KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 30. September 1998

über geplante Beihilfen Österreichs an die AGRANA Stärke-GmbH für die Errichtung und den Umbau von Stärkeproduktionsanlagen

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 3023)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(1999/342/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 die Verordnung (EWG) Nr. 1766/92 des Rates vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide [1], zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 923/96 der Kommission [2],

nach Aufforderung der Beteiligten, ihre Stellungnahmen gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag vorzulegen,

nach Kenntnisnahme dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

(1) Gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag hat Österreich mit Schreiben vom 28. Juni 1996 (Eingangsvermerk vom 2. August 1996) der Kommission eine Beihilfemaßnahme zugunsten der AGRANA Stärke-GmbH, Hollandstraße 2, 1020 Wien (AGRANA) gemeldet. Ergänzende Auskünfte wurden mit Schreiben vom 18. September 1996, 14. November 1996, 29. Jänner 1997, 7. März 1997 und 11. Juni 1997 (Eingangsvermerke vom 19. September 1996, 18. November 1996, 31. Jänner 1997, 12. März 1997 und 16. Juni 1997) mitgeteilt.

(2) Mit Schreiben vom 20. Dezember 1996 (Eingangsvermerk vom 23. Dezember 1996) hat Österreich um die prozedurale Abtrennung der zwei Beihilfemaßnahmen gebeten, die jetzt Verfahrensgegenstand sind. Die drei verbleibenden Beihilfemaßnahmen des ursprünglich gemeldeten Vorhabens wurden von der Kommission mit Schreiben SG(97) D/461 vom 23. Jänner 1997 gebilligt (staatliche Beihilfe N 517/96).

(3) Die vorliegenden Maßnahmen betreffen Investitionen des Unternehmens AGRANA im Stärkesektor. Am Standort Aschach soll einerseits a) der Umbau einer Hochdruckquellanlage für Maisstärke auf Standardtechnologie mit Erhöhung der Verarbeitungskapazität von derzeit [...](*) auf [...](*) Mais pro Tag und andererseits b) die Investition in eine Stärkeverzuckerungsanlage auf der Rohstoffbasis Maisstärke mit einer Kapazität von [...](*) Trockensubstanz an Verzuckerungsprodukten pro Jahr (bei gleichzeitiger Stillegung der veralteten, weniger kapazitätsstarken Anlage) gefördert werden. Gemäß der Anmeldung Österreichs beläuft sich die Beihilfehöhe bei einer Beihilfeintensität von 20 % der Investitionskosten [...](*) auf 57,4 Mio. ATS (4,13 Mio. ECU).

(4) Die Investitionen wurden von AGRANA bereits getätigt. Österreich hat gemäß Artikel 93 EG-Vertrag die notifizierte Beihilfe gegenwärtig weder bewilligt noch ausgezahlt.

II

(5) Nach einer ersten Prüfung der eingegangenen Informationen hat die Kommission beschlossen, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag zu eröffnen.

[1] ABl. L 181 vom 1.7.1992, S. 21.
[2] ABl. L 126 vom 24.5.1996, S. 37.

(*) Teile der vorliegenden Entscheidung wurden so abgefaßt, daß vertrauliche Angaben nicht offengelegt werden; diese Teile stehen in eckigen Klammern und sind durch ein (*) gekennzeichnet.

(6) Die österreichische Regierung wurde von dem Beschluß zur Einleitung des Verfahrens mit Schreiben vom 18. August 1997 unterrichtet. Das Schreiben wurde im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht [3]. Darin forderte die Kommission die übrigen Mitgliedstaaten und die sonstigen Interessierten auf, ihre Stellungnahmen zum vorliegenden Beihilfevorhaben abzugeben.

(7) Die Kommission hat in diesem Beschluß ihre Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt dargelegt. Demzufolge seien die zu prüfenden Investitionen nach den geltenden Auswahlkriterien von der Gewährung staatlicher Beihilfen ausgeschlossen [4]. Die Beihilfe stehe darüber hinaus nicht in Einklang mit den Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten [5], da sie in einem Bereich, der von strukturellen Überkapazitäten auf dem Markt der Gemeinschaft gekennzeichnet ist, den Ausbau von Produktionskapazitäten fördern würde. Schließlich äußerte die Kommission Zweifel an der Notwendigkeit der Beihilfe, da die Investitionen von AGRANA bereits durchgeführt und die Betriebsanlagen im Frühling 1997 offiziell in Betrieb genommen worden waren.

(8) Mit Schreiben vom 18. September 1997 hat Österreich der Kommission seine Stellungnahme zur Verfahrenseinleitung übermittelt.

(9) Mit Schreiben vom 12. Dezember 1997 haben die italienische und die spanische Regierung, mit Schreiben vom 5. Dezember 1997, vom 9. Dezember 1997 und vom 12. Dezember 1997 haben der Fachverband der Stärkeindustrie e.V., die Association des amidonneries de céréales de l'UE und die Asociación de Transformadores de Maíz por Via Húmeda Stellung genommen. Der Tenor der Stellungnahmen war, daß der gemeinschaftliche Stärkemarkt überkapazitär sei und konsequenterweise Beihilfen zum Kapazitätsausbau durch das Gemeinschaftsrecht ausgeschlossen seien. Die vorgesehenen Beihilfen würden die Wettbewerbsbedingungen zu Lasten der Mitbewerber verzerren.

(10) Mit Schreiben vom 12. Februar 1998 hat Österreich auf diese Stellungnahmen reagiert.

III

(11) Österreich vertritt die Auffassung, daß die Auswahlkriterien der Entscheidung 94/173/EG sowie die Leitlinien für Umstrukturierungsbeihilfen auf das Beihilfevorhaben nicht anwendbar seien.

(12) Die Auffassung, nach den Auswahlkriterien der Entscheidung 94/173/EG seien Investitionen im Getreidestärkesektor nicht zulässig, sei bezüglich des vorliegenden Beihilfevorhabens unrichtig. Gemäß Artikel 16 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 des Rates vom 29. März 1990 zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse [6] seien staatliche Beihilfen möglich, sofern sie mit den Artikeln 92, 93 und 94 EG-Vertrag vereinbar sind. Im Punkt VILD.1 des Anhangs XV der Beitrittsakte sei ausdrücklich festgelegt, daß die Kommission bei Anwendung von Artikel 16 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 951/97 hinsichtlich Österreichs und Finnlands entsprechend der Erklärung Nr. 31 zur Verarbeitungsindustrie in der Republik Österreich und der Republik Finnland in der Schlußakte vorgehen werde. Diese Erklärung sehe vor, daß bei nationalen Übergangsregelungen für Beihilfen, die die Umstrukturierung erleichtern sollen, flexibel verfahren werden soll. Damit sei nicht vereinbar, daß sich die Kommission bei der Beurteilung des vorliegenden Falls einfach auf die sonst anzuwendenden Beihilferegeln stütze.

(13) In bezug auf die Interpretation des Begriffs „flexibel" und die Frage, ob er auch die beabsichtigte Förderung einer die Produktionskapazität erhöhenden Investition erlaubt, verweist Österreich zum einen auf die Stellungnahme der Kommission zum Beitritt Österreichs, in welcher die schwierige Lage der österreichischen Stärkeindustrie erwähnt wird. Zum anderen wird auf Punkt VILD.1 des Anhangs XV der Beitrittsakte verwiesen, welcher in seiner ursprünglichen Version vom Beitritt Norwegens ausgehend vorsah, daß bei der Anwendung von Artikel 16 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 951/97 die Kommission Norwegen ermächtigen kann, staatliche Beihilfen für Investitionen zu gewähren, wobei für solche Investitionen als Voraussetzung festgesetzt war, daß die Produktionskapazität des genannten Sektors nicht vergrößert wird. Hinsichtlich Österreichs und Finnlands würde die Kommission diese Bestimmungen entsprechend der Erklärung Nr. 31 in der Schlußakte durchführen. Daraus ergebe sich der Umkehrschluß, daß die generelle Voraussetzung für staatliche Umstrukturierungsbeihilfen in Überschußsektoren, nämlich die Verringerung von Kapazitäten, im Fall Österreichs nicht zur Anwendung kommen soll.

[3] ABl. C 342 vom 12.11.1997, S. 4.

[4] Vgl. Entscheidung 94/173/EG der Kommission vom 22. März 1994 zur Festlegung der Auswahlkriterien für Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Entscheidung 90/342/EWG (ABl. L 79 vom 23.3.1994, S. 25).Teile der vorliegenden Entscheidung wurden so abgefaßt, daß vernauliche Angaben nicht offengelegt wer

[5] ABl. C 283 vom 19.9.1997, S. 2.

[6] ABl. L 91 vom 6.4.1990, S. 1. Die Verordnung wurde neugefaßt durch die Verordnung (EG) Nr. 951/97 (ABl. L 142 vom 2.6.1997, S. 22). Im folgenden wird lediglich auf die Verordnung (EG) Nr. 951/97 Bezug genommen.

(14) Auch ergebe sich der Anpassungsbedarf des begünstigten Unternehmens nicht aus seiner Leistungsschwäche, sondern aus den durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft radikal geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Vor dem Beitritt wäre der österreichischen Stärkeindustrie die Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit dadurch verwehrt gewesen, daß Exporte von Gemeinschaftsstärke nach Österreich massiv subventioniert wurden, während Exporte österreichischer Unternehmen in die Gemeinschaft durch prohibitive Importabschöpfungen praktisch unmöglich gemacht wurden. Durch die Beihilfe werde die wirtschaftliche Lage der Stärkeproduzenten aus anderen Mitgliedstaaten im Vergleich zur Situation vor dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union also nicht verschlechtert.

(15) Aus dem Gesagten ergebe sich die ausschließliche Anwendbarkeit des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 151 Absatz 1 der Beitrittsakte und Punkt VII.D.1 ihres Anhangs XV sowie der Erklärung Nr. 31 in der Schlußakte in Verbindung mit der Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Österreichs. Nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag kann die Kommission Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige genehmigen, soweit diese die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(16) In diesem Sinn müsse die Beihilfe als der Anpassung eines bestimmten Wirtschaftszweigs dienlich betrachtet werden. Ohne die Anpassung wäre das Unternehmen nicht wettbewerbsfähig. Die Handelsbedingungen würden nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Die Stärkeproduzenten in den Mitgliedstaaten haben vom Beitritt Österreichs profitiert. Diese positive Veränderung der Handelsbedingungen werde durch das vorliegende Beihilfevorhaben keineswegs gemindert oder gar überkompensiert. Insbesondere sei eine verstärkte Nachfrage nach Stärkeerzeugnissen am österreichischen Markt zu erwarten (Papier- und Fermentationsbereich), und die geplante Produktionserhöhung sei dadurch am österreichischen Markt absorbierbar.

(17) Die Beihilfe sei darüber hinaus notwendig. Die Investitionsentscheidung des Unternehmens sei erst nach der Anmeldung bei der Kommission und im Vertrauen auf die nationalen politischen Zusagen getroffen worden. Über die vorliegende Beihilfe werde seit fast drei Jahren zwischen der Kommission und Österreich verhandelt. Angesichts der Notwendigkeit der Strukturanpassung erscheint es einem um das Überleben im Gemeinsamen Markt ringenden Unternehmen nicht zumutbar, die Zeitspanne bis zu einer Entscheidung untätig abzuwarten, wenn gleichzeitig damit die wirtschaftliche Existenz massiv gefährdet wird. Hätte Österreich die vorgesehene Beihilfe tatsächlich bereits gewährt, hätten sich wohl für die Kommission keine Zweifel ergeben können, ob das Investitionsvorhaben nicht auch ohne diese Beihilfe durchgeführt worden wäre.

(18) Des weiteren sei der Schluß unzulässig, daß aufgrund der Einbindung von AGRANA in einen Konzern, Österreich von diesem Konzern erwarten könne, unlimitiert Finanzmittel in eine bestimmte Sparte zu investieren. Doch selbst bei einer solchen „Konzernbetrachtung" wäre das gemeldete Investitionsvorhaben ohne die Beihilfe betriebswirtschaftlich nicht rentabel gewesen. Wahrscheinlicher wäre eine Liquidation des Unternehmens gewesen. Die Beihilfeintensität sei mit 20 % gering, und das begünstigte Unternehmen könne bei dieser Förderungshöhe frühestens in sieben Jahren mit einem positiven Jahresergebnis rechnen.

(19) Die Beihilfe verändere auch nicht die Handelsbedingungen in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Tatsächlich habe der Beitritt Österreichs den Stärkeproduzenten in den anderen Mitgliedstaaten Vorteile gebracht; es müßten keine finanziellen Ausfuhrstützungen mehr geleistet werden. Darüber hinaus sind die Einfuhren von Stärkeerzeugnissen nach Österreich nach dem Beitritt in den Jahren 1995 und 1996 um insgesamt rund 46 % angestiegen, wobei der Anteil der Mitgliedstaaten bei rund 96 % liegt. An diesem Umstand würde sich, gerade aufgrund der geringen Beihilfeintensität, nur wenig ändern. Die höhere Produktionsmenge, nur 1 % der gemeinschaftlichen Stärkeproduktion, könne durch den steigenden Bedarf der Papier- und Fermentationsindustrie auf dem österreichischen Markt absorbiert werden.

IV

(20) Die zu prüfenden Investitionen werden im Bereich der Verarbeitung von Mais zu Stärke vorgenommen. Aus Mais gewonnene Stärke ebenso wie ihre Verzuckerungsprodukte unterliegen der Verordnung (EWG) Nr. 1766/92. Artikel 19 dieser Verordnung bestimmt hinsichtlich der von ihr erfaßten Produkte die Anwendbarkeit der Artikel 92, 93 und 94 EG-Vertrag.

(21) Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag sieht grundsätzlich ein Verbot für Beihilfen vor, die den dort festgelegten Kriterien entsprechen (staatliche Beihilfen). Zunächst ist also zu prüfen, ob es sich bei der angemeldeten Beihilfemaßnahme um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag handelt.

(22) Da die Beihilfe in der Form einer direkten Subvention durch Österreich gewährt werden soll, sind die diesbezüglichen Tatbestandsmerkmale des Artikels 92 Absatz 1 erfüllt. Auch wird durch die Beihilfe ein bestimmtes Unternehmen begünstigt, da der AGRANA 20 % der Kosten der Investition zugeschossen werden sollen. Wie aus dem Urteil des

Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris/Kommission) [7] hervorgeht, indiziert die Verbesserung der wirtschaftlichen Position eines Unternehmens durch eine staatliche Beihilfe regelmäßig die Wettbewerbsverfälschung im Verhältnis zu Konkurrenten des Unternehmens.

(23) In bezug auf das Kriterium der Handelsbeeinträchtigung hat Österreich, wie oben ausgeführt, bestritten, daß eine solche Konsequenz die Beihilfe sei. Der dazu vorgetragenen Argumentation kann jedoch nicht gefolgt werden. Es ist für die Beurteilung dieses Kriteriums nicht erheblich, daß der Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft positive Auswirkungen auf die Stärkeproduzenten in den Mitgliedstaaten hatte. Die Beurteilung, ob eine Handelsbeeinträchtigung vorliegt, ist gemäß Artikel 92 EG-Vertrag allein im Hinblick auf die Umstände der konkreten Beihilfe anzustellen. Auch die geringe Beihilfeintensität und die geringe Erhöhung der Produktionskapazität sind nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21. März 1990 in der Rechtssache 142/87 (Tubemeuse) [8] keine Umstände, die geeignet wären, das Vorliegen der Handelsbeeinträchtigung auszuschließen. Letztere ist vielmehr, ähnlich der Wettbewerbsverfälschung, indiziert, da die von Österreich geplante Beihilfe die Stellung der AGRANA gegenüber Konkurrenten im innergemeinschaftlichen Handel stärkt [9].

(24) Der innergemeinschaftliche Handel mit Stärke ist bedeutend. Wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, importiert Österreich einen großen Teil der benötigten Stärke aus anderen Mitgliedstaaten. Mit einer jährlichen nationalen Erzeugung von ca. 180 000 Tonnen erreicht Österreich gegenwärtig einen Selbstversorgungsgrad von 55 %.

	1995	1996	1997 (11 Monate)
Weizenstärke	2 742	3 090	2 414
Maisstärke	10 516	22 698	18 446
Kartoffelstärke	527	2 287	3 268
Modifizierte Stärke und Dextrine	41 573	52 693	44 851
Total	55 358	80 768	68 979

(25) Aufgrund eines strukturellen Stärkeüberschusses von 20 % der Produktion auf dem Gemeinschaftsmarkt gibt es keine freien Marktsegmente und die Stärkeproduzenten in den Mitgliedstaaten befinden sich folglich in einer angespannten Wettbewerbssituation. Diese Wettbewerbssituation besteht nicht nur am Gemeinschaftsmarkt, sondern findet sich auch auf Drittmärkten wieder, wohin die Überschüsse mittels Ausfuhrerstattungen exportiert werden.

(26) In der Systematik des EG-Vertrags folgen dem Verbot des Artikels 92 Absatz 1 in den Absätzen 2 und 3 Ausnahmeregelungen.

(27) Die Ausnahmetatbestände des Artikels 92 Absatz 2 EG-Vertrag sind angesichts der Art der zu prüfenden Beihilfemaßnahmen und der mit ihnen verfolgten Ziele nicht anwendbar. Österreich hat die Anwendbarkeit des Artikels 92 Absatz 2 auch nicht vorgetragen.

(28) Artikel 92 Absatz 3 bestimmt, welche Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag muß aus der Sicht der Gemeinschaft und nicht der eines einzelnen Mitgliedstaats beurteilt werden. Im Interesse des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes und unter Beachtung von Artikel 3 Buchstabe g) EG-Vertrag sind bei der Prüfung jedes Beihilfevorhabens die in Artikel 92 Absatz 3 festgelegten Ausnahmen von dem Grundsatz des Beihilfeverbots eng auszulegen.

(29) Zu Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) ist festzuhalten, daß die Investitionen nicht in einem Gebiet getätigt werden, in welchem nach den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung [10] die wirtschaftliche Lage im Vergleich zur ganzen Gemeinschaft äußerst ungünstig ist (Pro-Kopf Bruttoinlandsprodukt gemessen in Kauflcraftstandards, das den Schwellenwert von 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts nicht überschreitet).

(30) Hinsichtlich Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) ist festzustellen, daß die betreffende Beihilfe nicht dazu bestimmt ist, die Verwirklichung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischem Interesse zu fördern oder eine schwere Störung im Wirtschaftsleben Österreichs zu beheben.

(31) Auch ist die Beihilfe zur Erreichung der Ziele, die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d) genannt sind, weder bestimmt noch geeignet.

[7] Slg. 1980, 2671, Randnummern 11 und 12.
[8] Slg. 1990, I-959, Randnummer 43.
[9] Siehe Fußnote 7.
[10] ABl. C 74 vom 10.3.1998, S. 9.

(32) Österreich hat die Anwendbarkeit der obengenannten Ausnahmebestimmungen auch nicht vorgetragen.

Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten

(33) Gemäß den Leitlinien können Umstrukturierungsbeihilfen, wenn sie die in ihnen genannten Bedingungen erfüllen, im Sinne von Artikel 93 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag zur Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige beitragen, ohne die Handelsbedingungen in einer Weise zu beeinträchtigen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(34) An dieser Stelle sei in Erinnerung gerufen, daß Österreich nicht geltend macht, die Zulässigkeit der Beihilfe ergebe sich aus den Leitlinien.

(35) Die Kommission hat bereits anläßlich der Einleitung des Verfahrens darauf hingewiesen, daß die Leitlinien, soll eine Umstrukturierungsbeihilfe auf einem von strukturellen Überkapazitäten gekennzeichneten Markt gewährt werden, eine Kapazitätsverringerung verlangen, widrigenfalls die Beihilfe dem gemeinsamen Interesse entgegenläuft ([11]).

(36) Es bestehen auf dem Stärkemarkt strukturelle Produktionsüberkapazitäten, deren Konsequenz unter anderem Ausfuhrerstattungen und der Ausschluß von Investitionsbeihilfen in diesem Sektor sind.

(37) Während die zur Förderung in Diskussion stehenden Investitionen eine Umstrukturierung des betroffenen Betriebs, der damit langfristig wettbewerbsfähig würde, im Sinne der Leitlinien gewährleisten sollen, ist die Gewährung der diesbezüglichen Beihilfe nicht von einer Verringerung der Produktionskapazitäten abhängig gemacht, sondern trägt, im Gegenteil, zu einer erheblichen Aufstokkung der Produktionskapazitäten bei.

(38) Aus dem Vorangehenden folgt, daß die Leitlinien keine geeignete rechtliche Grundlage darstellen, um die vorliegende Beihilfe zu genehmigen.

Verordnung (EG) Nr. 951/97

(39) Österreich hat, wie oben dargestellt, im weiteren die Anwendbarkeit der Auswahlkriterien der Entscheidung 94/173/EG bestritten. Gemäß Artikel 16 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 951/97 können Mitgliedstaaten im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung von im Anhang II EG-Vertrag angeführten Erzeugnissen Investitionsbeihilfen gewähren, sofern diese mit den Artikeln 92, 93 und 94 EG-Vertrag vereinbar sind. Die Kommission hat betreffend der diesbezüglichen Anwendung der Artikel 92, 93 und 94 den Gemeinschaftsrahmen betreffend staatliche Investitionsbeihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ([12]) beschlossen, welcher hinsichtlich der Bedingungen der staatlichen Beihilfengewährung auf die Auswahlkriterien der Entscheidung 94/173/EG verweist. Gemäß Nummer 2.1 erster Gedankenstrich des Anhangs der Entscheidung 94/173/EG sind im Sektor Getreide Investitionen betreffend Getreidestärkefabriken ausgeschlossen.

(40) Daraus folgt, daß die genannten Bestimmungen für sich genommen nicht nur keine tragfähige rechtliche Grundlage für das Beihilfevorhaben darstellen; da die Beihilfe Investitionen im Bereich der Getreidestärkeproduktion betrifft, wäre sie ausdrücklich von einer staatlichen Förderung ausgeschlossen und folglich mit dem Gemeinsamen Markt als unvereinbar anzusehen.

(41) Im gegebenen Zusammenhang argumentiert Österreich, daß durch Punkt VII.D.1 des Anhangs XV der Beitrittsakte in Verbindung mit der Erklärung Nr. 31 und der Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Österreichs die eben veranschaulichte rechtliche Grundlage insoweit verändert wurde, als daß Beihilfen, auch wenn sie einen Ausbau von Produktionskapazitäten zum Gegenstand haben, gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können.

(42) Gemäß Artikel 151 Absatz 1 der Beitrittsakte gelten die in Anhang XV der Schlußakte aufgeführten Rechtsakte für die neuen Mitgliedstaaten unter den in jenem Anhang festgelegten Bedingungen. Im Punkt VII.D.1 des Anhangs XV der Beitrittsakte ist die Anwendbarkeit der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 und damit der Verordnung (EG) Nr. 951/97 ([13]) vorgesehen. Hinsichtlich der Anwendung des Artikels 16 Absatz 5 der genannten Verordnung, der für den Regelungsbereich der Verordnung die Anwendbarkeit der Artikel 92, 93 und 94 EG-Vertrag bestimmt, ist festgelegt, daß die Kommission diese Bestimmungen hinsichtlich Österreichs und Finnlands entsprechend der Erklärung Nr. 31 in der Schlußakte durchfuhren wird. Die Erklärung Nr. 31 sieht unter anderem vor:

> „[Die Vertragsparteien kommen wie folgt überein:...] Flexibilität bei nationalen Übergangsregelungen für Beihilfen, die die Umstrukturierung erleichtern sollen."

([11]) Nummer 3.2.2 Ziffer ii) bzw. Nummer 3.2.5 Buchstabe a) der Leitlinien.

([12]) ABl. C 29 vom 2.2.1996, S. 4.

([13]) Vgl. Fußnote 6.

(43) Es ist also zu prüfen, ob eine Zusammenschau der genannten Bestimmungen die Genehmigung von Beihilfen, die zu einer Ausweitung der Produktionskapazitäten in durch die Entscheidung 94/173/EG ausgeschlossenen Sektoren führen, zuläßt.

(44) Zunächst hält die Kommission fest, daß ihre Stellungnahme zum Beitrittsantrag, auf die sich Österreich bezieht, kein rechtlich relevantes, sondern ein politisches Dokument darstellt, dessen Wert für die Prüfung des vorliegenden Beihilfevorhabens von beschränkter Bedeutung ist.

(45) Es sei an dieser Stelle angemerkt, daß, wie der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris) erkannt hat ([14]), der Kommission nach Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Beihilfen unter Abweichung vom allgemeinen Verbot des Artikels 92 Absatz 1 ein Beurteilungsspielraum zugestanden ist, den sie auf der Grundlage einer sozialen und wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung bezüglich der Auswirkungen der Beihilfe auf die Gemeinschaft auszufüllen hat. Die von Österreich ins Treffen geführte Erklärung Nr. 31 ist dabei zweifellos in Betracht zu ziehen und hat in der Tat in drei früheren Fällen (Österreich N 445/B/95 ([15]), Finnland N 14/96 ([16]), Österreich N 517/96) zur Genehmigung von Beihilfen geführt, die durch die herkömmlichen rechtlichen Bestimmungen als beihilfefähig ausgeschlossen gewesen wären. So hat die Kommission etwa im Fall N 517/96 drei Beihilfeprojekte zugunsten von AGRANA akzeptiert, die Investitionen im Kartoffelstärkesektor zum Gegenstand hatten. Die Entscheidung stützte sich auf die Erklärung Nr. 31 in der Schlußakte, aber auch auf die Tatsache, daß eine Ausweitung der Produktionskapazität ausgeschlossen war, zumal der Kartoffelstärkesektor durch ein Kontingentsystem gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1868/94 des Rates vom 27. Juli 1994 zur Einführung einer Kontingentierungsregelung für die Kartoffelstärkeerzeugung ([17]) geregelt ist. Es ist also unzutreffend, daß die Kommission trotz der Erklärung Nr. 31 „einfach ihre sonst geltenden Beihilferegeln anwenden würde".

(46) Die vorliegende Beihilfe ist insofern von den erwähnten Fällen zu unterscheiden, als sie eine Ausweitung der Produktionskapazitäten in einem Sektor fördert, der nicht durch ein Quotensystem geregelt ist und der von strukturellen Überkapazitäten gekennzeichnet ist.

([14]) Vgl. Philip Morris (Fußnote 7), Randnummer 24.
([15]) Hier wurden im grundsätzlich ausgeschlossenen Zuckersektor Investitionsbeihilfen zur Umstrukturierung im Vermarktungsbereich bei gleichzeitiger Kapazitätseinschränkung bewilligt.
([16]) In diesem Fall wurden Kapazitätseinschränkungen zur Voraussetzung für Investitionsbeihilfen zur Umstrukturierung im Produktionsbereich gemacht.
([17]) ABl. L 197 vom 30.7.1994, S. 4.

(47) Österreich bringt vor, daß aus der ursprünglichen Fassung von Punkt VII.D.1 des Anhangs XV zur Beitrittsakte (Norwegen galt noch als Beitrittsland) a contrario erhellt, daß hinsichtlich Österreichs (und Finnlands) im Gegensatz zu Norwegen Kapazitätsverringerungen nicht Voraussetzung für die Zulässigkeit von Investitionsbeihilfen sein sollten. Der einschlägige Punkt D hätte nämlich ursprünglich einen ersten Gedankenstrich gehabt und wie folgt ausgesehen:

„[...] Bei der Anwendung von Artikel 16 Absatz 5 [der Verordnung (EWG) Nr. 866/90]

— kann die Kommission Norwegen ermächtigen, während eines Zeitraums von drei Jahren nach seinem Beitritt staatliche Beihilfen für Investitionen in einem Sektor der unter Anhang II des EG-Vertrags fallenden Erzeugnisse, der einer Restrukturierung bedarf, zu gewähren; Voraussetzung ist, daß die Produktionskapazität des genannten Sektors nicht vergrößert wird;

— wird die Kommission diese Bestimmung hinsichtlich Österreichs und Finnlands entsprechend der Erklärung Nr. 31 in der Schlußakte durchführen. [...]."

(48) Der österreichischen Argumentation a contrario kann insoweit nicht gefolgt werden, als ipso interpretatione, unabhängig von den Umständen des einzelnen Falls, das automatische Ergebnis die Zulässigkeit von Produktionskapazitätsausweitungen zu sein scheint. Tatsächlich würde ein solches Ergebnis die in der Erklärung Nr. 31 vorgesehene Flexibilität ihres Gehaltes berauben. Zudem wird festgehalten, daß die obengenannte Bestimmung, welche auf Norwegen Bezug nimmt, in dieser Form nicht Bestandteil des Gemeinschaftrechts geworden ist.

(49) Die Kommission ist also vielmehr unverändert angehalten, im Rahmen einer umfassenden Betrachtung, in die die Erklärung Nr. 31 einzufließen hat, abzuwägen, ob die Beihilfe geeignet ist, die Entwicklung eines Wirtschaftszweiges oder eines Wirtschaftsgebietes zu fördern, ohne die Handelsbedingungen in einer Weise zu verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(50) Was die Entwicklung des Wirtschaftszweiges betrifft, so geht die Kommission davon aus, daß eine solche Folge die Beihilfe ist. AGRANA sollte es aufgrund der Kapazitätsausweitungen gelingen, das Verhältnis der Fixkosten zur erzeugten Menge deutlich zu senken und somit wettbewerbsfähig zu werden. Die Kommission erkennt an, daß die bisherigen Produktionskapazitäten der AGRANA nicht ausgereicht hätten, um die Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft zu gewährleisten.

(51) Auch hat die Kommission in Betracht gezogen, daß AGRANA mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft nicht mehr die schützenden, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vorfand, die ihr bis dahin zugute gekommen waren. Da Österreich in diesem Belang durch die Beitrittsakte keine Übergangshilfen zugestanden worden waren, wirkten sich die ökonomisch ungünstigen Kostenstrukturen der AGRANA Stärke-GmbH nach dem Beitritt Österreichs unvermittelt aus.

(52) Was die Auswirkungen der Beihilfe auf die Handelsbedingungen und das gemeinsame Interesse betrifft, so ist bereits dargelegt worden, daß zwischen den Mitgliedstaaten Handel mit dem Produkt Stärke besteht. Stärke produzierende Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten, die nach Österreich exportieren, können durch die Kapazitätsausweitung bei AGRANA in ihrer Wettbewerbsposition auf dem österreichischen Markt betroffen sein bzw. können auf anderen Märkten verstärkter Konkurrenz ausgesetzt sein. Soweit Österreich die neuen Absatzmöglichkeiten für Stärke, die von der österreichischen Papier- und Zitronensäureindustrie geschaffen werden, anführt, ist anzunehmen, daß Stärkeproduzenten aus anderen Mitgliedstaaten Interesse daran haben werden, diese neu entstehenden oder wachsenden Marktteile abzudecken, ohne daß Beihilfen an Konkurrenten die Wettbewerbsbedingungen zu ihren Lasten verändern, zumal der österreichische Stärkemarkt bereits erschlossen ist.

(53) Darüber hinaus erscheint eine Beihilfe, die Anreiz geben soll, die positiven Auswirkungen steigender Nachfrage auf das existierende Marktungleichgewicht durch eine Erhöhung der Produktionskapazitäten zu egalisieren, nicht unproblematisch. Eine solche Beihilfe fände keine Grundlage in der Erklärung Nr. 31, da sie deren Zielsetzung und Anwendungsbereich in einem Ausmaß strapazieren würde, welches über jenes hinausgeht, das im Hinblick auf die Beeinträchtigung des Wettbewerbs und die gemeinsame Marktorganisation für Getreide akzeptabel ist ([18]). Dieses Ergebnis ist kohärent mit dem Ansatz, den die Kommission in den Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen formuliert hat, worin Flexibilität bezüglich Fördergebiete und kleine und mittlere Unternehmen vorgesehen ist ([19]). Während die dort umschriebene „Flexibilität" nicht unmittelbar auf den vorliegenden Fall anwendbar ist, ist sie gleichwohl im Rahmen einer systematischen Betrachtung nützlich. Die Leitlinien sehen Flexibilität dergestalt vor, daß ein Spielraum hinsichtlich des Erfordernisses der Kapazitätsherabsetzung besteht; Kapazitätsausweitungen sind dagegen keinesfalls zugelassen.

(54) Nach Auffassung der Kommission verändert die Beihilfe die Handelsbedingungen in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, indem sie auf einem von begrenzter Nachfrage dominierten Markt zur Erhöhung des Angebots beiträgt und damit den Wettbewerb empfindlich stört. Es sei erwähnt, daß der Überschußproblematik in der Gemeinsamen Agrarpolitik insofern gegengesteuert wird, als die Abteilung „Ausrichtung" des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft seit Juli 1980 keine kofinanzierten Mittel für Investitionen im betroffenen Sektor mehr bereitstellt.

(55) Außerdem führt die Beihilfe indirekt zu einer Verschärfung der Situation, in welcher Gemeinschaftsmittel dafür verwendet werden, den Überschuß des Angebots von Stärke im Verhältnis zur Nachfrage von ca. 20 % mittels Ausfuhrerstattungen in Drittländer zu exportieren.

(56) Die Beihilfe kann deshalb nach Ansicht der Kommission auch unter Berücksichtigung der Flexibilitätsklausel der Erklärung Nr. 31 nicht als gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

Notwendigkeit der Beihilfe

(57) Ein weiteres Sachverhaltselement, aufgrund dessen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) nach Auffassung der Kommission nicht anwendbar ist, ergibt sich aus der bereits vollzogenen Durchführung der Investitionen durch AGRANA und der Inbetriebnahme der betreffenden Anlagen.

(58) Gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) wird nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ([20]) eine Beihilfe nur dann als für die Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige bzw. Wirtschaftsgebiete förderlich betrachtet, wenn ohne Beihilfe das freie Spiel der Marktkräfte den potentiellen Begünstigten nicht zum zweckdienlichen (Entwicklung des Wirtschaftszweiges bzw. Wirtschaftsgebietes) Verhalten veranlaßt hätte.

(59) Von diesem Prinzip abzusehen, hieße Beihilfen in Situationen zuzulassen, wo der Wettbewerb selber für die optimale Allokation von Ressourcen sorgt und die Entwicklung des Sektors sicherstellt. Solche Beihilfen würden den betroffenen Unternehmen ungerechtfertigte Handelsvorteile verschaffen, indem sie deren finanzielle Situation verbessern, ohne einen Investitionsanreiz zu geben. Aus diesem Grund betrachtet die Kommission rückwirkende Investitionsbeihilfen in der Regel als Betriebsbeihilfen und die damit einhergehende Handelsbeeinträchtigung als dem gemeinsamen Interesse gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) zuwiderlaufend.

([18]) Bezüglich effet utile einer Norm siehe z. B. Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 34/62, Deutschland/Kommission, Slg. 1963, 271.

([19]) Siehe Fußnote 5, Nummern 3.2.3 und 3.2.4.

([20]) Vgl. Philip Morris (Fußnote 7), Randnummer 17.

(60) Ein potentieller Beihilfeempfänger kann, will man nicht das Verfahren des Artikels 93 EG-Vertrag seines Zwecks berauben, in der Regel vor Abschluß des Beihilfeprüfungsverfahrens keine berechtigten Erwartungen auf eine positive Entscheidung der Kommission hegen. Dieser Grundsatz muß insbesondere für Beihilfen gelten, bezüglich derer die Kommission über einen Ermessensspielraum verfügt, der nicht durch Sekundärrecht (Leitlinien, Rahmenregelungen) konkretisiert ist.

(61) Insbesondere können politische Zusagen der Regierung oder der Behörden eines Mitgliedstaats an den potentiellen Beihilfeempfänger ([21]) die Kommission nicht in Pflicht nehmen. Ebensowenig kann auf diese Art ein Vertrauenstatbestand seitens des potentiellen Beihilfeempfängers geschaffen werden.

(62) Im Lichte dieser Ausführungen ist die Durchführung der Investitionen durch AGRANA als „Handeln auf eigene Gefahr" zu betrachten. Wenn aber die Eigentümer von AGRANA über keine berechtigten Erwartungen einer positiven Erledigung der notifizierten Beihilfe verfügen konnten, sondern den Anforderungen an einen sorgfältig handelnden Geschäftsmann entsprechend das Gegenteil, nämlich eine ablehnende Kommissionsentscheidung, zumindest in Betracht ziehen mußten, dann ergibt sich aus der Tatsache, daß die Investitionen beschlossen und durchgeführt wurden, prima facie der Schluß, daß sich diese nach dem Dafürhalten der Eigentümer der AGRANA auch ohne Beihilfe amortisieren würden.

(63) Im Rahmen einer subsidiären Anmerkung ist die Kommission im übrigen der Meinung, daß sich der von Österreich in diesem Zusammenhang verwendete Unternehmensbegriff als zu eng erweist. In theoretischer Hinsicht hat die Kommission diese Auffassung in dem Beschluß über die Einleitung des Verfahrens unter Hinweis auf das „Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers" ([22]) substantiiert und ausgeführt, daß von einer privaten Holdinggesellschaft oder Unternehmensgruppe zu erwarten sei, daß sie eine strukturelle, globale oder sektorale Politik verfolgt, die sich an längerfristigen Gewinnerwartungen ausrichtet, daher Entscheidungen auf der Ebene der gesamten Gruppe in einem weiteren wirtschaftlichen Zusammenhang trifft und durchaus neues Kapital bereitstellen mag, um das Überleben eines Unternehmens sicherzustellen, das sich vorübergehend in Schwierigkeiten befindet, aber nach einer Umstrukturierung wieder Gewinne erzielen kann.

(64) Österreich hat im Verlauf des Verfahrens keine Argumente vorgetragen, aufgrund derer die Kommission sich veranlaßt sieht, von dieser Schlußfolgerung Abstand zu nehmen.

([21]) Schreiben Österreichs vom 13. Februar 1997 sowie Nummern 3 und 4.5 des Schreibens Österreichs vom 14. November 1996.

([22]) Vgl. hierzu Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beteiligungen der öffentlichen Hand am Kapital von Unternehmen (Bulletin EG 9-1984) sowie Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission bei öffentlichen Unternehmen in der verarbeitenden Industrie (ABl. C 307 vom 13.11.1993, S. 3).

(65) So vermag das Argument Österreichs, daß von den Eigentümern der AGRANA nicht verlangt werden könnte, unlimitiert Finanzmittel in eine bestimmte Sparte zu investieren, nicht zu überzeugen. Ebensowenig entspricht die von Österreich vorgeschlagene isolierte wirtschaftliche Betrachtung der AGRANA der wirtschaftlichen Realität.

(66) Die Kommission hat bereits anläßlich der Verfahrenseinleitung bemerkt, daß die von den österreichischen Behörden zunächst vorgelegten wirtschaftlichen Daten sich nur auf AGRANA bezogen und deren wirtschaftliche Einbindung in eine internationale Holding-Gesellschaft, AGRANA Beteiligungs-AG, unberücksichtigt ließen. AGRANA ist zu 98,75 % im Eigentum der AGRANA Beteiligungs-AG und diese ist durch Kapitalbeteiligung wiederum mit einer anderen großen Gruppe, der deutschen Südzucker AG, verbunden. Die Südzucker AG ist am stimmberechtigten Kapital der AGRANA Beteiligungs-AG mit 50 % beteiligt. Die AGRANA Beteiligungs-AG schloß die Geschäftsjahre 1995/96, 1996/97 und 1997/98 mit wachsenden positiven Jahresüberschüssen nach Steuern ab und verfolgt eine internationale Strategie, die sich auch in Beteiligungen in Osteuropa widerspiegelt. Auch die Südzucker AG agiert international und konnte im Geschäftsjahr 1996/97 einen deutlich angestiegenen Konzernjahresüberschuß realisieren.

(67) Ungeachtet der organisatorischen Eigenständigkeit der AGRANA Beteiligungs-AG, der AGRANA und der anderen Tochterfirmen und ungeachtet des Fehlens zivilrechtlicher Ansprüche der AGRANA an die AGRANA Beteiligungs-AG, ihre Verluste zu übernehmen, wäre es ökonomisch unverständlich, würden die Eigentümer eines Unternehmens ohne Rücksicht auf ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten handeln.

(68) In Anbetracht des demzufolge reichhaltigeren (insbesondere in zeitlicher Hinsicht) Spektrums von wirtschaftlichen Möglichkeiten als es etwa die zum Investitionszeitpunkt defizitäre AGRANA bei isolierter Betrachtung vorgefunden hätte, ist nicht in Zweifel zu ziehen, daß die Eigentümer von AGRANA sich für diejenige Option entschieden, die sie unter den gegebenen Umständen, von denen einer die Unsicherheit bezüglich der Beihilfengewährung war, für ökonomisch sinnvoll hielten. Die vorgebrachte Hypothese, daß nach Maßgabe betriebswirtschaftlicher Erwägungen ohne Beihilfe eine Liquidation des Unternehmens wahrscheinlicher gewesen wäre, erweist sich somit vor dem Hintergrund der tatsächlichen Investitionsentscheidung als nicht haltbar.

(69) Im Ergebnis ist also die Beihilfe als Betriebsbeihilfe anzusehen, die vom Beihilfeverbot des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag erfaßt ist, ohne für eine der Ausnahmen des Artikels 92 Absätze 2 und 3 in Betracht zu kommen. Sie ist folglich mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Das von Österreich notifizierte Beihilfevorhaben, demzufolge der AGRANA Stärke GmbH, Hollandstraße 2, 1020 Wien, für ihre folgenden in Aschach getätigten Investitionen im Bereich der Stärkeproduktion:

a) Umbau einer Hochdruckquellanlage für Maisstärke auf Standardtechnologie mit Erhöhung der Verarbeitungskapazität von derzeit [. . .] (*) auf [. . .] (*) Mais pro Tag,

b) Investition in eine Stärkeverzuckerungsanlage auf der Rohstoffbasis Maisstärke mit einer Kapazität von [. . .] (*) Trockensubstanz an Verzuckerungsprodukten pro Jahr, eine Beihilfe in der Höhe von 20 % der Investitionskosten gewährt werden soll, ist mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Das Beihilfevorhaben kommt für keine der in Artikel 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag genannten Ausnahmen vom Verbot staatlicher Beihilfen in Frage. Es darf deshalb nicht ausgeführt werden.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an die Republik Österreich gerichtet.

Brüssel, den 30. September 1998

Für die Kommission

Franz FISCHLER

Mitglied der Kommission