BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 27 juni 1984

betreffende een door de Nederlandse Regering voorgenomen steunverlening voor bepaalde investeringen door een aardoliemaatschappij voor haar raffinaderij te Borsele

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(84/417/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken,

I

Overwegende dat er bij artikel 6 van de Nederlandse Wet van 29 juni 1978 houdende regelen ter stimulering en sturing van de investeringen (Wet Investeringsrekening (WIR)) (1) een „grote-projectentoeslag" (GPT) is ingesteld ; dat deze toeslag voor projecten wordt verleend waarin voor meer dan 30 miljoen Hfl. wordt geïnvesteerd ; dat de toeslag naar gelang van het aantal tot stand gebrachte arbeidsplaatsen tot 4 % van het geïnvesteerde bedrag kan oplopen ;

Overwegende dat de Commissie bij haar onderzoek van het Nederlandse wetsontwerp in het kader van de procedure van artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag erop wees dat het bij de „grote-projectentoeslag" om een algemene steunregeling ging, daar sectoriële of regionale doelstellingen niet te onderkennen vielen en dat op grond van die regeling steun kon worden verleend voor investeringen van ongeacht welke onderneming in ongeacht welk gebied of in ongeacht welke bedrijfstak ; dat die regeling derhalve een algemene steunregeling vormt die als zodanig niet in aanmerking kon komen voor toepassing van één der uitzonderingsbepalingen van artikel 92, lid 3, sub a) of c) ; dat, nu een sectoriële of regionale doelstelling ontbrak, de Commissie de gevolgen van de steunregeling voor het handelsverkeer tussen Lid-Staten en voor de mededinging niet kon beoordelen en niet kon nagaan of deze met de gemeenschappelijke markt verenigbaar was ;

Overwegende dat de Commissie ten aanzien van dergelijke algemene steunregelingen nu als vaste gedragslijn deze aanvaardt, mits aan één der volgende twee voorwaarden wordt voldaan, namelijk dat de betrokken Lid-Staat haar of wel van een regionaal of sectorieel toepassingsplan of wel, wanneer zulks niet mogelijk wordt geacht, van belangrijke concrete gevallen van toepassing in kennis stelt ;

(1) Staatsblad 1978, nr. 368.

Overwegende dat de Commissie dienovereenkomstig heeft verzocht haar vooraf en tijdig overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag alle individuele gevallen van toekenning van de „grote-projectentoeslag" mede te delen, gezien de omvang van de desbetreffende investeringen ;

Overwegende dat de Commissie in haar besprekingen met de Nederlandse overheid heeft gesteld dat zij elk geval waarin deze toeslag wordt toegekend, in het licht van de in artikel 92 e. v. besloten liggende of bij de toepassing van deze bepalingen ontwikkelde beginselen, op zijn verdiensten zal beoordelen ; dat de Nederlandse Regering uit het feit dat de Commissie deze systematische, voorafgaande mededeling heeft verlangd, niet vermag af te leiden dat de Commissie daarmee in enigerlei opzicht te kennen heeft gegeven tegenover de „toeslagregeling" gunstig te staan ;

Overwegende dat de Nederlandse Regering aan het verzoek van de Commissie gevolg heeft gegeven, aangezien zij de procedure van voorafgaande mededeling in hoofdstuk V, artikel 6, lid 7, en artikel 7, lid 3, van de genoemde Wet van 29 juni 1978 heeft opgenomen ;

II

Overwegende dat de Nederlandse Regering de Commissie bij telexbericht van 24 augustus 1983 in overeenstemming met deze procedure in kennis heeft gesteld van haar voornemen om de in het kader van de WIR voorziene GPT voor investeringen in een aardolieraffinaderij te Borsele toe te kennen ;

Overwegende dat het investeringsplan in de installatie van een „hydrokraker" voorziet die in vergelijking met de tot dusver gebruikte produktiemethode naar verhouding meer lichte produkten dan zware fracties kan produceren ; dat de „hydrocracking"-methode in Europa maar zelden wordt toegepast ;

Overwegende dat de totale investeringskosten op 1 miljard Hfl. worden geraamd ; dat de voorgenomen „grote-projectentoeslag" 2,2 miljoen Hfl. bedraagt ; dat door de uitvoering van het project ongeveer 80 arbeidsplaatsen worden gecreëerd ;

III

Overwegende dat de Commissie de laatste jaren in een aantal mededelingen aan de Raad de aandacht heeft

gevestigd op de moeilijkheden waarmee de olieraffinaderijen in de Gemeenschap ten gevolge van de oliecrisis te kampen hebben ; dat deze moeilijkheden, samengevat, erop neerkomen dat de totale vraag naar geraffineerde produkten, zowel zware (zware stookolie enz.) als lichte fracties (benzine enz.), is afgenomen, maar dat de vraag naar zware produkten sterker is achteruitgegaan dan die naar lichte fracties ; dat deze industrietak niet alleen zijn capaciteit heeft moeten beperken, maar ook in installaties heeft moeten investeren om de relatieve inkomsten uit de lichtere produkten op te voeren ; dat het prijsverschil tussen de lichte distillaten en de residuele stookolie de laatste jaren voor de oliemaatschappijen meestal een voldoende stimulans bood om de noodzakelijke investeringen uit te voeren ;

Overwegende dat de laatste jaren verschillende steunvoorstellen met hetzelfde of een soortgelijk doel de Commissie ter kennis zijn gebracht ; dat, aangezien deze steunvoornemens onverenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt, met name gelet op de situatie in de sector van de raffinaderijen, daarop afwijzend werd beschikt (1) ;

Overwegende dat de oorspronkelijk door de Nederlandse Regering voorgestelde steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig zal kunnen beïnvloeden en de concurrentie zal kunnen vervalsen of dreigen te vervalsen door begunstiging van de betrokken onderneming of van haar produktie ;

Overwegende dat de Commissie ten aanzien van het Nederlandse voorstel op 6 oktober 1983 de in artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag bedoelde procedure heeft ingeleid ;

IV

Overwegende dat de Nederlandse autoriteiten in hun antwoord op de opmerkingen van de Commissie bij de instelling van de procedure van artikel 93, lid 2, niets hebben ingebracht tegen de analyse van de Commissie waarin wordt gesteld dat er, gelet op de situatie in de raffinaderijsector, gelet op de beschikkingen die de Commissie in het verleden in soortgelijke gevallen heeft genomen en gelet op de financiële draagkracht van de betrokken aardoliemaatschappij, ten aanzien van de voorgenomen steunmaatregel geen het communautair belang dienende tegenprestatie bestond op grond waarvan de Commissie uit hoofde van artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag tot verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt zou kunnen concluderen ;

Overwegende dat de Nederlandse autoriteiten evenwel erop hebben gewezen dat door de bouw van de hydrokraker in de betrokken raffinaderij ook in bestaande installaties zal worden geïnvesteerd, hetgeen tot een vermindering van de milieuverontreiniging, met name de door de bestaande installaties veroorzaakte waterverontreiniging, zal leiden ; dat de kosten van deze investering op 5 miljoen Hfl. werden geraamd ; dat de Nederlandse autoriteiten om die reden voor deze investering de toekenning van een „grote-projectentoeslag" van 750 000 Hfl. hebben voorgenomen en het steunpercentage, namelijk 15 %, hebben verantwoord met de verklaring dat dit het normale percentage is dat voor steunmaatregelen ten behoeve van het milieu in het kader van het communautaire beleid ter zake wordt toegestaan ;

Overwegende dat de Commissie van oordeel is dat dit voorstel niet aan de fundamentele wettelijke en economische voorwaarden voor de toekenning van een „grote-projectentoeslag" beantwoordt, met andere woorden dat de omvang van de begunstigde investering beneden de grens van 30 miljoen Hfl. blijft, dat er geen arbeidsplaatsen worden gecreëerd en dat de steunintensiteit 15 % tegenover 4 % krachtens de „grote-projectenregeling" beloopt ; dat het voornemen derhalve niet in overeenstemming met de beschikking van de Commissie van 21 april 1978 inzake de „GPT/WIR" is ; dat de Nederlandse Regering niet heeft aangetoond dat deze milieuinvesteringen nodig zijn als gevolg van de invoering van nieuwe normen in Nederland waardoor aan de ondernemingen nieuwe verplichtingen worden opgelegd die voorwaarde zijn om van de regeling van steun voor milieu te kunnen genieten ; dat het voornemen om het project uit te voeren lijkt te zijn ingegeven door het verlangen om althans enige „grote-projectentoeslag" aan de betrokken onderneming ten goede te laten komen, waarmee de financiële positie van de onderneming wordt verbeterd zonder dat daar een duidelijke tegenprestatie van communautair belang tegenover wordt gesteld ;

Overwegende dat de Commissie bovendien niet kan aanvaarden dat er, omdat zij bij de aanvang tegen een voorgestelde steunmaatregel bezwaren heeft geformuleerd, een totaal nieuw en verschillend voorstel, met andere oogmerken en dat juridisch en economisch onverenigbaar is met de grondslag van het oorspronkelijk voorstel, in behandeling moet worden genomen zonder dat het eerste voorstel formeel is ingetrokken of het voorwerp heeft uitgemaakt van een afwijzende beschikking ; dat, indien het oorspronkelijke voorstel zou zijn ingetrokken of het voorwerp had uitgemaakt van een afwijzende beschikking, een juridisch en economisch op milieu-overwegingen gebaseerd steunvoorstel op die gronden in behandeling had kunnen worden genomen ;

Overwegende dat de Commissie in het kader van de procedure opmerkingen heeft ontvangen van de Belgische, de Deense en de Franse Regering die alle de mening te kennen geven dat de oorspronkelijk voorgenomen steun niet mag worden toegekend ;

V

Overwegende dat volgens de bepalingen van het EEG-Verdrag steunmaatregelen die aan de in artikel 92, lid 1, vermelde criteria voldoen, onverenigbaar zijn

(1) PB nr. L 343 van 18. 12. 1980, blz. 38, PB nr. L 361 van 16. 12. 1981, blz. 24, en PB nr. L 350 van 10. 12. 1982, blz. 36.

met de gemeenschappelijke markt; dat de in artikel 92, lid 3, vermelde uitzonderingen op deze onverenigbaarheid betrekking hebben op doelstellingen die in het belang van de Gemeenschap en niet in dat van de individuele begunstigde worden nagestreefd; dat deze uitzonderingen strikt moeten worden geïnterpreteerd bij de behandeling van regionale of sectoriële steunregelingen en van individuele toepassingen van een algemene steunregeling; dat een uitzondering met name slechts dan mag worden toegestaan, wanneer de Commissie kan vaststellen dat zij daadwerkelijk bijdraagt tot de verwezenlijking van de in de uitzonderingen vermelde doelstellingen die door de begunstigde ondernemingen niet met eigen middelen onder normale marktvoorwaarden zouden kunnen worden bereikt;

Overwegende dat het maken van een uitzondering voor steunmaatregelen zonder een passende tegenprestatie als rechtvaardigingsgrond zou neerkomen op het aanvaarden van een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de Lid-Staten en van een vervalsing van de mededinging zonder dat daarmee enig belang van de Gemeenschap wordt gediend, terwijl men tevens zich erbij neerlegt dat sommige Lid-Staten ten onrechte worden bevoordeeld;

Overwegende dat de Commissie zich bij het hanteren van de bovengenoemde beginselen bij haar onderzoek van individuele gevallen van algemene steunregelingen ervan dient te vergewissen dat door de begunstigde onderneming een tegenprestatie wordt geleverd die de verlening van de steun rechtvaardigt, in die zin dat de steun noodzakelijk is om de verwezenlijking van één der in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag genoemde doelstellingen te bevorderen; dat het, wanneer zulks niet kan worden aangetoond, en in het bijzonder wanneer de gesteunde investering in ieder geval zou worden verricht, vaststaat dat de steun niet tot het bereiken van de in de uitzonderingsbepalingen genoemde doelstellingen bijdraagt, doch tot versterking van de financiële positie van de betrokken onderneming strekt;

Overwegende dat in het onderhavige geval niet van dergelijke tegenprestaties van de zijde van de begunstigde onderneming is gebleken;

Overwegende dat de Nederlandse Regering niet heeft kunnen aantonen, noch de Commissie heeft kunnen vaststellen, dat de voorgenomen steun aan de voorwaarden voldoet om voor één der uitzonderingen van artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag in aanmerking te kunnen komen;

Overwegende dat, wat de uitzonderingen van artikel 92, lid 3, sub a) en c), van het EEG-Verdrag ten behoeve van steunmaatregelen ter bevordering of ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde streken betreft, de sociaal-economische situatie in het gebied waarin Borsele is gelegen, beter blijft dan in andere streken in Nederland; dat er bijgevolg geen reden is om de betrokken steun toe te kennen op grond van het feit dat hij de ontwikkeling van die streek zal bevorderen of vergemakkelijken, een doel waarvoor deze steun bovendien niet was bedoeld;

Overwegende dat, wat de uitzonderingen van artikel 92, lid 3, sub b), betreft, deze investering, aangezien de markt voor de produktie van lichte distillaten niet zoals de rest van de sector van de raffinaderijen kenmerken van overcapaciteit vertoont, in elk geval door het normale marktmechanisme zou worden bewerkstelligd; dat de betrokken investering geen enkel element bevat op grond waarvan zij als een project van gemeenschappelijk Europees belang kan worden aangemerkt of als een project bestemd om een ernstige verstoring in de economie van een Lid-Staat op te heffen, waardoor uit hoofde van artikel 92, lid 3, sub b), op de bepalingen van artikel 92, lid 1, inzake de onverenigbaarheid van steunmaatregelen een uitzondering zou kunnen worden toegestaan; dat ten slotte, wat de in artikel 92, lid 3, sub c), van het EEG-Verdrag voorziene uitzondering ten behoeve van „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken" betreft, uit het onderzoek van de begunstigde investering blijkt dat die door de onderneming zelf met eigen middelen kan worden uitgevoerd; dat het in het licht van dit feit en van de algemene toestand van de sector van de raffinaderijen duidelijk is dat de steunmaatregel niet nodig is ter bevordering van de ontwikkeling van de betrokken economische bedrijvigheid;

Overwegende dat, gelet op het voorgaande, de betrokken steunmaatregel van de Nederlandse Regering niet voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van één der uitzonderingsbepalingen van artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Nederland mag zijn op 24 augustus 1983 aan de Commissie gemelde voornemen om in het kader van de Wet Investeringsrekening voor bepaalde investeringen in een raffinaderij te Borsele de „groteprojectentoeslag" toe te kennen, niet tot uitvoering brengen.

Artikel 2

Nederland doet de Commissie binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van deze beschikking mededeling van de maatregelen die het heeft genomen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 27 juni 1984.

Voor de Commissie

Frans ANDRIESSEN

Lid van de Commissie