ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 27. Juni 1984

über eine von der niederländischen Regierung vorgesehene Beihilfe für Investitionen einer Mineralölgesellschaft in ihrer Raffinerie in Borsele

(Nur der niederländische Text ist verbindlich)

(84/417/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

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

nach Einholung der Äußerungen der Beteiligten,

in Erwägung nachstehender Gründe :

I

Das niederländische Gesetz vom 29. Juni 1978 (1) zur Investitionslenkung und —förderung sieht in Artikel 6 eine „Zusatzprämie für Großprojekte" vor, die für Investitionsvorhaben von mehr als 30 Millionen hfl gewährt wird und je nach der Zahl der neugeschaffenen Arbeitsplätze bis zu 4 v. H. des Investitionswerts betragen kann.

Bei der Prüfung des niederländischen Gesetzentwurfs im Rahmen des Verfahrens gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag hat die Kommission eingewendet, daß es sich bei der Zusatzprämie für Großprojekte um eine allgemeine Beihilferegelung handelt, da sie keine industriellen oder regionalen Zielsetzungen beinhalte und die Gewährung von Beihilfen für Investitionen ohne Ansehung der jeweiligen Unternehmen, Gebiete oder Industriezweige betrifft. Für die Regelung als solche kam daher eine Ausnahme gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) oder c) von der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen nicht in Frage. Ohne diese industriellen oder regionalen Zielsetzungen war es der Kommission nicht möglich, die Auswirkungen der Regelung auf den innergemeinschaftlichen Handel und den Wettbewerb und damit ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt zu beurteilen.

Üblicherweise billigt die Kommission solche allgemeinen Beihilferegelungen, wenn entweder der betreffende Mitgliedstaat der Kommission einen regionalen oder sektoralen Anwendungsplan vorlegt oder, falls dies nicht möglich ist, wichtige Einzelanwendungsfälle mitteilt.

Dementsprechend hat die Kommission verlangt, daß ihr unter Berücksichtigung der Höhe der davon betroffenen Investitionen vorher alle Einzelanwendungsfälle der „Zusatzprämie für Großprojekte" rechtzeitig gemäß Artikel 93 Absatz 3 des EWG-Vertrags mitgeteilt werden.

Bei ihren Gesprächen mit den niederländischen Behörden wies die Kommission darauf hin, daß sie jeden Einzelanwendungsfall unter Berücksichtigung seiner besonderen Gegebenheiten im Hinblick auf die in Artikel 92 ff. aufgestellten oder bei der Anwendung dieser Bestimmungen entwickelten Grundsätze prüfen wird, die niederländische Regierung kann aus der Tatsache, daß die Kommission die systematische vorherige Mitteilung gefordert hat, jedoch nicht den Schluß ziehen, daß die Kommission die Regelung über die Zusatzprämie in irgendeiner Weise befürwortet.

Die niederländische Regierung ist der Forderung der Kommission dadurch nachgekommen, daß sie das Verfahren der vorherigen Mitteilung zum Gegenstand von Kapitel V Artikel 6 Absatz 7 und Artikel 7 Absatz 3 des Gesetzes vom 29. Juni 1978 gemacht hat.

II

Entsprechend diesem Verfahren unterrichtete die niederländische Regierung die Kommission mit Fernschreiben vom 24. August 1983 von ihrer Absicht, im Rahmen der vorgenannten GPT-WIR-Regelung für Investitionen, die in einer Raffinerie in Borsele getätigt werden sollen, eine Beihilfe zu gewähren.

Das Investitionsprogramm sieht die Errichtung einer Hydrocrack-Anlage vor, in der mehr leichte Erzeugnisse — gegenüber schweren Fraktionen — hergestellt werden können, als es nach dem bisherigen Produktionsverfahren möglich war. Das Hydrocrackverfahren wird in Europa selten angewendet.

Die Investitionskosten werden auf eine Mrd. hfl geschätzt. Die geplante Zusatzprämie beträgt 2,2 Mill. hfl. Mit der Durchführung des Projekts könnten etwa 80 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

III

In einer Reihe von Mitteilungen an den Rat hat die Kommission in den letzten Jahren auf die Schwierigkeiten hingewiesen, mit denen die Mineralölverarbeitungsindustrie der Gemeinschaft seit der Ölkrise zu kämpfen hat. Die Schwierigkeiten lassen sich wie folgt zusammenfassen : die Gesamtnachfrage nach Raffine-

(1) Wet Investeringsrekening (WIR), Staatsblad 1978, Nr. 368.

rieerzeugnissen ist sowohl bei schweren Erzeugnissen (schweres Heizöl usw.) als auch bei den leichten Fraktionen (Benzin usw.) zurückgegangen, wobei die Nachfrage nach schweren Erzeugnissen jedoch stärker nachgelassen hat als die nach den leichten Fraktionen. Gleichzeitig mit einem Abbau von Kapazitäten mußte die Industrie daher in Anlagen investieren, die die relativen Erträge der leichteren Erzeugnisse steigern. Die Preisdifferenz zwischen den Leichtdestillaten und dem Rückstandsheizöl war in den letzten Jahren jedoch im allgemeinen ein ausreichender Anreiz für die Gesellschaften, die notwendigen Investitionen vorzunehmen.

In den letzten Jahren wurden der Kommission mehrere Beihilfevorhaben für gleiche oder ähnliche Zwecke gemeldet. Über diese Vorhaben ergingen ablehnende Entscheidungen mit der Begründung, daß die betreffenden Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, vor allem angesichts der Lage der Raffinerieindustrie (1).

Die von der holländischen Regierung ursprünglich geplante Beihilfe ist geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und verfälscht den Wettbewerb oder droht ihn zu verfälschen, da sie das betreffende Unternehmen oder den Produktionszweig im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des EWG-Vertrags begünstigt.

Am 6. Oktober 1983 leitete die Kommission das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des EWG-Vertrags gegen das niederländische Beihilfevorhaben ein.

IV

In ihrer Antwort auf die von der Kommission bei Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages vorgetragenen Bemerkungen stellten die niederländischen Behörden die nachstehende Analyse der Kommission nicht in Frage, wonach angesichts der Lage der Raffinerieindustrie, der bisherigen Entscheidungen der Kommission in ähnlich gelagerten Fällen sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit des betreffenden Unternehmens für die geplante Beihilfe keine im Gemeinschaftsinteresse liegende entsprechende Leistung erbracht wird, die es der Kommission ermöglichen würde, die Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 Absatz 3 des Vertrages festzustellen.

Die niederländischen Behörden wiesen jedoch darauf hin, daß im Zuge der Errichtung der Hydrocrack-Anlage weitere Investitionen in den bereits bestehenden Anlagen der betreffenden Raffinerie geplant seien, die zu einer besseren Umweltschutzkontrolle führen würden, insbesondere hinsichtlich der von den bestehenden Raffinerieanlagen verursachten Wasserverunreinigung. Die Kosten dieser Investitionen wurden auf 5 Mill. hfl geschätzt. Die niederländischen Behörden schlugen deshalb eine Zusatzprämie in Höhe von 750 000 hfl als Beitrag zu diesen Investitionskosten vor. Die Beihilfeintensität von 15 % begründeten sie damit, daß dies der nach dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen normalerweise zulässige Betrag sei.

Die Kommission ist der Auffassung, daß dieses Vorhaben nicht die für die Zusatzprämien erforderlichen grundlegenden rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt, d. h. der Umfang der geförderten Investition liegt unter der Schwelle von 30 Mill. hfl, mit der Investition werden keine Arbeitsplätze geschaffen und die Beihilfeintensität von 15 % gegenüber den nach der Regelung für Großprojekte üblichen 4 % bedeutet, daß das Vorhaben nicht als mit der Entscheidung der Kommission vom 21. April 1978 über die GPT/WIR-Regelung vereinbar anzusehen ist. Die niederländische Regierung hat nicht den Nachweis dafür erbracht, daß diese Umweltinvestitionen deshalb erforderlich sind, weil in den Niederlanden neue Normen gelten, die den Unternehmen neue Verpflichtungen auferlegen. Dies ist jedoch eine Bedingung für die Anwendung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrahmens für Umweltbeihilfen. Dem Vorhaben scheint der Wunsch zugrunde zu liegen, dem betreffenden Unternehmen zumindest eine Zusatzprämie zu gewähren. Die Folge wäre, daß sich die finanzielle Situation des Unternehmens verbessert, ohne daß eine erkennbare Gegenleistung im Gemeinschaftsinteresse erbracht würde.

Die Kommission kann nicht akzeptieren, daß, wenn sie anfängliche Einwände gegen ein Beihilfevorhaben geäußert hat, nun ein rechtlich und wirtschaftlich völlig neues Vorhaben mit anderen Zielen, das mit der Grundlage des ursprünglichen Vorhabens unvereinbar ist, geprüft werden soll, ohne daß das ursprüngliche Vorhaben formell zurückgezogen worden ist oder Gegenstand einer ablehnenden Entscheidung der Kommission war. Wäre das ursprüngliche Vorhaben zurückgezogen worden oder wäre darüber eine ablehnende Entscheidung ergangen, hätte ein rechtlich und wirtschaftlich auf Umwelterwägungen gestütztes Beihilfevorhaben auf dieser Grundlage geprüft werden können.

Im Rahmen des Verfahrens gingen Bemerkungen der belgischen, der dänischen und der französischen Regierung ein, die alle die Ansicht vertraten, daß die ursprünglich geplante Beihilfe nicht gewährt werden sollte.

V

Nach den Bestimmungen des Vertrages sind Beihilfen, die die Kriterien des Artikels 92 Absatz 1 des EWG-Vertrags erfüllen, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Die Ausnahmen von dieser Unvereinbarkeit müssen nach Artikel 92 Absatz 3 des Vertrages Zielen dienen, die im Gemeinschaftsinteresse liegen und nicht nur solchen, die im Interesse des einzelnen

(1) ABl. Nr. L 343 vom 18. 12. 1980, S. 38 ; ABl. Nr. L 361 vom 16. 12. 1981, S. 24 ; ABl. Nr. L 350 vom 10. 12. 1982, S. 36.

Unternehmens liegen. Diese Ausnahmebestimmungen sind bei der Überprüfung regionaler und sektoraler sowie auch von Einzelanwendungsfällen allgemeiner Beihilferegelungen streng auszulegen. Insbesondere dürfen Ausnahmen nur dann gewährt werden, wenn die Kommission feststellen kann, daß die Beihilfe erforderlich ist, damit eines der erwähnten Ziele erreicht werden kann, und daß die begünstigten Unternehmen dies aus eigenem Antrieb und unter normalen Marktbedingungen allein nicht erreichen würden.

Würden Ausnahmen ohne einen solchen Zielwirklichungsbeitrag zugelassen, so liefe das darauf hinaus, Beeinträchtigungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten, Wettbewerbsverzerrungen und gleichzeitig auch ungerechtfertigte Vorteile für bestimmte Mitgliedstaaten hinzunehmen, ohne daß dies durch einen Vorteil für das Gemeinschaftsinteresse ausgeglichen würde.

Wenn die Kommission die oben erwähnten Grundsätze bei der Prüfung der Einzelanwendungsfälle von allgemeinen Beihilferegelungen anwendet, muß sie sich davon überzeugt haben, daß seitens des Begünstigten eine entsprechende Leistung erbracht wird, die zur Förderung eines der in Artikel 92 Absatz 3 des Vertrages genannten Ziele beiträgt. Kann dies nicht nachgewiesen werden, und würde insbesondere die Investition, für die die Beihilfe gewährt werden soll, auch ohne diese Beihilfe vorgenommen, so trägt die Beihilfe offensichtlich nicht zur Erreichung der in den Ausnahmebestimmungen niedergelegten Ziele bei, sondern vergrößert nur die Finanzkraft des betreffenden Unternehmens.

Im vorliegenden Fall ist ein solcher Beitrag auf seiten des begünstigten Unternehmens nicht ersichtlich. Weder hat die niederländische Regierung Gründe angegeben noch die Kommission solche Gründe erkennen können, wonach die Bedingungen für die Inanspruchnahme einer der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 3 bei der in Rede stehenden Beihilfe erfüllt sind.

Hinsichtlich der Ausnahmen von Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) für Beihilfen zur Förderung oder Erleichterung der Entwicklung gewisser Wirtschaftsgebiete, ist für den vorliegenden Fall festzustellen, daß sich das Gebiet, in dem Borsele liegt, weiterhin in einer besseren sozioökonomischen Lage befindet als andere niederländische Regionen; es besteht daher kein Grund, die betreffende Beihilfe mit der Begründung zuzulassen, daß sie die Entwicklung des Gebietes fördern oder erleichtern wird, zumal dies nicht der Zweck der Beihilfe war.

Zur etwaigen Anwendung der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe b) ist zu sagen, daß die normalen Marktkräfte ohnehin bewirken dürften, daß diese Investition vorgenommen wird, da der Markt für die Produktion von Leichtdestillaten nicht die gleiche Überkapazität aufweist wie der übrige Raffineriesektor. Die betreffende Investition weist auch keine Besonderheit auf, durch die sie als Vorhaben im gemeinsamen europäischen Interesse oder als Mittel zur Behebung einer ernsthaften Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats qualifiziert werden könnte, so daß eine Ausnahme nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) von der Unvereinbarkeit gemäß Artikel 92 Absatz 1 gerechtfertigt wäre. Was schließlich die Ausnahmebestimmung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) EWG-Vertrag für „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige" anbetrifft, so ergibt die Prüfung, daß die in der Raffinerie vorgesehenen Investitionen nicht zu einer Entwicklung führen, die nicht ohnehin erfolgt wäre. Aus dieser Tatsache und der allgemeinen Lage der Raffinerieindustrie für Leichterzeugnisse ergibt sich, daß die Beihilfe zur Förderung der Entwicklung der betreffenden Wirtschaftstätigkeit nicht notwendig ist.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, daß das Beihilfevorhaben der niederländischen Regierung nicht die Voraussetzungen erfüllt, um in den Genuß einer der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 3 EWG-Vertrag zu kommen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Niederlande dürfen ihr Vorhaben, das der Kommission am 24. August 1983 mitgeteilt wurde und wonach für bestimmte, in einer Raffinerie in Borsele geplante Investitionen eine Beihilfe gemäß der GPT-WIR-Regelung gewährt werden soll, nicht durchführen.

Artikel 2

Die Niederlande unterrichten die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung von den Maßnahmen, die sie getroffen haben, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Brüssel, den 27. Juni 1984

Für die Kommission

Frans ANDRIESSEN

Mitglied der Kommission