs observations qu'à la lettre des Pays-Bas), qui illustre la disponibilité théorique et réelle et l'apport de déchets dangereux, suggère une estimation beaucoup trop élevée de l'offre de déchets FTR parce qu'elle ne tient pas compte de la possibilité, pour AVR, de traiter une partie des déchets dans ses fours d'incinération de déchets ménagers. La pratique d'AVR est cependant expressément décrite au point 3.1.2 de cette étude.

(106) Le rôle d'AVR IW: AVR IW a pris en charge une grande partie de l'administration d'AVR Nuts et était, dans le même temps, le concurrent d'autres fournisseurs de déchets dangereux. Ce faisant, AVR IW a obtenu des informations sur les volumes de déchets prévus et les volumes effectivement livrés. Étant donné qu'aucun fournisseur de déchets n'était tenu de livrer les quantités initialement renseignées à AVR Nuts et vu que les tarifs et réductions réels se fondaient, au final, exclusivement sur les volumes de déchets effectivement livrés, il est difficile de comprendre comment AVR IW aurait pu retirer un avantage financier ou stratégique de sa position centrale. Les Pays-Bas ont expliqué qu'AVR IW n'était pas en mesure d'abuser de cette position et, sur la base, entre autres, des observations de parties intéressées, la Commission ne peut pas non plus parvenir à ce constat. Il est possible qu'AVR IW ait proposé en son propre nom de traiter les déchets à des tarifs inférieurs à ceux d'AVR Nuts, mais ceci ne peut être imputé aux mesures d'aide et pourrait s'inscrire dans les limites de la politique de concurrence; il était loisible à d'éventuels concurrents d'agir de manière comparable. Quand bien même AVR IW aurait détourné une partie des déchets FTR vers ses installations d'incinération de déchets ménagers (ce qui n'a pas été prouvé), cela n'aurait apparemment pas entraîné une perturbation disproportionnée puisque, connaissant les déchets, chaque fournisseur aurait pu obtenir des marges comparables en se contentant de présenter ces déchets directement auprès d'autres installations d'incinération de déchets ménagers d'AVR ou d'autres entreprises. Comme, en outre, l'aide était fixée sur la base d'un budget préétabli, la Commission pense qu'AVR a choisi des solutions efficaces et n'a pas détourné des déchets lorsque cette pratique aurait conduit à des pertes réelles plus importantes en raison d'une sous-exploitation des installations. Il convient peut-être de considérer plutôt un tel détournement des déchets comme une gestion efficace des déchets, conforme aux principes communautaires.

(107) Évolution technologique: la Commission ne pense pas que les mesures auront un effet extrêmement négatif sur le développement de technologies alternatives en matière d'élimination et de valorisation. Comme les Pays-Bas l'ont exposé, il existe d'autres instruments pour encourager ce type de développements. Ainsi, en 2003, une autorisation a-t-elle été délivrée pour une installation de pyrolyse innovante. Les tarifs portés en compte par AVR étaient sensiblement supérieurs aux tarifs de l'exploitant de cette installation et c'est la raison pour laquelle l'effet perturbateur de l'aide, concernant ce point, doit être considéré comme étant limité.

(108) Aide pour l'acquisition de déchets: contrairement aux éléments précédents, les mesures ne peuvent pas être considérées comme proportionnées à partir du moment où elles concernent l'acquisition de déchets, telle que celle-ci a été effectuée par AVR IW et pour laquelle AVR Nuts verse une compensation en puisant dans l'aide qu'elle reçoit de l'État. La Commission comprend qu'afin de limiter les coûts du système, le volume de déchets à traiter, et en particulier le volume de déchets FTR pour lesquels les tarifs de prise en charge sont les plus élevés, doit être le plus élevé possible. Comme

évoqué au considérant 99, il est possible, pour ce motif, d'accepter le système de réductions d'échelle non discriminatoires. En revanche, la compensation versée à AVR pour l'acquisition des déchets est une perturbation disproportionnée de la concurrence puisque AVR IW est le seul bénéficiaire. Ses concurrents ne reçoivent pas une compensation comparable pour les coûts d'acquisition qu'ils doivent exposer. En ce qui concerne les déchets à haute valeur calorifique, la solution aurait pu consister, en cas de déficits persistants, à diminuer les tarifs de prise en charge d'une manière non discriminatoire. La compensation des coûts d'acquisition doit également être considérée comme disproportionnée en ce qui concerne les déchets FTR. Cette compensation fournit à AVR IW un avantage discriminatoire pour une activité spécifique faisant directement concurrence à d'autres entreprises de gestion de déchets. Une telle acquisition n'est pas directement dans l'intérêt public qui justifie l'aide, surtout lorsqu'il s'agit de déchets FTR acquis à l'étranger. Mais même lorsqu'il s'agit de déchets FTR de sources néerlandaises, cette acquisition peut également encourager leur élimination aux Pays-Bas au détriment de leur valorisation aux Pays-Bas ou ailleurs. Dans des circonstances spécifiques, cette pratique peut également être contraire au principe selon lequel les déchets sont traités à proximité de leur source. Par conséquent, le montant de 2,4 millions d'euros destiné à l'acquisition, lequel était contenu dans l'aide en faveur d'AVR Nuts qui se basait sur le budget préétabli et qui a été transféré à AVR IW, ne peut pas être justifié en vertu de l'article 86, paragraphe 2, du traité. La compatibilité de cet élément de la mesure d'aide avec l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité est analysée au point 6.3.

### 6.3 Analyse de la compensation versée pour l'acquisition de déchets à la lumière de l'article 87 du traité

(109) La Commission a examiné si les dérogations prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité s'appliquent à la compensation versée à AVR IW pour les coûts d'acquisition. Les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 2, du traité pourraient permettre de considérer l'aide comme compatible avec le marché commun. Cependant, l'aide: a) n'est pas à caractère social et n'est pas octroyée à des consommateurs individuels; b) ne sert pas à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, et c) n'est pas nécessaire pour compenser les désavantages économiques causés par la division de l'Allemagne.

(110) Les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, points a), b) et d), du traité ne s'appliquent pas non plus; celles-ci concernent les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi; les aides destinées à promouvoir la réalisation de projets d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre; et les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine. Les Pays-Bas n'ont pas tenté de justifier l'aide sur la base d'un de ces motifs.

- (111) En ce qui concerne la première partie de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, à savoir les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques, la Commission fait remarquer que l'aide n'est pas axée sur la recherche et le développement, les investissements consentis par des petites et moyennes entreprises, ou le sauvetage ou la restructuration d'AVR IW. L'aide ne sert pas non plus au développement régional et AVR IW n'est pas non plus établie dans une région où des investissements initiaux entrent en ligne de compte pour une aide régionale. Par conséquent, l'aide ne peut pas être déclarée compatible avec le marché commun au motif qu'elle faciliterait le développement de certaines régions.
- (112) La Commission a examiné si la mesure d'aide peut faire l'objet, pour tout autre motif, d'une dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, et en particulier si l'encadrement des aides à l'environnement s'applique en la matière. Étant donné que l'aide constitue une aide au fonctionnement, la Commission a analysé celle-ci à la lumière du point E.3.1 de l'encadrement des aides à l'environnement. Cependant, l'aide ne s'avère pas nécessaire et elle ne se limite pas non plus à une stricte compensation des surcoûts de production par rapport au prix du marché des produits ou services proposés.
- (113) Comme aucune de ces dérogations n'est d'application, la Commission parvient à la conclusion que cette aide est incompatible avec le marché commun et doit être recouvrée auprès du bénéficiaire, AVR IW, conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999, conformément au prescrit du chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE <sup>(22)</sup>.

## 7 CONCLUSION

- (114) La Commission conclut que les mesures suivantes constituent une aide d'État en faveur d'AVR NUTS: 1) la compensation des déficits budgétaires en 2002 et en 2003; 2) la compensation des déficits budgétaires en 2004 et de la période restante de 2005-2006; 3) la compensation des coûts de fermeture qui consistent en une compensation a) des coûts de fermeture liés aux investissements convenus dans la mesure où ceux-ci n'ont pas encore été amortis et b) des coûts de fermeture résultant de la cessation prématurée du traitement de déchets dans les FTR, et 4) l'aide contenue dans la garantie. Excepté la partie visant à compenser les coûts de l'acquisition de déchets, l'aide peut être déclarée compatible avec le marché commun, étant donné qu'elle constitue une indemnisation des coûts d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité, puisque l'aide ne dépasse pas

le montant des pertes effectivement enregistrées pendant cette période et n'autorise qu'une marge bénéficiaire raisonnable. Aussi la Commission exige-t-elle que les Pays-Bas introduisent chaque année des rapports sur l'utilisation réelle de l'aide et sur la rentabilité des activités pendant l'année concernée. Les Pays-Bas doivent également contrôler l'indemnisation des coûts de fermeture et traiter, lors de ce contrôle, les points mentionnés à l'annexe II. Un rapport intermédiaire sur ce contrôle devra être introduit auprès de la Commission au plus tard au printemps 2006 et le rapport final devra l'être au plus tard au printemps 2007. En outre, les Pays-Bas devront communiquer toutes les aides accordées à AVR Nuts, qui permettent à l'entreprise d'obtenir une marge bénéficiaire supérieure au rendement d'obligations d'État néerlandaises, majoré de 2 points de pourcentage. Cette aide ne pourra être versée avant d'avoir été approuvée par la Commission conformément à l'article 4 ou 7 du règlement (CE) n° 659/1999.

- (115) En revanche, la compensation de 2,396 millions d'euros qui a été transférée à AVR IW pour les coûts de l'acquisition de déchets, ne peut être déclarée compatible, étant donné qu'elle ne peut pas être considérée comme une indemnisation proportionnée du service d'intérêt économique général. Il s'agit plutôt d'une indemnité versée à AVR IW pour couvrir les coûts qui doivent normalement être inscrits au budget d'une entreprise de gestion des déchets. Aucune des exceptions à l'interdiction d'une aide d'État prévues à l'article 87, paragraphe 1, du traité ne s'applique. Par conséquent, cette partie de l'aide doit être directement recouvrée auprès d'AVR IW. C'est la raison pour laquelle la Commission charge les Pays-Bas d'enjoindre AVR IW à rembourser l'aide majorée d'un intérêt, aux conditions fixées dans la présente décision.
- (116) La Commission prie les Pays-Bas de fournir les données demandées sur la base du questionnaire joint à l'annexe III à la présente décision, en indiquant clairement les mesures prévues et les mesures déjà prises pour récupérer l'aide sans délai et de manière effective. La Commission prie les Pays-Bas de fournir, dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, tous les documents prouvant qu'une procédure de recouvrement a été engagée à l'encontre d'AVR IW (tels que des ordres de recouvrement, etc.),

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

### Article premier

La compensation des déficits d'exploitation, la compensation des coûts de fermeture des fours à tambour rotatif et la garantie de l'État de prendre en charge 30 % des coûts de démolition et de nettoyage, telles qu'elles découlent de la convention de concession signée entre les Pays-Bas et AVR Nuts et qui ont été exécutées en partie par les Pays-Bas, constituent une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

<sup>(22)</sup> JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.

*Article 2*

Aux conditions fixées à l'article 3, l'aide d'État visée à l'article premier, à l'exception de l'aide visée à l'article 4 qui est transférée à AVR IW, est compatible avec le marché commun, étant donné qu'elle indemnise le bénéficiaire des coûts d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité.

*Article 3*

1. L'aide en faveur d'AVR Nuts n'est pas supérieure au total des déficits ex ante, aux pertes complémentaires réelles subies par AVR Nuts, et à une marge bénéficiaire raisonnable pour la durée de la convention de concession. Si, dans les faits, la marge bénéficiaire enregistrée durant la période d'octroi de l'aide devait s'avérer supérieure au rendement d'obligations d'État néerlandaises, majoré de deux points de pourcentage, les Pays-Bas adapteront le montant de l'aide avec force rétroactive.

2. Les Pays-Bas devront introduire un rapport concernant l'exécution des mesures en 2004, ainsi que des rapports annuels sur l'exécution de la garantie pour les coûts de démolition et de nettoyage et sur l'exécution des mesures pour le dépôt C2 pour la durée restante de ces mesures. Les Pays-Bas introduiront, au plus tard au printemps 2006, un rapport intermédiaire sur le contrôle de la compensation des coûts de fermeture et un rapport final, au plus tard au printemps 2007. Ces rapports justifieront la compensation, en tenant dûment compte des points mentionnés à l'annexe II.

*Article 4*

L'aide en faveur d'AVR IW, qui consiste en une compensation des frais d'acquisition d'un montant de 2,396 millions d'euros, est incompatible avec le marché commun.

*Article 5*

1. Les Pays-Bas prennent toutes les mesures qui s'imposent pour récupérer l'aide visée à l'article 4 auprès d'AVR IW.

2. La récupération de l'aide intervient sans délai, conformément aux procédures prévues par le droit national, pour autant que celles-ci permettent l'exécution immédiate et effective de la présente décision.

3. L'aide à récupérer comprend des intérêts à compter de la date à laquelle l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à la date de son remboursement effectif.

4. Ces intérêts sont calculés conformément au prescrit du chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004.

*Article 6*

1. Les Pays-Bas communiqueront à la Commission, dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, les mesures qu'ils ont déjà prises et celles qu'ils envisagent de prendre pour récupérer l'aide visée à l'article 4. Ces données seront fournies sur la base du questionnaire joint à l'annexe III à la présente décision.

2. Les Pays-Bas fourniront, dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, tous les documents prouvant qu'une procédure de recouvrement a été engagée à l'encontre d'AVR IW.

*Article 7*

Le Royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.

Bruxelles, le 22 juin 2005.

*Pour la Commission*

Neelie KROES

*Membre de la Commission*

## ANNEXE I

**MÉTHODOLOGIE UTILISÉE POUR DÉTERMINER LES DÉFICITS D'EXPLOITATION**

La méthodologie utilisée pour déterminer les déficits d'exploitation ex ante a été mise au point par un consultant indépendant, à la demande du ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Cette méthode est datée du 16 avril 2002.

La méthodologie est basée sur une analyse détaillée des budgets pour 2002 et procède ensuite à des extrapolations pour 2003, en tenant compte de tous les facteurs connus susceptibles d'avoir un impact sur le résultat effectif de 2003. La même procédure serait appliquée pour les années suivantes, à chaque fois pour une période de deux ans. À la suite des développements imprévus et de la possible fermeture du second FTR, AVR et les autorités néerlandaises ont ensuite convenu, pour 2004, d'établir un budget ne couvrant qu'une seule année.

Le budget 2002 est basé sur des estimations de recettes, des ratios historiques pour les coûts variables et des estimations pour les autres coûts. Le budget d'investissement 2002-2016 est également pris en considération, de même que les investissements spécifiques prévus pour 2002.

Sur la base de ce budget, un modèle de prévision a été élaboré, qui comprend également des comptes de résultats, des bilans et des tableaux de flux de trésorerie. Les principales hypothèses soutenant ce modèle de prévision sont les suivantes:

- dans le scénario retenu, l'hypothèse est qu'il est possible de traiter environ 85 000 tonnes par an (en tenant compte de tout arrêt consécutif à des événements exceptionnels récurrents), ce qui donne, d'après les estimations, des recettes de 30,5 millions d'euros;
- dans ce modèle, les événements exceptionnels ne sont pas traités séparément parce que, selon l'hypothèse retenue, ils font partie des événements exceptionnels qui sont supposés se produire de manière récurrente;
- pour les amortissements et l'allocation des coûts, les estimations pour 2003 diffèrent de celles établies pour 2002. À partir de 2003, les recettes et les coûts augmenteront de 3,5 %. Il est également tenu compte d'une hausse d'efficacité;
- La valeur des anciennes immobilisations corporelles est estimée nulle, étant donné qu'elles ne sont pas économiquement viables sans l'aide. Elles sont donc comprises dans l'indemnité locative qu'AVR Chemie porte en compte à AVR Nuts; cette indemnité locative inclura tous les autres coûts d'AVR Chemie, à l'exception d'ajouts à la réserve C2 (puisqu'ils se rapportent à une situation antérieure), mais tiendra compte d'une augmentation de 5 % à des fins fiscales;
- AVR Holding financera en grande partie AVR Chemie et AVR Nuts, un financement pour lequel un intérêt de 4,891 % (en 2002 et 2003) sera porté en compte;
- Les allocations de coûts d'AVR Holding sont également comptabilisées; pour 2002, celles-ci s'élèvent à 4,3 millions d'euros. Pour 2002 et 2003, ces allocations comprennent également un montant de 400 000 euros pour les coûts commerciaux, qui ne se présenteront plus après 2003;
- une convention de service arrête les conditions de la prestation de services entre les différentes filiales d'AVR. Les prix de transfert ont généralement été calculés sur la base de prix coûtants fixés selon la méthode de comptabilité par activité et sur la base de prix conformes au marché;
- aucune réserve n'est constituée pour les coûts de démolition puisque le paiement de ces dépenses est garanti par AVR (à 70 %) et par l'État (à 30 %).
- aucune réserve n'est constituée pour les licenciements de personnel puisque les activités de l'entreprise se poursuivront et que les risques financiers en rapport avec de futurs licenciements éventuels continueront d'incomber à l'entreprise. L'État ne pourra jamais être tenu responsable de futurs coûts liés à des licenciements de personnel en cas d'arrêt des activités d'AVR Nuts. L'État ne pourra jamais être tenu responsable des indemnités qui devront éventuellement être versées en cas de futurs licenciements consécutifs à l'arrêt des activités et/ou à la résiliation de la convention conclue avec AVR;
- AVR Holding répondra des résultats négatifs et des conséquences de la non satisfaction à certaines exigences relatives à la qualité, à la sécurité et à l'environnement, lesquelles tiennent compte d'une modification des exigences environnementales (une exception bien déterminée a été autorisée et il est possible d'en discuter avec l'État);

- des dispositions particulières prévoyaient la possibilité d'un ajustement à la hausse de l'aide dans trois cas spécifiques en rapport avec: 1) la température autorisée dans la chambre de postcombustion; 2) la possibilité de réaliser des économies en utilisant des combustibles secondaires qui devaient être expérimentés, et 3) la question de savoir si la législation impose le paiement d'accises sur les déchets huileux.

Résultats	2002 ex ante	2003 ex ante	2003 réel	2004 ex ante
Recettes issues des déchets FTR	29,3	30,4	22,8	15,9
Recettes issues des déchets C2	0,5	0,5	1,2	1,2
Recettes issues de la vapeur	0,6	0,7	0,7	0,4
<b>Total des recettes</b>	<b>30,5</b>	<b>31,6</b>	<b>24,7</b>	<b>17,5</b>
Matières premières et auxiliaires et énergie	3,8	3,9	3,0	2,4
Mise en décharge des résidus	2,0	2,1	1,2	1,0
Traitement/stockage	2,0	2,1	1,8	0,5
Coûts de transport	0,2	0,2	0,3	0,2
<b>Total des coûts variables</b>	<b>8,0</b>	<b>8,2</b>	<b>6,4</b>	<b>4,1</b>
Coûts de personnel	3,8	4,0	4,2	3,6
Personnel de tiers	0,3	0,3	0,7	0,4
Maintenance	7,8	8,1	7,0	6,0
Réserve pour licenciements	—	—	0,7	0,2
Réserves opérationnelles	—	—	—	—
Coûts généraux	0,6	0,6	2,4	0,8
<b>Total des coûts fixes directs</b>	<b>12,5</b>	<b>12,9</b>	<b>15,0</b>	<b>11,0</b>
Coûts calculés par AVR Holding	4,3	4,0	2,8	3,6
Autres coûts indirects	5,4	5,6	3,9	3,8
<b>Total des coûts fixes indirects</b>	<b>9,8</b>	<b>9,6</b>	<b>6,7</b>	<b>7,4</b>
<b>Loyer calculé par AVR Chemie</b>	<b>2,0</b>	<b>3,5</b>	<b>3,7</b>	<b>3,1</b>
<b>Amortissement</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>
<b>Intérêts</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>
<b>Déficit d'exploitation</b>	<b>1,6</b>	<b>2,9</b>	<b>7,8</b>	<b>8,9</b>

Les coûts d'AVR Holding qui sont comptabilisés en partie dans le budget sont notamment des coûts relatifs à la sécurité, à la cantine, à l'administration, aux installations communes, à la gestion et à l'infrastructure informatique. Les coûts calculés par AVR Holding sont basés sur des estimations détaillées.

## ANNEXE II

**POINTS À PRENDRE EN COMPTE LORS DU CONTRÔLE A POSTERIORI DE L'ABSENCE DE SURCOMPENSATION***Budgets d'exploitation 2004, 2005 et 2006*

- Recettes réelles et coûts réels

*Indemnisation des investissements convenus dans la mesure où ceux-ci n'ont pas encore été amortis*

- Contrôle de chacun des investissements quant à leur lien direct avec le service d'intérêt économique général
- Recettes issues de la vente des actifs concernés et profits retirés de la poursuite de l'utilisation à d'autres fins.

*Indemnité de fermeture consécutive à la fermeture prématurée*

- Coûts effectifs de licenciements anticipés: mentionner si le travailleur concerné est occupé à temps plein ou à temps partiel en ce qui concerne le service d'intérêt économique général, paiements effectifs aux travailleurs concernés, durée effective des paiements relatifs à leur réemploi au sein ou en dehors d'AVR.
- Coûts fixes constants: coûts généraux des FTR: contrôler si le défaut de couverture est approprié et si ces coûts ne sont pas couverts d'une autre manière; contrôler les coûts comptables, juridiques et bancaires effectifs; contrôler les coûts réels pour d'autres éléments.
- Coûts fixes constants: sécurité, cantine, achats, bureaux administratifs situés à la Professor Gerbrandyweg: coûts effectifs du transport de courant sur la base de la date réelle de l'arrêt ou du rachat de l'installation à Eneco; coûts de chômage relatifs à la location de bureaux, etc., en tenant compte des recettes issues de leur réutilisation effective; contrôler si le défaut de couverture pour la fonction d'achat du restaurant, le dépôt et la sécurité est approprié ou si ces éléments sont couverts d'une autre manière.
- Coûts fixes constants: infrastructure informatique: contrôler si le défaut de couverture pour l'infrastructure informatique n'est pas pris en charge d'une autre manière.
- Coûts fixes constants: coûts de personnel: coûts réels du central téléphonique et des lignes louées.
- Coûts fixes constants: location/location-financement de l'équipement: absence réelle de couverture de camions spécialisés et de chariots élévateurs à fourches et recettes réelles issues de leur vente ou de leur utilisation alternative au sein d'AVR.
- Coûts fixes constants: autres coûts généraux: coûts réels et réduction réelle des coûts en rapport avec les contrats de maintenance et de nettoyage.
- Coûts fixes constants:

*Garantie*

- Contrôle des coûts réels de démolition et de suivi liés à la démolition et au nettoyage des installations utilisées directement pour le service d'intérêt économique général.

Ce contrôle comprend un calcul dont il ressort que l'aide ne génère pas un rendement supérieur au rendement d'obligations d'État néerlandaises, majoré de deux points de pourcentage.

---

## ANNEXE III

**Informations relatives à l'exécution de la décision de la Commission rendue dans l'affaire C 43/2003 – Pays Bas, aide au fonctionnement en faveur d'AVR pour le traitement de déchets dangereux****1 Calcul du montant à recouvrer**

1.1 Veuillez fournir les renseignements suivants sur le montant de l'aide d'État illégale qui a été mise à la disposition du bénéficiaire:

Date (dates) de paiement (*)	Montant de l'aide (*)	Devise	Identité du bénéficiaire
			AVR IW

(\*) Date (dates) à laquelle (auxquelles) (des tranches individuelles de) l'aide a (ont) été mise(s) à la disposition du bénéficiaire. (Veuillez utiliser différentes lignes lorsqu'une mesure se compose de plusieurs tranches et remboursements.)

(\*) Montant de l'aide qui a été mis à la disposition du bénéficiaire (en équivalent-subvention brut)

Remarques:

1.2 Veuillez préciser le mode de calcul de l'intérêt sur le montant de l'aide à recouvrer.

**2 Mesures envisagées et mesures déjà prises pour recouvrer l'aide**

2.1 Décrivez en détail les mesures qui ont déjà été prises et celles qui sont prévues pour recouvrer l'aide sans délai et de manière effective. Expliquez également les mesures alternatives prévues dans le droit national pour procéder à ce recouvrement. Mentionnez également, le cas échéant, la base juridique des mesures prises/envisagées.

2.2 Quand le recouvrement de l'aide sera-t-il achevé au plus tard?

**3 Recouvrement déjà effectué**

3.1 Veuillez fournir les renseignements suivants sur les montants de l'aide qui ont été recouverts auprès du bénéficiaire

Date (dates) de remboursement de l'aide	Montant de l'aide remboursé	Devise	Identité du bénéficiaire
			AVR IW

3.2 Veuillez joindre des informations prouvant le remboursement des montants de l'aide mentionnés au point 3.1 du tableau.