SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-225/91 *

I — Sachverhalt

1. Mit dem „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie" (ABl. 1989, C 123, S. 3; im folgenden: Gemeinschaftsrahmen) legte die Kommission die Regeln für die Anmeldung der Beihilfen in diesem Sektor sowie die Grundzüge der Bewertung dieser Beihilfen fest.

Alle von der öffentlichen Hand im Rahmen einer genehmigten Beihilferegelung zugunsten eines im Automobilsektor tätigen Unternehmens gewährten Beihilfen müssen ab 1. Januar 1989 zuvor gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag angemeldet werden, wenn die Kosten des Vorhabens 12 Millionen ECU übersteigen.

Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen werden nur ausnahmsweise genehmigt. Dagegen steht die Kommission Beihilfen wohlwollend gegenüber, die zugunsten einer mit Investitionen verbundenen beruflichen Ausbildung gewährt werden, sofern diese Beihilfen nicht lediglich der Verringerung der Kosten dienen, die die Unternehmen normalerweise zu tragen hätten. Betriebsbeihilfen selbst für benachteiligte Regionen sind verboten, da sie unmittelbar zu dauernden Verzerrungen führen.

Die Kommission steht Investitionsbeihilfen zur Überwindung der strukturellen Schwierigkeiten, unter denen die benachteiligten Regionen leiden, wohlwollend gegenüber. Obwohl diese Beihilfen in der Regel automatisch gemäß den zuvor genehmigten Modalitäten gewährt werden, verlangt die Kommission deren Anmeldung, um die Vorteile für die regionale Entwicklung gegen die nachteiligen Folgen für den gesamten Sektor abwägen zu können.

2. Die portugiesische Regierung unterrichtete die Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages und den Regeln des Gemeinschaftsrahmens mit Schreiben vom 26. März 1991 über ein Beihilfevorhaben zugunsten des Unternehmens Newco, das zu gleichen Teilen von der Ford Motor Company Inc. (im folgenden: Ford) und der Volkswagen AG (im folgenden: VW) zum Zweck der Errichtung einer Fabrik von Großraum-PKW in Setubal während des Zeitraums 1991 bis 1995 gegründet worden war. Dieser Mitteilung folgte am 16. April eine zweite Mitteilung, die weitere, die bisherigen Unterlagen ersetzende und vervollständigende „Angaben" enthielt.

3. Die Gesamtkosten des Vorhabens wurden auf 454 Milliarden ESC (2 550 Millionen ECU) veranschlagt, von denen 297 Milliarden ESC als Investitionen angesehen wurden, die einen Anspruch auf staatliche Beihilfe begründeten.

4. Die angemeldete Beihilfe in Höhe von insgesamt 97,44 Milliarden ESC umfaßt eine regionale Subvention von 89,1 Milliarden ESC (500 Millionen ECU), die im Rahmen des „Sistema de Incentivos de Base Regional" (SIBR), eines von der Kommission genehmigten portugiesischen Systems regionaler Beihilfen, ausgezahlt wird, sowie

* Verfahrenssprache: Französisch.

Steuerermäßigungen in Höhe von 8,34 Milliarden ESC (47 Millionen ECU), die ab 1997 gewährt werden sollen.

5. Der Plan sieht außerdem ein von der portugiesischen Regierung und Newco veranstaltetes Ausbildungsprogramm vor, für das 36 Milliarden ESC (202 Millionen ECU) aufzuwenden sind und das zu 90 % von der portugiesischen Regierung mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds finanziert werden soll; ferner sind bestimmte zu Lasten der portugiesischen Regierung gehende und von den Fonds der Gemeinschaft unterstützte Investitionen für die Infrastruktur vorgesehen. Mit Schreiben vom 31. Mai 1991 unterrichtete die portugiesische Regierung die Kommission über dieses Programm.

6. Wie aus den Akten hervorgeht, sollte die Produktion Ende 1994 anlaufen und ab 1996 190 000 Einheiten jährlich erreichen, die von Ford und VW in jeweils individuellen Versionen und über getrennte Handelsnetze vertrieben werden sollen; die Unternehmung soll unmittelbar 5 000 und mittelbar 7 000 Arbeitsplätze schaffen.

7. Mit Schreiben vom 17. Juni 1991 an die Kommissionsmitglieder Bangemann und Millan forderte die Klägerin, die das von Renault vertriebene Mehrzweckfahrzeug „Espace" herstellt, die Kommission auf, dafür Sorge zu tragen, daß die Wettbewerbsverzerrungen, zu denen die Verwirklichung des Vorhabens führen könne, vermieden würden, und eine offizielle Untersuchung einzuleiten, die es allen Beteiligten ermögliche, ihre Auffassung darzulegen.

8. Am 26. Juni 1991 reichte die Klägerin bei der Kommission eine Beschwerde wegen Verletzung der Artikel 92 ff. des Vertrages durch die portugiesische Regierung und des Artikels 85 durch VW und Ford ein.

9. Am 27. Juni 1991 fand zwischen den zuständigen Vertretern der Kommission und der Klägerin eine Unterredung statt, in deren Verlauf die Klägerin ihre Besorgnisse äußerte und die Kommission die Gründe darlegte, aus denen sie kein Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 eingeleitet hatte.

10. Mit Entscheidung vom 16. Juli 1991 teilte die Kommission der portugiesischen Regierung mit, daß sie keine Einwände gegen das angemeldete Beihilfevorhaben erhebe.

Die Kommission war der Auffassung, die Schaffung der Infrastrukturen sei nicht als staatliche Beihilfe anzusehen; das gleiche gelte für das Ausbildungsprogramm, das unabhängig von dem Gemeinschaftsunternehmen durchgeführt werde und auch den Bedürfnissen anderer Kfz-Hersteller entspreche. Die Beitragsintensität belaufe sich auf 33,5 % Bruttosubventionsäquivalent (BSE) und 27,1 % Nettosubventionsäquivalent (NSE); die Kommission habe sich jedoch bei der Genehmigung des SIBR für Setubal mit einer Intensität der regionalen Investitionsbeihilfen von 75 % (BSE) sowie damit einverstanden erklärt, daß diese Beihilfen ohne Rücksicht auf den Umfang des Vorhabens bis zu einer Höhe von 75 % (NSE) mit anderen Unterstützungsmaßnahmen wie z. B. steuerlichen Beihilfen verbunden werden könnten.

Die Kommission erkannte die Bedeutung des Vorhabens für die Entwicklung von Setubal an. Sie wies auf die strukturellen Schwierigkeiten dieser Region hin, die insbesondere in der räumlichen Entfernung von den wichtigsten Märkten sowie in dem wirtschaftlichen Rückstand der Region bestünden, Faktoren, die hohe Kosten für Transport, Lagerung, Personal (das häufig aus dem Ausland stamme) und Infrastruktur mit sich brächten.

Trotz der Einsparungen bei den Arbeitskräften und der Errichtung von Gebäuden rechtfertigten die Nachteile bei den Nettokosten sowie die Notwendigkeit, einen zusätzlichen Anreiz für Investitionen in diesem Raum zu schaffen, Höhe und Intensität der geplanten Beihilfe.

Was die Auswirkungen des Vorhabens auf den Sektor der Großraum-PKW anbelangt, so stellte die Kommission einen ständigen Anstieg der Nachfrage fest, der um 1995 300 000 bis 400 000 Einheiten jährlich erreichen werde. Auch wenn die vorliegenden Pläne Ford und VW einen erheblichen Anteil an der Produktionskapazität für diese Fahrzeuge innerhalb der Gemeinschaft verschaffen würden, werde es in naher Zukunft nicht zu Überkapazitäten kommen, selbst wenn man die sonstigen in Durchführung begriffenen oder in Erwägung gezogenen Vorhaben berücksichtige.

11. Am 17. Juli 1991 teilte die Kommission der Klägerin in Beantwortung eines Schreibens vom 17. Juni 1991 mit, an dem Vorentwurf der Beihilfemaßnahmen seien wesentliche Veränderungen vorgenommen worden; die Anmeldung der portugiesischen Regierung, die den Forderungen der Kommission entsprechend ordnungsgemäß vervollständigt worden sei, gewährleiste das Gleichgewicht zwischen den regionalpolitischen Interessen der Gemeinschaft und dem Bestreben, jegliche Verzerrung des Wettbewerbs zu vermeiden.

12. Am 30. Juli 1991 übermittelte die Kommission der Klägerin eine Abschrift ihrer Entscheidung vom 16. Juli zu Informationszwecken. Zu Artikel 85 des Vertrages führte sie aus, ihres Erachtens könne die Zusammenarbeit zwischen Ford und VW gemäß Absatz 3 dieses Artikels freigestellt werden, sie habe jedoch beschlossen, ein Verfahren nach Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17/62 einzuleiten, um beteiligten Dritten die Möglichkeit zur Äußerung zu geben.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Klageschrift der Klägerin ist am 6. September 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

2. Mit Beschluß vom 4. Dezember 1991 hat der Präsident des Gerichtshofes den Antrag der Klägerin auf Aussetzung des Vollzugs der den Gegenstand der Nichtigkeitsklage bildenden Entscheidung zurückgewiesen (Rechtssache C-225/91 R, Slg. 1991, I-5823).

3. Mit Beschlüssen vom 8. April 1992 sind die Portugiesische Republik, die Firmen Ford of Europe Inc. und Ford Werke AG (im folgenden: Ford) sowie die Firma VW AG als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

4. Die *Klägerin* beantragt,

— die Klage für zulässig zu erklären;

— die Entscheidung der Kommission vom 16. Juli 1991 für nichtig zu erklären und ganz allgemein alle vom Gerichtshof als zweckmäßig angesehenen Maßnahmen zu treffen, um dem im folgenden beanstandeten Verstoß gegen die Vorschriften des Vertrages von Rom sowie den Folgen dieses Verstoßes ein Ende zu setzen;

— die Beklagte zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

5. Die beklagte *Kommission* beantragt,

— die Klage der Klägerin auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 16. Juli 1991 über Beihilfen zugunsten des von Ford und VW zum Zweck der Herstellung von Großraum-PKW in Setubal gegründeten Gemeinschaftsunternehmens abzuweisen;

— die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

6. Die *Portugiesische Republik*, Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission, beantragt,

— festzustellen, daß die Klage mangels Klagerecht der Klägerin unzulässig ist;

— infolgedessen die Klage abzuweisen;

— hilfsweise festzustellen, daß die von der Klägerin zur Stützung ihrer Anträge geltend gemachten Klagegründe jeglicher Grundlage entbehren;

— in dem einen wie dem anderen Fall die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

7. *Ford*, Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission, beantragt,

— die gegen die Entscheidung der Kommission vom 16. Juli 1991 betreffend die Genehmigung der dem Vorhaben VUM Ford/VW in Portugal gewährten Beihilfe gerichtete Nichtigkeitsklage abzuweisen;

— die Klägerin zur Tragung der Kosten des Verfahrens einschließlich der den Streithelferinnen Ford of Europe Inc. und Ford Werke AG entstandenen Kosten zu verurteilen.

8. *VW*, Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission, beantragt,

— die Anträge der Klägerin zurückzuweisen;

— die Klägerin zur Tragung der Verfahrenskosten, insbesondere der Kosten der Streithelferin, zu verurteilen.

9. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

III — Vorbringen der Parteien

A — *Zur Zulässigkeit*

1. Nach Ansicht der beklagten *Kommission* ist die Klägerin nicht Adressat der Entscheidung; die Kommission räumt jedoch ein, daß die Klägerin angesichts ihrer Marktstellung unmittelbar und individuell betroffen sei.

Es könne dahin gestellt bleiben, ob alle in dem Urteil vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 169/84 (Cofaz, Slg. 1986, 391) aufgestellten Voraussetzungen erfüllt seien. Dieses Urteil betreffe nämlich den Fall, daß ein Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 eingeleitet worden sei; eine strenge Anwendung dieser Voraussetzungen würde die Klagemöglichkeiten konkurrierender Unternehmen einschränken.

2. Die Streithelferin *Ford* führt aus, die Klägerin sei von der Entscheidung nicht unmittelbar und individuell betroffen, da diese sich darauf beschränke, das Mehrzweckfahrzeug „Espace" herzustellen, das von der Firma Renault vertrieben werde, die daher das wirtschaftliche Risiko trage.

3. Auch die als Streithelferin auftretende *Portugiesische Republik* bestreitet die Zulässigkeit der Klage.

Die Vorschriften über die Streithilfe hinderten einen Streithelfer nicht daran, eine Unzulässigkeitseinrede geltend zu machen, die die Beklagte nicht erhoben habe. Vorliegend habe die Streithelferin ein eigenes Interesse; die Unzulässigkeitseinrede stelle die auf Klageabweisung lautenden Anträge der Kommission nicht in Frage; die „Lage des Rechtsstreits" vor dem Gerichtshof hindere sie nicht, diese Frage aufzuwerfen; man könne die Streithelferin nicht den strengen Bestimmungen von Artikel 91 der Verfahrensordnung unterwerfen; schließlich bleibe der Klägerin die Möglichkeit, auf die Angriffsmittel der Streithelferin zu erwidern. Jedenfalls berührten Zulässigkeitsfragen das öffentliche Interesse; der Gerichtshof habe sie von Amts wegen zu prüfen.

Die Klägerin betrachte sich zu Unrecht als Adressatin der Entscheidung. Auch wenn Artikel 175 nicht angeführt worden sei, stellten die Schreiben vom 17. Juni 1991 eine Aufforderung zum Tätigwerden dar; seit der Unterredung vom 27. Juni 1991 habe die Klägerin Kenntnis von der Ablehnung dieser Aufforderung gehabt. Gehe man von diesem Datum aus, so erhebe sich im übrigen die Frage, ob das Klagerecht nicht wegen Fristüberschreitung verwirkt sei. Die Schreiben der Kommission vom 17. Juli 1991 bestätigten lediglich diese ablehnende Entscheidung; die am 30. Juli 1991 erfolgte Mitteilung der streitigen Entscheidung an die Klägerin sei lediglich eine Höflichkeitsgeste.

Ebensowenig könne die Klägerin geltend machen, unmittelbar und individuell betroffen zu sein. Wie aus dem Urteil vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache Cofaz (a. a. O.) hervorgehe, bestehe keine Notwendigkeit, einem Unternehmen, das nicht Adressat einer bestimmten Entscheidung sei und nicht an einem Verfahren nach Artikel 93 Absatz 3 teilgenommen habe, namentlich weil ein solches Verfahren überhaupt nicht eröffnet worden sei, ein Klagerecht zum Schutz seiner berechtigten Interessen zu gewähren. Die Klägerin sei von der streitigen Entscheidung lediglich in ihrer objektiven Eigenschaft als Kfz-Herstellerin betroffen (vgl. Urteil vom 2. Februar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 67/85, 68/85 und 70/85, Van der Kooy, Slg. 1988, 219). Die

Erhaltung bestimmter Marktanteile sei aber kein rechtlich geschütztes berechtigtes Interesse. Die Teilnahme am vorgerichtlichen Verfahren sei für die Beurteilung der Interessen der einzelnen Beteiligten unerläßlich: während alle Beteiligten einen Anspruch darauf hätten, im Rahmen eines Verfahrens gehört zu werden, und gegen die Weigerung, ein Verfahren einzuleiten, vorzugehen berechtigt seien, könnten all diese Beteiligten, selbst wenn sie am Verfahren teilgenommen hätten, nicht geltend machen, sie seien durch eine die Beihilfe genehmigende Entscheidung unmittelbar und individuell betroffen.

4. Die *Klägerin* trägt in erster Linie vor, die Frage der Zulässigkeit sei durch den im Verfahren der einstweiligen Anordnung ergangenen Beschluß vom 4. Oktober 1991 entschieden worden.

Hilfsweise macht sie geltend, sie sei Adressatin der angefochtenen Entscheidung, da diese ihre Beschwerde vom 26. Juni 1991 zurückweise, sie ausdrücklich individualisiere und von der Kommission speziell an sie gerichtet worden sei.

Ganz hilfsweise führt die Klägerin aus, sie sei individuell und unmittelbar betroffen (vgl. Urteil vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache Cofaz). Sie habe nämlich im Vorverfahren nach Artikel 93 eine wesentliche Rolle gespielt; ihre Marktstellung werde durch die streitige Beihilfe entscheidend beeinträchtigt. Das Vorbringen von Ford sei nicht nur rechtlich unbegründet, sondern beruhe überdies auf einem tatsächlichen Irrtum, da die Klägerin und nicht Renault durch das Gemeinschaftsunternehmen Newco betroffen sei.

B — *Zu den angeblichen Form- und Verfahrensmängeln*

1. Die *Klägerin* macht zwei Klagegründe geltend, nämlich Verletzung wesentlicher Formvorschriften und Verstoß gegen die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.

2. Die *Kommission* hält diese Rügen für unbegründet.

Zum Klagegrund der Verletzung wesentlicher Formvorschriften

— Zur Rüge angeblicher Formmängel

1. Die *Klägerin* wirft der Kommission zunächst einen wesentlichen Verfahrensmangel vor, der darin bestanden habe, daß die Kommission ungeachtet des Vorliegens ernsthafter Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Vertrag, insbesondere mit den Artikel 92, 85 und 86, kein Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 eingeleitet habe (vgl. Urteil vom 20. März 1984 in der Rechtssache 84/82, Deutschland/Kommission, Slg. 1984, 1451). Im Hinblick auf Artikel 92 hebt die Klägerin besonders den hohen Betrag der Beihilfe und das Risiko der Entstehung von Überkapazitäten hervor. Die Kommission selbst bezweifle, ob die zwischen Ford und VW abgeschlossene Vereinbarung im Einklang mit den Artikel 85 und 86 stehe.

Der Verfahrensablauf lasse das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten deutlich zu Tage treten: Seit 1990 hätten bilaterale Geheimverhandlungen zwischen den portugiesischen Behörden und der Kommission stattgefunden; angesichts der Dauer dieser Verhandlungen sei das Anmeldeverfahren notwendigerweise vereinfacht worden. Die portugiesischen Behörden hätten an dem

ursprünglichen Vorhaben wesentliche Änderungen vorgenommen; die Genehmigung sei an Bedingungen geknüpft worden, namentlich was den Zugang anderer Hersteller zum Ausbildungsprogramm und die Nutzung der Infrastruktur betreffe. Die Forderung, jährliche Berichte vorzulegen, beweise, daß die Kommission über mögliche Auswirkungen des Vorhabens auf den Markt besorgt gewesen sei.

Weiterhin bringt die Klägerin Tatsachen zur Sprache, die die Einleitung eines Verfahrens als notwendig hätten erscheinen lassen, nämlich den unverhältnismäßigen Umfang des Vorhabens wie der Beihilfe, die Empfindlichkeit des Automobilsektors und die Vorbehalte der Kommission gegenüber anderen, weniger umfassenden Vorhaben.

Einen weiteren Formfehler habe die Kommission dadurch begangen, daß sie die Beihilfe genehmigt habe, ohne das Ergebnis des aufgrund von Artikel 85 Absatz 3 eingeleiteten Freistellungsverfahrens betreffend die Vereinbarung zwischen Ford und VW abzuwarten. In seinem Urteil vom 21. Mai 1980 in der Rechtssache 73/79 (Kommission/Italien, Slg. 1980, 433) habe der Gerichtshof entschieden, daß ein Verfahren nach den Artikeln 92 und 93 niemals zu Ergebnissen führen dürfe, die zu anderen Bestimmungen des Vertrages, vorliegend zu Artikel 85, im Widerspruch stünden. Diese Feststellung gelte erst recht für das Verhältnis zwischen den Artikeln 92 ff. und 85 ff. Der Gerichtshof habe in einigen Fällen entschieden, daß die zu bestimmten anderen Vorschriften des Vertrages als den Artikeln 92 und 93 in Widerspruch stehenden Modalitäten einer Beihilfe untrennbar mit dem Gegenstand der Beihilfe verbunden seien, und deshalb lediglich auf das Verfahren nach Artikel 93 abgestellt (vgl. Urteile vom 22. März 1977 in der Rechtssache 74/76, Iannelli & Volpi, Slg. 1977, 557, und vom 25. Juni 1970 in der Rechtssache 47/69, Frankreich/Kommission, Slg. 1970, 487); in anderen Fällen habe er dagegen eine Kumu-lierung der Verfahren zugelassen (vgl. Urteil vom 21. Mai 1980 in der Rechtssache Kommission/Italien). Welche Auffassung man hierzu auch vertreten möge, in jedem Falle hätte die Kommission die Gesamtheit der aufgeworfenen wettbewerbsrechtlichen Probleme prüfen müssen, bevor sie hinsichtlich der Artikel 92 und 93 oder der Artikel 85 und 86 zu einem abschließenden Ergebnis habe kommen können. Die Kommission habe dem Freistellungsverfahren nach Artikel 85 Absatz 3, namentlich in bezug auf die Anhörung Dritter, seinen Sinn genommen. Die Abspaltung der beiden Verfahren voneinander habe die Kommission im übrigen dazu veranlaßt, entgegengesetzte Haltungen einzunehmen: im Rahmen des Freistellungsverfahrens habe sie behauptet, das Newco-Vorhaben würde zu einer gesunden Wettbewerbsstruktur führen; bei der Genehmigung der Beihilfe habe sie dagegen erklärt, die so geschaffene Wettbewerbsverzerrung entspreche den Zielen des Vertrages.

Dem juristischen Syllogismus, der darin bestehe, zunächst festzustellen, die Beihilfe könne erst ausgezahlt werden, wenn die Unternehmung in Gang gesetzt worden sei, und alsdann zu erklären, diese Ingangsetzung hänge von der Freistellung ab und die Beihilfe könne daher nur im Freistellungsfall ausgezahlt werden, fehle die Grundlage. Der Obersatz entspreche nicht der Wirklichkeit: Die erste Tranche der Beihilfe sei nämlich bereits bei Unterzeichnung des Vertrages ausgezahlt worden, ohne daß die Durchführung der Investition zur Bedingung gemacht worden sei; ebenso müßten die Infrastruktur- und Ausbildungsbeihilfen in jedem Falle ausgezahlt werden. Jedenfalls ziele die Klage auf die Entscheidung als solche und nicht auf die tatsächliche Auszahlung der Beihilfe. Auch der Untersatz stimme nicht: In der Tat habe das Verfahren nach Artikel 85 Absatz 3 keinen aufschiebenden Charakter, dauere oft lange Zeit und führe nicht immer zu einer ausdrücklichen Entscheidung. Ferner beurteilten sich die

Folgen der automatischen Nichtigkeit der wettbewerbsbeschränkenden Abmachungen auf die Gültigkeit der Verträge nach innerstaatlichem Recht; es sei fraglich ob ein Dritter vor einem portugiesischem Gericht die Nichtigkeit eines Vertrages geltend machen könne, an dem er nicht beteiligt sei. Die Schlußfolgerung des Syllogismus sei daher irrig: Die die Beihilfe genehmigende Entscheidung sei rechtlich vom Ergebnis des Freistellungsverfahrens unabhängig.

2. Die *Kommission* führt aus, die Auffassung der Klägerin laufe angesichts des Gemeinschaftsrahmens und der Bedeutung der Investitionen für den Kfz-Sektor darauf hinaus, die Kommission zu verpflichten, wegen jeder Regionalbeihilfe von Amts wegen ein Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 einzuleiten. Im vorliegenden Fall sei die Kommission bei der Beurteilung der Beihilfen nicht auf ernsthafte Schwierigkeiten gestoßen.

Die vorbereitenden Kontakte mit den portugiesischen Behörden seien Wesensmerkmale einer guten Zusammenarbeit zwischen Gemeinschafts- und innerstaatlichen Behörden; weder seien sie geheim gewesen, noch hätten sie übermäßig lange gedauert. Die Anmeldung vom 16. April 1991 enthalte keine wesentliche Veränderung gegenüber der am 26. März 1991 erfolgten formellen Anmeldung, sondern sei lediglich dazu bestimmt gewesen, bestimmte Lücken zu füllen und bestimmte geringfügige Irrtümer zu berichtigen. Die angefochtene Entscheidung stelle keine Bedingungen; die von der Kommission geforderten Berichte sollten eine nachträgliche Kontrolle darüber ermöglichen, ob die Infrastrukturen zu gemeinsamen Zwecken genutzt würden und ob die Zahlung der Beihilfe in Einklang mit der Anmeldung erfolge.

Was den Vorwurf der Verletzung der Bestimmungen über das Freistellungsverfahren nach Artikel 85 Absatz 3 betreffe, so könne dieses Verfahren die Kommission nicht daran hindern, ihre Befugnisse aufgrund der Artikel 92 und 93 auszuüben. Gewiß dürfe die Kommission Beihilferegelungen, die im Widerspruch zu anderen Bestimmungen des Vertrages stünden, nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ansehen; vorliegend habe die Kommission jedoch ihre positive Entscheidung erst getroffen, nachdem sie hinsichtlich der Vereinbarung zwischen Ford und VW zu einer ersten, günstigen, Beurteilung gekommen sei. In jedem Falle könne die portugiesische Regierung die Beihilfe nur gewähren, wenn die Investition zustande komme; werde aber die Freistellung verweigert, so dürften die portugiesischen Behörden die Beihilfe nicht gewähren, da das Gemeinschaftsunternehmen und die Investitionen nicht durchgeführt werden könnten.

3. *Ford* betont ebenfalls den Unterschied zwischen den Artikeln 85 und 92; jener betreffe die Unternehmen, dieser gehe die Kommission und die Mitgliedstaaten an. Die Kommission hätte zuerst prüfen müssen, ob die in Rede stehende Beihilfe nicht unter die Ausnahme von Artikel 92 Absatz 3 falle, bevor sie die Möglichkeit einer Freistellung der Vereinbarung zwischen Ford und VW habe prüfen können. Nach den Bestimmungen der zwischen Ford und VW einerseits und der portugiesischen Regierung andererseits getroffenen Vereinbarung sowie nach portugiesischem Recht müsse jede Beihilfe im Fall der Ablehnung einer Freistellung zurückerstattet werden.

4. Die *Portugiesische Republik* legt dar, die die Staaten seit der Festlegung des Gemeinschaftsrahmens treffende Verpflichtung, Beihilfen auf dem Kfz-Sektor anzumelden, mache es notwendig, daß der Staat eine genaue Kenntnis der mitzuteilenden Angaben habe. Die der eigentlichen Anmeldung vorausgegangenen Kontakte mit der Kommission hätten technische Fragen betroffen und stellten keine Verhandlung dar. Die Anmeldung selbst sei fristgemäß erfolgt und zum Zwecke der Schließung einiger geringfügiger Lücken ergänzt worden; die einzel-

nen Umstände der Anwendung sowie die Frist für deren Beurteilung entsprächen der üblichen Praxis der Kommission. Die mündlichen Kontakte, die der Anmeldung gefolgt seien, hätten das Ziel verfolgt, die zuvor gemeldeten Angaben weiter aufzuhellen und zu bestätigen.

Nach dem Urteil vom 20. März 1984 in der Rechtssache Deutschland/Kommission stütze sich die Entscheidung, ein Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 einzuleiten, auf die Überzeugung, zu der die Kommission bei Abschluß der Vorprüfung gelangt sei. Die Ansicht der Klägerin, daß festgestellt werden müsse, ob ernsthafte Schwierigkeiten bestanden hätten, die die Einleitung dieses Verfahrens notwendig gemacht hätten, ändere die der Kommission vom Vertrag verliehene Ermessensbefugnis ab und nötige den Gerichtshof, sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Kommission zu setzen.

Die Portugiesische Republik teilt die Auffassung der Kommission hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den Artikeln 85 und 92.

— Zur Rüge des Begründungsmangels

1. Die *Klägerin* macht geltend, was die Vereinbarkeit des Beihilfevorhabens mit Artikel 92 Absatz 3 angehe, so sei die Begründung der Entscheidung unzureichend, ja sie fehle sogar völlig. Die Analyse der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere die Prüfung des relevanten Marktes, auf dem Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden müßten, sei mangelhaft. Die wirklichen finanziellen Auswirkungen der Subvention würden lediglich nach Maßgabe der Prozentsätze der Gesamtinvestitionen der Muttergesellschaften beurteilt; weder würden sie mit den von unmittelbaren Konkurrenten getätigten Investitionen, mit den verschiedenen Bestandteilen der Investition und mit dem jährlichen Nettogewinn eines Betriebes mit einer Kapazität, die derjenigen einer Muttergesellschaft entspreche, verglichen, noch würden sie im Hinblick auf die Folgen für die Gewinnschwelle des Gemeischaftsunternehmens untersucht. Ebensowenig enthalte die Entscheidung eine genaue Analyse der Investition selbst, die angesichts der Höhe ihres Betrages offensichtlich über das industrieübliche Maß hinausgehe. Schließlich mangele es an einer finanziellen Untersuchung der Auswirkungen, die die Subvention im Hinblick auf die behaupteten regionalen Schwierigkeiten für die anderen Marktteilnehmer zeitige; es hätte dargelegt werden müssen, worin der wirtschaftliche Rückstand Setubals im einzelnen bestehe und inwieweit die Investitionen in die Infrastruktur und die Berufsausbildung ihm nicht entsprächen.

2. Die *Kommission* erwidert, die Kritik der Klägerin an der Begründung falle mit den Beanstandungen zusammen, die die Klägerin hinsichtlich der Begründetheit der Entscheidung vorbringe; sie verweist auf ihr Vorbringen zu diesem Punkt.

Die Begründung einer positiven Entscheidung über einzelne Regionalbeihilfen unterscheide sich notwendig von derjenigen einer negativen Entscheidung; die Begründung müsse nämlich nach Maßgabe der allgemeinen, von der Kommission genehmigten Beihilferegelung, d. h. der SIBR, der 1988 festgelegten Methode für die Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a und b sowie des Gemeinschaftsrahmens untersucht werden. Unter diesem Gesichtswinkel sei die in der streitigen Entscheidung vorgenommene Marktanalyse hinreichend ausführlich; ebenso habe die Kommission auf der Ebene der strukturellen Schwierigkeiten die zusätzlichen Kosten für Transport, Lagerung, Personal und Infrastruktur berücksichtigt.

3. Die *Portugiesische Republik* stützt sich auf ähnliche Überlegungen und legt eine detaillierte Aufstellung der von der Kommission gebilligten innerstaatlichen Regelung für Regionalbeihilfen vor, in der die streitige Beihilfe ihren Platz finde.

Zur Verletzung der allgemeinen Rechtsgrundsätze

— Zur Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs

1. Die *Klägerin* wirft der Kommission vor, sie habe den allgemeinen Grundsatz des rechtlichen Gehörs verletzt, der ebenfalls im Bereich der staatlichen Beihilfe gelte. Das Vorverfahren nach Absatz 1 von Artikel 93 biete den Beteiligten keine Garantien, die denjenigen des Absatzes 2 entsprächen (vgl. Urteil vom 20. März 1984 in der Rechtssache Deutschland/Kommission).

Selbst wenn man annehme, daß die Kommission die Einleitung dieses Verfahrens habe ablehnen dürfen, so hätte sie dennoch den Anspruch der Klägerin auf rechtliches Gehör dadurch verletzt, daß sie eine unzulängliche Anhörung vorgenommen habe. Die Unterredung vom 27. Juni 1991 sei nämlich rein formeller Art gewesen; die streitige Entscheidung sei kurz danach förmlich erlassen worden. Keines der Argumente von der Klägerin sei in die Entscheidung aufgenommen oder in ihr widerlegt worden; die Klägerin habe niemals Zugang zu den Akten gehabt und habe sich nicht zum Entscheidungsentwurf äußern können. Die Unterscheidung zwischen Beschwerdeführern und durch eine gegen sie gerichtete Untersuchung betroffenen Unternehmen gehe fehl.

2. Die *Kommission* erwidert, die Durchführung eines Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 sei nicht umgangen worden, sondern habe sich nicht als unerläßlich herausgestellt. Die Klägerin hätte die Möglichkeit gehabt, der Kommission ihre Bemerkungen vor Erlaß der Entscheidung vorzutragen; die Einleitung eines förmlichen Verfahrens hätte ihr keinerlei zusätzlichen Vorteil gebracht. Die Kommission habe das gesamte Vorbringen der Klägerin in Betracht gezogen, sie sei aber nicht gehalten, in ihre Entscheidung eine eingehende Darlegung der durch die Beschwerden aufgeworfenen Argumente und Gegenargumente aufzunehmen. Der Gerichtshof unterscheide, was den Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör betreffe, zwischen den Personen, gegenüber denen eine Verwaltungsentscheidung ergehe, und den Beschwerdeführern (vgl. Urteil vom 17. November 1987 in den verbundenen Rechtssachen 142/84 und 156/84, BAT, Slg. 1987, 4487).

3. Die *Portugiesische Republik* fügt hinzu, die Klägerin hätte die Weigerung der Kommission, das Verfahren einzuleiten, angreifen können.

— Zur Rüge einer Verletzung des Grundsatzes der ordnungsmäßigen Verwaltung

1. Die *Klägerin* macht geltend, die Kommission habe den Grundsatz der ordnungsmäßigen Verwaltung dadurch verletzt, daß sie es abgelehnt habe, ein Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 einzuleiten, was ihr gestattet hätte, sich in vollem Umfang zu informieren, und indem sie die streitige Entscheidung erlassen habe, ohne zuvor festzustellen, ob das begünstigte Unternehmen im Hinblick auf die Bestimmungen des Wettbewerbsrechts rechtmäßig gegründet worden sei.

2. Die *Kommission* entgegnet, sie habe über alle für die Festlegung ihrer Haltung erforderlichen Informationen verfügt und die Bemerkungen der Klägerin berücksichtigt.

C — *Zur Begründetheit*

1. Die *Klägerin* macht drei Klagegründe geltend, nämlich offensichtliche Fehler bei der Beurteilung, rechtliche Fehler und Ermessensmißbrauch.

2. Die *Kommission* bestreitet die Berechtigung dieser Klagegründe.

Zum Klagegrund der offensichtlichen Beurteilungsfehler

— Zur Rüge der Verkennung des Risikos der Überkapazität

1. Die *Klägerin* wirft der Kommission vor, sie habe die Tatsachen offensichtlich falsch beurteilt: Unabhängigen Sachverständigen zufolge würden die bekannt gewordenen europäischen Investitionsvorhaben bis Ende 1995 zu einer auf 500 000 Fahrzeuge geschätzten Produktionskapazität führen, und dies bei einem Markt, der nur 300 000 Einheiten aufnehmen könne, so daß sich eine Überkapazität von mehr als 50 % ergebe. Die Zahlenangaben von Ford seien unvollständig; selbst wenn man die Voraussagen auf das Jahr 2000 hochrechne, käme man zu einer Überkapazität von 40 bis 50 %.

Die Reaktion auf den Widerspruch zwischen einem beschränkten, aber in Ausdehnung befindlichen Markt und dem im Newco-Plan vorgesehenen Prozeß der Herstellung umfangreicher Serien bestehe darin, sich einen „Vorgriff" auf den Markt zu sichern, indem man zum einen so schnell wie möglich eine beherrschende Stellung erlange und zum anderen die Erzeugung in der Anlaufzeit in Erwartung eines Anstiegs der Verkäufe massiv subventioniere. Alle nichtsubventionierten Marktteilnehmer müßten infolgedessen zusätzliche Kosten tragen und sich mit einer verringerten Rentabilität sowie einem aus dem Gleichgewicht gebrachten Wettbewerb abfinden.

Die Kommission könne die Gefahr, daß Ford und VW eine beherschende Stellung erlangten, nicht dadurch bestreiten, daß sie die Beibehaltung unterschiedlicher Modelle und Vertriebsnetze betone. Die Vorteile, die sich aus der Beihilfe, der Ausschaltung des Wettbewerbs zwischen Ford und VW und der Kostendegression infolge Erweiterung des Produktionsmaßstabs ergäben, gestatteten es dem Gemeinschaftsunternehmen, unabhängig von seinen Mitbewerbern zu handeln. Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Subvention habe die Kommission den sich aus der gemeinsam eingenommenen beherrschenden Stellung ergebenden wirtschaftlichen Vorteil unberücksichtigt gelassen.

2. Die *Kommission* weist darauf hin, daß sie im Gemeinschaftsrahmen betont habe, daß Regionalbeihilfen nicht zu wesentlichen Überkapazitäten führen dürften. Das Unternehmen Newco werde seine volle Produktion erst 1996 erreichen; für 1995 dürften die von den bestehenden oder künftigen Fabriken getätigten Verkäufe insgesamt nicht die auf 325 000 Einheiten geschätzte Nachfrage übersteigen; diese Nachfrage dürfte ansteigen und sich 1999 auf 500 000 Einheiten einpendeln, die ungefähr den Produktionskapazitäten entsprechen würden. Selbst wenn man die japanischen Einfuhren berücksichtige, dürfte das Newco-Vorhaben nicht zu wesentlichen Überkapazitäten führen.

Merkmal einer beherrschenden Stellung sei die wirtschaftliche Unabhängigkeit von anderen Marktteilnehmern. Trotz eines Marktanteils von 35 % könnten Ford und VW aber nicht ohne Rücksicht auf die anderen europäischen Hersteller von Großraum-PKW, nämlich Chrysler/SDP, PSA/Fiat und die Klägerin/Renault tätig werden. Da Ford und VW unterschiedliche Modelle in den Verkehr brächten und der Vertrieb über getrennte Netze erfolge, könne man im übrigen ihre Marktanteile nicht addieren, um auf diese Weise eine gemeinsame beherrschende Stellung zu errechnen. Die Kostendegression infolge Erweiterung des Produktionsmaßstabs werde zum Teil durch die zusätzlichen Kosten der Entwicklung des gemeinsamen Erzeugnisses und die Differenzierung der Modelle ausgeglichen; im übrigen gelange die Klägerin infolge ihrer Zusammenarbeit mit

Renault in den Genuß ähnlicher Einsparungen.

3. *Ford* und *VW* weisen zunächst darauf hin, daß die Kommission bei der Anwendung von Artikel 92 Absatz 2 über ein weites Ermessen verfüge (vgl. Urteile vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79, Philip Morris, Slg. 1980, 2671; vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85, Deufil, Slg. 1987, 901; vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-301/87, Frankreich/ Kommission, Slg. 1990, I-307). Der Gerichtshof müsse seine Rechtmäßigkeitskontrolle daher auf die Prüfung der Frage beschränken, ob eine offensichtlich unrichtige Bewertung der Tatsachen oder ein Ermessensmißbrauch vorliege.

VW macht geltend, es bestehe kein Grundsatz, dem zufolge Investitionsbeihilfen in Anwendung von Artikel 92 Absätze 2 und 3 nur genehmigt werden könnten, wenn sie nicht zu Überkapazitäten führten. Bei der Festlegung des Gemeinschaftsrahmens habe die Kommission lediglich die Gefahr bedeutender Überkapazitäten unterstrichen. Es sei fraglich, ob angesichts der Möglichkeit, auf Kombi-Fahrzeuge oder andere kleine Geschäftsfahrzeuge von einem eigenständigen Markt für Großraum-PKW gesprochen werden könne. Die von der Klägerin vorgenommenen Marktuntersuchungen seien auf 1995 beschränkt, gingen von der irrigen Voraussetzung aus, Newco werde sofort voll produzieren, und ließen die außerhalb Westeuropas gelegenen Absatzmärkte unberücksichtigt.

Nach Ansicht von *Ford* läßt die Hochrechnung der von der Klägerin vorgelegten Schätzungen der Entwicklung des Marktes auf das Jahr 2000 eine Nachfrage in Höhe von 450 000 bis 980 000 Einheiten vorhersehen, der eine Produktionskapazität von 536 000 Einheiten entsprechen würde. Dabei müsse man jedoch auch die Ausfuhren in andere als westeuropäische Länder sowie die überschüssigen Produktionskapazitäten berücksichtigen, deren die Automobilindustrie aus konjunkturellen Gründen bedürfe. Die Herstellung unterschiedlicher Modelle und das Bestehen getrennter Vertriebsnetze führten dazu, daß der Wettbewerb zwischen Ford und VW bei Preisen, Marke, Kundendienst und sogar Qualität bestehen bleibe. Das Gemeinschaftsunternehmen schaffe keine neue beherrschende Stellung, sondern trage dazu bei, diejenige von der Klägerin/Renault zu beseitigen.

— Zur Rüge einer offensichtlich unrichtigen Beurteilung der regionalen Schwierigkeiten

1. Die *Klägerin* wirft der Kommission einen Fehler bei der Analyse der Tatsachen vor, was die Bewertung der strukturellen Schwierigkeiten betreffe, die angeblich Höhe und Intensität der Beihilfe rechtfertigten. Es wäre erforderlich gewesen, die zusätzlichen Kosten für Transport, Ausbildung, Umzug einer gewissen Anzahl von Führungskräften und Investitionen den Einsparungen gegenüberzustellen, die sich in Setubal erzielen ließen; die Klägerin nennt in diesem Zusammenhang die niedrigeren Kosten für Arbeitskräfte, Grund und Boden, Bauarbeiten und Wartung, die Kostendegression infolge Erweiterung des Produktionsmaßstabs, die sich aus der Absprache zwischen Ford und VW ergebenden Einsparungen hinsichtlich des Zuschnitts des Unternehmens sowie diejenigen Einsparungen, die die Folge geschaffener Infrastrukturen und des Vorhandenseins anderer Kfz-Hersteller seien. Zusätzlichen Kosten von 170 bis 220 ECU pro Fahrzeug stehe eine unmittelbare Beihilfe von 600 bis 1 000 ECU gegenüber, und dies für einen normalen Abschreibungszeitraum von sieben Jahren.

Überdies falle der Kommission ein offensichtlicher Rechtsfehler zur Last, wenn sie entgegen ihrer Mitteilung von 1979 über Regionalbeihilfen und im Widerspruch zum Gemeinschaftsrahmen davon ausgehe, daß

die Beihilfen, abgesehen von den zusätzlichen Investitionskosten, die Betriebskosten ausgleichen sollten. Es sei zwischen laufenden Betriebsausgaben, wie sie in den Betriebskonten der Unternehmen aufgeführt seien, und den Investitionsbeihilfen zu unterscheiden, die den Bilanzposten „Sachanlagen oder immaterielle Anlagewerte" entsprächen.

Die Kommission unterstelle zu Unrecht, die Regionalbeihilfe könne zu einer Verlagerung von Industrien und bestehenden Arbeitsplätzen führen. Es sei im übrigen zweifelhaft, ob das Vorhaben Regionalcharakter trage, da seine tatsächlichen wirtschaftlichen Folgen in erheblichem Umfang außerhalb Portugals eintreten würden; in der Tat gestatte es die Beihilfe Ford und VW, Investitionen einzuschränken, die normalerweise hätten vorgenommen werden müssen; die geplante Fabrik sei ein Montagewerk, das nur einen beschränkten örtlichen Mehrwert schaffe; die durch das Vorhaben bewirkten Handelsströme kämen im wesentlichen den Herstellern „edler" Bauteile zugute, insbesondere Ford und VW, die ihren Sitz im Zentrum Europas hätten; 95 % der Erzeugung würden wieder ausgeführt, was die streitigen Beihilfen als direkte Exportsubventionen erscheinen lasse; soweit es sich um Betriebsbeihilfen handele, kämen die Beihilfen der Kasse des Gemeinschaftsunternehmens zugute, nicht aber der angeblich benachteiligten Region.

Daß die Subvention unter 75 % (NSE) liege, sei keine Garantie dafür, daß die Kommission keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen habe. Die Klägerin legt anhand von Zahlenangaben dar, daß die Beihilfeintensität 67 % betrage, was die in Betracht kommenden materiellen Investitionen angehe, auf die es allein ankomme.

Die von Ford vorgebrachten Angaben über die strukturellen Schwierigkeiten machten noch deutlicher, daß die Entscheidung jeglicher auf Zahlen gestützten Rechtfertigung entbehre. Die Klägerin bestreitet jedoch die Zahlen von Ford und errechnet aufgrund einer Gegenüberstellung der regionalen Schwierigkeiten mit der Beihilfe einen Nettogewinn pro Fahrzeug, der dreizehn- bis zwanzigmal höher sei als der von Ford behauptete Gewinn.

2. Die *Kommission* führt aus, allen in Artikel 92 Absatz 1 bezeichneten Beihilfen sei ein Wettbewerbsvorteil eigen. Es komme einzig und allein auf die Vereinbarkeit der Beihilfe mit den in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a vorgesehenen Ausnahmen an.

Was die regionalen Schwierigkeiten betreffe, so seien die Beihilfen dazu bestimmt, die zusätzlichen Kosten auszugleichen, die sich nicht nur aus den Investitionen, sondern auch aus der Arbeit der neuen Betriebe ergäben. Außerdem sollten die Beihilfen die Unternehmen veranlassen, ihren Sitz in die betroffenen Regionen zu verlegen. Die Kommission habe alle Fakten geprüft, um ein Gleichgewicht zwischen den Anforderungen des Wettbewerbs und der regionalen Entwicklung sicherzustellen, deren Bedeutung in der Regelung des Gemeinschaftsrahmens betont werde. So habe die Kommission jeden einzelnen Investitionsposten sowie (für einen Zeitraum von fünf Jahren) die zusätzlichen Betriebskosten geprüft, die sich aus der Wahl des Standorts Setubal ergäben; dabei seien die durch diese Wahl möglicherweise bewirkten Einsparungen berücksichtigt worden. Die Beihilfeintensität sei nach Maßgabe der Kriterien beurteilt worden, die bei anderen für regionale Zwecke getätigten Investitionen zugrundegelegt würden, nämlich der Auswirkung der Investition und der zugehörigen Produktion auf den relevanten Teilmarkt, der Natur der für die Bestimmung der Beihilfeintensität in Betracht kommenden Ausgaben, der Kosten/Nutzen-Rechnung der Investition (unter Berücksichtigung des geografischen Faktors) sowie der direkten und indirekten Vorteile auf regionaler Ebene.

Die Bestimmung der Intensität der Regionalbeihilfen falle in den Bereich des der Kommission durch Artikel 92 eingeräumten wirtschaftspolitischen Ermessens. Die regionale Beihilfe mache nicht mehr als ein Drittel der von der Kommission im Rahmen der portugiesischen SIBR genehmigten Höchstgrenze aus und sei im Hinblick auf die zusätzlichen Kosten der Wahl des Standorts Setubal gerechtfertigt; die Steuerermäßigungen, die sich auf den Zeitraum von 1997 bis 2001 verteilten, seien als eigentlicher regionaler Anreiz anzusehen. Es handele sich hier darum, Arbeitsplätze zu schaffen, nicht aber zu verlagern.

In der Anmeldung sei nicht von einer Verpflichtung von Ford und VW die Rede, sich bis zu einem bestimmten Betrag von portugiesischen Unternehmen beliefern zu lassen. Eine derartige Verpflichtung könnte Artikel 30 des Vertrages zuwiderlaufen. Es handele sich jedoch um eine Bedingung, die in keinem engen Zusammenhang mit dem angemeldeten Beihilfevorhaben stehe und die Entscheidung vom 16. Juli 1991 nicht in Frage stelle (vgl. Urteil vom 22. März 1977 in der Rechtssache Iannelli & Volpi).

3. *VW*, *Ford* und die *Portugiesische Republik* betonen, die Förderung der regionalen Entwicklung gehöre zu den Zielen des Vertrages; Artikel 92 Absatz 3 sehe zugunsten der wirtschaftlichen Entwicklung der am meisten benachteiligten Regionen eine Ausnahme vom Grundsatz des freien Wettbewerbs vor. Portugal entspreche den von der Kommission in ihrer Mitteilung über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a und c auf Regionalbeihilfen (ABl. 1988, C 212, S. 2). Im Rahmen dieser Methode habe die Kommission für die betroffenen Regionen einen Höchstsatz von 75 % (BSE) der anfänglichen Investition festgesetzt. Die Intensität der streitigen Beihilfe betrage aber lediglich 27 %. Die Beihilfe füge sich im übrigen in das zuvor von der Kommission genehmigte SIBR-Programm ein und entspreche den Regeln des Gemeinschaftsrahmens, die die Wichtigkeit von Investitionen auf dem Kfz-Sektor in den benachteiligten Regionen betonten. Da die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens durch die für die Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a entwickelten Grundsätze gebunden sei, habe sie nicht anders handeln können, als die in Rede stehende Beihilfe zu genehmigen, da die hierfür festgelegten Voraussetzungen erfüllt gewesen seien.

Die *Portugiesische Republik* hebt die strukturellen Probleme des Raums Setubal hervor und weist auf die positiven Folgen der Investition für den Technologietransfer, die örtliche Mehrwertschöpfung, die Zahlungsbilanz und die Beschäftigung hin; Ford und VW hätten sich verpflichtet, bis zu einem bestimmten Wert bei auf dem Sektor des Kfz-Zubehörs tätigen einheimischen Unternehmen Ereugnisse zu kaufen, die für die Herstellung von Fahrzeugen in anderen Betrieben von Ford oder VW bestimmt seien.

VW legt dar, die Investitionsbeihilfe ziele nicht nur auf die zusätzlichen Nettokosten, die durch die Errichtung eines Unternehmens in einer unterentwickelten Region entstünden, sondern auch auf die zusätzlichen Nettokosten, die sich aus dem laufenden Betrieb des Unternehmens in dieser Region ergäben.

Ford macht Angaben zu den zusätzlichen Kosten, die der Standort Setubal im Vergleich zu einer Investition in Nordeuropa mit sich bringe. Ein Vergleich dieser zusätzlichen Kosten mit denen durch die Wahl dieses Standorts bedingten Einsparungen ergebe einen Investitionsanreiz von 53 ECU pro Fahrzeug. Ford unterstreicht ebenfalls die

Bedeutung des Vorhabens für die regionale Entwicklung von Setubal.

— Zur Rüge der offensichtlich unrichtigen Beurteilung der Infrastruktur- und Ausbildungsbeihilfen

1. Die *Klägerin* wirft der Kommission vor, sie habe bei der Beurteilung der Auswirkungen auf den Wettbewerb die Infrastruktur- und Ausbildungsbeihilfen nicht berücksichtigt.

Auch wenn andere Unternehmen künftig in den Genuß der neuen Infrastruktur gelangen könnten, was Straßenbau, Wasser- und Stromversorgung sowie Abfallentsorgung betreffe, so hätten in Wahrheit einzig und allein VW und Ford den Vorteil hiervon, so daß eine staatliche Beihilfe vorliege.

Die Beihilfe zum Ausbildungsprogramm sei unverhältnismäßig hoch; es stehe in keiner Weise fest, daß dieses Programm auch für andere Unternehmen zugänglich sein werde. Im übrigen werde ein nicht unerheblicher Teil der Ausbildung innerhalb des Gemeinschaftsunternehmens durchgeführt.

In ihrer ursprünglichen Anmeldung habe die portugiesische Regierung von „ersten Anlaufkosten" in Höhe von 200 Millionen ECU gesprochen, die im Zusammenhang mit Ausbildung und eingeschränkter Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer stünden. Mit einem simplen buchungstechnischen Trick habe man diese für eine Beihilfe nicht in Betracht kommenden Kosten in Ausbildungskosten in gleicher Höhe umgewandelt, die dann mit Genehmigung der Kommission subventioniert würden.

2. Die *Kommission*, hierin ausdrücklich durch Ford unterstützt, erwidert, die Infrastruktur — Straßennetz, bauliche Entwicklung, Abfallentsorgung — werde der Allgemeinheit zur Verfügung stehen. Was die übrigen Infrastrukturarbeiten betreffe, so würden die an Ford und VW erbrachten Dienstleistungen zum Marktpreis berechnet.

Der Betrag der für die Berufsausbildung bestimmten Beihilfe sei angesichts der Tatsache, daß 4 000 Arbeiter betroffen seien, nicht unverhältnismäßig hoch. Das Ausbildungsprogramm stehe anderen Kfz-Herstellern offen; lediglich ein bescheidener Teil der Ausbildung werde innerhalb der neuen Einrichtungen stattfinden.

3. Die *Portugiesische Republik* fügt hinzu, unter Artikel 92 Absatz 1 fielen Beihilfen, die normalerweise zu Lasten der Unternehmen gingen, was für Investitionen in Infrastruktur oder Ausbildung nicht zutreffe.

Zum Klagegrund eines Rechtsfehlers

1. Die *Klägerin* wirft der Kommission vor, sie habe die Beihilfe auf der Grundlage des SIBR genehmigt, ohne den auf dem Markt tatsächlich eintretenden Verzerrungseffekt zu berücksichtigen, und sie habe die Notwendigkeit eines zusätzlichen Anreizes im Verhältnis zu demjenigen anerkannt, der aufgrund der regionalen Schwierigkeiten gerechtfertigt gewesen sei. Artikel 92 Absatz 3 mache die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vom Vorliegen eines kompensierenden Vorteils abhängig, der sich mit Hilfe der Marktgesetze nicht erzielen ließe, sofern keine in Ansehung der

Gemeinschaftsinteressen übertriebene Wettbewerbsverzerrung eintrete und die Beihilfe unerläßlich sei, um das regionalpolitische, soziale oder wirtschaftliche Ziel zu erreichen. Die Kommission könne sich über diese Grenzen nicht mit normativen Bestimmungen oder Verwaltungsakten wie der Genehmigung des SIBR hinwegsetzen.

Die Klägerin weist in diesem Zusammenhang auf den nach ihrer Ansicht überhöhten Charakter der Investition im Verhältnis zu vergleichbaren Vorhaben sowie auf die Intensität der Beihilfe hin. Die von Ford vorgelegten neuen Zahlen ließen deutlich erkennen, daß die Kommission auf der Grundlage zu hoch bewerteter Faktoren entschieden habe. Weiterhin wiederholt die Klägerin die Rüge, daß die Beihilfe im Vergleich mit den regionalen Schwierigkeiten übertrieben hoch sei. Ford und VW räumten selbst ein, daß das gemeinschaftliche Vorhaben ohne Subvention nicht durchführbar sei, und gäben zu, daß die Beihilfe nicht so sehr dazu bestimmt sei, angebliche regionale Schwierigkeiten auszugleichen, als dazu, zwei multinationale Gesellschaften in die Lage zu versetzen, ein reizvolles Vorhaben zu verwirklichen.

2. Die *Kommission* führt aus, die Analyse der streitigen Beihilfen im Kontext der regionalen Entwicklung bilde den Kernpunkt des Rechtsstreits; sie verweist auf ihre an früherer Stelle vorgebrachten Darlegungen zur Beihilfeintensität und zu den wettbewerblichen Vorteilen.

3. *Ford* wirft der Klägerin vor, sie vergleiche die Investitionen des Newco-Vorhabens mit anderen Vorhaben, bei denen die technischen und wirtschaftlichen Umstände anders gelagert seien. Die Schätzung der Investitionskosten sei im übrigen zwischenzeitlich um etwa 268 Millionen ECU reduziert worden, so daß das Newco-Vorhaben auf der gleichen Linie liege wie andere gleichartige Investitionen.

Ford und *VW* zufolge fallen unter Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a lediglich Beihilfen, die zu Investitionen in einer benachteiligten Region geführt hätten (vgl. Urteil vom 17. September 1980 in der Rechtssache Philip Morris). Hätte sich aber die Beihilfe darauf beschränkt, die regionalen Schwierigkeiten auszugleichen, so hätte sie diese kausale Voraussetzung nicht erfüllt.

Zum Ermessensmißbrauch

1. Die *Klägerin* macht geltend, die Kommission habe sich eines Verfahrensmißbrauchs schuldig gemacht, indem sie der Entscheidung in dem nach Artikel 85 Absatz 3 eingeleiteten Verfahren vorgegriffen habe.

2. Die *Kommission* tritt diesem Vorwurf entgegen und verweist auf ihre Entgegnung auf die Rüge der Verletzung wesentlicher Formvorschriften.

3. Die *Portugiesische Republik* bemerkt, die Klägerin habe nicht dargetan, daß das eingesetzte Mittel — die Entgegennahme der Beihilfen — es gestatte, das genannte Ziel, nämlich die Genehmigung der Vereinbarung zwischen Ford und VW, zu erreichen, ohne daß das Freistellungsverfahren zuvor abgeschlossen worden sei.

F. A. Schockweiler
Berichterstatter