KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 21. Januar 1998

über Beihilfen der Niederlande zur Errichtung eines Wasserstoffsuperoxidwerks in Delfzijl

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 232)

(Nur der niederländische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(98/384/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen zur Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a),

nachdem sie den Beteiligten gemäß den genannten Artikeln eine Frist zur Äußerung gesetzt hat,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Die Kommission wurde aufgrund einer Beschwerde auf die Errichtung des Wasserstoffsuperoxidwerks in Delfzijl (Niederlande) aufmerksam gemacht.

Das Unternehmen FMC Industrial Chemicals (Netherlands) BV (nachstehend „FMC"), eine Tochtergesellschaft der US-amerikanischen „FMC Corp.", hatte bei den niederländischen Behörden eine Beihilfe zur Errichtung eines Wasserstoffsuperoxidwerks in Delfzijl (Provinz Groningen) beantragt. Die Produktion sollte Ende 1995 aufgenommen werden und war für Nordeuropa bestimmt. Die Investitionskosten beliefen sich auf 115 Mio. NLG; die Produktionskapazität betrug 35 000 t jährlich.

Der Antrag wurde mit der schwierigen wirtschaftlichen Lage der Provinz Groningen und insbesondere der Stadt Delfzijl sowie mit dem Hinweis darauf begründet, daß sich mit FMC zum ersten Mal seit 1986 wieder ein bedeutendes Unternehmen in der Region niederlassen würde. Die niederländischen Behörden gaben dem Antrag des Unternehmens daraufhin statt und bewilligten einen Zuschuß in Höhe von 25 % der förderungswürdigen Kosten im Rahmen der von der Kommission genehmigten niederländischen Beihilferegelung „Besluit subsidies regionale investeringsprojecten (IPR)" [1]. Insgesamt wurden Fördermittel in Höhe von 28,75 Mio. NLG ausgezahlt.

Am 18. September 1996 beschloß die Kommission, bezüglich der genannten Beihilfen das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten. Die niederländische Regierung wurde mit Schreiben vom 3. Oktober 1996 von der Einleitung des Verfahrens in Kenntnis gesetzt [2]. Die niederländischen Behörden haben die Kommission mit Schreiben vom 31. Oktober 1996 um eine Verlängerung der Frist zur Äußerung bis zum 15. Januar 1997 ersucht; diesem Antrag wurde stattgegeben. Die Stellungnahme ging am 27. Januar 1997 bei der Kommission ein; am 28. Februar 1997 wurden weitere Einzelheiten nachgereicht.

Die Kommission hat das Schreiben, mit dem die niederländischen Behörden von der Einleitung des Verfahrens in Kenntnis gesetzt wurden, in einer Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* [3] veröffentlicht. Vier Unternehmen — darunter der Konzern, dem der Beschwerdeführer angehört, und das begünstigte Unternehmen — sowie eine Unternehmensvereinigung haben sich zur Sache geäußert.

Am 2. Juni 1997 fand eine Besprechung zwischen Vertretern der zuständigen Kommission und des begünstigten Unternehmens statt, an der der Anwalt des Unternehmens teilnahm.

Mit Schreiben vom 16. Juni 1997 übermittelte die Kommission den niederländischen Behörden die Stellungnahmen (einschließlich niederländischer Übersetzung) der anderen Unternehmen bzw. der Unternehmensvereinigung. Die diesbezüglichen Einlassungen der Behörden sind am 17. Juli 1997 bei der Kommission eingegangen.

[1] Entscheidung vom 27. Dezember 1990 (Staatliche Beihilfe N 514/90 - Niederlande).
[2] SG(96) D/8632.
[3] ABl. C 112 vom 10. 4. 1997, S. 3.

Die Berater des begünstigten Unternehmens haben der Kommission am 27. Oktober und am 6. November 1997 ergänzende Informationen zugeleitet. Schließlich hat die niederländische Regierung der Kommission am 4. November 1997 weitere Einzelheiten zu den Umweltschutzaspekten der Investitionen des begünstigten Unternehmens mitgeteilt.

II

Die Kommission hat aus den folgenden Gründen die Einleitung des Verfahrens beschlossen:

— Zu dem Zeitpunkt, als die niederländischen Behörden FMC die Beihilfen zugesagt hat (1994), bestanden auf dem Wasserstoffsuperoxidmarkt offensichtlich Überkapazitäten. Dies geht aus der Beschwerde hervor, die zur Einleitung des Verfahrens geführt hat und der zufolge die Bezuschussung von Investitionen, mit der zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden sollen, fragwürdig ist.

— Die dem Unternehmen gewährten Beihilfen in Höhe von 25 % der Brutto-Investitionskosten liegen über dem Förderhöchstsatz, den die Kommission für die Beihilferegelung „Besluit subsidies regionale investeringsprojecten (IPR)" genehmigt hatte, nämlich 20 %. Außerdem hatte die Vorprüfung durch die Kommission ergeben, daß die Fördermaßnahme zugunsten von FMC eigentlich aus drei Teilen besteht: dem vorerwähnten Zuschuß, einem nachrangigen Darlehen und dem Verkauf eines Grundstücks zu einem Preis unterhalb des Verkehrswerts. Der Gesamtbetrag dieser Beihilfen beläuft sich auf 29,88 Mio. NLG. Das eingeleitete Verfahren betrifft lediglich den Teil der Beihilfen, der über den Förderhöchstsatz der IPR-Regelung (20 % brutto der beihilfefähigen Kosten) hinausgeht.

III

Im Rahmen des Verfahrens haben die Niederlande die folgenden Argumente angeführt:

— Die niederländischen Behörden führen eine Analyse des Wasserstoffsuperoxidmarkts an, die detaillierter ist als die Studie, die Chem Systems, ein unabhängiges Beratungsunternehmen in der chemischen Industrie, in ihrem Auftrag durchgeführt hatte, und als die anderen Daten, die sie der Kommission übermittelt und bei Einleitung des Verfahrens näher erläutert hatten.

  Den Marktuntersuchungen zufolge wird damit gerechnet, daß die Kapazitäten bis zum Jahr 2000 zu 90 % (gemessen am theoretisch möglichen Auslastungsgrad) und damit nahezu vollständig ausgelastet sein werden. Ein effektiver Auslastungsgrad von 90 % gilt in der Branche als das maximale Produktionsniveau, das — vor allem unter Umweltgesichtspunkten — langfristig zu Recht erwartet werden kann. Auch die vom Beschwerdeführer vorgelegten Daten weisen in diese Richtung, insoweit der effektive Auslastungsgrad berücksichtigt wird. Gegenwärtig ist eine kleine prozentuale Differenz zwischen der tatsächlichen Kapazität und der Nachfrage notwendig, um auf Marktschwankungen reagieren zu können.

  Weiter geht aus den Marktuntersuchungen hervor, daß 1993 von einem jährlichen Marktwachstum in der Größenordnung von 6,3 % für den Zeitraum 1991-2000 ausgegangen wurde. Wegen des stark expandierenden Markts haben auch andere Hersteller Kapazitätserweiterungen angekündigt: Aussimont im Jahr 1993 und Oxysynthèse, EKA und Kemira im Jahr 1995.

— Die Bruttoinvestition betrug wie geplant 115 Mio. NLG und wurde nahezu vollständig getätigt. Bei Abzug von 2 Mio. NLG, die nach der IPR-Regelung nicht beihilfefähig sind, würde sich ein Förderbetrag von 28,25 Mio. NLG ergeben. Auf die Bruttoinvestitionssumme von 115 Mio. NLG übertragen entspräche der Betrag einem Fördersatz von 24,57 %.

  Die Entwicklungsgesellschaft NV Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (nachstehend „NOM") war bereit, dem Unternehmen ein nachrangiges Darlehen über 12,5 Mio. NLG zu einem Zinssatz von 5,92 % zu gewähren, und zwar vor allem aus dem Grund, weil es zu 100 % durch FMC-Vermögenswerte gedeckt war. FMC hat das Darlehen wegen der Bedenken der Kommission und wegen der von einer ausländischen Bank in Aussicht gestellten günstigeren Zinskonditionen im März 1997 vorzeitig getilgt.

  Zum Grundstücksverkauf wird vermerkt, daß die Kommission eine Entscheidung wie im Beihilfefall Fresenius AG (Staatliche Beihilfe C 36/92 (ex NN 108/92)) [1] ausschließt, weil nicht bewiesen sei, daß das Grundstück über einen langen Zeitraum zum Verkauf stand, und weil die Wertminderung nicht auf einen Mangel an Käufern, sondern auf den Verwendungszweck, dem es während der vorangegangenen Jahre diente, zurückzuführen sei. (In dem genannten Fall hatte die Kommission akzeptiert, daß der gezahlte Preis um 10 % unter dem von Gutachtern geschätzten Verkehrswert lag, weil die betreffende Gemeinde mehrere Jahre lang vergeblich versucht hatte, das Grundstück direkt oder über Vermittler zu verkaufen. Diese Verkaufsbemühungen waren ihrer Ansicht nach einem offenen, bedingungslosen Vergabeverfahren gleichzustellen, weshalb der letztlich gezahlte Preis den Marktwert widerspiegelte.)

  Das fragliche Grundstück wurde in den achtziger Jahren und zu Beginn der neunziger Jahre interessierten Unternehmen zu einem Preis in Höhe der Gestehungskosten (als Minimalforderung) angeboten. Vor allem der Preis hat Unternehmen davon abgehalten, sich in dem Gebiet niederzulassen. Daraufhin wurde 1992 beschlossen, den Preis nicht mehr nach den Gestehungskosten, sondern nach dem Verkehrswert zu bemessen.

[1] ABl. C 21 vom 25. 1. 1994, S. 4.

Obwohl daraufhin ein Preis von 1 NLG/m² und sogar noch darunter festgesetzt wurde, hat sich nur FMC zum Kauf entschließen können. Davon abgesehen sind in bestimmten Regionen Belgiens und Frankreichs Grundstücke zu Preisen angeboten worden, die sich mit dem von der Hafenverwaltung Delfzijl/Eemshaven verlangten Preis vergleichen lassen.

— Das Grundstück von FMC in Delfzijl liegt in der Nähe des Wattenmeers. Dieses Gebiet hat den besonderen Status eines Naturschutzgebiets. Das Wattenmeer ist ein Schutzgebiet im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [1] und von Artikel 4 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen [2]. Außerdem wird das Gebiet als Wassergebiet im Sinne des Ramsar-Vertrags angesehen. Die zuständigen niederländischen Instanzen haben verbindliche Regeln festgelegt, wonach dort nur wirtschaftliche Tätigkeiten zulässig sind, die dem Naturschutzgebiet keinen Schaden zufügen.

FMC hat deshalb eine Reihe von Umweltschutzmaßnahmen ergriffen. Ein Großteil der investierten Mittel, nämlich 62,92 Mio. NLG, ist als Umweltschutzinvestition anzusehen. Es mußte daher geklärt werden, inwieweit die weiter oben genannten Investitionen „exzessiv" sind. Zu diesem Zweck wurde ein Gutachter zu Rate gezogen, der zu folgendem Ergebnis kam: „exzessiv" bedeutet — unter Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Richtlinien — ein Niveau, das über dem in anderen Mitgliedstaaten verlangten Mindestniveau liegt. Ob eine Investition exzessiv ist, ergibt sich aus dem Vergleich mit den sonst üblichen Umweltschutzmaßnahmen und mit dem allgemein akzeptierten Umweltschutzniveau.

Einige der Umweltschutzinvestitionen und -maßnahmen lassen sich anhand der Genehmigungen identifizieren, die FMC gemäß den in den Niederlanden geltenden Umweltschutzvorschriften — das Umweltschutzgesetz (Wet milieubeheer) und das Gesetz über die Verunreinigung von Oberflächengewässern (Wet verontreiniging oppervlaktewateren) sowie von Kommunal- und Provinzialverwaltungen auf dieser Gesetzesgrundlage erteilte Genehmigungen — beantragt hat. Daraus hat der Gutachter alle Maßnahmen und Bemühungen ausgewählt, die ausschließlich auf den Umweltschutz gerichtet und nicht als „exzessiv" anzusehen sind.

Der Gutachter hat festgestellt, daß bestimmte Investitionen im Umfang zwischen 12 und 21 Mio. NLG ganz oder teilweise „exzessiv" sind. Einige davon werden als „lokal exzessiv" beschrieben, d. h. Investitionen, die mit Blick auf die Gefährdung der Umwelt in dem fraglichen Gebiet über dem Normalmaß liegen. Diese standortspezifischen Zusatzinvestitionen betragen zwischen 1,4 und 2,65 Mio. NLG. Nach Auffassung der niederländischen Regierung müssen unter den gegebenen Umständen zusätzliche Fördermittel genehmigt werden.

[1] ABl. L 103 vom 25. 4. 1979, S. 1.
[2] ABl. L 206 vom 22. 7. 1992, S. 7.

IV

Im Rahmen des Verfahrens sind bei der Kommission die Stellungnahmen von vier Unternehmen und einer Unternehmensvereinigung aus der Branche eingegangen, einschließlich der Stellungnahme des Konzerns, zu dem der Beschwerdeführer gehört, und der des begünstigten Unternehmens.

Die vier Unternehmen haben der Kommission Daten zur Nachfrage nach Wasserstoffsuperoxid und zur Produktionskapazität für den Zeitraum 1994-2000 vorgelegt (die Angaben ab 1997 sind Schätzungen). Die z. T. vertraulichen Zahlen lassen erkennen, daß die europäische Nachfrage niedriger ist als die installierte Produktionskapazität und sogar unter der tatsächlich genutzten Kapazität liegt (die laut Chem Systems 90 % der theoretisch möglichen Kapazität beträgt). Danach stellt sich der Auslastungsgrad wie folgt dar (*Hinweis*: Die Ausfuhr, die ungefähr 10 % der europäischen Nachfrage ausmacht, blieb unberücksichtigt):

(%)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
a)	84,05	85,47	76,90	74,43	75,45	79,79	84,55
b)	77,88	82,72	72,78				77,78
c)	82,26	80,38	74,52	73,12	75,12	78,25	81,48
d)	81,94	83,98	76,61	73,35	74,12		80,62

Die Stellungnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

— Laut dem Konzern, dem der Beschwerdeführer angehört, haben sich die Erwartungen von 1994 erfüllt: Die Kapazitäten nahmen mehrere Jahre lang stärker zu als die Nachfrage, so daß der Kapazitätsüberhang fortbesteht.

— Derselbe Konzern gibt — gestützt auf seine eigenen Erfahrungen der letzten Jahre — an, daß der maximale Auslastungsgrad weltweit (es gibt keinen eigenen Auslastungsgrad für Westeuropa), der dauerhaft erreicht werden könne, bei 95 % liegt. Die Nachfrage müsse deshalb an diesem Wert gemessen werden. Der Konzern ist der einzige, der den von Chem Systems errechneten Auslastungsgrad von 90 % in Frage stellt.

— Der Konzern führt ferner das stagnierende Wachstum des Wasserstoffsuperoxidmarkts darauf zurück, daß die Entwicklung, in deren Verlauf Chlor für das Bleichen von Zellulose durch dieses weniger umweltschädliche Produkt ersetzt wurde und die gerade das Wachstum in der Vergangenheit getragen hat, in Westeuropa seit 1994 weitgehend abgeschlossen ist.

— In einer anderen Stellungnahme wird die Meinung vertreten, daß der von Umweltschützern ausgehende Druck, Chlor durch Wasserstoffsuperoxid zu ersetzen, Anfang der neunziger Jahre sehr stark war, in den letzten Jahren aber merklich nachgelassen hat. Die Nachfrage sei somit langsamer gestiegen als von den meisten Produzenten Anfang der neunziger Jahre erwartet.

— In einer weiteren Stellungnahme wird die Kommission aufgefordert, eingehend zu prüfen, ob die Aufwendungen für den Bau der Fabrik in Delfzijl gegebenenfalls durch interne Kosten von FMC erhöht wurden.

— In der letzten Stellungnahme heißt es, andere Unternehmen — angeblich Solvay, Aussimont und Oxysynthèse — hätten in Deutschland Anlagen für die Produktion von Wasserstoffsuperoxid errichtet. In der Branche kursierten Gerüchte, wonach diese Unternehmen Beihilfen erhalten haben sollen.

V

Auch FMC hat, wie bereits erwähnt, zur Einleitung des Verfahrens durch die Kommission Stellung genommen. Die Einlassungen des Unternehmens lassen sich, soweit sie von denen der niederländischen Behörden abweichen, wie folgt zusammenfassen:

— Bezüglich des Grundstücksverkaufs weist FMC darauf hin, daß ein offenes Verfahren wenig Sinn gehabt hätte, da es viele Jahre lang an Kaufinteressenten mangelte. Das Wertgutachten des Schätzbüros Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken kann nach Ansicht des Unternehmens nicht als Bezug dienen. Denn die Dienste dieser Stiftung mußten aufgrund einer Vereinbarung, die die an der finanziellen Umstrukturierung der Hafenverwaltung Delfzijl beteiligten Behörden 1988 geschlossen hatten, in Anspruch genommen werden. Die Preisfestsetzung könnte somit durch andere als wirtschaftliche Überlegungen beeinflußt worden sein.

— FMC betont, daß das NOM-Darlehen vollständig zurückgezahlt wurde. Davon abgesehen könne nicht nachvollzogen werden, warum das Darlehen als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag anzusehen sein sollte. Nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 17. März 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, Sloman Neptun Schiffahrts AG/Bodo Ziesemer [1], ist eine staatliche Maßnahme nur dann eine Beihilfemaßnahme, wenn sie einen Vorteil umfaßt, der durch den Staat oder durch vom Staat benannte bzw. errichtete öffentliche oder private Einrichtungen gewährt wird. Da das Konto, auf dem NOM die betreffenden Mittel angelegt hatte, weniger Zinsen einbrachte als das Darlehen an FMC, könne nach der Definition des Europäischen Gerichtshofs nicht von einem aus staatlichen Mitteln gewährten Vorteil die Rede sein.

— Zur vermeintlichen Überkapazität auf dem Markt für Wasserstoffsuperoxid gibt FMC zu bedenken, daß zwischen dem Beschluß, eine Fabrik zu bauen, und der Aufnahme der Produktion ein Zeitraum von achtzehn Monaten liegt. Ein erwarteter Nachfrageanstieg könne aber nur durch eine entsprechende Erweiterung der Produktion gedeckt werden. Die Entscheidung darüber müsse achtzehn Monate zuvor gefallen sein. Im vorliegenden Fall lasse sich die Erwartung leicht nachprüfen: Die Nachfrage lag 1994 bei 647 000 t, und die effektive Produktionskapazität betrug 1992 646 000 t (auf der Basis der bei Einleitung des Verfahrens vorgelegten CEFIC-Daten [2]).

  Als das Unternehmen 1992 den Beschluß zur Investition faßte, ging es davon aus, daß die Nachfrage bis 1995 jährlich um mehr als 10 % steigen würde. Außerdem bestätigt FMC, und untermauert dies mit Daten, daß der stagnierende Umsatz in den Jahren 1995 und 1996 hauptsächlich auf die sinkende Nachfrage der Papierindustrie zurückzuführen war. Dieser Rückgang sei — angesichts der Entwicklung in der Vergangenheit und der objektiven Faktoren, die die Nachfrage beeinflussen — nicht abzusehen gewesen.

— FMC führt an, daß auch andere Unternehmen regionale Investitionsbeihilfen erhalten haben sollen, und zwar für Investitionen in Deutschland.

— Das Unternehmen hält für den Fall, daß die Kommission die von ihm in Anspruch genommenen Beihilfen für unvereinbar erklären sollte, eine Rückforderung der Mittel für ungerechtfertigt und verspätet. Die Rückforderung stünde im Widerspruch zu dem Vertrauensschutz, den das Unternehmen genießt. Es sei mit großer Sorgfalt vorgegangen und habe sich über die einschlägigen Beihilferegelungen informiert und vergewissert, daß diese von der Kommission genehmigt waren. Im übrigen habe es erst aus der Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens davon Kenntnis erhalten, daß der Förderhöchstsatz nach der IPR-Regelung 20 % brutto beträgt [3].

  Unter den beschriebenen Umständen habe FMC — gestützt auf die zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung vorliegenden Daten und die Aussagen von Rechtssachverständigen — davon ausgehen müssen, daß die Investitionsbeihilfen nach Maßgabe der IPR-Regelung genehmigungsfähig sind und daß die Kommission die Bestimmungen über „bedeutsame Fälle", in denen nach Ansicht der niederländischen Behörden die zulässigen Beihilfebeträge und -intensitäten überschritten werden können, offensichtlich nicht untersagt hat.

[1] Slg. 1993, S. I-887.
[2] ABl. C 112 vom 10. 4. 1997, S. 3.
[3] ABl. C 112 vom 10. 4. 1997, S. 3.

— FMC weist auf den langen Zeitraum hin, der bis zu einer abschließenden Entscheidung der Kommission verstrichen ist: Bereits seit 1995 habe die Kommission Kenntnis von den 1994 gewährten Beihilfen. Unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 24. November 1987 in der Rechtssache 223/85, RSV/Kommission ([1]), steht das Unternehmen auf dem Standpunkt, daß die Zeit, die die Kommission bis zum Erlaß einer Entscheidung nötig hatte, einer Rückforderung der Beihilfen im Wege steht.

— Vor kurzem wurde von Beratern des Unternehmens vorgebracht, daß die Kommission in ihrer Entscheidung 97/542/EG ([2]) über Beihilfen Frankreichs für die Produktion von Biokraftstoffen (Staatliche Beihilfe C 51/94) von der Rückforderung der Beihilfen abgesehen hat, obwohl sie die Beihilfen als vertragswidrig und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar angesehen hatte. Nach Ansicht von FMC treffen dieselben Entscheidungsgründe auch auf den vorliegenden Fall zu.

VI

Die Kommission muß, wie sie schon bei der Einleitung des Verfahrens mitgeteilt hat, laut dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 30. Juni 1992 in der Rechtssache C 47/91, Italien/Kommission ([3]), bei neuen Beihilfen, die im Rahmen einer von ihr bereits genehmigten Beihilferegelung gewährt werden, lediglich prüfen, ob die Bedingungen der betreffenden Regelung eingehalten werden. Sind alle Bedingungen erfüllt, erübrigt sich die Prüfung der Frage, ob die Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Stellt die Kommission aber fest, daß die Bedingungen der fraglichen Regelung nicht eingehalten werden, muß sie eingehend prüfen, ob die Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind.

Aus den nachstehenden Gründen ist die Kommission der Auffassung, daß die Bedingungen der Regelung „Besluit subsidies regionale Investeringsprojecten“ (Staatliche Beihilfe N 514/90 - Niederlande) im vorliegenden Fall nicht eingehalten wurden, weshalb die fraglichen Beihilfen eingehend zu prüfen sind.

Die niederländische Produktionskapazität steigt mit Inbetriebnahme des FMC-Werks in Delfzijl von 20 000 auf 55 000 t jährlich. 1994 wurden 30 bis 40 % der europäischen Wasserstoffsuperoxidproduktion (die Angaben schwanken je nach Quelle) im innergemeinschaflichen Handel abgesetzt. Der Anteil der Niederlande an dieser Gesamtmenge liegt zwischen 10 und 15 %. Die dem Unternehmen FMC gewährten Beihilfen beeinträchtigen somit den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

Die Kommission bedauert, daß die niederländische Regierung die fraglichen Maßnahmen nicht so rechtzeitig notifiziert hat, daß sie sich gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag dazu äußern konnte. Die Maßnahmen sind rechtswidrig, da sie von den niederländischen Behörden durchgeführt wurden, bevor die Kommission sich dazu äußern konnte.

Im vorliegenden Fall muß die Kommisison drei zentrale Fragen klären:

A. Bestanden, wie vom Beschwerdeführer behauptet, 1994 — dem Jahr, in dem die niederländischen Behörden die Beihilfen bewilligten — und den darauffolgenden Jahren auf dem Wasserstoffsuperoxidmarkt Überkapazitäten?

B. Wie ist die Überschreitung der Beihilfehöchstintensität, die die Kommission im Rahmen der auf Delfzijl anwendbaren Regionalbeihilferegelung (der IPR-Regelung) genehmigt hatte, zu beurteilen? Die niederländischen Behörden haben etwas mehr als 25 % brutto gewährt, obwohl der Förderhöchstsatz bei 20 % liegt.

C. Welches Gewicht hat das Argument der niederländischen Behörden, FMC habe in erheblichem Umfang in Umweltschutzmaßnahmen investiert?

Außerdem muß auf die Einlassung des begünstigten Unternehmens eingegangen werden, eine Rückforderung der Beihilfen in dem Fall, daß die Kommission sie für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt, sei ungerechtfertigt und verspätet.

A. **Der Wasserstoffsuperoxidmarkt**

Die Kommission ist der Meinung, daß bei der Untersuchung der Lage auf dem Wasserstoffsuperoxidmarkt und der Marktentwicklung von dem Zeitpunkt ausgegangen werden muß, an dem der Beschluß gefaßt wurde, die betreffenden Investitionen tatsächlich zu tätigen. Für die Investitionsentscheidung ausschlaggebend sind die Daten, über die das Unternehmen zu jenem Zeitpunkt verfügte.

Die Stellungnahmen, die im Rahmen dieses Verfahrens eingegangen sind, enthalten statistische Angaben zur Marktsituation in der Vergangenheit (bis einschließlich 1995 oder 1996, je nach Fall) sowie Prognosen für weitere Jahre. In den vier fraglichen Stellungnahmen werden für die Nachfrage im Zeitraum 1994-1996 sehr ähnliche Werte angegeben, die jedoch für den Zeitpunkt, zu dem FMC die Investitionsentscheidung zugunsten der Region traf, nicht sehr aufschlußreich sind.

([1]) Slg. 1987, S. 4617.
([2]) ABl. L 222 vom 12. 8. 1997, S. 26.
([3]) Slg. 1992, S. I-4145.

Dasselbe gilt für die Stellungnahme der Konzernmutter des Beschwerdeführers, die ihre Erwartungen von 1994 bestätigt sah, daß nämlich der Kapazitätsüberhang noch viele Jahre anhalten würde. Der Zusammenhang zwischen diesen Erklärungen und den Angaben aus dem Jahr 1994 ist nicht deutlich. Nach dem von den niederländischen Behörden vorgelegten Konzernjahresbericht 1994/1995 wies die Branche ein anhaltendes Wachstum auf An einer anderen Stelle heißt es in dem Bericht, daß für den Weltmarkt ein jährliches Wachstum von 7 bis 8 % erwartet wird.

Dieselbe Gesellschaft führt die Stagnation auf dem Wasserstoffsuperoxidmarkt darauf zurück, daß die Entwicklung, in deren Verlauf Chlor für das Bleichen von Zellulose durch Wasserstoffsuperoxid ersetzt wurde, in Westeuropa seit 1994 weitgehend abgeschlossen ist. Dem erwähnten Jahresbericht ist aber zu entnehmen, daß Wasserstoffsuperoxid in vielen Branchen — u. a. in der Textil- oder der Papierindustrie — in zunehmendem Maße an die Stelle der bis dahin verwendeten Chlorprodukte treten würde.

In einer anderen Stellungnahme wird die Auffassung von FMC gestützt, wonach der von Umweltschützern ausgehende Druck, Chlor durch Wasserstoffsuperoxid zu ersetzen, in den letzten Jahren abgenommen hat. Dies habe dazu geführt, daß die Nachfrage langsamer gestiegen ist als von den meisten Herstellern Anfang der neunziger Jahre noch erwartet. Hier ist anzumerken, daß 1993 42 % des produzierten Wasserstoffsuperoxids zum Bleichen von Papier und Textilien verwendet wurden [1]. Laut der Stellungnahme wurde 1993 davon ausgegangen, daß die Nachfrage nach Wasserstoffsuperoxid für das Bleichen von Papier und Textilien von 1991 bis 2000 jährlich um 8,2 bzw. 2,6 % zunehmen würde.

Bei der Antwort auf die Frage, ob Überkapazitäten vorliegen, muß ferner die Zeit berücksichtigt werden, die zwischen der Investitionsentscheidung und der tatsächlichen Aufnahme der Produktion verstreicht. Schließlich wird die Investitionsentscheidung auf der Grundlage der Erwartungen zum Zeitpunkt der Entscheidung getroffen. FMC ist der Meinung, daß dieser Zeitraum achtzehn Monate beträgt. Aufgrund der Angaben in den eingegangenen Stellungnahmen muß die Kommission aber von einem Zeitraum von zwei Jahren ausgehen.

Auf der Grundlage der Tabellen, die anhand der Angaben der niederländischen Behörden erstellt und bei der Einleitung des Verfahrens vorgelegt wurden, ist festzuhalten, daß die tatsächlich genutzte Kapazität (90 % der theoretisch möglichen Kapazität) des Jahres „t" geringer ist als die erwartete Nachfrage für das Jahr „t + 2". Die Lücke konnte nur durch eine Steigerung des effektiven Auslastungsgrads auf mehr als 90 % oder durch eine Erweiterung der Kapazitäten überbrückt werden. Übertragen auf die statistischen Angaben, die andere Betroffene im Verlauf des Verfahrens vorgelegt haben und die Fakten in der Vergangenheit widerspiegeln (keine Zukunftsprognosen), bedeutet dies, daß die Nachfrage 1996 in einer Größenordnung von 90 bis 100 % der 1994 tatsächlich vorhandenen Kapazität lag.

Schließlich muß die Kommission aufgrund der ihr vorliegenden Informationen feststellen, daß FMC keineswegs das einzige Unternehmen war, das in der ersten Hälfte der neunziger Jahre seine Kapazitäten erweitert hat. Eine Reihe von Wettbewerbern haben trotz der seinerzeit auf dem Markt herrschenden Überkapazitäten neue und in vielen Fällen sogar noch größere Produktionsanlagen als FMC in Delfzijl errichtet.

Von 1994 bis 1996 wurden Kapazitätserweiterungen im Umfang von insgesamt 245 000 t angekündigt, von denen nur 35 000 t auf das Konto von FMC gehen [2].

Unter diesen Umständen konnte das Unternehmen nach Ansicht der Kommission zu dem Zeitpunkt, als es sich zur Kapazitätserweiterung entschloß, ebenso wie viele seiner Wettbewerber von einem jährlichen Marktwachstum in der Größenordnung von rund 7 % ausgehen, obwohl nicht auszuschließen ist, daß 1994 Überkapazitäten bei Wasserstoffsuperoxid bestanden (dies läßt sich nur anhand von Zahlen aus vorangegangenen Jahren genauer klären). Die Wettbewerber bestätigen im übrigen, daß die spätere Stagnation des Marktwachstums für die meisten Hersteller nicht vorhersehbar war. Die Expansion des Marktes bot den Unternehmen daher genügend Anlaß zu neuen Investitionen. Jedenfalls haben auch andere Unternehmen im Zeitraum 1993-1995 entsprechende Investitionen angekündigt, und zwar in der früheren DDR und in Skandinavien.

Vor diesem Hintergrund war die Entscheidung von FMC, eine Fabrik in Delfzijl zu bauen, nicht ungewöhnlich. Doch anders als manche Wettbewerber erhielt FMC zu diesem Zweck staatliche Beihilfen. Darum wird die Kommission auch in einigen der Stellungnahmen aufgefordert, die Beihilfen, die FMC erhalten hat, insgesamt in Frage zu stellen. Die Beihilfen, die andere Wasserstoffsuperoxidhersteller etwa zum selben Zeitpunkt wie FMC erhalten haben sollen, sind Gegenstand einer gesonderten Untersuchung der Kommission.

Außerdem haben die niederländischen Behörden bestätigt, daß sie Beihilfen nur dann gewähren, wenn der Antragsteller die in der einschlägigen Regelung festgelegten Kriterien in bezug auf die beihilfefähigen Kosten erfüllt. Die Beihilfen werden erst ausgezahlt, nachdem diese Kosten von einem Rechnungsprüfer kontrolliert worden sind. Die Kommission beabsichtigt deshalb nicht, diesen Aspekt eingehender zu untersuchen.

[1] *Quelle:* Chem Systems; von den niederländischen Behörden vorgelegte Daten.

[2] *Quelle:* Chem Systems; von den niederländischen Behörden vorgelegte Daten.

B. **Die Überschreitung der höchstzulässigen Beihilfeintensität**

Die Beihilfen an FMC wurden in Form eines direkten Zuschusses, eines nachrangigen Darlehens und des Verkaufs eines Grundstücks zu einem vermutlich unter dem Verkehrswert liegenden Preis gewährt.

1. Die Kommission widerspricht der Auffassung der niederländischen Behörden, wonach die beihilfefähigen Kosten zwar niedriger sind als die Gesamtinvestitionssumme, die Beihilfeintensität aber nach dem gesamten Investitionsbetrag bemessen werden sollte.

   Den niederländischen Behörden zufolge liegt ein Mißverständnis in bezug auf die Beihilfehöchstintensität der IPR-Regelung vor, die die Kommission am 27. Dezember 1990 genehmigt hatte (Staatliche Beihilfe N 514/90 - Niederlande). Danach könnten Beihilfen im Normalfall bis zu einer Obergrenze von 20 % der beihilfefähigen Kosten gewährt werden, welche höchstens 18 Mio. NLG betragen dürfen. In „bedeutsamen Fällen", bei denen die beihilfefähigen Kosten den nach der Regelung zulässigen Höchstbetrag von 18 Mio. NLG überschreiten, könne das zuständige Ministerium aber auch einen höheren Förderbetrag bewilligen. Nach Artikel 5 Absatz 2 der „Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991" könnten nämlich in Fällen, in denen die Kosten eines Projekts im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a) oder b) mehr als 18 Mio. NLG betragen und das Projekt für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region von besonderer Bedeutung ist, auch Zuschüsse bewilligt werden, die den Höchstbetrag gemäß Artikel 5 Absatz 1 übersteigen. Die niederländischen Behörden stehen auf dem Standpunkt, daß das Ministerium befugt war, einen höheren Zuschuß zu gewähren, und zwar sowohl in bezug auf den Beihilfebetrag als auch in bezug auf die Beihilfeintensität. Die Gewährung eines Zuschusses von 20 % netto zugunsten von FMC stehe deshalb mit der genannten Regelung im Einklang.

   Die Kommission kann sich dieser Auffassung nicht anschließen, weil die fragliche Beihilferegelung keinen Hinweis auf die Möglichkeit enthält, den Förderhöchstsatz in sogenannten „bedeutsamen Fällen" zu überschreiten. Lediglich der Förderbetrag darf den im Normalfall zulässigen Höchstwert übersteigen. Die niederländischen Behörden haben anläßlich der Notifizierung der IPR-Regelung nicht ihre Absicht kundgetan, eine besondere Beihilfeintensität für „bedeutsame Fälle" festzulegen. Auch nach der Entscheidung der Kommission über die IPR-Regelung beträgt die Beihilfeintensität maximal 20 % brutto. Die niederländische Regierung hat diese Entscheidung bislang nicht angefochten. Deshalb muß diese Höchstintensität als Ausgangspunkt genommen werden. Tatsächlich aber wurde ein Zuschuß gewährt, der einer Intensität von 25 % brutto entspricht.

2. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, daß die FMC das NOM-Darlehen in seiner Gesamtheit vorzeitig getilgt und bei einer ausländischen Bank ein anderes Darlehen zu günstigeren Konditionen aufgenommen hat. Das NOM-Darlehen stellt nach Ansicht des begünstigten Unternehmens und der niederländischen Behörden keine Beihilfe dar, weil der Darlehensgeber aus rein kommerziellen Überlegungen gehandelt habe. NOM konnte das nachrangige Darlehen über 12,5 Mio. NLG zu einem Zinssatz von 5,92 % gewähren, weil es zu 100 % durch FMC abgesichert war. Außerdem wäre die Verzinsung für den Darlehensgeber ungünstiger gewesen, wenn er den fraglichen Betrag FMC nicht zur Verfügung gestellt hätte. Damit scheint auch kein aus staatlichen Mitteln gewährter Vorteil im Sinne des vom begünstigten Unternehmen angeführten Urteils des Gerichtshofs vom 17. März 1993 ([1]) vorzuliegen. Schließlich weicht der dem Unternehmen in Rechnung gestellte Zinssatz um 35 Basispunkte von dem Bezugssatz ab, den die Kommission 1994 bei der Berechnung von Regionalbeihilfen zugrunde legte. Dieser Bezugssatz in Höhe von 6,27 % enthält eine Risikoprämie, die im Fall der Niederlande 75 Basispunkte ausmacht und ein durchschnittliches Gläubigerrisiko widerspiegelt. Da FMC jedoch den gesamten Darlehensbetrag verbürgt hat und NOM selbst unter diesen Bedingungen noch eine Risikoprämie von 40 Basispunkten anrechnet, kann davon ausgegangen werden, daß das Darlehen keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt.

3. Die niederländische Regierung ist aus den in Teil III dieser Entscheidung dargelegten Gründen der Ansicht, daß es sich bei dem Grundstücksgeschäft nicht um eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag handelt. Allein die Tatsache, daß sehr lange Zeit kein Käufer gefunden werden konnte, belege, daß der von FMC entrichtete Preis dem Marktwert des Grundstücks entspricht.

   Die Kommission vertritt, wie sie bei der Einleitung des Verfahrens dargelegt hat, generell die Auffassung, daß sich der Wert eines von den Behörden zum Verkauf angebotenen Grundstücks im Rahmen eines öffentlichen bedingungsfreien Bietverfahrens mit größter Genauigkeit bestimmen läßt. Im Rahmen eines solchen Verfahrens unterbreiten alle potentiellen Käufer ihre Angebote, von denen das beste ausgewählt wird. Ein solches Verfahren beweist außerdem, daß sich der Verkäufer um die besten Marktbedingungen bemüht hat (siehe diesbezüglich die Entscheidung der Kommission in der Sache Fresenius AG ([2])).

([1]) Slg. 1993, S. I-887.
([2]) ABl. C 21 vom 25. 1. 1994, S. 4.

Wenn die Behörden diese Möglichkeit nicht in Anspruch nehmen, müßte der Marktpreis eines Grundstücks nach Auffassung der Kommission von unabhängigen Sachverständigen anhand branchenüblicher Methoden, die sich u. a. auf unlängst getätigte Verkäufe vergleichbarer Grundstücke stützen, veranschlagt werden.

Diese Kriterien wurden unlängst in der Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand [1] festgelegt.

Die Kommission kann die skeptische Haltung des Unternehmens in bezug auf das Gutachterbüro, das das fragliche Grundstück im März 1994 bewertet hat, nicht teilen. Das dem Schreiben der niederländischen Behörden vom 9. Januar 1997 beigefügte Gutachten ist hinreichend detailliert und berücksichtigt bei der Berechnung des endgültigen Taxwertes eine Vielzahl von Aspekten (geographische Lage, Nähe zu Wasserstraßen und Eisenbahnlinien, Zustand des Grundstücks, frühere Schätzungen). Es werden ausschließlich wirtschaftliche Kriterien zugrunde gelegt, abgesehen vielleicht von dem Hinweis, daß der Staat großen Wert auf die endgültige Erstellung der Auffassungsurkunde und auf die Ansiedlung des Unternehmens auf dem Gelände legt. So schätzten die Gutachter den Wert des Grundstücks auf immerhin noch 10 NLG/m^2; verkauft hat es die Hafenverwaltung für ein Zehntel davon.

Der zuständige Sachverständige hat nach Ansicht der Kommission bei der Bewertung alle sachdienlichen Elemente berücksichtigt, zumal er in seinem Gutachten darauf hinweist, daß das Grundstück 1987 von seinem Büro bewertet wurde und daß bei der zweiten Bewertung im Jahr 1994 die Parzellen, die 1993 noch zu einem der Schlammentsorgung dienenden Gelände gehört hatten, geräumt und als Industriegelände nutzbar waren. Trotz einer Vielzahl von Einwänden räumt auch das Unternehmen ein, daß sich aus dem Gutachten durchaus die Möglichkeit ableiten läßt, das Grundstück für gewerbliche Zwecke zu verwenden.

Die Kommission geht deshalb davon aus, daß der Verkehrswert des Grundstücks für gewerbliche Zwecke zum Zeitpunkt des Erwerbs durch FMC entsprechend dem vom Gutachter ermittelten Taxwert bei 10 NLG/m^2 lag. Aus dem Gutachten geht klar hervor, daß das Grundstück für gewerbliche Zwecke geeignet und weder mit Grunddienstbarkeiten noch anderweitigen Verpflichtungen belastet ist, die seinen Wert mindern könnten. Bei der Klärung der Frage, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt, muß deshalb von einem Preis in dieser Größenordnung ausgegangen werden.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, daß die niederländischen Behörden in den achtziger Jahren und zu Beginn der neunziger Jahre vergeblich versucht haben, das Grundstück zu veräußern. Sie vertritt daher die Auffassung, daß der durch die Entscheidung in der Sache Fresenius [2] geschaffene Präzedenzfall auch hier zutrifft und daß der Wert des Grundstücks um 10 % unter dem Schätzwert des Gutachters veranschlagt werden kann, da sich kein Käufer finden ließ. Die Kommission stützt sich dabei auf ihre Mitteilung betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand. Die Mitteilung findet seit 1996 Anwendung, sieht jedoch in Fällen, in denen sich die öffentliche Hand vergeblich um den Verkauf eines Grundstücks bemüht hat, eine Abweichung von maximal 5 % gegenüber dem Marktwert vor.

Bei einer Fläche von 10,5 ha und dem Preis von 9 NLG/m^2, den die Kommission unter Berücksichtigung der Verkaufsanstrengungen der niederländischen Behörden für marktkonform erachtet, hätte FMC für das betreffende Grundstück insgesamt 945 000 NLG zahlen müssen. Hieraus ergibt sich ein Beihilfeelement von 840 000 NLG. FMC hat somit insgesamt 29,09 Mio. NLG an Fördermitteln (28,25 Mio. NLG + 840 000 NLG) erhalten. Da sich die nach der IPR-Regelung beihilfefähigen Kosten auf insgesamt 113,945 Mio. NLG belaufen (113 Mio. NLG + korrigierter Grundstückswert), ergibt sich eine Beihilfeintensität von 25,52 % brutto. Wertmäßig führt dies zu einem Beihilfebetrag von 6,3 Mio. NLG. Angesichts der Stellung der Niederlande im innergemeinschaftlichen Handel mit Wasserstoffsuperoxid wird der Warenaustausch durch diese Subventionierung beeinträchtigt. Da bei der Gewährung der Beihilfen der Förderhöchstsatz der einschlägigen Regionalbeihilferegelung nicht eingehalten wurde, muß festgestellt werden, daß die genannte Subventionierung den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, indem sie den Aufwand für die grundsätzlich vom Unternehmen zu tragenden Investitionskosten verringert. Sie fällt somit unter das Beihilfeverbot nach Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag; sie ist nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar und kann auch nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

Die Förderung wurde auch mit den Problemen und Nachteilen der Region Delfzijl begründet sowie mit den positiven Auswirkungen, die von dem unterstützten Projekt erwartet wurden. Diese Erwägungen sind aber bereits im Zusammenhang mit der einschlägigen Regionalbeihilferegelung und dem Förderhöchstsatz berücksichtigt worden, der anhand objektiver Kriterien festgelegt wird (Arbeitslosigkeit, Pro-Kopf-BIP usw.). Es geht im vorliegenden Fall zwar nur um einen geringfügigen Betrag, doch die Überschreitung einer genehmigten Regionalbeihilfeintensität ist ein Problem prinzipieller Natur. Die Kommission kann die Überschreitung der in der Regelung festgelegten Förderobergrenze schwerlich genehmigen, ohne die Regelung inhaltlich auszuhöhlen und einen sehr gefährlichen Präzedenzfall zu schaffen, der in zukünftigen vergleichbaren Fällen regelmäßig angeführt werden dürfte.

[1] ABl. C 209 vom 10. 7. 1997, S. 3.

[2] ABl. C 21 vom 25. 1. 1994, S. 4.

C. **Die Umweltschutzinvestitionen**

Auch wenn die Kommission nicht hinnehmen kann, daß die Höchstintensität speziell für Investitionsbeihilfen überschritten wird, kann eine Überschreitung unter bestimmten Umständen akzeptiert werden. Dies wäre z. B. der Fall, wenn die niederländischen Behörden verschiedene Arten der Beihilfe (regionale Investitionsbeihilfen, Umweltschutzbeihilfen) für unterschiedliche Kategorien beihilfefähiger Kosten gewähren, deren Gesamtbetrag den Förderhöchstsatz für Regionalbeihilfen übersteigt. Die Kommission hat bei der Einleitung des Verfahrens darauf hingewiesen, daß sie prüfen werde, ob FMC Fördermaßnahmen in Anspruch nehmen kann, die unter den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen [1] fallen.

In der Tat haben die niederländischen Behörden die Überschreitung der regionalen Obergrenze damit begründet, daß ein großer Teil der Investitionen, nämlich 63 von 115 Mio. NLG, Umweltschutzzwecken dient.

In Nummer 3.2 B des Gemeinschaftsrahmens heißt es:

> „Beihilfen für Investitionen, mit denen ein gegenüber geltenden Normen deutlich höheres Umweltschutzniveau erreicht werden soll, sind bis zu einer Höchstgrenze von 30 % der beihilfefähigen Kosten zulässig. Die Höhe der hierfür tatsächlich gewährten Beihilfen muß in einem angemessenen Verhältnis zu der mit ihnen erzielten Verbesserung des Umweltschutzes und der dazu erforderlichen Investition stehen. [. . .] Wo Gemeinschaftsnormen und einzelstaatliche Normen für dieselbe Art von Umweltschäden oder -verschmutzungen nebeneinander bestehen, verlangen diese Bestimmungen die Anwendung der strengeren Norm".

Im vorliegenden Fall steht fest, daß es sich bei dem Gebiet, in dem FMC ansässig ist, um ein Naturschutzgebiet handelt, das sowohl unter europäische als auch unter nationale Schutzvorschriften fällt. Die niederländische Regierung bestätigt im übrigen, daß das Unternehmen für den Bau seiner Fabrik in Delfzijl bei verschiedenen Behörden eine Reihe von Genehmigungen beantragen mußte. Demnach gelten in der Region zwingende Umweltnormen, die wegen des besonderen Charakters des Gebiets besonders streng sind.

Um nachzuweisen, daß FMC im Umweltbereich erhebliche Anstrengungen zum Schutz der Umwelt unternommen hat, legten die niederländischen Behörden der Kommission unlängst einen Bericht vor, in dem bestimmte Teile der Investition, gemessen an dem in den übrigen Mitgliedstaaten üblichen Niveau, als „exzessiv" eingestuft werden. Um diese „exzessiven" Anstrengungen für Delfzijl zu messen, wurde ein FMC-Werk in Spanien als Vergleichsanlage herangezogen. Der Vergleich ergab Mehrkosten in Höhe von 12 bis 21 Mio. NLG. Weiterhin stufen die niederländischen Behörden Teile der Investition als „lokal exzessiv" ein (die Mehrkosten liegen zwischen 1,4 und 2,65 Mio. NLG), d. h. Investitionen, die das Unternehmen aufgrund standortspezifischer Gegebenheiten (Ansiedlung in einem geschützten und gefährdeten Gebiet) zu tätigen gezwungen war.

Die Kommission stellt fest, daß die niederländischen Behörden nicht in der Lage sind, diese „Mehrinvestitionen" von FMC genau zu beziffern. Ihr fehlt daher eine Grundlage, um die Vereinbarkeit dieser umweltschutzfördernden Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt beurteilen zu können. Außerdem betrifft ein großer Teil der fraglichen Investitionen Sicherheits- und Unfallverhütungsmaßnahmen, die, wie sie unlängst in der Entscheidung 98/251/EG [2] (C 6/96 Hoffmann La Roche/Österreich) festgestellt hat, im Interesse des Unternehmens selbst liegen (Haftpflicht des Unternehmens in Schadensfällen) und deshalb nicht für eine staatliche Förderung in Betracht kommen.

Die niederländischen Behörden haben keinerlei Nachweis darüber geliefert, daß FMC über die niederländischen Umweltnormen hinausgegangen ist oder diese gar in erheblichem Maße übertroffen hat. Ebensowenig wurde nachgewiesen, daß die Beihilfen in einem angemessenen Verhältnis zur Investition einerseits und zur Überschreitung der Normen andererseits stehen. Hinzu kommt, daß die Kommission die im Gemeinschaftsrahmen genannte Intensität von 30 % der beihilfefähigen Kosten nur in Fällen zuläßt, in denen das Anpassungsniveau deutlich über der verbindlichen Umweltnorm liegt.

Da nach dem Gemeinschaftsrahmen keine Beihilfen für Unternehmen genehmigt werden können, die in anderen Mitgliedstaaten geltende Normen übertreffen, sondern lediglich Beihilfen für Unternehmen, die über die verbindlichen Normen des betreffenden Mitgliedstaats hinausgehen, gelangt die Kommission zu dem Schluß, daß die Investitionen, die FMC auf dem Gelände aus Umweltschutzgründen getätigt hat, die Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfen gemäß dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen nicht erfüllen. Die angeführten Umweltschutzerwägungen können die Überschreitung der geltenden Obergrenze für Regionalbeihilfen somit nicht rechtfertigen.

VII

Abschließend ist festzuhalten, daß der Beihilfebetrag von 6,3 Mio. NLG, um den die Höchstintensität für Regionalbeihilfen gemäß der IPR-Regelung überschritten wird, als vertragswidrig und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar anzusehen ist.

[1] ABl. C 72 vom 10. 3. 1994, S. 3.

[2] ABl. L 103 vom 3. 4. 1998, S. 28.

Im Fall der Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt ist die Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag gehalten, den betreffenden Mitgliedstaat aufzufordern, den unrechtmäßig gewährten Förderbetrag von dem begünstigten Unternehmen zurückzufordern, wie es der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache 70/72 [1], vom 14. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85 und vom 20. September 1990 in der Rechtssache C 5/89 [2] bestätigt hat.

In diesem Zusammenhang haben sich die Anwälte von FMC auf den Standpunkt gestellt, daß, sollte die Kommission die Beihilfen für unvereinbar erklären und eine Rückzahlung anordnen, die Rückforderung nicht nur aus Gründen des Vertrauensschutzes ungerechtfertigt wäre, sondern auch zu spät käme.

Der Gerichtshof hat in seinem Urteil in der Rechtssache C 5/89 erklärt:

„Da die Überwachung der staatlichen Beihilfen durch die Kommission in Artikel 93 EWG-Vertrag zwingend vorgeschrieben ist, darf ein beihilfebegünstigtes Unternehmen auf die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe jedoch grundsätzlich nur dann vertrauen, wenn diese unter Beachtung des dort vorgesehenen Verfahrens gewährt wurde. Einem sorgfältigen Gewerbetreibenden ist es regelmäßig möglich, sich zu vergewissern, ob dieses Verfahren beachtet wurde.

Zudem hat die Kommission durch Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* die potentiellen Empfänger einer staatlichen Beihilfe davon unterrichtet, daß sie bei Beihilfen, die ihnen mißbräuchlich gewährt worden seien, insofern mit Schwierigkeiten zu rechnen hätten, als sie diese gegebenenfalls zurückzahlen müßten (ABl. 1983, C 318, S. 3).

Sicherlich ist nicht auszuschließen, daß der Empfänger einer rechtswidrigen Beihilfe sich ausnahmsweise auf Umstände berufen kann, aufgrund deren sein Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe geschützt ist, so daß er sie nicht zurückzuerstatten braucht. In einem solchen Fall ist es Sache des nationalen Gerichts, so es befaßt ist, alle Umstände zu würdigen und dem Gerichtshof gegebenenfalls Auslegungsfragen vorzulegen.

Ein Mitgliedstaat, dessen Behörden eine Beihilfe unter Verletzung des Verfahrens des Artikels 93 gewährt haben, kann sich hingegen nicht unter Berufung auf das geschützte Vertrauen der Begünstigten der Verpflichtung entziehen, Maßnahmen zur Durchführung einer Entscheidung der Kommission zu ergreifen, die die Rückforderung der Beihilfe anordnet. Andernfalls wären die Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag insoweit wirkungslos, als die nationalen Behörden sich auf ihr eigenes rechtswidriges Verhalten stützen könnten, um Entscheidungen der Kommission nach diesen Bestimmungen ihrer Wirkung zu berauben."

Das Unternehmen führt sein vermeintliches berechtigtes Vertrauen auf die Vereinbarkeit der empfangenen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt an und erklärt, sich sehr gründlich über die einschlägigen Beihilferegelungen und deren Genehmigung durch die Kommission informiert zu haben. Das Unternehmen hat dieses Argument anläßlich der Besprechung mit den Kommissionsdienststellen vorgebracht und hinzugefügt, es habe von den niederländischen Behörden Zusicherungen erhalten, die erkennen ließen, daß die Beihilfen von der Kommission genehmigt wurden. Die Schritte, die FMC bei den niederländischen Behörden unternommen haben will, wurden in keiner Phase dieses Verfahrens im Detail beschrieben oder belegt.

FMC verweist ferner auf Ziffer 330 des XX. Berichts über die Wettbewerbspolitik (1991), aus dem klar hervorgehe, daß die Kommission im Falle der niederländischen Regionalbeihilferegelung nichts gegen einen Bruttoinvestitionsbeihilfesatz von 20 % einzuwenden hatte. In dem Bericht fehlt der Hinweis auf die „bedeutsamen Fälle", weil die Regelung keine besondere Beihilfeintensität für solche Fälle vorsieht.

Das Unternehmen hat zu keinem Zeitpunkt erkennen lassen, daß das von ihm angeführte berechtigte Vertrauen sich auf eine bestimmte Handlung der Kommission bezieht. FMC hat sich beim Erhalt der fraglichen Beihilfen nicht an die Kommission gewandt, um eine Kopie der Entscheidung vom 12. Dezember 1990 über jene Beihilferegelung zu erstehen. FMC hat auch nie behauptet, um eine Kopie ersucht zu haben. Erst nach der Gewährung der Beihilfen bzw. eigentlich erst nachdem die Kommission beschlossen hatte, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten, wurde diese Bitte an sie gerichtet.

Die Entscheidung der Kommission zur Einleitung des Verfahrens aber ist alles andere als ein Beleg für ein berechtigtes Vertrauen in die Vereinbarkeit der betreffenden Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt.

Was den späten Erlaß einer abschließenden Entscheidung anbetrifft, so genügt es, den zeitlichen Ablauf der Schritte in Erinnerung zu rufen, die die Kommission im Zuge der genannten Beschwerde unternommen hat (der zeitliche Ablauf wird auch in der Mitteilung über die Einleitung des Verfahrens beschrieben). Außerdem mußte sich die Kommission, um ihre Beurteilung auf eine Analyse der Lage auf dem Wasserstoffsuperoxidmarkt stützen zu können, auf Dritte berufen, was nur im Rahmen dieses

[1] Slg. 1973, S. 813.
[2] Slg. 1987, S. 901, bzw. Slg. 1990, S. I-3437.

Verfahrens möglich war. Im übrigen sind ihr die jüngsten Informationen über die sogenannten „exzessiven" und „lokal exzessiven" Umweltschutzinvestitionen erst am 4. November 1997 zugegangen. Die Kommission konnte somit erst eine Entscheidung treffen, nachdem sie alle hierzu erforderlichen Informationen erhalten hatte. Dabei hat sie streng darauf geachtet, daß der betreffende Mitgliedstaat sein Recht auf Stellungnahme im Rahmen dieses Verfahrens voll ausüben kann.

Die Anwälte von FMC berufen sich weiterhin auf die Argumente, die die Kommission im Fall der Staatlichen Beihilfe C 51/94 - Frankreich (Förderung der Produktion von Biokraftstoffen) ([1]) geltend gemacht hatte, um von der Rückforderung der Beihilfen abzusehen, und fordern die Kommission auf, im vorliegenden Fall analog vorzugehen:

— Ebenso wie Biokraftstoffe trage Wasserstoffsuperoxid zur Verringerung der Umweltverschmutzung bei und sei teurer als das Produkt, das ersetzt wird.

— Durch die Investitionsbeihilfen würden die Produktionskosten nicht überkompensiert.

— Es gebe keinen einzigen Hinweis darauf, daß die Beihilfen zu einer Steigerung des Absatzes und des Gewinns führen; das FMC-Werk erwirtschafte noch stets Verluste.

— Durch die Rückforderung der Beihilfen könnte der frühere Zustand wiederhergestellt werden.

Hierzu ist zunächst anzumerken, daß die Politik der Gemeinschaft nicht auf eine Förderung der Produktion von Wasserstoffsuperoxid abzielt, wie dies bei Biokraftstoffen sehr wohl der Fall ist. Außerdem sollen bei den Biokraftstoffen die im Vergleich zu fossilen Kraftstoffen höheren Produktionskosten teilweise kompensiert werden. Im Fall von FMC könnten Produktions- oder Betriebsbeihilfen nicht genehmigt werden.

Wegen des niedrigeren Investitionsaufwands infolge der staatlichen Förderung konnte sich das Unternehmen Kapital zu günstigeren Bedingungen verschaffen als Wettbewerber, die keine Beihilfen erhalten haben. Dieser Vorteil kann beispielsweise in Form niedrigerer Finanzierungskosten bestehen, denn ohne die Beihilfen hätte das Unternehmen sich den entsprechenden Betrag u. U. auf dem freien Kapitalmarkt besorgen müssen. Es ist nicht auszuschließen, daß eine derartige Kostenersparnis sich auf die Betriebsergebnisse von FMC auswirken und höhere Gewinne oder kleinere Verluste nach sich ziehen kann. Das Gegenteil wurde von den niederländischen Behörden nicht bewiesen.

Schließlich können die Finanzierungskosten nach Ansicht der Kommission durch die Rückforderung der Beihilfen wieder auf das Niveau zurückgeführt werden, welches das Unternehmen hätte tragen müssen, wenn es die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfen, die ihm einen künstlichen Vorteil verschafft haben, nicht bekommen hätte. Durch die Rückforderung kann daher die frühere Lage wiederhergestellt werden.

Die Kommission sieht aufgrund der von FMC vorgetragenen Argumente keine Veranlassung, von der Rückforderung der mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfen abzusehen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Beihilfe, die die Niederlande dem Unternehmen FMC Industrial Chemicals (Netherlands) BV in Höhe von 6,3 Mio. NLG gewährt hat, d. h. der Betrag, um den die Förderobergrenze der von der Kommission genehmigten Regionalbeihilferegelung „Besluit subsidies regionale Investeringsprojecten" (IPR-Regelung) überschritten wird, ist rechtswidrig, weil sie gewährt wurde, bevor die Kommission sich gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag dazu geäußert hat.

Die Beihilfe ist außerdem nach Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und erfüllt keine der Voraussetzungen für eine Ausnahme oder Freistellung gemäß Artikel 92 Absatz 2 bzw. 3 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 2 bzw. 3 EWR-Abkommen.

Artikel 2

Die Niederlande ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um die in Artikel 1 für rechtswidrig erklärte Beihilfe zurückzufordern. Die Rückzahlung erfolgt in Übereinstimmung mit den Verfahren und Bestimmungen des niederländischen Rechts, einschließlich Zinsen vom Zeitpunkt der Gewährung bis zur vollständigen Rückzahlung der Beihilfe und in Höhe des am Tag der Gewährung für die Berechnung des Nettosubventionsäquivalents von Regionalbeihilfen in den Niederlanden geltenden Bezugssatzes.

Artikel 3

Die Niederlande teilen der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach dem Datum der Bekanntgabe dieser Entscheidung die Maßnahmen mit, die sie getroffen haben, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Brüssel, den 21. Januar 1998

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission

([1]) ABl. L 222 vom 12. 8. 1997, S. 26.