insbesondere die konkurrierenden Unternehmen und die Berufsverbände. Es handelt sich mit anderen Worten um eine unbestimmte Vielzahl von Adressaten.

Artikel 93 Absatz 2 verlangt daher keine individuelle Fristsetzung für die einzelnen Beteiligten. Er verpflichtet die Kommission lediglich dazu, dafür Sorge zu tragen, daß alle potentiell Betroffenen unterrichtet werden und Gelegenheit erhalten, ihren Standpunkt geltend zu machen. Die Veröffentlichung einer Mitteilung im Amtsblatt ist demnach ein angemessenes Mittel zur Unterrichtung aller Beteiligten über die Einleitung eines Verfahrens.

3. Der EWG-Vertrag umfaßt staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen „gleich welcher Art". Daher geht es nicht an, eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Beihilfen in der Form von Darlehen und Beihilfen in der Form von Kapitalbeteiligungen an Unternehmen zu treffen. Beide Arten von Beihilfen fallen unter das Verbot des Artikels 92, wenn dessen Tatbestand erfüllt ist.

Die Gewährung von Beihilfen, insbesondere in der Form der Übernahme von Beteiligungen durch den Staat oder öffentlich-rechtliche Körperschaften, kann nicht ohne weiteres als vertragswidrig angesehen werden. Unabhängig davon, in welcher Form die Beihilfen gewährt werden, hat die Kommission daher zu prüfen, ob die betreffenden Beihilfen gegen Artikel 92 Absatz 1 verstoßen. Bejaht sie dies, so hat sie sich ein Urteil über eine eventuelle Freistellung nach Artikel 92 Absatz 3 zu bilden und ihre Entscheidung hierüber entsprechend zu begründen.

In der Rechtssache 323/82

SA INTERMILLS, mit Sitz in Andenne (Belgien), Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Léon Goffin, Jean-Marie de Backer und Jean-Louis Lodomez, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II, Luxemburg,

Klägerin,

und

SA INTERMILLS-INDUSTRIE ANDENNE, mit Sitz in Andenne,

SA INTERMILLS-INDUSTRIE PONT-DE-WARCHE, mit Sitz in Malmédy,

SA INTERMILLS-INDUSTRIE STEINBACH, mit Sitz in Malmédy,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Goffin, de Backer und Lodomez, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt Arendt,

Streithelferinnen,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch das Mitglied ihres juristischen Dienstes Marie-José Jonczy als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Manfred Beschel, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der Entscheidung 82/670 der Kommission vom 22. Juli 1982 über die Beihilfen der belgischen Regierung zugunsten eines Unternehmens des Papiersektors

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco, O. Due und C. Kakouris, der Richter P. Pescatore, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling und K. Bahlmann,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Beteiligten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt

Die Firma Intermills, ein belgisches Unternehmen des Papiersektors mit Sitz in Andenne, betrieb bis zum März 1980 vier Fabriken in der Region Wallonien, nämlich in Pont-de-Warche und Steinbach im Raum Malmédy und in Saint-Servais und Andenne im Raum Namur.

Mit Fernschreiben vom 23. Juli 1980 teilte die Kommission der belgischen Regierung mit, ihre Dienststellen hätten erfahren, daß die belgische Regierung und insbesondere bestimmte dezentralisierte Organe in Kürze über eine Unterstüt-

zung der Firma Intermills zu entscheiden hätten, die die Gewährung staatlicher Beihilfen einschließen solle. Die Kommission wies die belgische Regierung daher auf ihre Verpflichtungen aus Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag hin, wonach die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung von Beihilfen rechtzeitig zu unterrichten ist und wonach die Mitgliedstaaten die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen dürfen, bevor die Kommission über deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt hat entscheiden können. Die belgische Regierung wurde aufgefordert, der Kommission innerhalb von zwei Wochen Auskünfte über die geplante Beihilfe zu erteilen.

Am 6. Februar 1981 übermittelte die Ständige Vertretung Belgiens der Kommission eine kurze Note der wallonischen Regionalregierung über die am 17. Juli und am 24. September 1980 beschlossenen Maßnahmen zugunsten der Firma Intermills.

Mit Schreiben vom 10. März 1981 teilte die Kommission der belgischen Regierung folgendes mit: Die belgische Regierung habe gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 93 Absatz 3 betreffend die Notifizierung von Planungen über die Einführung von Beihilfen verstoßen. Die Kommission habe beschlossen, hinsichtlich der fraglichen Beihilfen das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 zu eröffnen. Aufgrund der ihr vorliegenden Informationen sei die Kommission zu der Ansicht gelangt, daß die von der belgischen Regierung gewährte Beihilfe geeignet sei, die Bedingungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten mit Druck- und Schreibpapier, insbesondere wegen der schwierigen Lage auf dem Markt für dieses Erzeugnis in der Gemeinschaft, in einer Weise zu verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe. Die Angaben in der Notifizierung über die Gegenleistung des Unternehmens, die der Kommission die Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt ermöglichen sollten, seien völlig unzureichend. Die noch nicht gewährten Beihilfen dürften vor Erlaß der abschließenden Entscheidung der Kommission nicht ausgezahlt werden.

Schließlich setzte die Kommission der belgischen Regierung gemäß Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag eine Äußerungsfrist von einem Monat.

Nach derselben Vorschrift setzte die Kommission am 11. März 1981 den anderen Mitgliedstaaten ebenfalls eine Äußerungsfrist von einem Monat.

In einer Mitteilung im Amtsblatt vom 20. März 1981 (ABl. C 61, S. 3) stellte die Kommission fest, daß die Beihilfe, die in Belgien für ein Unternehmen des Papiersektors gewährt werde, das sechs Betriebe in Belgien besitze und hauptsächlich Druck- und Schreibpapier herstelle, geeignet sei, die Bedingungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise zu verändern [1], und daß diese Beihilfe unter Mißachtung des Verfahrens der vorherigen Notifizierung an die Kommission in Kraft gesetzt worden sei. Gemäß Artikel 93 Absatz 2 Satz 1 wurde allen Beteiligten mit Ausnahme der Mitgliedstaaten eine Frist zur Äußerung über diese Beihilfe gesetzt.

Nachdem die Kommission die belgische Regierung am 22. Juni 1981 angemahnt hatte, übermittelte ihr diese am 4. August 1981 die Stellungnahme der Regierung der Region Wallonien zu den der Firma Intermills gegenüber getroffenen Maßnahmen.

Diese Maßnahmen umfaßten zum einen die Billigung eines Umstrukturierungs-

1 — *Anmerkung des Übersetzers:* Zu den Abweichungen zwischen der deutschen und der französischen Fassung, die hier zugrunde gelegt wird, vgl. die Anmerkung zu Randnummer 21 der Entscheidungsgründe.

plans und zum anderen die Festsetzung des finanziellen Beitrags zur Verwirklichung dieses Plans.

a) Der Umstrukturierungsplan sah insbesondere folgende Maßnahmen vor:

— die Verringerung der Gesamtproduktion der Fabriken von 121 000 auf 83 000 t,

— die schrittweise Aufgabe der Produktion von Massenpapier und die zu einer Steigerung des Mehrwerts führende Ausrichtung auf die Produktion von Spezialpapieren,

— die Schließung des Betriebs in Saint-Servais (und des in der Region Flandern gelegenen, von einem anderen Unternehmen der Unternehmensgruppe abhängigen Werks Huizingen),

— die Fortführung der drei von einer finnischen Expertengruppe für leistungsfähig befundenen Betriebe,

— die Gründung dreier selbständiger Betriebsgesellschaften an den drei beibehaltenen Standorten Pont-de-Warche, Steinbach und Andenne,

— die Umwandlung der SA Intermills in eine Immobiliengesellschaft.

b) Der finanzielle Beitrag der Region Wallonien umfaßte:

— die Übernahme einer Beteiligung in Höhe von insgesamt 850 Millionen BFR bei der Gründung der drei selbständigen Betriebsgesellschaften,

— die Gewährung eines zinsvergünstigten Darlehens in Höhe von 1 076 Millionen BFR zur Finanzierung eines von den drei Betriebsgesellschaften durchzuführenden Investitionsprogramms in Höhe von 1 314 Millionen BFR,

— die Übernahme einer Beteiligung am Kapital der Firma Intermills in Höhe von 1 500 Millionen BFR und einen Vorschuß in Höhe von 160 Millionen BFR, beide zu dem Zweck, die Umwandlung der Firma Intermills und die industrielle Neuentfaltung der drei neuen Gesellschaften zu ermöglichen.

Am 22. Juli 1982 erließ die Kommission die Entscheidung 82/670 über die Beihilfen der belgischen Regierung zugunsten eines Unternehmens des Papiersektors (ABl. L 280, S. 30).

Nach Artikel 1 der Entscheidung werden die von der belgischen Regierung in der Form eines zinsvergünstigten Kredits und rückzahlbarer Vorschüsse gewährten Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen. Dagegen sind danach die Beihilfen in der Form einer Beteiligung der belgischen Regierung im Sinne von Artikel 92 EWG-Vertrag unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt.

In Artikel 2 der Entscheidung wird das Königreich Belgien verpflichtet, die Kommission innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der Entscheidung von den Maßnahmen zu unterrichten, die es getroffen hat, um zu verhindern, daß die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfen sich weiterhin wettbewerbsverzerrend auswirken.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Beteiligten

Die Firma Intermills hat am 17. Dezember 1982 Klage auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 22. Juli 1982 erhoben.

Durch Beschluß vom 22. Juni 1983 hat der Gerichtshof die Firmen Intermills-Industrie Andenne, Intermills-Industrie Pont-de-Warche und Intermills-Industrie Steinbach als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

Die *Klägerin* beantragt,

— die Entscheidung 82/670 der Kommission vom 22. Juli 1982 aufzuheben,

— ihr jedenfalls formell zu bestätigen, daß die Kommission weder von ihr noch von den Streithelferinnen die Rückzahlung der in der Form einer Kapitalbeteiligung gewährten Beihilfe verlangen wird,

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Streithelferinnen* beantragen,

— die Entscheidung 82/670 der Kommission wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften und Verstoßes gegen den EWG-Vertrag und bei seiner Durchführung anzuwendende Rechtsnormen aufzuheben,

— ihnen jedenfalls formell zu bestätigen, daß die Kommission in keiner Weise darauf hinzuwirken beabsichtigt, daß sie zur Rückzahlung der Beteiligung der Region Wallonien an ihrem Kapital verpflichtet werden,

— der Kommission die Kosten der Streithilfe aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen,

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen,

— die Anträge auf Zulassung als Streithelferinnen abzuweisen,

— den Streithelferinnen ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts im Rahmen der Vorbereitung der mündlichen Verhandlung den Berichterstatter und den Generalanwalt beauftragt, vor Eröffnung der mündlichen Verhandlung eine Besprechung mit den Beteiligten abzuhalten. Diese Besprechung fand am 2. April 1984 statt; sie diente im wesentlichen dazu, Klarheit über die neue Struktur der Intermills-Gruppe und über die Beziehungen innerhalb dieser Gruppe sowie über die Art, die wirtschaftliche Rechtfertigung, die Modalitäten und den Verwendungszweck der streitigen Beihilfen zu erlangen.

Die Beteiligten sind aufgefordert worden, ihre Ausführungen in der mündlichen Verhandlung auf diese Fragen sowie auf die Absichten der Kommission hinsichtlich einer eventuellen Umwandlung der Kapitalbeteiligungen zu konzentrieren.

III — Vorbringen der Beteiligten im schriftlichen Verfahren

A — Zur Zulässigkeit

Die *Kommission* bestreitet nicht, daß die Empfänger der staatlichen Beihilfen durch die angefochtene Entscheidung unmittelbar und individuell im Sinne von Artikel 173 EWG-Vertrag betroffen sind, obwohl die Entscheidung an das Königreich Belgien gerichtet ist; die Klage sei auch fristgerecht erhoben worden.

B — Zur Begründetheit

Die *Klägerin* bringt gegen die angefochtene Entscheidung eine Reihe von Klagegründen formeller und materieller Art vor, mit denen sie im einzelnen die Verletzung wesentlicher Formvorschriften und des Artikels 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie das Fehlen einer Begründung und die Verletzung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag rügt.

Die *Streithelferinnen* erheben überwiegend dieselben Rügen und beanstanden darüber hinaus einen Verstoß gegen Artikel 222 EWG-Vertrag.

Die *Kommission* vertritt die Ansicht, alle gegen die angefochtene Entscheidung vorgebrachten Angriffsmittel seien unbegründet.

Verletzung der wesentlichen Formvorschrift des Artikels 93 Absatz 2 EWG-Vertrag

Die *Klägerin* und die *Streithelferinnen* rügen, daß die Kommission ihnen vor Erlaß der Entscheidung über die Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unter Verstoß gegen Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag keine Frist zur Äußerung gesetzt habe.

Es handele sich dabei um eine wesentliche Förmlichkeit, deren Nichtbeachtung die angefochtene Entscheidung rechtswidrig mache.

Die Mitteilung im Amtsblatt vom 20. März 1981 sei keine Fristsetzung im Sinne von Artikel 93 Absatz 2; eine solche könne nur dadurch erfolgen, daß den Beteiligten individuell ein Schriftstück zugesandt oder zugestellt und den Adressaten gegenüber eine Bekanntgabe im Sinne von Artikel 191 EWG-Vertrag bewirkt werde. Es bedürfe einer ausdrücklichen und namentlichen Fristsetzung. Es sei durchaus möglich, an ein eindeutig bestimmbares Unternehmen eine individuelle Mitteilung zu richten.

Die von der Kommission geäußerte Ansicht, daß nach Artikel 93 EWG-Vertrag nur die Mitgliedstaaten ihre Gesprächspartner seien, werde schon durch den Wortlaut der Vorschrift sowie durch die Auslegung widerlegt, die sie in der Lehre und der Rechtsprechung sowie gerade in der Praxis der Kommission erfahren habe. Unter den „Beteiligten" seien nicht nur die anderen Mitgliedstaaten zu verstehen, sondern auch das Unternehmen, das die Beihilfe erhalte, seine Konkurrenten, seine Beschäftigten und alle Personen, die ein schutzwürdiges Interesse an der Gewährung oder an der Streichung der Beihilfe hätten.

Die *Streithelferinnen* tragen vor, die in Artikel 93 Absatz 2 enthaltene Verpflichtung sei nur eine Ausprägung des vom Gerichtshof anerkannten allgemeinen Grundsatzes, daß jede Behörde dem Betroffenen Gelegenheit zur Geltendmachung seines Standpunkts geben müsse, wenn sie eine Maßnahme erlasse, durch die individuellen Belange in schwerwiegender Weise beeinträchtigt werden könnten. Dieser Grundsatz entspreche den Erfordernissen einer sachgerechten Rechtspflege und einer ordnungsgemäßen Verwaltung.

Die *Kommission* entgegnet, was die Klägerin und die Streithelferinnen verlangten, ergebe sich keineswegs aus Artikel 93 Absatz 2. Diese Vorschrift unterscheide in keiner Weise zwischen den verschiedenen bei der Gewährung einer staatlichen Beihilfe beteiligten Personen, zu denen nicht nur die Mitgliedstaaten und die Beihilfeempfänger, sondern auch die Konkurrenten der begünstigten Unternehmen oder sogar Berufsverbände gehörten.

Sie könne nicht allen potentiellen Beteiligten individuell eine Frist zur Äußerung setzen; die Veröffentlichung einer Mitteilung im Amtsblatt biete allein die Gewähr dafür, daß sich alle Gruppen von Beteiligten einschließlich der Beihilfeempfänger äußern könnten.

In vielen Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 sei es unmöglich, allen Beihilfeempfängern namentlich eine Frist zur Äußerung zu setzen, insbesondere wenn es sich um Beihilfevorhaben handele, durch die eine Vielzahl von Wirtschaftsteilnehmern begünstigt werden könnten,

die für sie und sogar für die Mitgliedstaaten nicht von vornherein bestimmbar seien. Es bestehe kein Grund, den Fall, daß ein einziges Unternehmen die Beihilfe erhalte, anders als die Fälle zu behandeln, in denen, um nur von dieser Gruppe von Beteiligten zu sprechen, eine Vielzahl nicht bestimmbarer Beihilfeempfänger vorhanden sei.

Verstoß gegen Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag und gegen die Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung

Die *Klägerin* macht geltend, die Kommission habe in ihrer Mitteilung im Amtsblatt vom 20. März 1981, also in der ersten Maßnahme mit Entscheidungscharakter, festgestellt, daß die streitige Beihilfe „geeignet [ist], die Bedingungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise zu verändern", daß nach dem Ergebnis einer ersten Prüfung die Voraussetzungen des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c zum Teil nicht erfüllt seien und daß sie einstweilen keine Ausnahme für die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe bewilligen könne. Nach Artikel 93 Absatz 2 dürfe die Kommission eine solche Feststellung aber erst treffen, nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt habe; überdies verlangten die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Verwaltung, daß die Kommission einer noch zu erlassenden Entscheidung nicht, und vor allem nicht öffentlich, vorgreife.

Sowohl Artikel 93 Absatz 2 als auch die Beachtung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, die zu den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Verwaltung gehöre, hätten verlangt, daß die Kommission sich anders ausdrücke, indem sie nämlich keine Feststellung getroffen, sondern lediglich ihre dahin gehende Absicht geäußert hätte; die Kommission habe somit ihre Befugnisse überschritten.

Im übrigen sei die Feststellung, daß die Beihilfe unter Mißachtung des Verfahrens der vorherigen Notifizierung an die Kommission in Kraft gesetzt worden sei, völlig überflüssig, da nur der Mitgliedstaat, dem die Notifizierungspflicht oblegen habe, hierzu Stellung nehmen könne.

Die *Kommission* vertritt die Ansicht, die Klägerin verwechsle die Rechtmäßigkeit einer Beihilfe mit der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt.

Sie wäre berechtigt gewesen, die Beihilfe für rechtswidrig zu erklären, weil sie unter Verstoß gegen Artikel 93 Absatz 3 gewährt worden sei; sie habe aber lediglich festgestellt, daß die Beihilfe in Kraft gesetzt worden sei, ohne daß das Verfahren der vorherigen Notifizierung eingehalten worden wäre.

Zur Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt habe sie lediglich festgestellt, daß die Voraussetzungen des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c nach dem Ergebnis einer ersten Prüfung zum Teil nicht erfüllt seien und daß sie daher einstweilen, solange sie keine Gewißheit über eine die Gewährung der Beihilfe rechtfertigende Gegenleistung des begünstigten Unternehmens habe, keine Ausnahme von dem Grundsatz bewilligen könne, daß staatliche Beihilfen, die den Tatbestand des Artikels 92 Absatz 1 erfüllten, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar seien.

Die Kommission sei berechtigt und verpflichtet, so vorzugehen, wie sie es im vorliegenden Fall getan habe.

Was das Fehlen einer vorherigen Notifizierung angehe, so sei Artikel 93 Absatz 3 grundsätzlich insofern unmittelbar anwendbar, als er verfahrensmäßige Voraussetzungen aufstelle, deren Vorliegen das nationale Gericht beurteilen könne; es sei daher von wesentlicher Bedeutung, daß bestimmte Beteiligte über die Verlet-

zung dieser Vorschrift unterrichtet würden, damit sie eventuell ihr Recht vor den nationalen Gerichten geltend machen könnten.

Verstoß gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention

Die *Klägerin* und die *Streithelferinnen* tragen vor, die angefochtene Entscheidung verpflichte den belgischen Staat, Maßnahmen zu treffen, um zu verhindern, daß die streitigen Beihilfen „sich weiterhin wettbewerbsverzerrend auswirken". Diese Maßnahmen müßten logischerweise zur Rückzahlung der Beteiligung der wallonischen Regionalregierung am Kapital der Klägerin und der Streithelferinnen führen. Jedenfalls habe die Kommission unbestreitbar über eine Frage entschieden, die den zivilrechtlichen Anspruch der Klägerin und der Streithelferinnen auf das zusätzliche Gesellschaftsvermögen berühre, über das sie nunmehr infolge der Beihilfegewährung verfügten. Nach Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sei, müßten Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche einem unabhängigen und unparteiischen Gericht unterbreitet werden können, das sowohl über die Tatsachen als auch über die Rechtsfragen zu befinden befugt sei.

Die Kommission könne nicht als Gericht angesehen werden, und der einzige ihnen offenstehende Rechtsbehelf, die Klage nach Artikel 173 EWG-Vertrag, gestatte dem Gerichtshof lediglich eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit; er sei daher kein Gericht, das zu uneingeschränkter Rechtsprechung befugt sei.

Die *Kommission* macht geltend, wenn sie das Königreich Belgien hätte verpflichten wollen, sich die rechtswidrig gewährte und als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar angesehene Beihilfe zurückzahlen zu lassen, wäre Artikel 2 der angefochtenen Entscheidung anders gefaßt worden.

Da es sich um staatliche Beihilfen handele, habe sie mit der angefochtenen Entscheidung lediglich den EWG-Vertrag angewandt, ohne ihre Befugnisse aus Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag zu überschreiten.

Unzulänglichkeit der Begründung und Verstoß gegen Artikel 190 EWG-Vertrag

Die *Klägerin* und die *Streithelferinnen* erblicken einen Widerspruch und damit einen Mangel der Begründung der angefochtenen Entscheidung in dem Umstand, daß in der Entscheidung einerseits festgestellt wird, die in der Form zinsvergünstigter Kredite und rückzahlbarer Vorschüsse gewährten Beihilfen seien an eine Umstrukturierungsaktion gebunden, die dem Gemeinschaftsinteresse entspreche, daß es dort aber andererseits heiße, daß die Beihilfe in Form einer Beteiligung am Kapital der begünstigten Unternehmen nicht unmittelbar an die Umstrukturierung gebunden sei. Mit den von der Kommission zutreffend für rechtmäßig erklärten Beihilfen werde aber genau dasselbe wie mit der von ihr beanstandeten Beihilfe bezweckt, nämlich die Durchführung der komplexen, unteilbaren Gesamtheit der Umstrukturierungsmaßnahmen.

Entgegen der Ansicht der Kommission betreffe die Beteiligung in Höhe von 2,35 Milliarden BFR nicht ein einziges Unternehmen, sondern sei auf mehrere Einrichtungen verteilt worden, die rechtlich selbständig seien und jedes für sich ein Unternehmen im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes darstellten. Die Beteiligung der öffentlichen Stellen am Kapital der Klägerin habe sich nicht auf 2,35 Milliarden, sondern nur auf 1,5 Milliarden BFR belaufen; bei der Differenz zwischen beiden Beträgen handele es sich um die Beiträge der Region

Wallonien zur Kapitalbildung der Streithelferinnen, die als Unternehmen neu gegründet worden seien.

Die einzige vom Gerichtshof zu entscheidende Frage laute, ob die Beteiligung am Kapital der Unternehmen der Klägerin und der Streithelferinnen ebenso wie die anderen Beihilfen an die Umstrukturierungsaktion „gebunden" sei. Die Gründung der Streithelferinnen sei einer der Ecksteine des Umstrukturierungsplans; ihre Finanzierung sei somit notwendiger Bestandteil dieses Plans. Überdies könne man, wenn die Gesamtheit der Beihilfen für die Klägerin es dieser ermöglicht habe, die aus der schlechten Ertragslage der unrentablen Produktionseinheiten resultierenden Verluste zu verkraften, nicht zwischen der Verwendung der durch die Kapitalerhöhung gewonnenen und der ihr in Form von Krediten zugeflossenen Mittel unterscheiden.

Ohne eine Verlustübernahme wäre der Umstrukturierungsplan ernsthaft in Frage gestellt gewesen.

Die Kommission räume selbst ein, daß die mit 289 Millionen BFR veranschlagten Entlassungskosten Bestandteil des Umstrukturierungsplans seien. Diese Entlassungsentschädigungen seien unterschiedslos mit den durch die Beteiligung und den durch die rückzahlbaren Vorschüsse erlangten Mitteln bezahlt worden.

Die *Kommission* bestreitet, daß die Beteiligung der öffentlichen Hand am Kapital der Klägerin und der Streithelferinnen Bestandteil der Umstrukturierungsaktion sei. Bei einem Unternehmen, das seit 1977 ständig mit Verlusten in Höhe von durchschnittlich 350 Millionen BFR pro Jahr, von denen etwa 300 Millionen BFR auf die Kapitalbeschaffungskosten entfielen, arbeite und dessen Kapital und Reserven sich auf 1,25 Milliarden BFR beliefen, könne man nicht umhin, eine Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand in Höhe von 2,35 Milliarden BFR als Aktion zur Befreiung des Unternehmens aus einer schwierigen Finanzlage anzusehen; das entscheidende Problem der hohen Kapitalkosten des Unternehmens werde auf diese Weise durch den Zufluß neuen Kapitals gelöst, für das das Unternehmen nicht einmal die Beschaffungskosten zu tragen habe. Die so gewährte Beihilfe verringere die fixen Kosten des Unternehmens und bewirke noch immer, unabhängig von Umstrukturierungsaktionen, Verzerrungen im Wettbewerb mit den Konkurrenten in der Gemeinschaft.

Nur die Kosten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den durch die Umstrukturierungsaktion bedingten Entlassungen stünden, könnten Bestandteil dieser Maßnahme sein und ergänzend zu den Umstrukturierungskosten im eigentliche Sinn hinzukommen, für die die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehenen Beihilfen gewährt worden seien. Der Kommission seien die tatsächlichen Kosten dieser Entlassungen nicht bekannt; sie könnten sich jedenfalls nicht auf 2,35 Milliarden BFR belaufen.

Die Erfahrung zeige, daß Kapitaleinlagen der öffentlichen Hand in den allermeisten Fällen im Rahmen finanzieller Umstrukturierungen aufgebracht würden, die durch Schwierigkeiten der Unternehmen erforderlich würden. Im vorliegenden Fall wäre das Unternehmen ohne das Eingreifen öffentlicher Stellen untergegangen; es handele sich also um eine Sanierungsaktion. Wenn die Kapitalbeteiligung die Nettoaktiva des Unternehmens übersteige und seine Verluste sowie die daraus resultierende Verschuldung so hoch seien, daß in einem angemessenen Zeitraum kein normaler Ertrag des investierten Kapitals erwartet werden könne, sei das Unternehmen nicht in der Lage, sich auf dem nicht subventionier-

ten Kapitalmarkt die Mittel zu beschaffen, die es, insbesondere wegen der voraussichtlichen Entwicklung seines Cashflow, für die Durchführung eines unbedingt erforderlich gewordenen Investitionsprogramms benötigt habe. Angesichts dieser Sachlage gehe es der öffentlichen Hand offensichtlich nicht um die Verbesserung der Rendite, sondern im wesentlichen um die Sanierung des Unternehmens. In einem einheitlichen Markt bedeute aber jede Beihilfe zur Sanierung eines Unternehmens, insbesondere in einem in Schwierigkeiten befindlichen Sektor, tatsächlich eine Ausfuhr der Arbeitslosigkeit.

Wenn die fragliche Beihilfe statt in der Form einer Kapitalbeteiligung in der Form einer Bürgschaft oder eines Darlehens zu marktüblichen Zinsen gewährt worden wäre, hätte sie die Kommission vielleicht gemäß ihrer allgemeinen Politik hinsichtlich der Gewährung von Notstandsbeihilfen als Bestandteil des Umstrukturierungsplans akzeptieren können. Eine Kapitalbeteiligung verschaffe dem Unternehmen jedoch einen weitaus größeren Vorteil; sie sei im vorliegenden Fall nicht durch die angebotene Gegenleistung gerechtfertigt. Die Kommission habe demgemäß nicht die Rückzahlung der Beihilfe, sondern lediglich die Beseitigung ihrer künftigen Wirkungen verlangt.

Die Gründung von Tochtergesellschaften sei keine Verbesserung der Industriestruktur; allenfalls handele es sich um eine Verbesserung der Finanzstruktur, die durch die Beihilfe, nicht aber mit Hilfe der Umstrukturierungsaktion selbst bewirkt werde. Die Gründung neuer Gesellschaften, deren Zweck die Fortsetzung der Tätigkeit eines in Schwierigkeiten geratenen Unternehmens sei, sei nur ein juristischer Kunstgriff; wirtschaftlich ändere sie nichts, da es sich insofern noch immer um dasselbe Unternehmen und um die Wirtschaftstätigkeit einer einzigen Unternehmensgruppe handele. In diesem Sinne beziehe sich die angefochtene Entscheidung nur auf ein einziges Unternehmen.

Verstoß gegen die Artikel 92 Absatz 1 und 190 EWG-Vertrag, Unzulänglichkeit der Begründung und unzutreffende Würdigung des Sachverhalts

Die *Klägerin* vertritt die Ansicht, die Behauptung der Kommission, die Beihilfe der belgischen Regierung sei geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, sei weder formell noch in der Sache begründet. Eine Beeinflussung des innergemeinschaftlichen Handels durch eine Beihilfe könne nur angenommen werden, wenn die Beihilfe die Position eines Unternehmens gegenüber seinen Konkurrenten stärke und es dadurch in erhöhtem Maße dazu befähige, sich am Handel zu beteiligen. Die streitige Beihilfe sei aber aufgrund des Umstrukturierungsplans gewährt worden, der im Gegenteil eine Reduzierung der Produktionskapazität und damit des Handels vorgesehen habe.

Zwar habe die Beteiligung der Region Wallonien am Kapital der Klägerin dieser die Begleichung schon bestehender Schulden ermöglicht; die Tatsache, daß ihre Gläubiger auf diese Weise befriedigt worden seien, beeinträchtige jedoch in keiner Weise den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

Die *Kommission* trägt vor, wenn die Befriedigung der Gläubiger einem Unternehmen das Überleben ermögliche, das ohne Übernahme seiner Verluste in Konkurs geraten wäre, so werde dadurch zwangsläufig der Handel beeinträchtigt. Das Unternehmen im wirtschaftlichen Sinne habe nicht aufgehört zu produzieren, und die Beihilfe wirke sich in offensichtlicher Weise auf seine Preise aus, weil sie die Kosten des Unternehmens verringere.

Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 1, unzutreffende Würdigung des Sachverhalts

Die *Klägerin* rügt, daß die angefochtene Entscheidung auf der Erwägung beruhe, die Beihilfe in der Form einer Kapitalbeteiligung sei lediglich eine „Sanierungsbeihilfe, um das Unternehmen in die Lage zu versetzen, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen".

Tatsächlich habe diese Beihilfe dazu gedient, eine unrentable Produktion einzustellen und die Produktionskapazität zu vermindern. Die Klägerin habe ihre Tätigkeit durch ihre Umwandlung in eine Immobiliengesellschaft eingestellt; durch die Gewährung der Beihilfe an die drei neuen Unternehmen sei der Umstrukturierungsplan durchgeführt worden.

Die Kommission vermenge unterschiedliche Dinge miteinander, da sie nicht zwischen der Beteiligung am Kapital der Klägerin und der Beteiligung am Kapital der Streithelferinnen unterscheide. Erstere habe es der Klägerin ermöglicht, ihre Tätigkeit einzustellen und unter günstigen Voraussetzungen die Unternehmen der drei Streithelferinnen zu gründen; letztere stelle offensichtlich keine Sanierungsbeihilfe dar, sondern habe den Zweck, eine Spezialisierung der Produktion gemäß den Wünschen der Kommission zu ermöglichen.

Die *Streithelferinnen* tragen vor, die in der Form einer Kapitalbeteiligung gewährte Beihilfe von 850 Millionen BFR habe nur dazu gedient, die drei neuen Gesellschaften zu gründen und ihnen die für die Aufnahme ihrer Tätigkeit benötigten Mittel zur Verfügung zu stellen; sie hätten es weder mit finanziellen Verpflichtungen noch mit einer schwierigen Finanzlage aus der Zeit vor ihrer Gründung zu tun gehabt. Die mittels der Beihilfe geschaffenen neuen Produktionseinheiten seien von einer finnischen Expertengruppe für rentabel befunden worden; ihre Produktion sei, wie die Kommission dies wünsche, auf Erzeugnisse mit einem höheren Mehrwert ausgerichtet.

Die *Kommission* meint, die Argumentation ihrer Prozeßgegner bereits bei der Erörterung von deren anderen Angriffsmitteln widerlegt zu haben.

Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c und unzutreffende Würdigung des Sachverhalts

Die *Klägerin* und die *Streithelferinnen* vertreten die Ansicht, in der angefochtenen Entscheidung sei zu Unrecht die Anwendung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c mit der Begründung versagt worden, das Gemeinschaftsinteresse verlange eine Verringerung der Produktion von Massenpapier und eine Ausrichtung auf die Produktion von Spezialpapieren. Die genannte Vertragsbestimmung lasse Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige zu, wenn sie die Handelsbedingungen nicht in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise veränderten. Der Hauptzweck der beanstandeten Beihilfe bestehe aber gerade darin, die Produktion von Massenpapier zu verringern und die Entwicklung der Produktion von Spezialpapieren zu fördern.

Die *Kommission* trägt vor, Artikel 92 Absatz 3 enthalte keine Zulassung bestimmter Beihilfen, sondern sehe nur Ausnahmen von der grundsätzlichen Unvereinbarkeit von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt vor; diese Ausnahmen seien nur dann zu bejahen, wenn die Kommission feststellen könne, daß das begünstigte Unternehmen eine Gegenleistung erbringe, die die Gewährung der Beihilfe rechtfertige, d. h. wenn die Beihilfe notwendig sei, um die Verwirklichung eines der in Artikel 92 Absatz 3 genannten Ziele zu fördern. Es müsse somit ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen

der Höhe und der Intensität der Beihilfe einerseits und der angebotenen Gegenleistung andererseits bestehen. Im vorliegenden Fall habe die Kommission, auch unter Berücksichtigung der Bemühungen um eine Umstrukturierung, unmöglich Beihilfen, deren es nicht bedurft habe, um die Verwirklichung des in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c genannten Zieles zu fördern, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ansehen können.

Verstoß gegen Artikel 222 EWG-Vertrag

Die *Streithelferinnen* heben hervor, daß die „Beihilfe" in Höhe von 850 Millionen, die in dem durch die angefochtene Entscheidung erfaßten Betrag von 2,35 Milliarden BFR enthalten sei, zur Gründung der Unternehmen der Streithelferinnen gedient habe; dieser Vorgang sei einer der Ecksteine der Umstrukturierungsaktion, die, wie die Kommission selbst einräume, dem Interesse der Gemeinschaft auf dem Papiersektor genüge.

Indem die Kommission auf diese Weise der Region Wallonien das Recht abspreche, neue Unternehmen zu gründen, verstoße sie gegen Artikel 222 EWG-Vertrag, wonach der Vertrag „die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt [läßt]".

Die *Kommission* verweist auf einen angeblichen Widerspruch im Vorbringen der Streithelferinnen: Entweder seien tatsächlich mit öffentlicher Beteiligung neue Unternehmen gegründet worden, so daß von einer Staatlichen Beihilfe nicht die Rede sein könne, soweit die öffentliche Hand sich wie jemand verhalte, der haftendes Kapital zu normalen Marktbedingungen in einem Unternehmen anlege; oder die Gründung neuer Unternehmen sei Teil der Umstrukturierungsaktion, so daß die Kapitaleinlage der öffentlichen Hand in gleicher Weise wie die anderen finanziellen Beiträge des Staates zur Verwirklichung des Umstrukturierungsprogramms staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 darstellten.

Jedenfalls enthalte Artikel 222 EWG-Vertrag keine systematische Ausnahme von Artikel 92 für jede Kapitalbeteiligung an Unternehmen. Nicht jede öffentliche Beteiligung sei als solche eine staatliche Beihilfe; es komme entscheidend auf die Umstände ihrer Übernahme an. Wenn der öffentliche Kapitalbeitrag die teilweise oder uneingeschränkte Fortsetzung der Tätigkeit eines in Schwierigkeiten geratenen Unternehmens durch Schaffung neuer Rechtspersonen betreffe und überdies mit anderen finanziellen Interventionen einhergehe, die unbestreitbar staatliche Beihilfen seien, so liege eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag vor. So verhalte es sich im vorliegenden Fall, wo die "Gründung" der Streithelferinnen keine Schaffung neuer Wirtschaftstätigkeiten bedeute, sondern ein juristischer Kunstgriff sei, nämlich die Umwandlung von Betriebsstätten in Tochterunternehmen, durch den die Fortsetzung der Tätigkeit eines in Schwierigkeiten befindlichen Unternehmens ermöglicht werden solle, das ohne Übernahme der Verluste schon bald in Konkurs geraten wäre.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Klägerin und die Streithelferinnen, vertreten durch die Rechtsanwälte Goffin und Lodomez, sowie die Kommission, vertreten durch Frau Jonczy, haben in der Sitzung vom 23. Mai 1984 mündlich verhandelt und auf Fragen des Gerichtshofes geantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 11. Juli 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Firma Intermills mit Sitz in Andenne hat mit Klageschrift, die am 17. Dezember 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung 82/670/EWG der Kommission vom 22. Juli 1982 über die Beihilfen der belgischen Regierung zugunsten eines Unternehmens des Papiersektors (ABl. L 280, S. 30).

2 Die Klagen werden von den drei Unternehmen SA Intermills-Industrie Andenne, SA Intermills-Industrie Pont-de-Warche und SA Intermills-Industrie Steinbach unterstützt, die durch Beschluß des Gerichtshofes vom 22. Juni 1983 als Streithelferinnen zugelassen worden sind.

3 Soweit sich anhand der streitigen Entscheidung und der Akten feststellen läßt, bestand die Umstrukturierung, die mit einer vom belgischen Staat gewährten und von der Region Wallonien ausgezahlten Beihilfe finanziert wurde, in einer Umstellung der Produktion der Klägerin und der Streithelferinnen durch die Aufgabe der Herstellung von Massenpapier und die Verlagerung der Tätigkeit auf die Produktion von Papier mit hohem Mehrwert. Im Rahmen dieser Umstrukturierung wurden die Betriebe an den Standorten Saint Servais und Huizingen (letzterer lag in der Region Flandern und war von einer anderen Unternehmensgruppe abhängig) geschlossen; gleichzeitig wurde die Produktion an den Standorten Andenne, Pont-de-Warche und Steinbach umorganisiert und Industriegesellschaften übertragen, die jede für sich eine selbständige juristische Person darstellen.

4 Der Inhalt der streitigen Entscheidung läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Im Laufe des Jahres 1980 wurde der Kommission bekannt, daß die belgischen Behörden einem Unternehmen des Papiersektors eine an die Durchführung von Maßnahmen zur Umstrukturierung dieses Unternehmens gebundene Beihilfe in Form von Krediten (nämlich eines zinsvergünstigten Darlehens in Höhe von 1 076 Millionen BFR und von rückzahlbaren Vorschüssen in Höhe von 510 Millionen BFR) sowie eine Beihilfe in der Form einer Beteiligung der wallonischen Regionalregierung in Höhe von 2 350 Millionen BFR, deren Hauptwirkung angeblich die Rettung des Unternehmens aus einer sehr schwierigen Finanzlage war, gewährt hatten.

Am 23. Juli 1980 wies die Kommission die belgische Regierung darauf hin, daß diese nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag verpflichtet sei, geplante Beihilfemaßnahmen vorab zu notifizieren. Mit Schreiben vom 6. Februar 1981 notifizierte die belgische Regierung die fragliche Beihilfe. Laut diesem Schreiben wurde die Entscheidung über die Gewährung der Beihilfe bereits am 17. Juli 1980 von der wallonischen Regionalregierung getroffen. Die Kommission beschloß, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 einzuleiten, und setzte der belgischen Regierung eine Frist zur Äußerung bis zum 10. April 1981. Erst nach einer Anmahnung übermittelte die belgische Regierung schließlich am 4. August 1981 der Kommission ihre Stellungnahme. Im Rahmen der in Artikel 93 vorgesehenen Ermittlungen brachten die Regierungen dreier Mitgliedstaaten ihre Bedenken gegen die von den belgischen Behörden eingeführte Beihilfe vor; außerdem sprachen sich zwei Berufsverbände und ein Unternehmen gegen diese Beihilfe aus, wobei sie darauf hinwiesen, daß im Papiersektor Überkapazität herrsche.

Nach Ansicht der Kommission ist die Beihilfe der belgischen Behörden so beschaffen, daß sie die Bedingungen des Handels zwischen den Mitgliedstaten verändert und den Wettbewerb im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag verfälscht oder zu verfälschen droht. Die Kommission vertritt die Ansicht, das betroffene Unternehmen habe sich in einer sehr schwierigen finanziellen Lage befunden, was es ihm anscheinend ganz unmöglich gemacht habe, sich an den nicht subventionierten Kapitalmarkt zu wenden. Durch die Beteiligung in Höhe von 2,35 Milliarden BFR hätten die finanziellen Probleme des Unternehmens gelöst werden sollen. Nach Ansicht der Kommission gilt das Beihilfeverbot des Artikels 92 Absatz 1 auch für Kapitalbeteiligungen des Staates, der Gebietskörperschaften und anderer öffentlicher Stellen.

Die Kommission hat auch die Frage geprüft, ob für die fragliche Beihilfe eine Ausnahme gemäß Artikel 92 Absatz 3 EWG-Vertrag bewilligt werden kann. Davon ausgehend, daß nach dieser Vorschrift Beihilfen „zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige" zulässig sind, gelangt sie zu der Ansicht, daß die in der Form zinsvergünstigter Kredite und rückzahlbarer Vorschüsse gewährte Beihilfe als vereinbar mit den Erfordernissen des EWG-Vertrags angesehen werden könne; diese Kredite seien nämlich an die Verwirklichung eines Investitionsprogramms gebunden, das insofern dem Gemeinschaftsinteresse entspreche, als es auf eine Verringerung der Produktion von Massenpapier und eine Umstellung des Unternehmens auf die Herstellung von Spezialpapieren mit einem höheren Mehrwert ausgerichtet sei.

Dagegen hat die Kommission die Anwendung der Ausnahmebestimmung des Artikels 92 Absatz 3 auf die von den belgischen Behörden in der Form einer Kapitalbeteiligung gewährte Beihilfe mit der Begründung versagt, dieser Teil der Beihilfe sei nicht unmittelbar an die Umstrukturierung des Unternehmens gebunden; es handele sich vielmehr um eine „Sanierungsbeihilfe", durch die das Unternehmen in die Lage versetzt werden solle, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Hierzu heißt es in der Entscheidung: „Eine derartige Beihilfe zur Erhaltung der Produktionskapazität ist dazu geeignet, die Wettbewerbsbedingungen in besonders schwerwiegender Weise zu verfälschen, da die Marktkräfte normalerweise die Schließung des Unternehmens nach sich ziehen und wettbewerbsfähigeren Unternehmen helfen, sich zu entfalten."

Aufgrund dieser Erwägungen beschloß die Kommission in Artikel 1, die Beihilfe in der Form eines zinsvergünstigten Kredits und von zurückzahlbaren Vorschüssen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen, während sie die Beihilfen in der Form einer Beteiligung für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar im Sinne von Artikel 92 EWG-Vertrag erklärte.

Nach Artikel 2 der Entscheidung hat das Königreich Belgien die Kommission innerhalb von drei Monaten von den „Maßnahmen [zu unterrichten], die es getroffen hat, um zu verhindern, daß die [in der Form einer Beteiligung gewährten] Beihilfen sich weiterhin wettbewerbsverzerrend auswirken".

5 Die Kommission stellt die Zulässigkeit der Klage nicht in Frage. Sie räumt ein, daß die streitige Entscheidung, obwohl sie an das Königreich Belgien gerichtet ist, die Klägerin im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 unmittelbar und individuell betrifft.

6 Die Klägerin bringt gegen die streitige Entscheidung außer verschiedenen Klagegründen formeller Art eine Reihe von Klagegründen vor, mit denen sie rügt, daß der Sachverhalt im Hinblick auf die Kriterien des Artikels 92 Absätze 1 und 3 unzutreffend gewürdigt und die Entscheidung widersprüchlich und nicht ausreichend begründet worden sei.

7 Die Streithelferinnen haben im wesentlichen dieselben Angriffsmittel vorgebracht und darüber hinaus geltend gemacht, die Kommission habe verkannt, daß jede von ihnen gerade durch die mit der streitigen Beihilfe finanzierte Umstrukturierung zu einer Rechtsperson geworden sei, die sich von der

durch die Entscheidung vom 22. Juli 1982 betroffenen Firma Intermills unterscheide.

8 Da die damit aufgeworfene Frage eine Vorfrage für die Würdigung der verschiedenen Angriffsmittel der Betroffenen darstellt, ist zunächst zu prüfen, in welcher Stellung sich die Klägerin und die Streithelferinnen im Hinblick auf die streitige Entscheidung befinden.

Zur Struktur der Intermills-Gruppe

9 Die Klägerin und die Streithelferinnen machen geltend, die Kommission habe die Verhältnisse der beteiligten Gesellschaften insofern unzutreffend dargestellt, als sie davon ausgegegangen sei, daß die in der Form von Darlehen, rückzahlbaren Vorschüssen und Beteiligungen gewährte Beihilfe nur der Klägerin zugute gekommen sei. Schon vor Erlaß der angefochtenen Entscheidung seien aber im Juni 1980 im Rahmen des mit den Beihilfen finanzierten Umstrukturierungsplans drei neue selbständige Betriebsgesellschaften gegründet worden, an denen sich die wallonische Regionalregierung mit 850 Millionen BFR beteiligt habe, wobei dieser Betrag in den in der Entscheidung erwähnten 2 350 Millionnen BFR enthalten gewesen sei. Seit der Gründung der neuen Gesellschaften übe die Klägerin keine Produktionstätigkeit im eigentlichen Sinn mehr aus. Zu Unrecht habe die Kommission daher angenommen, daß die Kapitalbeteiligung insgesamt dazu bestimmt sei, die Verbindlichkeiten der früheren Firma Intermills zu erfüllen, um dieser aus einer schwierigen Finanzlage herauszuhelfen.

10 Außerdem rügen die Streithelferinnen, daß die Kommission den die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten betreffenden Grundsatz des Artikels 222 EWG-Vertrag verletzt habe, indem sie die Gründung der neuen Betriebsgesellschaften ignoriert habe und dadurch in Wirklichkeit der Region Wallonien eine Kapitalbeteiligung an in ihrem Gebiet gegründeten Gesellschaften habe untersagen wollen.

11 Aus dem Vorbringen der Klägerin und der Streithelferinnen ergibt sich, daß sowohl die Firma Intermills als auch die drei Industriegesellschaften von der Region Wallonien kontrolliert werden und daß die Klägerin auch nach der Übertragung der Produktionsanlagen auf die drei neu gegründeten Gesellschaften noch an diesen beteiligt ist. Zwar ist jede der drei Produktions-

gesellschaften eine von der alten Intermills-Gesellschaft unabhängige juristische Person, doch bilden alle diese Gesellschaften zusammen, zumindest hinsichtlich der von den belgischen Behörden gewährten Beihilfe, eine einheitliche Gruppe. Die Kommission konnte daher im Hinblick auf die Anwendung von Artikel 92 EWG-Vertrag die gesamte Gruppe als ein einziges „Unternehmen" ansehen.

12 Überdies haben die Klägerin und die Streithelferinnen durch die Hervorhebung der Tatsache, daß die mittels der streitigen Beihilfe realisierte Umstrukturierung in industrieller und finanzieller Hinsicht ein zusammenhängendes Ganzes bildet, stillschweigend eingeräumt, daß die alte Gesellschaft und die neuen Betriebsgesellschaften wirtschaftlich eine Einheit bilden.

13 Schließlich kann der Kommission auch nicht vorgeworfen werden, mit ihrer Entscheidung Artikel 222 EWG-Vertrag verkannt zu haben, wonach „dieser Vertrag ... die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt [läßt]". Die Anwendung der Vertragsbestimmungen über öffentliche Beihilfen beeinträchtigt nämlich in keiner Weise die Rechtsstellung, die die Region Wallonien den mit ihrer Beihilfe geschaffenen neuen Industriegesellschaften eingeräumt hat.

14 Nach alledem ist das Angriffsmittel, mit dem gerügt wird, daß die Kommission die Rechtsstellung der Klägerin und der Streithelferinnen verkannt habe, zurückzuweisen.

Zu den Angriffsmitteln formeller Art

15 In verfahrensrechtlicher Hinsicht machen die Klägerin und die Streithelferinnen erstens geltend, ihnen sei vor Erlaß der Entscheidung über die Vereinbarkeit der ihnen gewährten Beihilfen mit dem EWG-Vertrag unter Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 2 nicht individuell eine Frist zur Äußerung gesetzt worden. Die im Amtsblatt vom 20. März 1981 (C 61, S. 3) veröffentlichte allgemein gefaßte Mitteilung genüge der genannten Vorschrift nicht.

16 Nach Artikel 93 Absatz 2 entscheidet die Kommission über die Beihilfen, „nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat". Beteiligte im Sinne dieser Vorschrift sind nicht nur das oder die Unternehmen, die durch die Beihilfe begünstigt werden, sondern in gleichem Maße auch die

durch die Gewährung der Beihilfe eventuell in ihren Interessen verletzten Personen, Unternehmen oder Vereinigungen, insbesondere die konkurrierenden Unternehmen und die Berufsverbände. Es handelt sich mit anderen Worten um eine unbestimmte Vielzahl von Adressen.

17 Daraus ergibt sich, daß Artikel 93 Absatz 2 keine individuelle Fristsetzung für die einzelnen Beteiligten verlangt. Er verpflichtet die Kommission lediglich dazu, dafür Sorge zu tragen, daß alle potentiell Betroffenen unterrichtet werden und Gelegenheit erhalten, ihren Standpunkt geltend zu machen. Die Veröffentlichung einer Mitteilung im Amtsblatt ist demnach ein angemessenes Mittel zur Unterrichtung aller Beteiligten über die Einleitung eines Verfahrens.

18 Im vorliegenden Fall waren die Angaben in der genannten Mitteilung „betreffend die Gewährung von Beihilfen in Belgien zugunsten eines Unternehmens des Papiersektors, das ... hauptsächlich Druck- und Schreibpapier herstellt", so genau, daß die betroffenen Gesellschaften, die seinerzeit schon voll und ganz über die ihnen gewährte Beihilfe unterrichtet waren, völlig zweifelsfrei erkennen konnten, daß die Ermittlungen sie betrafen.

19 Aus den dargelegten Gründen ist dieses Angriffsmittel zurückzuweisen.

20 Die Klägerin macht außerdem im selben Zusammenhang geltend, die Kommission habe in der oben erwähnten Mitteilung öffentlich ihrer Entscheidung vorgegriffen, indem sie folgende Formulierung verwandet habe: „La Commission constate que cette aide est de nature à altérer les conditions des échanges entre États membres dans une mesure contraire à l'intérêt commun" [1].

21 Zwar kann dadurch, daß die Kommission den Ausdruck „constate" (stellt fest) verwendet hat, auf den ersten Blick der Eindruck entstehen, daß die Kommission eine Feststellung vorweggenommen habe, die sie nach Artikel 93 Absatz 2 erst treffen darf, nachdem sie den Beteiligten Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Jedoch hatte die Mitteilung, im Zusammenhang mit dem in der genannten Vorschrift vorgesehenen Verfahrensablauf betrachtet,

1 — *Anmerkung des Übersetzers:* Die der französischen nicht wörtlich entsprechende deutsche Fassung lautet: „Nach Auffassung der Kommission ist diese Beihilfe außerdem geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise zu beeinträchtigen ..."

keine andere Bedeutung und konnte auch keine andere Bedeutung haben, als über die Einleitung von Ermittlungen über die von den belgischen Behörden gewährte Beilhilfe zu informieren. Dies ergab sich auch eindeutig aus dem Umstand, daß die Beteiligten durch die Mitteilung aufgefordert wurden, sich innerhalb einer bestimmten Frist zu äußern. Im übrigen war die Kommission in diesem Verfahrensstadium durchaus berechtigt, ihre Bedenken gegen den ihr bekannt gewordenen Plan vorzubringen, um auf diese Weise alle Beteiligten über ihre erste Reaktion zu unterrichten und dem betroffenen Unternehmen so die Wahrung seiner Interessen zu ermöglichen.

22 Dieses Angriffsmittel ist somit ebenfalls zurückzuweisen.

Zu den Angriffsmitteln, mit denen eine unzutreffende Würdigung des Sachverhalts sowie die angebliche Widersprüchlichkeit und Unzulänglichkeit der Begründung gerügt werden

23 Die Klägerin und die Streithelferinnen rügen, daß die angefochtene Entscheidung — ohne insoweit zwischen der Anwendung des ersten und des dritten Absatzes von Artikel 92 zu unterscheiden — auf einer fehlerhaften Würdigung des Sachverhalts und einer widersprüchlichen sowie in bestimmten Punkten nicht ausreichenden Begründung berufe.

24 Im einzelnen machen sie geltend, die Beihilfe in der Form von Beteiligungen sei entgegen der Ansicht der Kommission nicht lediglich eine „Sanierungsbeihilfe", durch die die finanziellen Schwierigkeiten des Unternehmens hätten behoben werden sollen, sondern dieser Teil der Beihilfe habe — zusammen mit den von der Kommission als vertragskonform angesehene Krediten und Beihilfen — dazu gedient, die Kosten der Einstellung einer unrentablen Produktion und der Umstellung der Tätigkeit der Unternehmen auf eine Produktion, für die höhere Aussichten auf Rentabilität bestünden, zu finanzieren. Die verschiedenen finanziellen Leistungen hätten unterschiedslos der Verwirklichung des Umstrukturierungsplans insgesamt gedient, ohne daß man hinsichtlich ihrer Verwendung einen Unterschied zwischen den Kapitaleinlagen und den Leistungen in der From von Darlehen und Vorschüssen machen könne.

25 Weiter rügen die Klägerin und die Streithelferinnen, daß die angefochtene Entscheidung in ihrer Begründung widersprüchlich sei. Mit der als vertrags-

widrig qualifizierten Beihilfe werde nämlich die Aufgabe der Herstellung von Massenpapier und die Umstellung des Unternehmens auf die Produktion von Spezialpapieren angestrebt, also eine Umstrukturierung, von der die Kommission in der Entscheidung selbst sage, daß es sich dabei um ein wirtschaftliches Ziel handele, dessen Verfolgung im Gemeinschaftsinteresse liege.

26 Schließlich vertreten die Klägerin und die Streithelferinnen die Ansicht, die angefochtene Entscheidung sei insofern unzureichend begründet, als die Kommission in keiner Weise dargetan habe, daß durch die Gewährung der streitigen Beihilfe der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt und der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt verfälscht worden sei. Die Beihilfe habe nämlich die Stellung der Klägerin auf dem Markt keineswegs gestärkt, sondern eine Produktionsverringerung und eine Umstellung der Produktion auf rentable Bereiche bezweckt. Die Klägerin und die Streithelferinnen verweisen in diesem Zusammenhang auf das Urteil vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris, Slg. 1980, 2671, Randnummer 11 der Entscheidungsgründe), in dem der Gerichtshof eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nur für den Fall bejaht habe, daß eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel verstärke.

27 Die Kommission bringt zur Begründung ihrer Entscheidung vor, wenn die öffentliche Hand sich in Höhe von 2,35 Milliarden BFR an einem Unternehmen beteiligte, dessen Kapital und Reserven sich auf 1,25 Milliarden BFR beliefen, so sei dies „offensichtlich" eine Aktion zur Befreiung des Unternehmens aus einer schwierigen Finanzlage, da auf diese Weise das entscheidende Problem der hohen Kapitalkosten des Unternehmens durch den Zufluß neuen Kapitals gelöst werde, für das das Unternehmen nicht einmal die Beschaffungskosten zu tragen habe. Die so gewährte Beihilfe verringere die fixen Kosten des Unternehmens und bewirke noch immer, unabhängig von Umstrukturierungsaktionen, Verzerrungen im Wettbewerb mit den Konkurrenten in der Gemeinschaft. Wenn die Kapitalbeteiligung die Nettoaktiva des begünstigten Unternehmens übersteige, so handele es sich um eine Sanierungsaktion, durch die einem anderenfalls dem Untergang geweihten Unternehmen die weitere Teilnahme am Marktgeschehen ermöglicht werden solle. Eine solche Maßnahme bedeute, besonders in einem in Schwierigkeiten befindlichen Sektor, in Wirklichkeit eine Ausfuhr der Arbeitslosigkeit in andere Mitgliedstaaten.

28 Die Kommission räumt jedoch ein, daß die Kosten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den durch die Umstrukturierungsaktion bedingten Entlassungen stünden, zu den Umstrukturierungskosten im eigentlichen Sinn gehörten, für die die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehenen Beihilfen gewährt worden seien. Da der Kommission die tatsächlichen Kosten dieser Entlassungen nicht mitgeteilt worden seien, habe sie sie nicht berücksichtigen können; jedenfalls könnten nicht sämtliche Beteiligungen für die Deckung dieser Kosten benötigt worden sein.

29 Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag lautet: „Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

30 Nach dem in der streitigen Entscheidung angeführten Absatz 3 Buchstabe c desselben Artikels können Beihilfen „zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige" als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, sofern sie die Handelsbedingungen nicht in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise verändern.

31 Laut den angeführten Bestimmungen erfaßt der EWG-Vertrag staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen „gleich welcher Art". Daher geht es nicht an, eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Beihilfen in der Form von Darlehen und Beihilfen in der Form von Kapitalbeteiligungen an Unternehmen zu treffen. Beide Arten von Beihilfen fallen unter das Verbot des Artikels 92, wenn dessen Tatbestand erfüllt ist.

32 Wie die Kommission selbst eingeräumt hat, kann die Gewährung von Beihilfen, insbesondere in der Form der Übernahme von Beteiligungen durch den Staat oder öffentlich-rechtliche Körperschaften, nicht ohne weiteres als vertragswidrig angesehen werden. Unabhängig davon, in welcher Form die Beihilfen gewährt werden, und insbesondere davon, ob dies in der Form von Darlehen oder in der Form von Beteiligungen geschieht, hat die Kommission daher zu prüfen, ob die betreffenden Beihilfen gegen Artikel 92 Absatz 1 verstoßen. Bejaht sie dies, so hat sie sich ein Urteil über eine eventuelle Freistellung nach Artikel 92 Absatz 3 zu bilden und ihre Entscheidung hierüber entsprechend zu begründen.

33 Die Einwände der Klägerin und der Streithelferinnen gegen die Kriterien für diese Beurteilung sind insoweit begründet, als die streitige Entscheidung tatsächlich Widersprüche enthält und ihr nicht zu entnehmen ist, von welchen Gründen sich die Kommission in bestimmten entscheidenden Punkten ihres Vorgehens hat leiten lassen. Diese Unklarheit und Widersprüchlichkeit betrifft sowohl die wirtschaftliche Rechtfertigung der Beihilfe als auch die Frage, ob diese Beihilfe den Wettbewerb auf dem Gemeinsamen Markt zu verfälschen vermag.

34 Was zunächst die wirtschaftliche Rechtfertigung der Beihilfe angeht, so räumt die Kommission in der Begründung ihrer Entscheidung ein, daß das von der Klägerin und den Streithelferinnen verfolgte Ziel der Umstrukturierung als solches dem von ihr selbst in bezug auf die Entwicklung der europäischen Papierindustrie angestrebten Ziel entspreche. Diese Erwägung scheint im wesentlichen dafür ausschlaggebend gewesen zu sein, daß die Kommission die Vereinbarkeit der in der Form von zinsvergünstigten Darlehen und von Vorschüssen gewährten Beihilfe mit dem EWG-Vertrag bejaht hat.

35 Dagegen hat die Kommission keine nachprüfbare Begründung dafür vorgebracht, weshalb sie die Beteiligung der öffentlichen Hand am Kapital des begünstigten Unternehmens anders beurteilt. Sie hat hierzu lediglich festgestellt, daß diese Beteiligung „nicht unmittelbar an die Umstrukturierung gebunden" sei und daß es sich dabei angesichts der Verluste, die das Unternehmen in den letzten Geschäftsjahren erlitten habe, um eine rein finanzielle „Sanierungsbeihilfe" handele. Im schriftlichen Verfahren hat sie dazu ausgeführt, die Beteiligung der öffentlichen Hand habe das Kapital und die Reserven des Unternehmens überstiegen. Die Kommission hat dadurch, daß sie diese Wertungen vorgenommen hat, ohne dafür über die vorstehend wiedergegebenen Feststellungen hinaus irgendwelche Gründe anzugeben, nicht in ausreichendem Maße dargelegt, weshalb bei der Beurteilung der in Rede stehenden Umstrukturierungsaktion — die eine zugleich industrielle und finanzielle Maßnahme war und nach dem Vorbringen der Klägerin und der Streithelferinnen ein zusammenhängendes Ganzes bildete — derart scharf zwischen der Wirkung der in der Form von zinsvergünstigten Darlehen gewährten Beihilfe und der Wirkung der durch die Kapitalbeteiligung gewährten Unterstützung unterschieden werden mußte.

36 Im Verfahren hat die Kommission eingeräumt, daß die Beteiligungen, die sie insgesamt beanstandet hatte, doch insoweit mit dem EWG-Vertrag vereinbar sein könnten, als sie zur Deckung der durch die Aufgabe unrentabler Produktionstätigkeiten bedingten Entlassungskosten bestimmt waren. Demnach sind auch die Auswirkungen der sozialen Kosten der Umstellung, die einen wesentlichen Aspekt der Maßnahme darstellt, nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt worden.

37 Zur angeblichen Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs durch die streitige Beihilfe hat die Kommission zum einen auf Artikel 92 Absatz 1 und zum anderen auf den Umstand verwiesen, daß nach Artikel 92 Absatz 3 eine Beihilfe nur dann freigestellt werden kann, wenn ihre Gewährung nicht die Handelsbedingungen in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise verändert.

38 Zum ersten Gesichtspunkt heißt es in der Begründung der Entscheidung lediglich, daß die Regierungen dreier Mitgliedstaaten, zwei Berufsverbände und ein Unternehmen des betroffenen Sektors Einwände vorgebracht hätten. Darüber hinaus enthält die Entscheidung keinen konkreten Hinweis auf die Art der angeblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs.

39 Zum zweiten Gesichtspunkt erklärt die Kommission im Anschluß an die Feststellung, daß die Beihilfe in der Form einer Kapitalbeteiligung nicht unmittelbar an die Umstrukturierung des Unternehmens gebunden sei, sondern eine „Sanierungsbeihilfe" darstelle, eine derartige Beihilfe sei „dazu geeignet, die Wettbewerbsbedingungen in besonders schwerwiegender Weise zu verfälschen, da die Marktkräfte normalerweise die Schließung des Unternehmens nach sich ziehen und wettbewerbsfähigeren Unternehmen helfen, sich zu entfalten". Hierzu ist zu bemerken, daß die Begleichung alter Schulden zu dem Zweck, den Bestand eines Unternehmens zu sichern, die Handelsbedingungen nicht notwendigerweise im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise verändert, z. B. wenn eine solche Aktion mit einem Umstrukturierungsplan einhergeht. Im vorliegenden Fall ist nicht dargetan worden, weshalb das Verhalten der Klägerin auf dem Markt nach der durch die Gewährung der Beihilfe ermöglichten Umstellung ihrer Produktion geeignet gewesen sein sollte, die Handelsbedingungen so sehr zu verändern, daß der Untergang des Unternehmens seiner Sanierung vorzuziehen gewesen wäre.

40 Aus diesen Gründen ist die angefochtene Entscheidung aufzuheben.

41 Nach alledem erübrigt sich eine Prüfung der Klagegründe, mit denen gerügt wird, daß die Kommission den Sachverhalt unzutreffend gewürdigt habe und daß die streitige Entscheidung zivilrechtliche Ansprüche der Klägerin und der Streithelferinnen beeinträchtige, ohne daß das Rechtsschutzsystem des EWG-Vertrags es den Betroffenen ermögliche, dagegen mit einem Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten genügenden Rechtsbehelf vorzugehen.

Kosten

42 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr die Kosten einschließlich der Kosten der Streithelferinnen aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung 82/670/EWG der Kommission vom 22. Juli 1982 über die Beihilfen der belgischen Regierung zugunsten eines Unternehmens des Papiersektors wird aufgehoben.**

2. **Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten der Streithelferinnen.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore O'Keeffe Koopmans Everling Bahlmann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. November 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag

D. Louterman
Verwaltungsrätin

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart