II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 2. April 1985

über ein Beihilfevorhaben der Bundesrepublik Deutschland zugunsten eines Herstellers von Polyamidgarnen in Neumünster

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(85/343/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz,

nach Einholung der Äußerungen der Beteiligten gemäß dem vorgenannten Artikel und gestützt auf diese Äußerungen,

in Erwägung nachstehender Gründe :

I

Mit Schreiben vom 5. November 1984 hatte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag ihre Absicht mitgeteilt, ein Polyamid-Filamentgarne und Polyamid-Spinnfaser- und Teppichgarne herstellendes Unternehmen in Neumünster finanziell zu unterstützen.

Die Beihilfe würde gemäß dem Investitionszulagengesetz vergeben und sich auf 4,5 Millionen DM belaufen, d. h. 10 % der gesamten von dem betreffenden Unternehmen durchzuführenden Investitionen.

Nach einer ersten Prüfung war die Kommission der Auffassung, daß die geplante Beihilfe nicht im Sinne des 1977 eingeführten und 1979, 1981 und 1983 verlängerten Beihilfekodexes der Kommission für Chemiefasern und -garne zur Umstrukturierung der hier relevanten Produktionsanlage beitragen würde, da die Förderung weder zu einem Kapazitätsabbau noch zu einer Umstellung von Chemiefasern und -garnen auf andere Erzeugnisse führen würde.

Da die geplante Investition eine bloße Modernisierung der Produktionsanlage betraf und in der Mitteilung vom 5. November 1984 die Bundesregierung selbst bemerkte, daß die Beihilfe zum Ersatz aus den 60er Jahren stammenden Anlagen gewährt werden sollte, war die Kommission außerdem der Ansicht, daß die Beihilfe auch nicht die Voraussetzungen des Gemeinschaftsrahmens für Beihilfen an die Textil-, Bekleidungs- und Chemiefaserindustrie von 1971 und 1977, denen zufolge nur Umstrukturierungsbemühungen förderungswürdig sind, erfüllen würde.

Schließlich war die Kommission der Auffassung, daß in einer Situation, in der die anderen Chemiefaser- und Chemiefasergarnhersteller der EG nach wie vor große Anstrengungen machten, um sich durch einen erheblichen Kapazitätsabbau an die derzeitige Marktlage anzupassen, die fragliche Beihilfe nicht zu einer Entwicklung beitrüge, die die damit verbundenen handelsverzerrenden Auswirkungen aus der Sicht der Gemeinschaft wieder ausgleichen würde, daß sie vielmehr durch Begünstigung des betreffenden Unternehmens in einem Sektor, in dem ein lebhafter Handel und ein scharfer Wettbewerb herrschen, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet und infolgedessen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar wäre.

Die Kommission war daher der Ansicht, daß die Beihilfe nicht die Voraussetzungen für die Anwendung einer der Ausnahmeregelungen nach Artikel 92 EWG-Vertrag erfüllte, und eröffnete das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz EWG-Vertrag.

Mit Schreiben vom 18. Dezember 1984 forderte sie die Bundesregierung zur Äußerung auf.

II

In ihren im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag mit Schreiben vom 13. Februar 1985 übermittelten Bemerkungen wies die Bundesregierung darauf hin, daß nur etwa 50 % der geplanten Investitionen Polyamid beträfen, während sich der Rest auf die Texturierung, auf Polyester, den Servicebereich, Verfahrenstechnik und die textile Anwendungstechnik beziehe. Sie erklärte außerdem, daß für Polyamid ein Kontinue-Verfahren eingeführt werde, das sich in nennenswerten Rationalisierungen niederschlagen würde, und die Kapazität nicht über 35 000 Tonnen — die derzeitige Produktionskapazität — ansteigen würde. Außerdem würde der Marktanteil des Unternehmens in Westeuropa unverändert bei 1,4 % liegen und die geplante Investition 1 210 Dauerarbeitsplätze erhalten und sichern.

Die Bundesregierung wies außerdem darauf hin, daß die Vergabe einer Beihilfe für reine Ersatzzwecke im Rahmen des normalen Verwaltungsverfahrens gemäß dem Investitionszulagengesetz ausgeschlossen wäre. Sie zog daraus den Schluß, daß die geplante Beihilfe mit dem Beihilfekodex für Chemiefasern und Chemiefasergarne übereinstimme.

In ihren Stellungnahmen im Rahmen des Verfahrens stimmten drei andere Mitgliedstaaten, eine Unternehmensvereinigung der einschlägigen Branche und vier einzelne Unternehmen den Schlußfolgerungen der Kommission zu und äußerten starke Bedenken gegenüber der geplanten Fördermaßnahme. Sie betonten, daß die Chemiefaserindustrie nach wie vor durch gravierende Überkapazitätsprobleme und niedrige Preise gekennzeichnet sei und die Beihilfe unter diesen Umständen geeignet wäre, den Wettbewerb in der Gemeinschaft insofern zu verfälschen, als dem beihilfebegünstigten Unternehmen ein ungerechter Vorteil zuteil würde.

III

Der Sektor Polyamid-Filamentgarn und Spinnfaser- und Teppichgarn ist durch ein hohes Handelsvolumen gekennzeichnet; 66 % der gesamten EG-Produktion werden innerhalb der Gemeinschaft verkauft. Das betreffende Unternehmen, das im Gegensatz zur Feststellung der Bundesregierung einen Marktanteil von 4,1 % in Polyamid-Filamentgarn und von 5,1 % in Spinnfaser- und Stapelgarn hat, beteiligt sich aktiv an diesem innergemeinschaftlichen Handel, indem es 69 % seiner Produktion dieser Erzeugnisse in die anderen Mitgliedstaaten liefert.

Bei Polyamidgarn gibt es in der EG erhebliche Überkapazitäten, da — trotz des jüngsten konjunkturellen Aufschwungs, der in erster Linie auf geringere Einfuhren aus den USA aufgrund des höheren Dollarkurses zurückzuführen ist und auch vor dem Hintergrund des sehr geringen Versandvolumens der Vorjahre zu sehen ist — die Produktionsanteile sich nach wie vor geographisch zugunsten der Dritten Welt verlagern und auch die allgemeine Umstellung von Polyamid auf Polyester andauert. Unter den Polyamidherstellern in der Gemeinschaft herrscht daher ein scharfer Wettbewerb; da die Preise sehr niedrig sind, ist die Polyamidproduktion für die meisten von ihnen ein Verlustgeschäft. Polyamide gehören zur Gruppe von Produkten, die Gegenstand der Industrievereinbarungen zum Abbau von Kapazitäten sind.

Wenn die Position eines Unternehmens im Vergleich zu seinen Mitbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel durch staatliche Finanzhilfen gestärkt wird, muß letzterer als durch diese Beihilfe beeinträchtigt angesehen werden. Im vorliegenden Fall ist die geplante Beihilfe, durch die die Investitionskosten gesenkt würden, für die das Unternehmen in Neumünster normalerweise aufkommen müßte, geeignet, durch Begünstigung des genannten Unternehmens im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag den Handel zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten zu verfälschen bzw. sie droht, ihn zu verfälschen. Nach Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag sind Beihilfen, die die dort genannten Merkmale aufweisen, grundsätzlich mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Die in Artikel 92 Absatz 2 EWG-Vertrag genannten Ausnahmen von der Unvereinbarkeit sind im vorliegenden Fall wegen der Art der geplanten Beihilfe nicht anwendbar, weil das Gesetz, das der Beihilfe zugrunde liegt, keines der dort genannten Ziele verfolgt.

Artikel 92 Absatz 3 EWG-Vertrag regelt, welche Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Diese Vereinbarkeit muß vom Gesichtspunkt der Gemeinschaft und nicht dem eines einzigen Mitgliedstaats festgestellt werden. Um das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, sind bei der Prüfung einer Beihilferegelung oder eines Einzelanwendungsfalles die in Artikel 92 Absatz 3 genannten Ausnahmen von der Unvereinbarkeit gemäß Artikel 92 Absatz 1 unter Berücksichtigung der Grundsätze des Artikels 3 Buchstabe f) EWG-Vertrag eng auszulegen.

Die Ausnahmeregelungen können insbesondere nur dann zur Anwendung kommen, wenn die Kommission die Überzeugung gewinnen konnte, daß ohne Beihilfen die Marktkräfte allein nicht ausreichen würden, das begünstigte Unternehmen zu einem Verhalten zu bewegen, das zur Erreichung eines der in den Ausnahmebestimmungen genannten Ziele beizutragen vermag.

Diese Ausnahmebestimmungen auf Fälle anzuwenden, in denen eine Beihilfe zur Verwirklichung jener Ziele nicht erforderlich ist, liefe darauf hinaus, daß Industriezweige oder Unternehmen in bestimmten

Mitgliedstaaten ungerechtfertigte Vorteile erlangen, indem ihre finanzielle Lage verbessert würde, und daß Beeinträchtigungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten und Verfälschungen des Wettbewerbs hingenommen würden, ohne daß dies in irgendeiner Weise durch das Gemeinschaftsinteresse im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 gerechtfertigt wäre.

Weder hat die Bundesregierung eine Rechtfertigung für die Inanspruchnahme einer der Ausnahmeregelungen nach Artikel 92 Absatz 3 EWG-Vertrag gegeben, noch hat die Kommission eine solche finden können.

Mit Chemiefasern und Chemiefasergarnen im allgemeinen und Polyamid-Filamentgarnen und Polyamid-Spinnfaser- und Teppichgarnen im besonderen wird in starkem Maße zwischen Mitgliedstaaten gehandelt, und der Wettbewerb ist bei diesen Erzeugnissen sehr scharf, hauptsächlich wegen der anhaltenden und unbestrittenen Überkapazitäten und der oben dargelegten niedrigen Preise.

Aus diesen Gründen sind synthetische Fasern und Garne und darunter auch Polyamide Gegenstand der von der Kommission 1977 eingeführten Chemiefaserregelung, die mit Schreiben vom 19. Juli 1977 den Mitgliedstaaten notifiziert wurde und im Bulletin der Europäischen Gemeinschaften (Kommission) vom Juli/August 1977 (Punkt 1.5.3) und vom November 1977 (Punkt 2.1.47) veröffentlicht wurde, und die 1979, 1981 und 1983 verlängert wurde.

In ihrem Schreiben vom 8. August 1983, mit dem sie das System der Beihilfekontrolle für weitere zwei Jahre bis zum 19. Juli 1985 verlängerte, wies die Kommission die Mitgliedstaaten darauf hin, daß sie zu den geplanten sektoralen, regionalen oder allgemeinen Beihilfen, die eine Erhöhung der Nettoproduktionskapazität der Unternehmen dieses Sektors bewirken, von vornherein eine ablehnende Stellungnahme abgeben werde. Sie erinnerte die Mitgliedstaaten außerdem daran, daß sie Vorschläge zur Beihilfegewährung zum Zwecke der Beschleunigung oder Erleichterung des Umstellungsprozesses von Chemiefasern auf andere Tätigkeiten oder die Umstrukturierung mit dem Ergebnis von Kapazitätsverringerungen weiterhin wohlwollend prüfen werde.

Beihilfen für den Chemiefasersektor müssen nicht nur den Voraussetzungen der Chemiefaserregelung, sondern auch den Richtlinien der Kommission für Beihilfen an die Textilindustrie aus den Jahren 1971 und 1977 entsprechen, wonach die Vergabe von Investitionsbeihilfen im Gegensatz zur bloßen Modernisierung der Produktionsanlagen an die Erreichung klarer Umstrukturierungsziele gebunden sein muß.

Die hier in Frage stehende Investition betrifft jedoch die Einführung eines Kontinue-Verfahrens anstelle des derzeit verwendeten „Schnellspinnverfahrens", das zwei getrennte Abschnitte umfaßt. Diese Kontinue-Technik hat vor einigen Jahren das alte Verfahren ersetzt und wird von den meisten Polyamidherstellern bereits verwendet. Somit stellt das betreffende Vorhaben nur eine gewöhnliche Modernisierung einer veralteten Anlage dar, um diese wettbewerbsfähig zu erhalten.

Es kann nicht als Umstrukturierungsmaßnahme bezeichnet werden und sollte deshalb mit eigenen Finanzmitteln des Unternehmens ohne Einsatz staatlicher Beihilfen durchgeführt werden.

Im übrigen war die Kommission von jeher grundsätzlich gegen Betriebsbeihilfen, weil sie der Auffassung ist, daß insbesondere im Textil-, Bekleidungs-, Chemiefaser- und -garnsektor Investitionen eines Unternehmens zur Erhaltung seiner Geschäftstätigkeit oder zur Beibehaltung seines Tätigkeitsniveaus ohne grundlegende Veränderungen nicht für eine Unterstützung in Frage kommen.

In ihren gemäß Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag gegebenen Erläuterungen des gewöhnlichen Verwaltungsverfahrens im Rahmen des Investitionszulagengesetzes zur Vermeidung von Beihilfen zugunsten von Ersatzinvestitionen hat die Bundesregierung keinen Nachweis dafür erbracht, daß Beihilfen für übliche Modernisierungen und Rationalisierungen und für Investitionen zur Anpassung an die heutigen technischen Normen, die seit Errichtung der zu ersetzenden Anlagen entwickelt wurden, vermieden werden können.

Bei der Prüfung des Investitionszulagengesetzes im Jahre 1979, nach dem die betreffende Beihilfe vergeben werden soll, forderte die Kommission die Bundesregierung zur Änderung der zur Förderung von Rationalisierungsinvestitionen aufgestellten Kriterien auf, um jegliche Gewährung von Betriebsbeihilfen zu unterbinden. 1981 wiederholte sie ihre Einwände gegen diese Kriterien, da diese nach wie vor nicht gewährleisten konnten, daß nur grundlegende Rationalisierungsinvestitionen und keine Ersatzinvestitionen beihilfefähig sind.

Außerdem bezog sich die Bundesregierung in ihrer Mitteilung vom 5. November 1984 ausdrücklich auf die geplanten Investitionen als Ersatzinvestitionen.

Zu der Feststellung der Bundesregierung, daß nur rund 50 % der geplanten Investitionen Polyamid betreffen, ist zu bemerken, daß die Fertigungsstufe „Texturieren" logischerweise nicht von der tatsächlichen Herstellung des Garns getrennt werden kann, da die meisten Garne erst nach dem Texturen, das in den meisten Unternehmen einen voll integrierten Produktionsabschnitt darstellt, auf dem Markt zur Verwendung für Textilien verkauft werden. Ebenso sind die geplanten Vorhaben im Servicebereich des betreffenden Untenehmens, in der Verfahrenstechnik und der textilen Anwendungstechnik Teil der üblichen Strategie der Hersteller von Chemiefasern und -garnen, um im Geschäft zu verbleiben, und sind notwendig, um die Wettbewerbsposition des Unternehmens auf dem Markt, insbesondere in Bereichen mit ständig und verhältnismäßig schnell wechselnden Produktionsmerkmalen wie bei Fasern und Garnen, zu erhalten.

Somit weisen die betreffenden Investitionsvorhaben keine besonderen Merkmale auf, die rechtfertigen würden, daß die Kommission die geplanten Beihilfen für diese Investitionen von den im Beihilfekodex für Chemiefasern und -garne aufgestellten Regeln, nach denen solche Beihilfen zu vermeiden sind, ausnimmt.

Auch die restliche für Polyester in Aussicht genommene Beihilfe kann nicht von den Regeln des Beihilfekodex ausgenommen werden, da auch Polyester unter diese Regelung fällt und die Bundesregierung nicht nachweisen konnte, daß die geplante Beihilfe für Polyester den im Beihilfekodex genannten Bedingungen entsprechen würde.

Die Bundesregierung machte in ihren Bemerkungen im Rahmen des Verfahrens geltend, daß die beabsichtigte Investition die derzeitige Produktionskapazität des Unternehmens, die nach ihren Aussagen bei 35 000 Tonnen liegt, nicht erhöhen würde. Das Unternehmen selbst erklärte jedoch u.a. für das von der Kommission im Jahre 1984 genehmigte Übereinkommen der Chemiefaser- und -garnhersteller, gemeinssm ihre Kapazitäten abzubauen, mehrfach und zuletzt im Dezember 1984, eine Gesamtproduktionskapazität von 28 500 Tonnen zu haben. Nur dieser Unterschied von 6 500 Tonnen, der eine Kapazitätserhöhung durch das betreffende Investitionsvorhaben bedeuten würde, könnte erklären, wieso das Unternehmen durch Einführung des Kontinue-Verfahrens angeblich seine Produktivität rationalisieren und verbessern kann, während es gleichzeitig seine zur Zeit 1 210 ständigen Arbeitsplätze beibehält und sichert.

Die Bundesregierung verweist auf den Marktanteil von 1,4 % des in Rede stehenden Unternehmens. Diese Zahl wurde jedoch auf der Grundlage der gesamten Chemiefaser- und -garnproduktion in Westeuropa errechnet, berücksichtigt sämtliche Chemie- und Zelluloseerzeugnisse für die Verwendung in Textilien und anderweitigen Erzeugnissen und ist deshalb irreführend.

Auf dem Sektor der Polyamid-Filamentgarne und Spinnfaser- und Teppichgarne liegt der Anteil des Unternehmens an der gesamten EG-Produktion bei 4,1 % bzw. 5,1 %. Demnach ist die negative Auswirkung, die eine Beihilfe zugunsten dieser Erzeugnisse auf den Handel haben würde, viel größer als behauptet wird.

Schließlich ist das Unternehmen Tochter eines namhaften Konzerns in Deutschland mit vielfältigen Interessen in zahlreichen Bereichen, der teilweise in öffentlichem Besitz und dessen Kapitalkraft beträchtlich ist, so daß die Marktkräfte an sich genügen, um ohne staatliche Maßnahmen eine normale Entwicklung und die geplante Investition sicherzustellen.

In Anbetracht des Vorstehenden und zu den Ausnahmebestimmungen in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EWG-Vertrag zugunsten von Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftstätigkeiten ist zu bemerken, daß das Beihilfevorhaben, dadurch daß die Modernisierungs- und Rationalisierungskosten des betreffenden Unternehmens künstlich gesenkt würden, die Wettbewerbsstellung anderer Hersteller in der EG schwächen und somit eine weitere Verringerung der Kapazitätsauslastung und Preissenkungen zum Nachteil von Herstellern bewirken würde, die bisher dank Umstrukturierung, Verbesserung von Produktion und Qualität aus eigener Kraft überleben konnten und nun möglicherweise aus dem Markt gedrängt würden. Mithin läßt sich nicht sagen, daß das Beihilfevorhaben, das das betreffende Unternehmen begünstigen soll, dessen Marktstellung nicht mehr nur durch seine eigene Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit und Finanzkraft bestimmt würde, „die Entwicklung fördert" oder zu einer Entwicklung beiträgt, die vom Standpunkt der Gemeinschaft geeignet wäre, den handelsverzerrenden Wirkungen der Beihilfe entgegenzuwirken.

Zu den Ausnahmebestimmungen in Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) EWG-Vertrag über die Beihilfen zur Förderung der Entwicklung von bestimmten Gebieten ist festzustellen, daß im Raum Neumünster weder die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist noch eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, so daß eine Ausnahme im Sinne von Buchstabe a) gerechtfertigt wäre. Außerdem müssen die sektoralen Auswirkungen von Regionalbeihilfen auf die betreffende Industrie in diesem Fall selbst für die am schlechtesten gestellten Gebiete — zu denen Neumünster nicht einmal gehört — geprüft werden, weshalb die Kommission ihre Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Lage im Rahmen des Gemeinschaftsinteresses vornehmen muß, welches in diesem Sektor die Reduzierung von Kapazitäten ist. In der Lage, in der sich die betreffende Industrie gegenwärtig und voraussichtlich auf absehbare Zeit befinden wird, dient das beihilfebegünstigte Investitionsvorhaben nicht zur Umstrukturierung des Produktionsbetriebs ; folglich dürfte es diesen wohl kaum finanziell und wirtschaftlich rentabel machen und auch die gegenwärtig vorhandenen Arbeitsplätze nicht sichern.

Deshalb würde das Beihilfevorhaben die wirtschaftliche Entwicklung des Raums Neumünster nicht im Sinne des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) fördern, da es dem betreffenden Gebiet keine nachhaltige Einkommenssteigerung oder Verringerung der Arbeitslosigkeit bringen, sondern voraussichtlich den Wettbewerb im innergemeinschaftlichen Handel verfälschen würde, ohne die erforderliche Gegenleistung als Beitrag zur Regionalentwicklung zu bewirken.

Hinsichtlich der Ausnahmebestimmungen in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) EWG-Vertrag weist das fragliche Vorhaben offensichtlich nicht die Merkmale eines Vorhabens von gemeinsamem europäischen Interesse oder eines Vorhabens zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben der

Bundesrepublik Deutschland auf. Diese hat zwar mit sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen, doch sind sie dort nicht am gravierendsten in der Gemeinschaft. In dieser Situation besteht die Gefahr einer Eskalation staatlicher Beihilfen ganz unmittelbar. Bei jeder staatlichen Beihilfe ist das Risiko vorhanden, daß sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

Somit erfüllt das betreffende Beihilfevorhaben nicht die Voraussetzungen für die Anwendung einer der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absätze 2 und 3 EWG-Vertrag —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Bundesrepublik Deutschland sieht davon ab, in Ausführung ihres mit Schreiben vom 5. November 1984 bei der Kommission angemeldeten und im Laufe des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag mit Schreiben vom 13. Februar 1985 ergänzten Vorhabens an einen Produktionsbetrieb von Polyamidgarnen in Neumünster eine Beihilfe von 4,5 Millionen DM zu vergeben.

Artikel 2

Die Bundesrepublik Deutschland unterrichtet die Kommission binnen zwei Monaten nach der Bekanntgabe dieser Entscheidung von den Maßnahmen, die sie getroffen hat, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 2. April 1985

Für die Kommission

Peter SUTHERLAND

Mitglied der Kommission