ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 29. Juli 1986

über ein Beihilfevorhaben des Bundeslandes Rheinland-Pfalz zugunsten eines Unternehmens der faserverarbeitenden Industrie in Scheuerfeld

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(87/99/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 Mitteilung vom 29. Mai 1985 hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland um die Zustimmung der Kommission für die Gewährung eines Investitionszuschusses in Höhe von 7,5 % bzw. 1,17 Millionen DM für eine Erweiterungsinvestition von 15,6 Millionen DM eines faserverarbeitenden Unternehmens in Scheuerfeld gebeten. Ein Auskunftsersuchen der Kommission vom 28. Juni 1985 hat die Bundesregierung durch die Mitteilung von 31. Oktober 1985 beantwortet. Das Vorhaben umfaßt Maschinen für die Produktion von folienkaschierten Formteilen aus Holz- und Hartfaser für die Innenverkleidung von Automobilen. Mit der Investition sollten 50 Dauerarbeitsplätze geschaffen werden.

Obwohl der Investitionsort weder im Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" noch in dem des Landes Rheinland-Pfalz liegt, wollte das Land wegen

— der im Jahre 1984 um 8 % über dem Bundesdurchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit und der Gefährdung von Stahlarbeitsplätzen im Arbeitsamtsnebenstellenbezirk Betzdorf, zu dem Scheuerfeld gehört,

— der im Jahresdurchschnitt 1983/84 um 40,1 % über dem Bundesdurchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit im 5 km entfernten Nebenstellenbezirk Altenkirchen, der zum Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe gehört, und

— des drohenden Wegfalls von Stahlarbeitsplätzen im ebenfalls benachbarten Nebenstellenbezirk Wissen und im Siegerland

dem Unternehmen eine Beihilfe gewähren.

Nach einer ersten Prüfung war die Kommission zu der Auffassung gelangt, daß die geplante Beihilfe den Tatbestand des Artikels 92 Absatz 1 EWG-Vertrag erfüllt. Als Ausnahmeregelung für die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt hat sie Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) in Betracht gezogen. Nach Ansicht der Kommission war die sozioökonomische Lage des Nebenstellenbezirks Betzdorf jedoch nicht so ungünstig, daß die Gewährung der Beihilfe im Sinne dieses Artikels zu seiner Entwicklung erforderlich war. Dies zeigte sich anhand der Abreitslosigkeit im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1984 und im September 1985 im Nebenstellenbezirk Betzdorf, ihrer Entwicklung in diesem Zeitraum, der Pendlerverflechtungen des betreffenden Betriebes und des Nebenstellenbezirks, der Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 1980 und 1982 in der für Betzdorf aussagekräftigen Arbeitsmarktregion Siegen und der Bruttolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe für 1983 im Nebenstellenbezirk Betzdorf.

Nach Auffassung der Kommission erfüllte die geplante Beihilfe daher nicht die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmebestimmung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c). Sie leitete deshalb das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 ein. Mit Schreiben vom 6. Dezember 1985 forderte sie die Bundesregierung und mit Schreiben vom 7. Februar 1986 die anderen Mitgliedstaaten zur Äußerung auf.

Am 14. Februar 1986 wurde die Verfahrenseinleitung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* bekanntgemacht (1).

II

In der Stellungnahme, die die Bundesregierung mit Schreiben vom 7. Januar 1986 übermittelte, wies sie darauf hin, daß die Arbeitslosenquote im Raum Betzdorf nach wie vor sehr hoch sei. Wesentlich für die Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsplätze im dortigen Raum sei jedoch insbesondere die Gefährdung von über 400 Arbeitsplätzen in der Stahlindustrie in der nur etwa sieben km entfernt liegenden Gemeinde Mudersbach und von Arbeitsplätzen in einem Stahlwerk in der 10 km entfernten Gemeinde Wissen. Es sei daher zu befürchten, daß durch den Wegfall von Arbeitsplätzen in der Stahlindustrie die Arbeitslosenquote in den nächsten Jahren mehr als 20 % über dem Bundesdurchschnitt liegen werde.

(1) ABl. Nr. C 34 vom 14. 2. 1986, S. 2.

Darüber hinaus liege Betzdorf nur wenige Kilometer vom Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe entfernt, und ein Großteil der Arbeitnehmer komme aus diesem (Verbandsgemeinde Altenkirchen).

III

In ihren Bemerkungen im Rahmen des Verfahrens stimmten zwei Mitgliedstaaten und ein Einzelunternehmen der Auffassung der Kommission zu.

IV

(1) Die vom Land Rheinland-Pfalz geplante Beihilfe an ein faserverarbeitendes Unternehmen in Scheuerfeld begünstigt dieses Unternehmen durch die Verbilligung seiner Investition.

Diese Feststellung wird nicht durch das Argument widerlegt, eine Regionalbeihilfe gleiche nur die Standortnachteile des jeweiligen Gebietes aus. Zunächst ist festzustellen, daß grundsätzlich auch ein Ausgleich von Standortnachteilen eine Begünstigung der Unternehmen darstellt, da durch die Beihilfe ihre Kosten an dem betreffenden Standort gesenkt werden. Eine Beihilfemaßnahme ist nämlich nicht nach ihren Gründen oder Zielen, sondern nach ihrer Wirkung im Vergleich zur Ausgangslage auf dem Gemeinsamen Markt ohne diese Maßnahme zu beurteilen. Weiter ist für die Mehrzahl der Fälle zu bezweifeln, daß Standortnachteile mit einer Exaktheit beziffert werden können, die es ermöglichen würde, die Höhe der Beihilfen so festzusetzen, daß die Nachteile ausgeglichen werden. Vor allem aber werden Regionalbeihilfen von den Mitgliedstaaten in der Regel so hoch festgesetzt, daß sie den Unternehmen einen finanziellen Anreiz bieten, in bestimmten Gebieten zu investieren. Im übrigen ergibt sich die Begünstigung bestimmter Unternehmen durch die Gewährung von Beihilfen schon aus der Formulierung des Artikels 92 selbst. Artikel 92 erklärt in seinem Absatz 3 hinsichtlich von Beihilfen zur Förderung der Entwicklung von Gebieten, sie könnten unter bestimmten Bedingungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden. Daraus ergibt sich, daß diese Beihilfen unter Artikel 92 Absatz 1 fallen und es daher nicht vertretbar ist, die Begünstigung bestimmter Unternehmen unter Verweis auf die Standortnachteile ausgleichende Wirkung der Beihilfen zu verneinen.

Die im vorliegenden Fall behandelte Beihilfe verfälscht den Wettbewerb, weil die dem begünstigten Unternehmen gewährte Finanzhilfe eine kalkulierbare Verbesserung seiner Rendite bewirkt und damit seinen Verhaltensspielraum gegenüber Wettbewerbern erweitert, die keine derartigen Zuwendungen erhalten. Diese Wettbewerbsverfälschungen sind mit einem Nettosubventionsäquivalent von 4,4 % auch spürbar. Durch die Senkung der Investitionskosten nach Steuern in dieser Höhe erhält das Unternehmen einen Vorteil gegenüber seinen nicht geförderten Konkurrenten.

Insoweit die Beihilfe das Unternehmen veranlaßt, seinen Standort beizubehalten, ist im übrigen auch darin eine Verfälschung des Wettbewerbs im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 zu sehen. Denn die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt (Artikel 3 Buchstabe f) EWG-Vertrag), beinhaltet auch, daß die Unternehmen aufgrund autonomer Entscheidung ihre Standorte festlegen, dabei also nicht durch Beihilfen beeinflußt oder gelenkt werden.

Die hier behandelten Beihilfen beeinträchtigen auch den Handel zwischen Mitgliedstaaten, da die fraglichen Erzeugnisse zwischen Mitgliedstaaten gehandelt werden. Darüber hinaus nimmt das begünstigte Unternehmen auch an diesem Handel teil.

So erreichte 1984 der innergemeinschaftliche Handel mit Formplatten aus Holz- und anderen Pflanzenfasern (NIMEXE-Kennziffer 44.11-20) 47 347 Tonnen mit einem Wert von 25,353 Millionen ECU. Die Bundesrepublik Deutschland war an diesem Handel mit 72,4 % des Gesamtwertes beteiligt.

Zudem hat die Bundesregierung mitgeteilt, daß das Unternehmen 1984 22 % seiner Gesamtproduktion in die damaligen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und weitere 12 % nach Spanien exportierte.

Schließlich ist die Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten nicht nur nach den Auswirkungen der Beihilfe auf den Ausfuhranteil eines Unternehmens, sondern auch auf dessen Inlandsabsatz zu beurteilen. Wenn der betreffende Mitgliedstaat am innergemeinschaftlichen Handel der Produkte teilnimmt, so steht das Unternehmen auch auf dem Inlandsmarkt im Wettbewerb mit Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten, die ebenfalls durch die Wettbewerbsverfälschung beeinträchtigt werden.

Die hier in Frage kommende Beihilfe des Landes Rheinland-Pfalz erfüllt nach alledem den Tatbestand des Artikels 92 Absatz 1.

(2) Da es im vorliegenden Fall um Regionalbeihilfen geht, ist zu prüfen, ob die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) aufgeführten Ausnahmemöglichkeiten vom Beihilfeverbot vorliegen. Ausnahmen dürfen insbesondere nur dann gewährt werden, wenn die Kommission feststellen kann, daß es die Marktkräfte allein nicht ermöglichen würden, die Begünstigten zu einem Verhalten zu bewegen, das zur Verwirklichung eines der in den Ausnahmebestimmungen genannten Ziele beiträgt.

Würden die genannten Ausnahmen ohne einen solchen Kausalzusammenhang gewährt, so würden Wettbewerbsverfälschungen und eine Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten hingenommen, ohne daß dies durch eine Förderung des Gemeinschaftsinteresses ausgegelichen würde.

Wenn die Kommission die vorerwähnten Grundsätze bei der Prüfung regionaler Beihilferegelungen anwendet, muß sie sich davon überzeugt haben, daß in den betreffenden Gebieten im Vergleich zur gesamten Gemeinschaft ausreichend ernste Schwierigkeiten bestehen, um die Gewährung der Beihilfe und ihre Intensität zu rechtfertigen. Die Prüfung muß ergeben, daß die Beihilfe erforderlich ist, um die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) oder c) genannten Ziele zu verwirklichen. Kann dies nicht nachgewiesen werden, so ist davon auszugehen, daß die Beihilfe nicht zur Erreichung der in den Ausnahmebestimmungen festgelegten Ziele beiträgt, sondern im wesentlichen dazu dient, die fraglichen Unternehmen zu begünstigen.

(3) Nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) EWG-Vertrag können Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, wenn sie die Entwicklung von Gebieten mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung fördern.

Bei der Verfahrenseröffnung wegen der Förderung nach dem Zehnten Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe hat die Kommission die Auffassung vertreten, daß die wirtschaftliche und soziale Lage der Bundesrepublik weder im ganzen noch in Teilgebieten die Anwendung von Absatz 3 Buchstabe a) rechtfertigt. Das wurde der Bundesregierung als Anlage zu dem Schreiben vom 6. November 1981 mitgeteilt. Dieses Ergebnis wurde durch eine erneute Überprüfung anläßlich der Verfahrenseröffnung gegen die Regionalförderung der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein bestätigt und der Bundesregierung als Anlage zu dem Schreiben vom 10. August 1984 mitgeteilt. Auf die beiden Mitteilungen wird Bezug genommen.

Auch nach erneuter Überprüfung ist die Kommission der Auffassung, daß weder in der Bundesrepublik insgesamt noch in dem von dieser Entscheidung betroffenen Teilgebiet eine außergewöhnlich niedrige Lebenhaltung oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht. Die Beihilfe, gegen die das Verfahren eingeleitet wurde, soll im Bundesland Rheinland-Pfalz gewährt werden. Der Wert des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der Bevölkerung lag dort im Jahre 1983 um 7 % über dem Gemeinschaftsniveau. Die Beschäftigungslage lag im Jahr 1985 sogar um 39 % über dem Gemeinschaftsdurchschnitt.

(4) Gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) können Beihilfen zur Entwicklung bestimmter Wirtschaftsgebiete genehmigt werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Die von einer Regionalbeihilfe ausgehende Veränderung der Handelsbedingungen kann nur dann im Sinne des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) als dem gemeinsamen Interesse nicht zuwiderlaufend angesehen werden, wenn sich feststellen läßt, daß die betreffende Region Rückstände zum nationalen Durchschnitt aufweist, die im Gemeinschaftsrahmen als schwerwiegend zu bezeichnen sind, daß die Marktkräfte ohne die Beihilfe diese Schwierigkeiten nicht beseitigen würden, daß die Höhe der Beihilfe diesen Schwierigkeiten angepaßt ist und daß die Beihilfevergabe in bestimmten Industriezweigen nicht den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes über Gebühr verfälscht.

Um sicherzustellen, daß ihr Prüfungsansatz hinsichtlich des Gemeinschaftsrahmens systematisch und objektiv ist, hat die Kommission eine Methode entwickelt, mit deren Hilfe für die Gebiete jedes Mitgliedstaates Schwellen für die Zulässigkeit von Beihilfen, ausgedrückt durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner, festgelegt werden können.

Diese Schwellen werden anhand der jeweils neuesten Daten regelmäßig überprüft. Den derzeit geltenden Werten zufolge können Gebiete in der Bundesrepublik Deutschland förderwürdig sein, wenn ihr Bruttoinlandsprodukt beziehungsweise ihre Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten je Einwohner 76 % des Bundesdurchschnitts unterschreitet oder ihre Arbeitslosenquote im Fünfjahresdurchschnitt mehr als 145 % des Bundesdurchschnitts beträgt. Diese Schwellenwerte sind der Bundesregierung durch ein an den Bundesminister für Wirtschaft gerichtetes Schreiben vom 31. Juli 1985 mitgeteilt worden. Mit Mitteilung vom 22. Januar 1986 hat die Bundesregierung von diesen Schwellenwerten Kenntnis genommen. Für die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten je Einwohner hat die Kommission anläßlich der Verfahrenseröffnung den bei 95 % des Bundesdurchschnitts liegenden Wert für die Arbeitsmarktregion Siegen, zu der der Nebenstellenbezirk Betzdorf gehört, als aussagekräftig für diesen angesehen. Die Bundesregierung hat dem nicht widersprochen. Die Arbeitslosenquote im Nebenstellenbezirk beträgt im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1985 nur 108 % des Bundeswertes.

Regionalbeihilfen im Nebenstellenbezirk Betzdorf wären nach der Beurteilung anhand dieser Schwellen demzufolge nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar; die Beurteilung nach Schwellenwerten muß jedoch als eine Eingangsbeurteilung betrachtet werden. Sie kann in der zweiten Beurteilungsstufe korrigiert werden, wenn sich aufgrund weiterer Indikatoren für die gegenwärtige Situation oder die zukünftige Entwicklung des beurteilten Gebietes eine entgegengesetzte Bewertung ergibt.

(5) In der zweiten Beurteilungsstufe hat die Kommission ihre anläßlich der Verfahrenseinleitung vorgenommene sozioökonomische Analyse, auf die hier Bezug genommen wird, anhand der neuesten Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie der in der Stellungnahme der Bundesregierung vorgetragenen Argumente überprüft. Danach ergibt sich für den Nebenstellenbezirk folgendes:

— Die Arbeitslosenquote im Nebenstellenbezirk Betzdorf ist keineswegs sehr hoch, sondern erreicht im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1985 — wie angeführt — nur den Indexwert 108 (Bund = 100). Außerdem hat sie sich seit 1983 um 16 Punkte verbessert und damit auch einen Anstieg von 1981 bis 1983 um acht Punkte mehr als ausgeglichen. Bis Mai 1986 hat sie sich weiter verbessert und lag sogar nur noch beim Indexwert 89.

— Die Bundesregierung hat geltend gemacht, daß im Stahlwerk Niederschelden der Gemeinde Mudersbach mehr als 400 Arbeitsplätze gefährdet seien. Sollten diese Arbeitsplätze tatsächlich wegfallen, so kann angenommen werden, daß der regionale Arbeitsmarkt diesen Wegfall wie schon den von 364 Arbeitsplätzen im gleichen Werk von 1981 bis 1985 verkraften wird, ohne daß schwerwiegende Probleme auftreten werden. In der Tat stiege selbst im ungünstigsten Fall der sofortigen Entlassung von 400 Arbeitskräften, ihrer vollständigen Erfassung als Arbeitslose und des völligen Fehlens von Ersatzarbeitsplätzen die Arbeitslosenquote nur auf den Indexwert 117 an. Diese Berechnung macht deutlich, daß keine gravierenden regionalen Probleme zu erwarten sind.

— Der von der Bundesregierung nicht bezifferte mögliche Wegfall von Arbeitsplätzen in der Stahlindustrie im benachbarten Nebenstellenbezirk Wissen, dessen Arbeitslosenquote im übrigen im Mai 1986 mit 94 besser als der Bundesdurchschnitt lag, kann ebenfalls nicht die Vermutung schwerwiegender regionaler Probleme im Nebenstellenbezirk Betzdorf begründen.

— Schließlich kann auch dem Antrag der Bundesregierung nicht stattgegeben werden, den Investitionszuschuß wegen der im Jahresdurchschnitt 1983/84 beim Indexwert 140,1 liegenden Arbeitslosigkeit im Nebenstellenbezirk Altenkirchen, aus dem ein Großteil der Arbeitnehmer des betreffenden Unternehmens kommt, zu genehmigen. Dort lag die Arbeitslosigkeit im Fünfjahresdurchschnitt 1981 bis 1985 nämlich nur noch bei 128 und verbesserte sich seit 1983 um 34 Punkte.

Die sozioökonomischen Schwierigkeiten des Nebenstellenbezirks Betzdorf sind somit auch nach der zweiten Beurteilungsstufe im Gemeinschaftsrahmen nicht als schwerwiegend anzusehen. Die von der geplanten Beihilfe ausgehende Veränderung der Handelsbedingungen läuft daher dem gemeinsamen Interesse zuwider —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die vom Land Rheinland-Pfalz geplante Beihilfe von 1 170 000 DM zugunsten eines Unternehmens der faserverarbeitenden Industrie in Scheuerfeld, von der die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die Kommission mit Mitteilung von 29. Mai 1985 unterrichtet hat, ist gemäß Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar. Sie darf deshalb nicht gewährt werden.

Artikel 2

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

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 29. Juli 1986

Für die Kommission

Peter SUTHERLAND

Mitglied der Kommission