



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

16. Januar 2020*

„Staatliche Beihilfen – Bergbau – Maßnahme, die zum einen in der Herabsetzung der Finanzgarantien für die Sanierung der Abbaustätten und zum anderen in der staatlichen Investition für die mit einem höheren Umweltschutzniveau verbundene Sanierung der Abbaustätten besteht – Beschluss, mit dem die Beihilfe teilweise für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt und ihre Rückforderung angeordnet wird – Begriff der Beihilfe – Vorteil – Übertragung staatlicher Mittel – Selektiver Charakter – Vertrauensschutz – Rechtssicherheit – Berechnung der Höhe der Beihilfe“

In der Rechtssache T-257/18,

Iberpotash, SA mit Sitz in Sória (Spanien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte N. Niejahr und B. Hoorelbeke,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch G. Luengo und D. Recchia als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen eines Antrags nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses (EU) 2018/118 der Kommission vom 31. August 2017 über die von Spanien gewährte staatliche Beihilfe SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) zugunsten von Iberpotash (ABl. 2018, L 28, S. 25)

erlässt

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Richters E. Buttigieg in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Richters B. Berke (Berichterstatter) und der Richterin M. J. Costeira,

Kanzler: P. Cullen, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 12. Juli 2019

folgendes

* Verfahrenssprache: Englisch.

Urteil

Sachverhalt

- 1 Die Klägerin, die Iberpotash, SA, ist eine Aktiengesellschaft spanischen Rechts, die in Katalonien (Spanien) zwei aktive Kalibergwerke besitzt und betreibt, eines in der Gemeinde Súria und ein weiteres in den Gemeinden Sallent und Balsareny (im Folgenden zusammen: Bergwerke der Klägerin). Außerdem gehört der Klägerin die Salzabraumhalde von Vilafruns (im Folgenden: Abraumhalde von Vilafruns), wo die Bergbauaktivitäten 1973 eingestellt wurden.
- 2 Die Klägerin ist eine Tochtergesellschaft von ICL Fertilisers, einem israelischen multinationalen Unternehmen, bei dem es sich um den weltweit größten Produzenten von Düngemitteln handelt. Sie erwarb die Bergwerke vom spanischen Staat auf der Grundlage eines mit der Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), einer öffentlichen Holdinggesellschaft des spanischen Staates, am 21. Oktober 1998 geschlossenen Kaufvertrags.
- 3 Am 9. November 2006 erhielt die Klägerin eine Umweltgenehmigung zur Kaligewinnung für das Bergwerk Súria, wobei der Betrag der Finanzgarantie für diesen Standort auf 773 682,28 Euro (erhöht auf 828 013,24 Euro im Jahr 2008) festgesetzt wurde. Am 28. April 2008 erhielt die Klägerin eine Umweltgenehmigung zur Kaligewinnung für das Bergwerk Sallent/Balsareny, wofür der Betrag der Finanzgarantie auf 1 130 128 Euro festgesetzt wurde. Bei diesen Genehmigungen handelt es sich um individuelle und spezifische Verwaltungsentscheidungen der Generalidad de Cataluña (Generalität von Katalonien, Spanien).
- 4 Mit Urteil vom 11. Oktober 2011 entschied das Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien, Spanien), dass der Plan zur Sanierung des Standorts Sallent/Balsareny unvollständig und der Betrag der Finanzgarantie für diesen Plan folglich unzureichend sei. Dieses Urteil wurde vom Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) im Rechtsmittelverfahren bestätigt.
- 5 Die oben in Rn. 3 genannten Finanzgarantien wurden erst 2015 revidiert, als die spanischen Behörden deutlich höhere Beträge von 6 979 471,83 Euro für den Standort Balsareny/Sallent (wirksam erst nach der Genehmigung durch das Tribunal Superior de Justicia de Cataluña [Oberstes Gericht von Katalonien] im Dezember 2016) und von 6 160 872,35 Euro für den Standort Súria vorschlugen.
- 6 Am 17. Dezember 2007 unterzeichneten das Ministerio de Medio Ambiente (Umweltministerium, Spanien) und die Agencia Catalana del Agua (Katalanische Wasserbehörde, Spanien) eine Vereinbarung, mit der sie beschlossen, die frühere Abraumhalde von Vilafruns abzudecken. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung begannen die Arbeiten zur Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns im August 2008; sie dauerten 18 Monate. Die Finanzierung dieser Arbeiten wurde vollständig vom Ministerio de Hacienda (Finanzministerium, Spanien) und von der Katalanischen Wasserbehörde getragen.

Einschlägige nationale Rechtsvorschriften

- 7 Die umweltrechtlichen Verpflichtungen von Unternehmen, die aktive Bergwerke in der spanischen Autonomen Region Katalonien betreiben, sind in der Ley 12/1981 por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas (Gesetz 12/1981 über zusätzliche Vorschriften zum Schutz von Gebieten von besonderem natürlichem Interesse, die von der Rohstoffgewinnung betroffen sind) vom 24. Dezember 1981 (BOE Nr. 30 vom 4. Februar 1982, S. 2874, im Folgenden: katalanisches Gesetz 12/1981) und in dem Decreto 202/1994 por el que se establecen los criterios para la determinación de las fianzas relativas a los

programas de restauración de actividades extractivas (Dekret 202/1994 für die Festlegung der Kriterien zur Bestimmung der Sicherheiten für Sanierungsprogramme von Bergbautätigkeiten) vom 14. Juni 1994 (im Folgenden: Dekret 202/1994) geregelt.

- 8 Das Dekret 202/1994 wurde durch das Real Decreto 975/2009 sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades de mineras (Königlicher Erlass 975/2009 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und über den Schutz und die Wiederherstellung des von der Gewinnung betroffenen Raums) vom 12. Juni 2009 (BOE Nr. 143 vom 13. Juni 2009, S. 49948, im Folgenden: Königlicher Erlass 975/2009) ersetzt, mit dem die Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG (ABl. 2006, L 102, S. 15) umgesetzt worden war und der seit dem 1. Mai 2014 für die wie im Fall der Klägerin bereits am 1. Mai 2008 betriebenen Bergwerke gilt.
- 9 Nach Art. 4 des katalanischen Gesetzes 12/1981 muss jeder Antrag auf Genehmigung zur Ausübung von Bergbautätigkeiten ein Sanierungsprogramm enthalten. Gemäß Art. 5 dieses Gesetzes muss das Sanierungsprogramm Maßnahmen umfassen, durch die die umweltschädlichen Folgen der beabsichtigten Bergbautätigkeiten vermieden und ausgeglichen werden sollen. Dazu müssen die am Ende der verschiedenen Betriebsphasen und zum Abschluss der Bergbautätigkeiten durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen gehören.
- 10 Art. 8 Abs. 1, 1a und 2 des katalanischen Gesetzes 12/1981 verpflichtet den Bergwerksbetreiber zur Stellung einer Finanzgarantie, um die Anwendbarkeit des Sanierungsprogramms zu gewährleisten. Die Höhe der Garantie wird nach Maßgabe des von der Sanierung betroffenen Areals oder der Gesamtkosten der Sanierung festgesetzt.
- 11 Nach Art. 9 des katalanischen Gesetzes 12/1981 können die zuständigen Behörden das Sanierungsprogramm zwangsweise vollziehen, wenn der Betriebsinhaber zum Vollzug nicht in der Lage ist oder diesen verweigert. Die Vollzugskosten gehen zulasten des Bergwerksbetreibers; die zuständigen Behörden können gegen ihn ein Zwangsgeld verhängen.
- 12 Art. 2 des Dekrets 202/1994 enthält zusätzliche Kriterien zur Bestimmung der Höhe der Finanzgarantie. Diese Kriterien beziehen sich allesamt auf die Kosten der in dem Sanierungsprogramm vorgesehenen Maßnahmen und speziellen Arbeiten. Für Bergwerke, die wie im Fall der Klägerin nicht in Naturschutzgebieten von besonderem Interesse liegen, sieht Art. 3 des Dekrets vor, dass der Betrag der aufgrund von Art. 2 des Dekrets bestimmten Finanzgarantie um 50 % gekürzt wird.
- 13 In Bezug auf stillgelegte Bergwerke sieht Art. 121 der Ley 22/1973 de Minas (Berggesetz 22/1973) vom 21. Juli 1973 (BOE Nr. 176 vom 24. Juli 1973, S. 15056, im Folgenden: spanisches Berggesetz) vor, dass der Eigentümer eines stillgelegten Bergwerks den von den Bergbaubehörden gebilligten Sanierungsplänen Folge leisten muss.

Verwaltungsverfahren

- 14 Am 30. November 2012 ging bei der Europäischen Kommission eine anonyme Beschwerde ein, der zufolge das Königreich Spanien mehrere mutmaßliche Beihilfemaßnahmen zugunsten der Klägerin durchgeführt hatte.
- 15 Am 10. Januar 2013 übermittelte die Kommission ein erstes Auskunftersuchen. Das Königreich Spanien antwortete am 8. März 2013. Weitere Auskunftersuchen wurden am 14. Mai 2013 sowie am 16. Januar und 26. März 2014 zugeleitet, die das Königreich Spanien mit Schreiben vom 13. Juni 2013 sowie vom 14. Februar und 15. April 2014 beantwortete.

- 16 Am 30. Januar 2015 übersandte die Kommission dem Beschwerdeführer ein vorläufiges Beurteilungsschreiben, woraufhin dieser am 5. März und 21. April 2015 zusätzliche Auskünfte erteilte. Darüber hinaus fand am 9. März 2015 ein Treffen mit dem Beschwerdeführer statt, der am 4. Juni 2015 zusätzliche Informationen erteilte.
- 17 Am 9. Juni 2015 leitete die Kommission dem Königreich Spanien die endgültige Antwort des Beschwerdeführers auf das vorläufige Beurteilungsschreiben zusammen mit einem zusätzlichen Auskunftersuchen zu. Das Königreich Spanien antwortete am 8. Juli 2015. Dem Königreich Spanien wurde auf seinen Antrag am 31. Juli 2015 eine nicht vertrauliche Fassung des vorläufigen Beurteilungsschreibens übermittelt.
- 18 Am 26. Januar 2016 leitete die Kommission ein förmliches Prüfverfahren wegen zweier mutmaßlicher Beihilfemaßnahmen ein, nämlich deshalb, weil das Königreich Spanien der Klägerin einen Vorteil in Form ermäßigter Garantiegebühren und eine Investitionsbeihilfe zur Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns gewährt habe. Dieser Beschluss wurde im Amtsblatt veröffentlicht (ABl. 2016, C 142, S. 18). Die Kommission ersuchte die spanischen Behörden um Stellungnahme und um ergänzende Auskünfte, die am 28. November 2016 übermittelt wurden.
- 19 Bei der Kommission gingen die Stellungnahmen der Beteiligten und der Klägerin ein; sie leitete diese dem Königreich Spanien zu, das sich dazu am 27. Juli 2016 und 6. April 2017 äußerte.

Angefochtener Beschluss

- 20 Am 31. August 2017 erließ die Kommission den Beschluss (EU) 2018/118 über die von Spanien gewährte staatliche Beihilfe SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) zugunsten von Iberpotash (ABl. 2018, L 28, S. 25, im Folgenden: angefochtener Beschluss), mit dem sie die beiden streitigen Beihilfemaßnahmen für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärte (Art. 1 Abs. 1 und 3) und die Rückforderung der Beihilfen anordnete (Art. 2 und 3).
- 21 Der verfügende Teil des angefochtenen Beschlusses lautet wie folgt:

„Artikel 1

(1) Die staatliche Beihilfe zugunsten von Iberpotash in Form von zu niedrigen Garantiegebühren, die sich aus dem zu niedrigen Niveau der Garantien für den Zeitraum 2006-2016 in Höhe von 1 864 622 EUR ergeben, die Spanien unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 [AEUV] rechtswidrig gewährt hat, ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

(2) Die staatliche Beihilfe zur Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns in Höhe von 3 902 461,30 EUR, die Spanien dem Unternehmen Iberpotash unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 [AEUV] rechtswidrig gewährt hat, ist auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c [AEUV] mit dem Binnenmarkt vereinbar.

(3) Der verbleibende Teil der staatlichen Beihilfe in Höhe von 3 985 109,70 EUR, die Spanien Iberpotash unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 [AEUV] zur Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns rechtswidrig gewährt hat, ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 2

(1) Spanien fordert die in Artikel 1 Absätze 1 und 3 genannten Beihilfen vom Begünstigten zurück.

(2) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Zeitpunkt, ab dem die Beihilfe dem Begünstigten zur Verfügung stand, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung berechnet werden.

(3) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission und nach der Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 anhand der Zinseszinsformel berechnet.

(4) Spanien stellt mit Wirkung zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Beschlusses alle ausstehenden Zahlungen für die in Artikel 1 Absätze 1 und 3 genannten Beihilfen ein.

Artikel 3

(1) Die in Artikel 1 Absätze 1 und 3 genannten Beihilfen werden sofort und tatsächlich zurückgefordert.

(2) Spanien stellt sicher, dass dieser Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

...“

- 22 Im angefochtenen Beschluss werden zwei Beihilfemaßnahmen identifiziert.
- 23 Zum einen eine staatliche Beihilfe in Form niedrigerer Bankgebühren für die reduzierte Höhe der Garantien im Zeitraum 2006-2016, deren Betrag sich auf 1 864 622 Euro belaufe (im Folgenden: Maßnahme 1).
- 24 Zum anderen eine die Investition zur Abdeckung der Abraumhalde von Vilaforns betreffende Maßnahme (im Folgenden: Maßnahme 4), die zwar in Höhe von 3 902 461,30 Euro mit dem Binnenmarkt im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV vereinbar sei, da sie im Einklang mit den Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (2008/C 82/01) (ABl. 2008, C 82, S. 1, im Folgenden: Leitlinien von 2008) stehe, jedoch namentlich insoweit eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe darstelle, als sie über die maximale Beihilfeintensität für Investitionsbeihilfen hinausgehe, die eine Erhöhung des Umweltschutzniveaus ermöglichen, und sich auf 3 985 109,70 Euro belaufe.
- 25 Bei ihrer Prüfung, ob die „Maßnahme 1“ eine staatliche Beihilfe darstellt, führt die Kommission speziell zum Vorliegen eines Vorteils im 54. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses aus, sie habe zunächst zu ermitteln, ob die Höhe der von den spanischen Behörden festgesetzten Finanzgarantien tatsächlich niedriger gewesen sei, als dies nach den geltenden Rechtsvorschriften geboten gewesen sei. Diese Prüfung führt sie in den Erwägungsgründen 56 bis 59 des angefochtenen Beschlusses durch.
- 26 Im 60. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses weist die Kommission darauf hin, dass die Höhe der Finanzgarantien von der Generalitat von Katalonien in zwei individuellen und spezifischen Entscheidungen für die Klägerin festgesetzt worden sei: In der am 9. November 2006 erteilten Lizenz zur Durchführung von Abbautätigkeiten der Klägerin für das Bergwerk Súria sei der Betrag der Finanzgarantie auf 773 682,28 Euro (erhöht auf 828 013,24 Euro im Jahr 2008) festgesetzt worden; in der am 28. April 2008 für das Bergwerk Sallent/Balsareny erteilten Lizenz sei der Betrag der Finanzgarantie auf 1 130 128 Euro festgesetzt worden. Diese Beträge seien 2015 revidiert worden, als die spanischen Behörden für den Standort Balsareny/Sallent einen deutlich höheren Betrag von 6 979 471,83 Euro (wirksam erst nach der Genehmigung durch das Tribunal Superior de Justicia de Cataluña [Oberstes Gericht von Katalonien] im Dezember 2016) und für den Standort Súria von 6 160 872,35 Euro (gültig ab Mai 2015) vorgeschlagen hätten.

27 Zur Höhe der von der Klägerin gebotenen Finanzgarantien stellt die Kommission Folgendes fest:

- „(61) [I]n erster Linie [ist es] Sache der zuständigen Umweltbehörden ..., die Höhe der Finanzgarantien nach den für den betreffenden Fall geltenden nationalen oder regionalen Vorschriften festzulegen und zu genehmigen. Auch wenn die Kommission für die korrekte Umsetzung und Durchführung der Richtlinie [2006/21] über Bergbauabfälle zuständig ist, die ab dem 1. Mai 2014 auf die Finanzgarantien [der Klägerin] anwendbar ist, lässt diese Richtlinie den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der genauen Höhe der Garantien einen erheblichen Ermessensspielraum. Aus diesem Grund hat die Kommission keine eigene Bewertung der korrekten Höhe der Finanzgarantien im Rahmen der Richtlinie über Bergbauabfälle vorgenommen, sondern beschränkt ihre Bewertung auf die Prüfung der vorhandenen Beweise für die Unzulänglichkeit der Finanzgarantien. Tatsächlich gibt es eine Reihe von Beweisen dafür, dass der Betrag der von den Behörden in den Jahren 2006 und 2008 festgesetzten Finanzgarantien tatsächlich niedriger war als in den geltenden Rechtsvorschriften gefordert.
- (62) Vor allem aber entschied [das Oberste Gericht von Katalonien] (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) am 11. Oktober 2011, dass der Betrag der Finanzgarantie für die Abraumhalde Cogulló [der Klägerin] am Standort Balsareny/Sallent in Höhe von 585 153 EUR niedriger als erforderlich war. Nach Auffassung des Urteils entspricht die Höhe der Garantie nicht den rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, insbesondere in Artikel 8 Absatz 2 des [katalanischen] Gesetzes 12/1981 und des Dekrets 202/1994, festgelegt sind. ... Dieses Urteil wurde in der Berufung durch das Urteil des Obersten Gerichtshofs (Tribunal Supremo) vom 9. Juli 2014 vollumfänglich bestätigt. Wie die spanischen Behörden festgestellt haben, hat [das Oberste Gericht von Katalonien] mit seiner Entscheidung vom 14. Dezember 2016 schließlich bestätigt, dass ein neuer Betrag von 6 979 471,83 EUR für den gesamten Standort Balsareny/Sallent angemessen ist.
- (63) In Anbetracht des Urteils des [Obersten Gerichts von Katalonien] vom 11. Oktober 2011, in dem die einschlägigen nationalen Vorschriften verbindlich ausgelegt wurden, ist die Kommission der Auffassung, dass der ursprüngliche Betrag der 2006 für [die Klägerin] in Balsareny/Sallent festgesetzten Finanzgarantie in Höhe von 1 130 128 EUR ... eindeutig unzureichend war. ...
- (64) Auch wenn es keine vergleichbare gerichtliche Entscheidung in Bezug auf die Garantie für den Standort in Súria gibt, so existieren überzeugende Beweise dafür, dass die Feststellung einer eindeutigen Unzulänglichkeit des Garantieniveaus im Falle einer Klage ebenso wahrscheinlich gewesen wäre. Der Betrag der ursprünglichen Garantie in Höhe von 773 682,28 EUR (erhöhte sich in 2008 auf 828 013,24 EUR) spiegelt proportional die Tatsache wider, dass der Standort in Súria in Bezug auf die Masse der angehäuften Abfälle und die Gesamtfläche der Abfallmengen kleiner ist als in Balsareny/Sallent. Darüber hinaus wurde die Garantie für Súria deutlich auf 6 160 872,35 EUR erhöht, und zwar gleichzeitig mit der Garantie für Balsareny/Sallent (d. h. erst nach dem Urteil des [Obersten Gerichts] und der Bestätigung [in] der Berufung) und sogar noch höher (mehr als siebenmal so hoch). Da es keine weiteren Faktoren gibt, die die Differenz zwischen den Garantiebeträgen für Súria einerseits und Balsareny/Sallent andererseits erklären, kann die Höhe der Garantie für Súria daher ebenfalls als unzureichend angesehen werden.
- ...
- (66) Zusätzlich zu dem maßgebenden Urteil eines nationalen Gerichts ergab die Untersuchung mehrere andere Beweismittel, die die Feststellung bestätigen, dass die ursprüngliche Höhe der Finanzgarantien zu niedrig war.
- (67) [O]ffizielle Protokolle aus der Anhörung vor dem Umweltausschuss des katalanischen Parlaments vom 2. Oktober 2013 mit ausdrücklichen Erklärungen des Generaldirektors für Umwelt der Generalitat [von Katalonien] [belegen], [dass] die Garantien eindeutig unzureichend waren. ...

Auch wenn die Transkripte einer politischen Diskussion im Parlament keine relevante Begründung für den Vorschuss enthalten und daher vorsichtig zu behandeln sind, bestätigen doch die Größenordnungen und der Unterschied zum tatsächlichen Betrag die Schlussfolgerungen von Experten, die die Höhe der in den Jahren 2006 und 2008 festgesetzten Garantien als eindeutig unzureichend einschätzten.

- (68) Zweitens legte der Beschwerdeführer eine Studie vom August 2012 vor, die von Umweltgutachtern in Auftrag gegeben wurde (nachstehend ‚ERF-Studie‘ genannt). Bei der Studie handelt es sich um eine Expertenbefragung, die umfangreiche vorhandene Informationen (juristische, wissenschaftliche oder aus der Marktuntersuchung resultierende) zu dem relevanten Thema analysiert und zusammenstellt. Die ERF-Studie analysierte die derzeitige Situation im Hinblick auf die Umweltauswirkungen von ... Abbaustätten [der Klägerin] und prognostizierte künftige Entwicklungen hinsichtlich der Gesamtmenge des auf den Abraumhalden anfallenden Materials. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Umweltauswirkungen der Abraumhalden signifikant waren und auch in Zukunft weiter zunehmen werden.

...

- (72) Auf dieser Grundlage ist die ERF-Studie der Auffassung, dass der Betrag der Finanzgarantie basierend auf den neuen Rechtsvorschriften des Königlichen Erlasses 975/2009 auf keinen Fall niedriger sein sollte als die grundlegenden Kosten der Sanierung im Jahr 2012 in Höhe von 71 Mio. EUR für beide Standorte, und dass der entsprechende Betrag, unter Berücksichtigung der künftigen Gesamtkosten, eher bei etwa 100 Mio. EUR liegen sollte.

...

- (75) [Auf die Kritik der Klägerin, wonach die ERF-Studie nicht als Grundlage für die Berechnung der Höhe der Garantien dienen könne], erkennt [die Kommission] an, dass die Studie nicht den einschlägigen Bestimmungen des Dekrets 202/1994 entspricht, sondern sich auf die Bedingungen des Königlichen [Erlasses] 975/2009 konzentriert, mit dem die Bergbauabfallrichtlinie [2006/21] umgesetzt wird, wobei der Schwerpunkt auf den voraussichtlichen Kosten der Sanierung liegt. Die Ergebnisse, die die geschätzten Sanierungskosten für einzelne ... Standorte [der Klägerin] angeben, basieren jedoch auf einer soliden Methodik und vernünftigen Annahmen, wie sie oben unter den Erwägungsgründen 68 bis 73 beschrieben wurden, und sind daher auch für die Berechnung der Garantien nach Dekret 202/1994 relevant. Dies wird insbesondere durch den Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe h des Dekrets 202/1994 bewiesen, der sich auf die Kosten anderer spezifischer Sanierungsmaßnahmen bezieht, die notwendig sein können, und somit die Berechnung nicht auf die in den vorstehenden Punkten des Artikels 2 einzeln aufgezählten Maßnahmen beschränkt.“

- 28 Angesichts dessen kam die Kommission in den Erwägungsgründen 82 und 83 des angefochtenen Beschlusses zu dem Ergebnis, dass die gesammelten Beweise und die von Sachverständigen vorgelegten Berichte die Behauptung des nationalen Gerichts bestätigten, wonach die ursprüngliche Höhe der Finanzgarantien eindeutig unzureichend gewesen sei, um eine ordnungsgemäße Sanierung zu gewährleisten, und dass diese Garantien daher tatsächlich niedriger gewesen seien als die nach den geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften üblicherweise geforderten Beträge. Die Klägerin habe somit einen wirtschaftlichen Vorteil in Form von niedrigeren Bankgebühren erhalten, die jährlich für die Finanzgarantie gezahlt würden. Die Klägerin habe einen selektiven Vorteil in Form niedrigerer Bankgebühren aufgrund der geringeren Garantien im Vergleich zu anderen Marktteilnehmern in ähnlicher Position genossen.

29 Zum Kriterium des Einsatzes staatlicher Mittel äußert sich die Kommission wie folgt:

„(88) Die Kommission stellt fest, dass die fraglichen Garantien in diesem Fall nicht nach dem Beihilferecht hinsichtlich des Betrags der Provision geprüft werden, der nicht auf der Grundlage des Risikos oder der Exponierung des Garantiegebers (d. h. einer Privatbank, nicht des Staates), sondern auf der Grundlage des Risikos für den Staat erhoben wird, wenn der garantierte Betrag niedriger ist als die tatsächlichen Kosten des Umweltschadens und wenn das garantiengesicherte Unternehmen die gesamten Sanierungskosten nicht oder nicht vollständig bezahlen kann.

...

(90) Die Finanzgarantie [der Klägerin] wird in Form einer Bankgarantie gewährt, die für den Staat nicht kostenlos ist. Sie kann nur für Maßnahmen verwendet werden, die vom Gesetz genau festgelegt sind, insbesondere für die Finanzierung der Entsorgung von Abraum, die Sanierung des Geländes und andere Umweltschutzmaßnahmen, falls [die Klägerin ihren] Umweltauflagen nicht nachkommt. Der Staat erhält keine Zinsen auf die Garantiefonds oder andere finanzielle Vorteile, die im Falle einer Verringerung des Garantiebetrags gekürzt würden. Darüber hinaus musste der Staat bisher in keinem Fall auf die Garantie für einen der oben genannten Zwecke zurückgreifen. Auch wenn der reduzierte Betrag der Garantie bisher keine tatsächlichen Auswirkungen auf die staatlichen Mittel gehabt hat, schließt dies allein jedoch nicht aus, dass es aufgrund des erhöhten Risikos für den Staat, seine Mittel in Zukunft ausgeben zu müssen, zu einer möglichen Auswirkung auf die staatlichen Mittel kommen kann.

(91) Tatsächlich reicht die Schaffung eines besonderen Risikos, das dem Staat künftig eine zusätzliche Belastung auferlegt, aus, um dem in Artikel 107 Absatz 1 [AEUV] niedergelegten Begriff der staatlichen Beihilfe gerecht zu werden. Der Gerichtshof [der Europäischen Union] hat ferner festgestellt, dass die enge Beziehung und die Auswirkungen einer staatlichen Beihilfe auf die staatlichen Mittel nicht unmittelbar sein müssen, um dieses Kriterium zu erfüllen.

(92) Der letztendliche Zweck solcher Finanzgarantien besteht darin, sicherzustellen, dass die Bergbauunternehmen über ausreichende Mittel verfügen, um die künftigen Sanierungskosten unabhängig von ihrer finanziellen Situation in der (oft recht fernen) Zukunft zu decken. Es liegt daher auf der Hand, dass, sollte die Höhe der Garantie deutlich unter den geplanten Sanierungskosten liegen, zumindest ein größeres Risiko besteht, dass die staatlichen Mittel in Zukunft beeinträchtigt werden. Dieses Risiko potenzieller Kosten für den öffentlichen Haushalt ist deutlich höher, als wenn der garantierte Betrag unter Berücksichtigung der zu erwartenden Sanierungskosten in Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften korrekt festgesetzt worden wäre. Wenn diese Mittel erheblich niedriger sind als notwendig, müssten die staatlichen Mittel letztendlich einen größeren Teil dieser Kosten decken, falls [die Klägerin] aus irgendeinem Grund nicht willens oder in der Lage ist, dies zu tun. Außerdem ist es unwahrscheinlich, dass im Falle der Unfähigkeit [der Klägerin], die Sanierungskosten in Zukunft zu zahlen, den spanischen Behörden die angebliche Möglichkeit, Vermögenswerte [der Klägerin] zu beschlagnahmen, erhebliche zusätzliche Ressourcen bringen wird, da die einzigen spanischen Vermögenswerte [der Klägerin] (und der gesamten ICL-Gruppe) [ihre] Kalibergbauanlagen sind. Sobald die Kalibergwerke jedoch geschlossen sind, ist der Wert dieser Vermögenswerte zweifelhaft.

(93) Die Tatsache, dass der Staat verpflichtet wäre, für den Fall, dass [die Klägerin] nicht bereit oder in der Lage ist, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen für [ihre] Abraumhalden zu ergreifen, auf eigene Rechnung einzugreifen, ist in der geltenden Gesetzgebung gut verankert.

(94) Erstens kann der Staat nach Artikel 102 des Gesetzes Nr. 39/2015 anstelle des Beteiligten, der rechtlich für die Durchführung solcher Maßnahmen verantwortlich ist, Maßnahmen ergreifen. Spanien müsste i) [die Klägerin] auffordern, genau definierte Maßnahmen zu ergreifen; ii) [die Klägerin] darüber unterrichten, dass die Verwaltung anderenfalls selbst und zu welchen Kosten

derartige Maßnahmen ergreifen wird; iii) diese Maßnahmen durchführen; und iv) versuchen, die Kosten von [der Klägerin] zurückzufordern, was *per definitionem* nicht möglich sein wird, wenn Spanien die unzureichende Finanzgarantie leisten muss. Dieser Beschluss ist zwar fakultativ, doch sollte [die Klägerin ihren] Auflagen zur Sanierung [ihrer] Fazilitäten nicht nachkommen, so hätte Spanien keine andere Wahl, als für eine solche Sanierung im Voraus zu zahlen, da es sonst seinen eigenen Auflagen nicht nachkommen würde.

- (95) Zweitens könnte Spanien, wie unter Erwägungsgrund 13 dargelegt, gegen seine Auflagen aus der Bergbauabfallrichtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie verstoßen. Sollte [die Klägerin] daher [ihre] Fazilitäten nach Erschöpfung der Bodenschätze aufgeben und diese aufgrund der unzureichenden Garantie nicht sanieren, ist die einzige Möglichkeit für Spanien, seinen Auflagen aus diesen Richtlinien nachzukommen und das vom ... Gerichtshof [der Europäischen Union] verhängte tägliche Zwangsgeld zu vermeiden, die Zahlung der Kosten für das Entfernen der Salzhalden oder eine ebenso wirksame Sanierung.
- (96) Drittens, nach den Bestimmungen des spanischen Gesetzes Nr. 27/2006 vom 18. Juli 2006 können die spanischen Behörden gezwungen werden, ihren Auflagen aus der Umweltgesetzgebung nachzukommen. Jede Nichtregierungsorganisation, die die Kriterien des Gesetzes Nr. 27/2006 erfüllt, kann im Falle eines in Artikel 18 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 27/2006 aufgeführten Verstoßes gegen die Umweltschutzvorschriften (einschließlich z. B. Verstöße gegen die Auflagen im Bereich des Gewässerschutzes) gerichtlich tätig werden, um die Verwaltung zur Einhaltung ihrer Umweltauflagen zu zwingen.

...

- (98) Schließlich weisen die spanischen Behörden selbst darauf hin, dass nach Artikel 9 des [katalanischen] Gesetzes ... 12/1981, falls der Marktteilnehmer seinen Auflagen nicht nachkommt, die ... Generalitat [von Katalonien] diese Maßnahmen auf Kosten des Marktteilnehmers zwangsweise durchführen kann. Sie weisen darauf hin, dass die Verwaltung in der Praxis die entsprechenden Maßnahmen durchführt, die dann aus der Finanzgarantie oder, falls die Garantie nicht ausreicht, aus dem Verkauf von Vermögenswerten des Marktteilnehmers finanziert werden. Sollte daher die Finanzsicherheit wesentlich niedriger sein als erforderlich, läuft die Verwaltung Gefahr, dass das Vermögen des Marktteilnehmers nicht ausreicht, um die entsprechenden Maßnahmen zu finanzieren. Dies bestätigt, dass eine zu geringe Finanzgarantie das Risiko erhöht, dass die von der Verwaltung ergriffenen Sanierungsmaßnahmen nicht ausreichend durch die Vermögenswerte des Marktteilnehmers gedeckt werden (insbesondere dann, wenn dieser keine anderen spanischen Tätigkeiten wie im Falle [der Klägerin] ausübt) und aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden müssten.
- (99) Folglich ist der Staat durch ein wesentlich niedrigeres Niveau an Garantien als gesetzlich vorgeschrieben einem spezifischen Risiko zusätzlicher Belastungen seiner Ressourcen ausgesetzt. Das erhöhte Risiko einer zusätzlichen Belastung des Staates ist daher hinreichend konkret genug, um zumindest eine potenzielle Auswirkung auf die staatlichen Mittel aufgrund eines zu niedrigen Niveaus der Finanzgarantie darzustellen.“

³⁰ Zum Vorliegen einer Wettbewerbsverzerrung und einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten legt die Kommission dar:

„(102) [D]urch die Senkung der Kosten [der Klägerin] aufgrund geringerer Finanzgarantien als in den geltenden Rechtsvorschriften vorgesehen [kann] der Wettbewerb auf den Märkten, auf denen [sie] tätig ist (hauptsächlich Kali- und Salzmärkte), verfälscht werden ... Wie nachstehend erläutert (vgl. Erwägungsgrund 110 ff.), belief sich diese Kostensenkung im Berichtszeitraum auf rund 1,8 Mio. EUR und war daher entgegen den Behauptungen der spanischen Behörden nicht unerheblich.

(103) Darüber hinaus schließt die Tatsache, dass [die Klägerin] der einzige spanische Kaliproduzent ist, eine mögliche Wettbewerbsverzerrung nicht aus, da der räumlich relevante Markt deutlich größer ist als der spanische Inlandsmarkt.

...

(106) Wie bereits oben erwähnt, handelt es sich bei den Kali- und Salzmärkten eindeutig um grenzüberschreitende Märkte, wobei 50 % der ... Produktion [der Klägerin] in andere europäische Länder exportiert werden. Daher kann der Handel zwischen den EU-Mitgliedstaaten durch die geringere Höhe der Finanzgarantien beeinträchtigt werden.“

³¹ Zur Berechnung der Beihilfe äußert sich die Kommission wie folgt:

„(109) Zur Ermittlung des tatsächlichen Beihilfebetrags ist es zunächst erforderlich, im Rahmen der im Bezugszeitraum geltenden Rechtsvorschriften zumindest einen ‚korrekten‘ Betrag an Finanzgarantien festzulegen. Der Beihilfebetrag würde dann der Differenz zwischen dem voraussichtlichen Betrag der Bankgebühren entsprechen, den [die Klägerin] hätte zahlen müssen, um den korrekten Garantiebtrag zu bilden, und dem tatsächlichen Betrag der Bankgebühren, den das Unternehmen gezahlt hat.

...

(111) Da [das] Oberste [Gericht von Katalonien] im Dezember 2016 nach Auskunft der spanischen Behörden den erhöhten Betrag von 6 979 471,83 EUR für den Standort Balsareny/Sallent als mit den geltenden Rechtsvorschriften vereinbar befunden hat, ist die Kommission der Auffassung, dass der ‚korrekte‘ Betrag der Garantien für Balsareny/Sallent derzeit diesem vom Gericht genehmigten Betrag entspricht.

(112) Ferner ist die Kommission analog dazu (siehe auch Erwägungsgrund 64) der Auffassung, dass der erhöhte Betrag von 6 160 872,35 EUR für die seit 2015 geltende Garantie für Súrria ebenfalls als im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften zu betrachten ist. Auch wenn es in Bezug auf diesen Standort keine verbindliche gerichtliche Entscheidung gibt, ist die Erhöhung der Garantiesumme für einen kleinen Standort wie Súrria in der Tat nahezu vergleichbar mit dem für Balsareny/Sallent genehmigten Betrag. Damit wird bestätigt, dass der Betrag als angemessen und im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften angesehen werden kann.

...

(123) [D]er Gesamtbetrag der Beihilfen, die [der Klägerin] in Form niedrigerer Bankgebühren für die reduzierte Höhe der Garantien im gesamten Zeitraum 2006-2016 gewährt wurden, [beläuft sich] auf 1 864 622 EUR.“

³² Bei ihrer Prüfung, ob die „Maßnahme 4“ eine staatliche Beihilfe darstellt, führt die Kommission speziell zum Vorliegen eines Vorteils Folgendes aus:

„(125) Am 17. Dezember 2007 unterzeichneten das spanische Umweltministerium und die Generalitat [von Katalonien] eine Vereinbarung, in der sie sich bereiterklärten, zusammenzuarbeiten und die Kosten des Projekts zur Abdeckung der Abraumhalde Vilafruns zu teilen, um die negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu verringern. ... Die Gesamtinvestitionskosten beliefen sich auf 7 887 571 EUR und wurden, wie im Übereinkommen von 2007 vereinbart, vollständig von der öffentlichen Hand getragen.

...

(131) [Die Verantwortung der Klägerin zur Bewirtschaftung der Bergbauabfälle aus der Abraumhalde von Vilafruns] stützt sich auf das spanische Gesetz 6/1993 vom 15. Juli 1993 über die Abfallbewirtschaftung sowie auf das Königliche Dekret 1/2001 vom 20. Juli 2001 zur Genehmigung der Neufassung des spanischen Wasserrechts. Der Beteiligte macht geltend, dass die Tatsache, dass Vilafruns beim Erwerb durch [die Klägerin] nicht mehr aktiv war, irrelevant sei, da jeder Inhaber einer Bergbaukonzession alle Bergbauabfälle, d. h. auch die vor dem Erwerb der Konzession angehäuften Abfälle, bewirtschaften müsse.

...

(138) Die Kommission ist der Auffassung, dass es ungeachtet des Umfangs der Auflagen [der Klägerin] bezüglich Vilafruns nicht hinnehmbar ist, dass die öffentlichen Investitionen in Höhe von 7,9 Mio. EUR in einen wesentlich besseren Umweltschutz, der im Prinzip der Sanierung des Bergwerksgeländes ohne Investitionskosten für [die Klägerin] entspricht, [der Klägerin] keinen wirtschaftlichen Vorteil gebracht haben. Die Verlegung der Abdeckung für die Abraumhalde zielte darauf ab, die Verschmutzung durch Leckagen aus der Deponie Vilafruns deutlich zu reduzieren. Die alternativen Maßnahmen ohne Beihilfen hätten [die Klägerin] nicht so gut und dauerhaft geschützt und den Risiken ausgesetzt, die Folgen der Verschmutzung tragen zu müssen (wie in den Strafrechtsurteilen vom 18. Dezember 2014 und 25. Februar 2015 in Bezug auf [ihre] anderen Bergwerksstandorte unter Beweis gestellt wurde – siehe Erwägungsgründe 27 und 94 des Einleitungsbeschlusses). Der Bau der aus öffentlichen Mitteln bezahlten Anlage ermöglichte es [der Klägerin] daher, die Umweltverschmutzung besser zu verhindern, die Umweltrisiken für die Zukunft zu verringern und eine dauerhafte Sanierung der Halde vorzusehen (im Einklang mit ähnlichen Sanierungen von Salzabfallhalden in Frankreich oder Deutschland, wie oben unter den Erwägungsgründen 26 und 32 dargelegt). [Die Klägerin] wäre letztendlich gezwungen gewesen, für eine ordnungsgemäße Sanierung der Abraumhalde von Vilafruns zu sorgen.

(139) Schließlich ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme selektiv ist, da sie speziell auf die öffentliche Finanzierung der Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns im Eigentum [der Klägerin] abzielt. ...

...

(148) Vor diesem Hintergrund ist die Kommission zu der Auffassung gelangt, dass Maßnahme 4 eine staatliche Beihilfe in Höhe von 7 887 571 EUR darstellt und sie daher ihre Rechtmäßigkeit und Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt prüfen wird.“

33 Bei der Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt legte die Kommission im 152. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses dar, die Maßnahme 1 stelle eine Betriebsbeihilfe zugunsten der Klägerin dar, weil die Kosten aus den Garantiegebühren in dem Zeitraum von 2006 bis 2016 geringer ausgefallen seien als erforderlich; dies sei mit dem Binnenmarkt unvereinbar, da sie keinen möglichen Kompatibilitätsgrund für diese Beihilfe gefunden habe, die ohne Verfolgung eines offensichtlichen Ziels von gemeinsamem Interesse gewährt worden sei.

34 Zur Maßnahme 4 stellte die Kommission dagegen in den Erwägungsgründen 156 bis 164 des angefochtenen Beschlusses fest, die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns stelle eine Beihilfe dar, die nach Abschnitt 3.1.1 der Leitlinien von 2008 betreffend Beihilfen für Unternehmen, die über das unionsrechtlich vorgeschriebene Umweltschutzniveau hinausgingen oder die mangels unionsrechtlicher Vorschriften dieses Niveau erhöhten, mit dem Binnenmarkt vereinbar sei.

35 Denn die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns hatte es der Klägerin nach Ansicht der Kommission ermöglicht, das aus ihren Tätigkeiten resultierende Umweltschutzniveau in Ermangelung unionsrechtlicher Vorschriften zu erhöhen. Zudem bezifferte die Kommission erstens den

Gesamtbetrag der beihilfefähigen Kosten auf 7 804 922,60 Euro, legte zweitens die maximale Beihilfenintensität der für die Klägerin als Großunternehmen zulässigen Beihilfe auf 50 % der beihilfefähigen Kosten fest und setzte drittens den mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Rest des Gesamtbetrags der Beihilfe auf 3 985 109,70 Euro fest.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 36 Mit Klageschrift, die am 24. April 2018 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.
- 37 Die Kommission hat am 23. Juli 2018 ihre Klagebeantwortung eingereicht.
- 38 Die Klägerin hat am 27. September 2018 eine Erwiderung eingereicht. Die Kommission hat am 12. November 2018 eine Gegenerwiderung eingereicht.
- 39 Die Klägerin beantragt,
- den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
 - hilfsweise, den angefochtenen Beschluss insoweit für nichtig zu erklären, als darin festgestellt wird, dass die Maßnahme 1 eine staatliche Beihilfe darstelle, und deren Rückforderung angeordnet wird;
 - hilfsweise, den angefochtenen Beschluss insoweit für nichtig zu erklären, als darin der Betrag der rechtswidrigen, aber mit dem Binnenmarkt vereinbaren Beihilfe und der Betrag der im Rahmen der Maßnahme 4 zurückzufordernden rechtswidrigen Beihilfe festgesetzt werden;
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 40 Die Kommission beantragt,
- die Klage als unbegründet abzuweisen;
 - der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Entscheidungsgründe

- 41 Die Klägerin stützt ihre Klage auf fünf Klagegründe. Mit dem ersten rügt sie einen Verstoß gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV, da die Kommission zu Unrecht angenommen habe, dass die Maßnahme 1 eine Übertragung staatlicher Mittel mit sich bringe. Mit dem zweiten macht sie einen Verstoß gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV geltend, soweit die Kommission zu Unrecht davon ausgegangen sei, dass die Maßnahme 1 einen Vorteil verschaffe, hilfsweise, soweit sie nicht nachgewiesen habe, dass die ursprünglichen Beträge der Finanzgarantien zu niedrig gewesen seien. Mit dem dritten rügt sie eine Verletzung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit. Mit dem vierten wirft sie der Kommission vor, insoweit gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV verstoßen zu haben, als sie angenommen habe, dass die Maßnahme 4 einen selektiven Vorteil verschaffe. Mit dem hilfsweise vorgebrachten fünften Klagegrund rügt sie einen Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 108 AEUV (ABl. 2015, L 248, S. 9), da die Kommission den Betrag der aus der Maßnahme 4 resultierenden etwaigen Beihilfe nicht korrekt bestimmt habe.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV, da die Kommission zu Unrecht angenommen habe, dass die Maßnahme 1 eine Übertragung staatlicher Mittel mit sich bringe

- 42 Die Klägerin macht geltend, die Maßnahme 1 erfülle nicht das Kriterium der Übertragung staatlicher Mittel, da sie zu keiner Verringerung des Staatshaushalts geführt habe.
- 43 Erstens seien die Finanzgarantien, die die Klägerin für die Sanierung der Bergwerke habe bereitstellen müssen, nicht vom Staat, sondern von privaten Banken gewährt worden, denen sie für den Fall, dass eine Inanspruchnahme notwendig werden sollte, habe Prämien zahlen müssen. Folglich seien dem Staat dadurch, dass die Garantien angeblich niedriger als erforderlich festgelegt worden seien, keine Einnahmen entgangen; im vorliegenden Fall bestehe daher kein hinreichend unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem gewährten Vorteil und der Verringerung des Staatshaushalts.
- 44 Zweitens habe kein hinreichend konkretes wirtschaftliches Risiko für den Staatshaushalt bestanden. Dies wäre nur der Fall gewesen, wenn sich die Sanierungskosten bei der Klägerin als uneinbringlich erwiesen hätten. Eine solche Verpflichtung, dass der Staat möglicherweise einen Teil der Kosten tragen müsse, und die sich daraus ergebende potenzielle Belastung des Staatshaushalts seien somit zu fernliegend und hypothetisch. Die Grundsätze aus dem Bereich der staatlichen Bürgschaften seien im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Zum einen sei das dahin gehende Vorbringen der Kommission unzulässig, da diese sich im angefochtenen Beschluss dazu nicht geäußert habe, und zum anderen könnten diese Grundsätze auch nicht analog herangezogen werden. Erstens liege im Fall von Staatsbürgschaften eine Mittelübertragung vor, denn der Staat verzichte dadurch auf einen Teil seiner Einnahmen, dass er anders als ein privater Bürge eine niedrigere Prämie akzeptiere. Die Klägerin habe hier aber eine marktkonforme Prämie gezahlt. Zweitens liege im Rahmen einer Staatsbürgschaft der Vorteil für den Begünstigten auf der Hand, da dieser für die Staatsbürgschaft eine niedrigere Prämie als für eine ähnliche Bankbürgschaft zahle und seine Bonität gestärkt werde, so dass er weniger Zinsen zahle. Im vorliegenden Fall sei keine dieser beiden Voraussetzungen erfüllt. Drittens verpflichte sich der Staat im Rahmen von Staatsbürgschaften, den verbürgten Betrag an einen Dritten zu zahlen, wenn der durch die Bürgschaft Begünstigte seiner Verpflichtung zur Rückzahlung des verbürgten Kredits nicht nachkomme, während sich der Staat vorliegend nicht zur Zahlung irgendeines Betrags verpflichtet habe, falls die Garantie unzureichend sein sollte. Die Rechtsprechung zu den Staatsbürgschaften finde hier deshalb keine Anwendung.
- 45 Ein solches hypothetisches Risiko einer Belastung des Staatshaushalts könne sich nach der einschlägigen Rechtsprechung nur dann realisieren, wenn es sich beim Staat um einen der Hauptgläubiger des in Schwierigkeiten befindlichen Unternehmens handle und dieses zahlungsunfähig sei. Die Klägerin könne im vorliegenden Fall aber die Erfüllung ihrer Verpflichtungen garantieren, da sie einem multinationalen Konzern (nicht nur der Gruppe in Spanien) angehöre, der über erhebliche Vermögenswerte verfüge, die nach der Schließung der Kalibergwerke ihren Wert behielten, und der in der Vergangenheit schon gezeigt habe, dass er über die notwendige finanzielle Leistungsfähigkeit verfüge, um alle erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu übernehmen, und zwar unabhängig davon, wie hoch die Garantien festgesetzt worden seien. Da sich die umweltrechtliche Haftung eines Unternehmens auf die Konzerngesellschaften erstrecke, sei das Risiko, dass der Staat für eine eventuelle Insolvenz der Klägerin aufzukommen habe, nicht hinreichend konkret. Nach der Rechtsprechung (Urteil vom 1. Dezember 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579) müssten außergewöhnliche Umstände vorliegen, die eine Verringerung der staatlichen Mittel mehr als wahrscheinlich machten, während ein völlig geringfügiges oder hypothetisches Risiko nicht ausreichen könne, um auf einen Transfer staatlicher Mittel zu schließen.
- 46 Drittens sei der Betrag der Finanzgarantien nicht fix, sondern einer zeitlichen Veränderung unterworfen, da diese Garantien erst nach Einstellung der Bergbautätigkeiten aufgrund des nationalen wie auch des Unionsrechts in Anspruch genommen werden könnten und da die Höhe der Garantie während der Abbautätigkeit regelmäßig nach Maßgabe der erforderlichen Sanierungsarbeiten angepasst werden müsse. Daher bestehe erst nach Abschluss des Bergbaus ein Risiko für den

Staatshaushalt. Im vorliegenden Fall seien die Finanzgarantien 2015 für den Standort Súría und 2016 für den Standort Sallent/Balsareny bereits vor Abschluss der Bergbautätigkeit auf ein angemessenes Niveau festgelegt worden, was bedeute, dass der spanische Staat vor Erlass des angefochtenen Beschlusses zu keinem Zeitpunkt einem wirtschaftlichen Risiko ausgesetzt gewesen sei. Die Klägerin entgegnet der Kommission insbesondere, dass sie in Spanien außer den Kalibergwerken über andere wichtige Vermögensgüter verfüge, auf die der Staat zurückgreifen könne, um die Verpflichtung zur Bezahlung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen durchzusetzen, und dass von den Geschäftsführern und Verwaltern des Unternehmens nach spanischem Recht verlangt werden könne, dass sie Maßnahmen zur Beachtung umweltschutzrechtlicher Verpflichtungen durchführten.

- 47 Die Klägerin beruft sich viertens auf eine frühere Entscheidung der Kommission (Mitteilung der Kommission, SNIACE; staatliche Beihilfe C 68/97 [NN 118/97] Spanien, ABl. 1998, C 49, S. 2, im Folgenden: SNIACE-Entscheidung) in einem Fall, der mit der vorliegenden Sache vergleichbar sei. In jenem Fall sei in der Nichtdurchsetzung von Umweltschutzverpflichtungen, da sie mit keinem Transfer staatlicher Ressourcen verbunden gewesen sei, keine staatliche Beihilfe gesehen worden.
- 48 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.
- 49 Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.
- 50 Damit Vergünstigungen als „Beihilfen“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden können, müssen sie zum einen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden und zum anderen dem Staat zuzurechnen sein (vgl. Urteil vom 15. Mai 2019, Achema u. a., C-706/17, EU:C:2019:407, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dabei handelt es sich um zwei unterschiedliche Voraussetzungen, die kumulativ vorliegen müssen (vgl. Urteil vom 30. Juni 2015, Niederlande u. a./Kommission, T-186/13, T-190/13 und T-193/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:447, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 51 Zur Voraussetzung der Verwendung staatlicher Mittel geht aus der Rechtsprechung hervor, dass nicht in jedem Fall festgestellt werden muss, dass eine Übertragung staatlicher Mittel stattgefunden hat, damit der einem oder mehreren Unternehmen gewährte Vorteil als eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV angesehen werden kann. Als Beihilfen gelten namentlich Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat, und die somit zwar keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen (vgl. Urteil vom 19. März 2013, Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u. a. und Kommission/Frankreich u. a., C-399/10 P und C-401/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 100 und 101 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 52 Nach ständiger Rechtsprechung bestimmt nämlich Art. 107 Abs. 1 AEUV die staatlichen Maßnahmen nach ihren Wirkungen (vgl. Urteil vom 5. Juni 2012, Kommission/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung, Urteil vom 19. März 2013, Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u. a. und Kommission/Frankreich u. a., C-399/10 P und C-401/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 102).
- 53 So kann eine staatliche Maßnahme, die geeignet ist, gleichzeitig die Unternehmen, auf die sie angewandt wird, in eine günstigere Lage als andere zu versetzen und ein hinreichend konkretes Risiko für den Eintritt einer künftigen zusätzlichen Belastung für den Staat zu schaffen, zulasten der staatlichen Mittel gehen (vgl. Urteil vom 19. März 2013, Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u. a. und Kommission/Frankreich u. a., C-399/10 P und C-401/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 106 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 54 Außerdem hat der Gerichtshof klargestellt, dass Vorteile, die in Form einer Bürgschaft des Staates gewährt werden, eine zusätzliche Belastung für den Staat bedeuten können (Urteil vom 19. März 2013, *Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u. a. und Kommission/Frankreich u. a.*, C-399/10 P und C-401/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 107; vgl. in diesem Sinne auch Urteile vom 1. Dezember 1998, *Ecotrade*, C-200/97, EU:C:1998:579, Rn. 43, und vom 8. Dezember 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, Rn. 39 bis 42).
- 55 Im Übrigen geht aus der Rechtsprechung hervor, dass, wenn nach wirtschaftlicher Betrachtungsweise die Änderung der Marktbedingungen, durch die ein bestimmten Unternehmen mittelbar gewährter Vorteil bewirkt wird, daraus folgt, dass dem Staat Mittel entgehen, selbst das Hinzutreten einer autonomen Entscheidung der Investoren den Zusammenhang zwischen diesem Verlust von Mitteln und dem Vorteil, den die betreffenden Unternehmen genießen, nicht entfallen lässt (Urteil vom 19. März 2013, *Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u. a. und Kommission/Frankreich u. a.*, C-399/10 P und C-401/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 108).
- 56 Die Kommission muss daher, um festzustellen, dass eine staatliche Beihilfe vorliegt, einen hinreichend engen Zusammenhang zwischen dem Vorteil, der dem Begünstigten gewährt wird, einerseits und der Verringerung des Staatshaushalts oder einem hinreichend konkreten wirtschaftlichen Risiko für dessen Belastung andererseits dartun (Urteil vom 19. März 2013, *Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u. a. und Kommission/Frankreich u. a.*, C-399/10 P und C-401/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 109).
- 57 Was im vorliegenden Fall zum einen die Frage betrifft, ob die Maßnahme 1 dem Staat zuzurechnen ist, so wurden die Beträge der von der Klägerin bereitzustellenden Finanzgarantien, wie sich aus dem 60. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses ergibt und zwischen den Parteien unstreitig ist, von der Generalität von Katalonien in zwei individuellen Verwaltungsentscheidungen festgesetzt, nämlich in den der Klägerin am 9. November 2006 und 28. April 2008 für den Betrieb der Bergwerke *Súria* bzw. *Balsareny/Sallent* erteilten Lizenzen.
- 58 Was zum anderen das Kriterium der staatlichen Mittel anbelangt, so hat die Kommission im 88. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses in Bezug auf die Maßnahme 1 erklärt, dass die fraglichen Finanzgarantien nicht nach dem Beihilferecht hinsichtlich des Betrags der Provision geprüft würden, der nicht auf der Grundlage des Risikos oder der Exponierung des Garantiegebers (d. h. einer Privatbank, nicht des Staates), sondern auf der Grundlage des Risikos für den Staat erhoben werde, wenn der garantierte Betrag niedriger sei als die tatsächlichen Kosten des Umweltschadens und wenn das garantiengesicherte Unternehmen die gesamten Sanierungskosten nicht oder nicht vollständig bezahlen könne. Im 90. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses führt die Kommission erneut aus, es bestehe die konkrete Gefahr, dass es aufgrund des erhöhten Risikos für den Staat, seine Mittel in Zukunft ausgeben zu müssen, zu einer möglichen Auswirkung auf die staatlichen Mittel kommen könne. Ferner nimmt sie im 91. Erwägungsgrund dieses Beschlusses an, dass die Schaffung eines besonderen Risikos, das dem Staat künftig eine zusätzliche Belastung auferlege, ausreiche, um dem Begriff der staatlichen Beihilfe gerecht zu werden, und dass die enge Beziehung sowie die Auswirkungen einer staatlichen Beihilfe auf die staatlichen Mittel nicht unmittelbar sein müssten, um dieses Kriterium zu erfüllen.
- 59 In den Erwägungsgründen 92 bis 99 des angefochtenen Beschlusses legt die Kommission dar, das erhöhte Risiko, dass die staatlichen Mittel in Zukunft beeinträchtigt werden könnten, sei darauf zurückzuführen, dass die Höhe der Garantien deutlich unter den geplanten eventuellen Sanierungskosten liege; wenn die Klägerin nämlich nicht bereit oder in der Lage sei, diese Sanierung zu bezahlen, müssten die staatlichen Mittel einen größeren Teil dieser Kosten decken, da die Verpflichtung des Staates, auf eigene Rechnung einzugreifen, falls die Klägerin die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen nicht ergreifen wolle oder könne, im geltenden nationalen und Unionsrecht verankert sei. Folglich sei der Staat durch ein wesentlich niedrigeres Niveau an Garantien als gesetzlich vorgeschrieben einem spezifischen Risiko zusätzlicher Belastungen seiner Ressourcen

ausgesetzt. Das erhöhte Risiko sei daher hinreichend konkret genug, um zumindest eine potenzielle Auswirkung auf die staatlichen Mittel zu haben. Zudem könnten sich die Vermögenswerte der Klägerin, die der Staat im Fall von Zwangsmaßnahmen beschlagnahmen könne, als unzureichend erweisen.

- 60 Als Erstes bestreitet die Klägerin nicht, dass der in den Verwaltungsentscheidungen der Generalitat von Katalonien festgesetzte Betrag der Finanzgarantien zu niedrig war. Die Klägerin wendet sich im Rahmen ihres zweiten Klagegrundes zwar gegen die Analysemethode und die Beweismittel, aufgrund deren die Kommission festgestellt hat, dass der Betrag dieser Garantien tatsächlich zu niedrig war und dass sie ihr einen wirtschaftlichen Vorteil verschafften. Sie behauptet jedoch nicht, dass das in den Verwaltungsentscheidungen der Generalitat von Katalonien ursprünglich festgelegte Niveau der Garantien korrekt oder ausreichend gewesen wäre.
- 61 Als Zweites ist festzustellen, dass der spanische Staat, wie aus den Erwägungsgründen 93 bis 98 des angefochtenen Beschlusses klar hervorgeht, gehalten war, subsidiär einzugreifen, wenn Bergbauunternehmen ihren umweltschutzrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkamen. Denn zum einen können die Behörden nach nationalem Recht, insbesondere nach der Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) (Gesetz Nr. 27/2006, das die Rechte auf Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten regelt [Umsetzung der Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG]) vom 18. Juli 2006 (BOE Nr. 171 vom 19. Juli 2006, S. 27109), gezwungen werden, ihren Verpflichtungen aus der Umweltgesetzgebung nachzukommen. Außerdem kann der Staat nach Art. 102 der Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Gesetz Nr. 39/2015 über das gemeinsame Verwaltungsverfahren der öffentlichen Verwaltungen) vom 1. Oktober 2015 (BOE Nr. 236 vom 2. Oktober 2015, S. 89343) anstelle des Beteiligten, der rechtlich für die Durchführung von Maßnahmen verantwortlich ist, subsidiär Maßnahmen ergreifen. Zum anderen kann die zuständige Behörde nach Unionsrecht, insbesondere nach Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. 2004, L 143, S. 156), für den Fall, dass ein Betreiber, der infolge von Umweltschäden Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen hat, seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, diese Maßnahmen selbst ergreifen, wenn ihr keine weiteren Mittel bleiben. Ferner könnte der Staat, wenn er nicht anstelle der ihre umweltschutzrechtlichen Verpflichtungen missachtenden Unternehmen tätig würde, gegen seine eigenen Verpflichtungen aus der Richtlinie 2006/21 verstoßen und Gefahr laufen, dass gegen ihn ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnet und er zur Zahlung von Zwangsgeldern bis zur Erfüllung dieser Verpflichtungen verurteilt würde.
- 62 Als Drittes soll durch die gesetzliche Verpflichtung gemäß Art. 14 der Richtlinie 2006/21 – wonach von den Bergbauunternehmen die Stellung einer Garantie für die Sanierung der Standorte und für die Deckung der Kosten der durch den Bergbau eventuell verursachten Umweltschäden verlangt wird, deren Höhe aufgrund der in Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie genannten Faktoren zu berechnen ist – sichergestellt werden, dass die Bergbauunternehmen über hinreichende Mittel verfügen, um die künftigen Kosten einer Sanierung der Bergwerke unabhängig von ihrer künftigen finanziellen Situation zu decken, und insbesondere verhindert werden, dass der Staat diese Kosten stattdessen übernehmen muss.
- 63 Wegen der Verpflichtung des Staates, anstelle des Unternehmens subsidiär tätig zu werden, das gesetzlich verpflichtet ist, die sich aus der Bergbautätigkeit ergebenden notwendigen Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen, kann die Höhe der für dieses Unternehmen festgelegten Garantien Auswirkungen auf die staatlichen Mittel haben, da bei einem zu niedrigen Garantiebtrag das wirtschaftliche Risiko eines subsidiären Eingreifens des Staates vor allem für den Fall einer Insolvenz dieses Unternehmens quantitativ erhöht ist.

- 64 Als Viertes ergibt sich aus der oben in Rn. 53 erwähnten Rechtsprechung, dass die staatlichen Mittel auch dann als belastet angesehen werden können, wenn nachweislich ein „hinreichend konkretes Risiko“ für den Eintritt einer künftigen zusätzlichen Belastung für den Staat besteht.
- 65 In diesem Zusammenhang macht die Klägerin erstens geltend, das Risiko einer Belastung der staatlichen Mittel sei im vorliegenden Fall nicht konkret genug, da sie über die Finanzkraft verfüge, um für die aus ihrer Bergbautätigkeit eventuell resultierenden Umweltschäden aufzukommen. Auf ein entsprechendes Ersuchen des Gerichts im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme hat die Klägerin eine Liste der Vermögenswerte (Immobilien), über die sie in den Jahren 2012 bis 2016 auch im Rahmen des Konzerns, dem sie angehört, verfügte, sowie den diese Vermögenswerte betreffenden Teil ihrer Jahresabschlüsse vorgelegt. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission darauf hingewiesen, dass die von der Klägerin vorgelegten Dokumente keinen Hinweis auf die Passiva und die Verbindlichkeiten des Unternehmens enthielten und die Vermögenswerte der Klägerin und ihres Konzerns nur für den Zeitraum von 2012 bis 2015-2017 darstellten und dass die Klägerin keine Angaben zu dem restlichen relevanten Zeitraum von 2006 bis 2012 gemacht habe.
- 66 Dazu ist festzustellen, dass die Angaben, die die Klägerin gemacht hat, um ihre Finanzkraft zur Bewältigung der mit dem Betrieb ihrer Bergwerke verbundenen etwaigen Umweltschäden zu belegen, unvollständig sind und nicht mit Gewissheit darauf schließen lassen, dass die Klägerin zum Zeitpunkt einer etwaigen Realisierung der Umweltrisiken über die notwendige Finanzkraft verfügt hätte, um diese Risiken abzudecken.
- 67 Aber auch wenn die Klägerin finanzkräftig genug sein sollte, um das Risiko zu verringern, dass der Staat eingreifen muss, ist jedenfalls festzustellen, dass die finanzielle Situation eines Unternehmens sich jederzeit aufgrund verschiedener wirtschaftlicher Unwägbarkeiten ändern kann und dass die Verpflichtung zur Stellung einer Finanzgarantie generell gerade bewirken soll, dass Mittel jederzeit und unabhängig von der Finanzkraft des zur Stellung dieser Garantie verpflichteten Unternehmens zur Verfügung stehen; die Finanzkraft dieses Unternehmens ist daher für die Bestimmung der angemessenen Höhe dieser Garantien und letztlich für die Prüfung, ob ein hinreichend konkretes Risiko einer Belastung des Staatshaushalts besteht, irrelevant.
- 68 Außerdem beruht gemäß Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2006/21 die Berechnung der in Abs. 1 genannten Sicherheitsleistung zum einen auf den wahrscheinlichen Umweltauswirkungen der Abfallentsorgungseinrichtung, wobei insbesondere die Kategorie dieser Einrichtung, die Beschaffenheit der Abfälle sowie die künftige Nutzung des sanierten Geländes zu berücksichtigen sind, sowie auf der Annahme, dass unabhängige und fachlich qualifizierte Dritte die notwendigen Sanierungsarbeiten bewerten und durchführen. Die Finanzkraft des Unternehmens, das die Einrichtung betreibt, ist somit kein relevantes Kriterium für die Festsetzung des Betrags der Garantien.
- 69 Zum anderen kommt es nach der oben in Rn. 55 erwähnten Rechtsprechung darauf an, dass die Änderungen der normalen Marktbedingungen geeignet sind, den Staatshaushalt beeinträchtigen, und zwar unabhängig vom wahrscheinlichen Verhalten der privaten Marktteilnehmer und im vorliegenden Fall unabhängig davon, ob die Klägerin konkret die Kosten etwaiger mit ihren Bergbautätigkeiten zusammenhängender Umweltschäden selbst decken könnte.
- 70 Die Klägerin hält zweitens das Vorbringen der Kommission, wonach die Rechtsprechung zu den Staatsbürgschaften auf den vorliegenden Fall analog anwendbar sei, für unzulässig und für unbegründet. Zur Zulässigkeit dieses Vorbringens ist festzustellen, dass die Kommission sich vor dem Gericht insbesondere auf die Urteile vom 1. Dezember 1998, *Ecotrade* (C-200/97, EU:C:1998:579), und vom 19. März 2013, *Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u. a. und Kommission/Frankreich u. a.* (C-399/10 P und C-401/10 P, EU:C:2013:175), berufen hat, um geltend zu machen, dass eine fehlende unmittelbare und sichere Inanspruchnahme staatlicher Mittel eine zusätzliche Belastung des Staatshaushalts nicht ausschließe. Dieses Vorbringen der Kommission ist aber eindeutig im 91. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses enthalten. Folglich hat die Kommission entgegen

der Behauptung der Klägerin die im angefochtenen Beschluss enthaltene Begründung vor dem Gericht weder ersetzt noch ergänzt. Das Vorbringen der Kommission ist daher zulässig. Zur Begründetheit dieses Vorbringens ist auf Folgendes hinzuweisen: Obwohl im Fall von Staatsbürgschaften der Haushalt des Staates insbesondere durch die Verringerung der von ihm selbst eingenommenen Prämien und somit durch eine unmittelbare Verringerung seiner Einnahmen belastet wird, genießt in einer Situation wie hier zum einen auch die Klägerin einen Vorteil aufgrund der niedrigeren Prämien, die sie für geringere Garantien, als sie sie hätte stellen müssen, zahlen muss, wodurch die normalen Wettbewerbsbedingungen geändert werden. Der Umstand, dass der Einnahmeverlust das Budget einer privaten Bank betrifft, hindert nicht daran, das Vorliegen eines Vorteils für die Klägerin festzustellen, der sich daraus ergibt, dass die von ihr zu stellenden Finanzgarantien auf ein niedrigeres Niveau als erforderlich festgesetzt worden waren.

- 71 Zum anderen ergibt sich aus den Erwägungen in den vorstehenden Rn. 61 bis 63, dass die Gefahr einer zusätzlichen Belastung des Staatshaushalts auch in einer Situation wie im vorliegenden Fall besteht, in der nach den einschlägigen Rechtsvorschriften Garantien zur Deckung der Umweltrisiken festgesetzt werden müssen, die allerdings bei einer privaten Bank gestellt werden, und in der eine Verpflichtung des Staates zum subsidiären Eingreifen im Hinblick auf die Deckung dieser Risiken besteht, da die Stellung einer zu niedrigen Garantie durch ein Bergbauunternehmen die Gefahr erhöht, dass der Staat eingreifen muss. Diese erhöhte Gefahr belastet den Staatshaushalt, wobei die Erhöhung dieses Risikos die unmittelbare Folge der Festsetzung des zu geringen Betrags der geschuldeten Garantien ist.
- 72 Die Festsetzung eines zu geringen Betrags der Garantien zur Deckung der Umweltrisiken, die hauptsächlich die Klägerin und subsidiär der Staat zu tragen hat, erhöht nämlich die Gefahr einer zusätzlichen Belastung für die beiden Träger der umweltschutzrechtlichen Pflichten. Diese Erhöhung der Gefahr ist eine konkrete zusätzliche Belastung der Budgets der beiden Träger, der Klägerin und subsidiär des Staates.
- 73 Drittens handelt es sich entgegen dem Vorbringen der Klägerin bei der Ungewissheit oder dem Grad der Wahrscheinlichkeit einer Realisierung des Risikos für den Staat um keinen Umstand, der den Zusammenhang zwischen dem Vorteil für die Klägerin und der zusätzlichen Belastung für den Staatshaushalt zu einem rein hypothetischen machen könnte, sondern lediglich um ein wesentliches Merkmal des Begriffs „Risiko“.
- 74 Viertens macht die Klägerin im Wesentlichen geltend, für den Staatshaushalt habe vor Erlass des angefochtenen Beschlusses kein wirtschaftliches Risiko bestanden, da die Finanzgarantien erst nach Einstellung der Bergbautätigkeiten in Anspruch genommen werden könnten und da sie während der Ausbeutung 2015 und 2016 geändert worden seien und ein angemessenes Niveau erreicht hätten.
- 75 Wie die Kommission jedoch zutreffend hervorhebt, beseitigt der Umstand, dass sich das Risiko nicht konkretisiert hat, nicht das durch die Maßnahme 1 verursachte zusätzliche Risiko, das zum Zeitpunkt der Stellung der Garantie zu beurteilen ist und das so lange andauerte, wie das Niveau dieser Garantie zu niedrig war.
- 76 Soweit sich die Klägerin auf die oben in Rn. 47 erwähnte SNIACE-Entscheidung beruft, ist als Fünftes darauf hinzuweisen, dass zu den von der Kommission in jener Sache geprüften mutmaßlichen Beihilfemaßnahmen der Vorteil gehörte, der sich für SNIACE daraus ergeben haben sollte, dass die spanischen Behörden die umweltschutzrechtlichen Vorschriften über den Bau einer Abwasseraufbereitungsanlage und die Behebung von durch SNIACE verursachten Umweltschäden ihr gegenüber nicht durchgesetzt hatten. Laut Beschwerdeführerin seien in jener Sache die staatlichen Mittel wegen der staatlichen Tolerierung des Verstoßes dieses Unternehmens gegen das Umweltrecht involviert gewesen, denn der Staat habe für diese Schäden aufkommen müssen.

- 77 Nach Ansicht der Kommission unterscheiden sich die beiden Fälle insoweit, als in der Sache, in der die SNIACE-Entscheidung ergangen sei, der Staat nur darauf verzichtet habe, von dem Unternehmen die Einhaltung seiner umweltschutzrechtlichen Verpflichtungen zu verlangen, ohne selbst verpflichtet gewesen zu sein, die Anlage anstelle des Unternehmen zu bauen, während der Staat in der vorliegenden Rechtssache aufgrund des nationalen und des Unionsrechts verpflichtet gewesen sei, anstelle der Klägerin einzugreifen, falls diese ihre Verpflichtungen zur Sanierung ihrer Bergwerke nicht erfüllen sollte.
- 78 Selbst wenn mit der Klägerin davon ausgegangen würde, dass die Sache, in der die SNIACE-Entscheidung ergangen ist, mit der vorliegenden Rechtssache insoweit vergleichbar ist, als sie ebenfalls das künftige und hypothetische Risiko betraf, dass der Staat für die Umweltschäden aufkommen musste, die sich daraus ergaben, dass die Unternehmen ihre Pflichten verletzt hatten, genügt die Feststellung, dass die Kommission nach gefestigter Rechtsprechung nicht an ihre frühere Praxis gebunden ist.
- 79 Es ist nämlich allein im Rahmen des Art. 107 AEUV zu prüfen, ob eine Entscheidung, mit der die Kommission feststellt, dass eine Maßnahme eine Beihilfe darstellt, rechtmäßig ist, und nicht im Hinblick auf eine angebliche frühere Praxis (vgl. in diesem Sinne zur Beurteilung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt Urteil vom 21. Juli 2011, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Kommission, C-459/10 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2011:515, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 80 Nach alledem hat die Kommission beurteilungsfehlerfrei im 90. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses festgestellt, dass es aufgrund des erhöhten Risikos für den Staat, seine Mittel in Zukunft ausgeben zu müssen, zu einer möglichen Auswirkung der Maßnahme 1 auf die staatlichen Mittel habe kommen können, und im 91. Erwägungsgrund dieses Beschlusses festgestellt, dass die Schaffung eines besonderen Risikos, das dem Staat künftig eine zusätzliche Belastung auferlege, nach der oben in Rn. 56 erwähnten Rechtsprechung ausreiche, um dem in Art. 107 Abs. 1 AEUV niedergelegten Begriff der staatlichen Beihilfe gerecht zu werden.
- 81 Somit ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Verstöß gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV, soweit die Kommission zu Unrecht davon ausgegangen sei, dass die Maßnahme 1 einen Vorteil verschafft habe, hilfsweise, soweit sie nicht nachgewiesen habe, dass die ursprünglichen Beträge der Finanzgarantien zu niedrig gewesen seien

- 82 Die Klägerin macht erstens geltend, die Kommission habe nicht positiv festgestellt, dass die Maßnahme 1 ihr einen selektiven Vorteil verschafft habe, da sie sich nur auf das vom Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) bestätigte Urteil des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) gestützt habe, und nicht eigenständig den angeblich korrekten Betrag der von der Klägerin bereitgestellten Garantien bestimmt habe. Eine nationale Gerichtsentscheidung sei für die Kommission aber nicht verbindlich; diese könne ihrer Verpflichtung, das Vorliegen eines Vorteils festzustellen, nicht unter Hinweis auf eine solche Entscheidung nachkommen.
- 83 Erst recht habe die Kommission ihre Prüfungspflichten hinsichtlich des Standorts Súrria missachtet, zu dem keine nationale Gerichtsentscheidung ergangen sei, wobei die Kommission einfach die Schlussfolgerung der oben in Rn. 82 genannten nationalen Gerichte zu den unzureichenden Garantien für den Standort Sallent/Balsareny auf den Standort Súrria übertragen und sich im 64. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses auf die Aussage beschränkt habe, dass auch der Betrag der Garantie für diesen Standort als unzureichend anzusehen sei, weil er ebenfalls erhöht worden sei und kein weiterer

Faktor die Differenz zwischen dem ursprünglich festgesetzten und dem 2015 geänderten Betrag erkläre. Die Kommission habe einen Beurteilungsfehler begangen, da die Aktualisierung dieses Betrags im Zuge der regelmäßigen Anpassung der Sanierungspläne erfolgt sei.

- 84 Zweitens habe die Kommission im 75. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses dadurch einen Fehler begangen, dass sie sich zum einen zur Bekräftigung ihrer Schlussfolgerung auf Expertenstudien, insbesondere eine von Umweltgutachtern in Auftrag gegebene Studie vom August 2012 (im Folgenden: ERF-Studie), gestützt habe, die die einschlägigen Rechtsvorschriften missachtet und auf unrealistischen Annahmen, auf inoffiziellen Informationen sowie auf einer zweifelhaften, wissenschaftlich und technisch ungenauen Methodik beruht hätten, und dass sie zum anderen den von der Klägerin vorgelegten Sachverständigenbericht (im Folgenden: Amphos-Expertise) außer Acht gelassen habe, mit dem nachgewiesen werde, dass die ERF-Studie nicht zuverlässig sei. Es sei irrelevant, dass diese Expertise der Kommission im Verwaltungsverfahren nicht vorgelegen habe, da die Klägerin in diesem Verfahren bereits die Zuverlässigkeit der ERF-Studie in Zweifel gezogen habe und der Kommission Anhaltspunkte dafür vorgelegen hätten, dass sie sich auf diese Studie nicht stützen könne.
- 85 Drittens habe die Kommission im 67. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses zu Unrecht auf die Diskussionen im Parlament abgestellt, obwohl diese nach ihrer eigenen Ansicht vorsichtig zu behandeln seien.
- 86 Viertens habe die Kommission im 84. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses nicht dargetan, dass die Auslegung der Rechtsvorschriften über die Festsetzung der Garantiebeträge für Bergwerke in Bezug auf die Klägerin selektiv gewesen wäre.
- 87 Die Klägerin macht hilfsweise geltend, die Kommission habe für den Fall, dass das Gericht annehmen sollte, dass mit der Maßnahme 1 ein selektiver Vorteil verschafft worden sei, in den Erwägungsgründen 109 bis 122 des angefochtenen Beschlusses den Beihilfebetrag unter Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 der Verordnung 2015/1589 festgestellt; dabei habe sie auf die ERF-Studie verwiesen, obwohl die Amphos-Expertise die Unzuverlässigkeit dieser Studie belege, unter Hinweis auf das Urteil des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) erklärt, dass der in diesem Urteil genannte Betrag „korrekt“ sei, und eine spekulative Schätzung vorgenommen. Im Übrigen habe die Kommission nicht festgelegt, nach welcher Methode das Königreich Spanien den zurückzufordernden Beihilfebetrag berechnen solle.
- 88 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.
- 89 Gemäß Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2006/21 verlangt die zuständige Behörde „[v]or der Aufnahme einer Tätigkeit zur Sammlung und Ablagerung von mineralischen Abfällen in einer Abfallentsorgungseinrichtung ... eine finanzielle Sicherheitsleistung (z. B. in Form der Hinterlegung eines Betrags, wie etwa eines von dem Industriezweig finanzierten Garantiefonds auf Gegenseitigkeit) oder etwas Gleichwertiges nach von den Mitgliedstaaten festzulegenden Modalitäten“.
- 90 Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2006/21 bestimmt:

„Die Berechnung der in Absatz 1 genannten Sicherheitsleistung beruht auf folgenden Faktoren:

- den wahrscheinlichen Umweltauswirkungen der Abfallentsorgungseinrichtung, wobei insbesondere die Kategorie der Abfallentsorgungseinrichtung, die Beschaffenheit der Abfälle sowie die künftige Nutzung des sanierten Geländes zu berücksichtigen sind;
- der Annahme, dass unabhängige und fachlich qualifizierte Dritte die notwendigen Sanierungsarbeiten bewerten und durchführen.“

91 Art. 16 Abs. 1 der Verordnung 2015/1589 sieht vor:

„In Negativbeschlüssen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern ... Die Kommission verlangt nicht die Rückforderung der Beihilfe, wenn dies gegen einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts verstoßen würde.“

92 Die Frage, ob es sich bei einer Beihilfe um eine staatliche Beihilfe im Sinne des AEU-Vertrags handelt, ist nach gefestigter Rechtsprechung aufgrund objektiver Gegebenheiten zu beantworten, die zu dem Zeitpunkt zu beurteilen sind, zu dem die Kommission ihre Entscheidung trifft. Mithin richtet sich die Kontrolle des Unionsrichters auf die von der Kommission zu diesem Zeitpunkt vorgenommene Beurteilung der Lage (vgl. Urteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

93 Ferner ist nach der Rechtsprechung die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung im Bereich staatlicher Beihilfen anhand der Informationen zu beurteilen, über die die Kommission bei deren Erlass verfügte (vgl. Urteil vom 20. März 2013, Rouse Industry/Kommission, T-489/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:144, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung). Es kann der Kommission auch nicht vorgeworfen werden, dass sie rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte nicht berücksichtigt hat, die ihr im Verwaltungsverfahren hätten vorgetragen werden können, aber nicht vorgetragen wurden; denn sie ist nicht verpflichtet, von Amts wegen und mutmaßend zu prüfen, welche Gesichtspunkte ihr hätten unterbreitet werden können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. September 2012, Wam Industriale/Kommission, T-303/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:505, Rn. 119 und die dort angeführte Rechtsprechung).

94 Im vorliegenden Fall musste die Kommission, um festzustellen, dass die Festsetzung des Betrags der Finanzgarantien eine unter Art. 107 AEUV fallende Beihilfemaßnahme darstellte, den Nachweis erbringen, dass das Niveau dieser Garantien tatsächlich unangemessen und erheblich niedriger war, als es zur Deckung der Sanierungskosten für die von der Klägerin betriebenen Bergwerke erforderlich gewesen wäre.

95 Nach ständiger Rechtsprechung ist der Begriff der staatlichen Beihilfe, wie er im AEU-Vertrag definiert ist, ein Rechtsbegriff und anhand objektiver Kriterien auszulegen. Deshalb hat der Unionsrichter die Frage, ob eine Maßnahme in den Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV fällt, grundsätzlich unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des bei ihm anhängigen Rechtsstreits und des technischen oder komplexen Charakters der von der Kommission vorgenommenen Beurteilungen umfassend zu prüfen (vgl. Urteil vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 111 und die dort angeführte Rechtsprechung).

96 Der Unionsrichter darf jedoch im Rahmen dieser Kontrolle nicht die wirtschaftliche Beurteilung seitens der Kommission durch seine eigene ersetzen. Die Kontrolle, die die Unionsgerichte in Bezug auf die Würdigung komplexer wirtschaftlicher Gegebenheiten durch die Kommission ausüben, ist eine beschränkte Kontrolle, in deren Rahmen nur geprüft werden darf, ob die Vorschriften über das Verfahren und die Begründung eingehalten wurden, ob der Sachverhalt zutreffend festgestellt wurde und ob kein offensichtlicher Beurteilungsfehler oder Ermessensmissbrauch vorliegt (vgl. Urteil vom 12. Oktober 2016, Land Hessen/Pollmeier Massivholz, C-242/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:765, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

97 Als Erstes ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission als Ausgangspunkt für ihre Prüfung im 61. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses erklärt hat, sie habe keine eigene Bewertung der korrekten Höhe der Finanzgarantien im Rahmen der Richtlinie 2006/21 vorgenommen, sondern ihre Bewertung auf die Prüfung der vorhandenen Beweise für die Unzulänglichkeit der Finanzgarantien

beschränkt, denn es gebe eine Reihe von Beweisen dafür, dass der Betrag der von den Behörden in den Jahren 2006 und 2008 festgesetzten Finanzgarantien tatsächlich niedriger gewesen sei als in den geltenden Rechtsvorschriften gefordert.

- 98 Diese Vorgehensweise ist wegen des Beurteilungsspielraums gerechtfertigt, über den die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Garantiebeträge verfügen, für die Art. 14 der Richtlinie 2006/21 nur Leitlinien oder Kriterien vorsieht, die von den Mitgliedstaaten bei der Berechnung dieser Garantien zu berücksichtigen sind. Die Kommission hätte somit den im vorliegenden Fall angemessenen Garantiebetrug nicht eigenständig festsetzen können, ohne die Grenzen ihrer Zuständigkeit zu überschreiten. Daher kann die Klägerin mit ihrem Vorbringen, die Kommission habe ihre Sorgfaltspflicht verletzt, weil sie den Garantiebetrug nicht autonom bestimmt habe, nicht durchdringen.
- 99 Als Zweites durfte die Kommission, da ihr Anhaltspunkte für die Festsetzung eines viel zu niedrigen Garantiebetrags vorgelegt worden waren, die fragliche nationale Maßnahme gemäß den Vorschriften über staatliche Beihilfen prüfen, und zwar, wie sich aus der oben in den Rn. 92 und 93 erwähnten Rechtsprechung ergibt, anhand der Informationen, die sie während des Verwaltungsverfahrens erhalten hatte.
- 100 Erstens hat die Kommission das Urteil des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) vom 11. Oktober 2011 berücksichtigt, in dem entschieden wurde, dass der Plan zur Sanierung des Standorts Sallent/Balsareny unvollständig und das Niveau der Garantie für diesen Plan unzureichend sei.
- 101 In diesem Zusammenhang kann die Klägerin mit ihrem Vorbringen nicht dartun, dass der Kommission deshalb ein Fehler unterlaufen wäre, weil sie dieses Urteil bei ihrer Beurteilung berücksichtigt hat. Wie die Kommission nämlich zutreffend bemerkt, war das mit der Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts betraute nationale Gericht am ehesten in der Lage, zu beurteilen, ob der für das fragliche Bergwerk vorgesehene Sanierungsplan in Anbetracht der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften ausreichend war. Die Kommission prüft dieses Urteil im angefochtenen Beschluss eingehend. Im 62. Erwägungsgrund dieses Beschlusses weist die Kommission darauf hin, dass die Höhe der Garantie nach Auffassung des nationalen Gerichts nicht den in Art. 8 Abs. 2 des katalanischen Gesetzes 12/1981 und des Dekrets 202/1994 festgelegten rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen entspreche und dass man auch ohne einen schlüssigen Beweis für die Bestimmung der korrekten Höhe zu dem Schluss kommen könne, dass der festgesetzte Betrag eindeutig unzureichend sei und nicht mit diesen Rechtsvorschriften übereinstimme, weshalb es die nationalen Behörden aufgefordert habe, eine neue Höhe der Finanzgarantien festzulegen.
- 102 Auch das nationale Gericht hat somit nicht bestimmt, welche Höhe der Garantien korrekt gewesen wäre. Es waren die zuständigen nationalen Behörden, die den Betrag der Garantien auf der Grundlage der Feststellungen dieses Gerichts geändert und neu festgesetzt haben. Im 62. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses heißt es nämlich, die für die Festsetzung des Betrags der Garantien zuständigen nationalen Behörden hätten sich auf das Urteil des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) vom 11. Oktober 2011 gestützt, um diese Beträge zu revidieren, was die Relevanz dieses Urteils im Rahmen der von der Kommission vorzunehmenden Beurteilung unterstreicht. Im Übrigen war dieses Urteil auch in der Berufung durch das Urteil des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) vom 9. Juli 2014 bestätigt worden.
- 103 Außerdem ist die Kommission zwar nicht an die Entscheidungen nationaler Gerichte gebunden (Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache Lucchini, C-119/05, EU:C:2006:576, Nr. 24); es steht ihr aber zweifellos frei, diese zu berücksichtigen, wenn sie der Auffassung sein sollte, dass sie für ihre Beurteilung relevant sind.

- 104 Jedenfalls hat sich die Kommission nicht darauf beschränkt, dem Urteil des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) vom 11. Oktober 2011 Folge zu leisten, sondern sie hat das Urteil im Rahmen eines Bündels ihr vorliegender Anhaltspunkte berücksichtigt, die darauf hindeuteten, dass die Beträge der von der Klägerin gestellten Finanzgarantien unzureichend waren.
- 105 Soweit die Klägerin der Kommission vorwirft, im 64. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die Schlussfolgerungen des Urteils des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) zu Unrecht analog auf die Berechnung des Betrags der Finanzgarantie für den Standort Súría angewandt zu haben, obwohl dieses Urteil nur den Standort Sallent/Balsareny betreffe, hat die Klägerin, wie die Kommission insoweit ohne Widerspruch seitens der Klägerin betont, auch im Rahmen des vorliegenden Verfahrens keine Anhaltspunkte dafür vorgebracht, dass der Betrag für diesen zweiten Standort nach anderen Berechnungskriterien festgesetzt werden müsste, als sie in dem erwähnten Urteil bestimmt worden waren. Da keine anderen Umstände vorliegen, derentwegen die Kommission an der Möglichkeit einer Anwendung dieser Kriterien auch für den Standort Súría hätte zweifeln können oder die etwa Unterschiede zwischen den für beide Abbaustätten erforderlichen Sanierungsplänen hätten erkennen lassen, kann die Klägerin die analoge Anwendung der im Urteil des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) angeführten Berechnungskriterien auf den Standort Súría nicht in Frage stellen.
- 106 Vor allem kann die Klägerin nicht mit ihrer gegen die Schlussfolgerung der Kommission gerichteten Kritik durchdringen, wonach die 2015 von den zuständigen Behörden vorgenommene Revision des Betrags der Garantie für den Standort Súría kein Indiz dafür sei, dass dieser Betrag ebenfalls zu niedrig festgesetzt worden sei, wie die Kommission angenommen habe, sondern eine normale regelmäßige Überprüfung dieses Betrags darstelle. Die Klägerin untermauert diese Behauptung nämlich weder durch eine Erklärung, nach welcher Methode die regelmäßige Überprüfung der Garantien durchgeführt werde, in welchen Zeitabständen diese Überprüfungen stattfänden oder dass die Revision von 2015 eine dieser regelmäßigen Überprüfungen gewesen sei, noch durch ein Beweismittel, das eine solche Behauptung belegen könnte.
- 107 Nach der oben in Rn. 93 erwähnten Rechtsprechung kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, dass sie rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte nicht berücksichtigt hat, die ihr im Verwaltungsverfahren hätten vorgetragen werden können, aber nicht vorgetragen wurden, da sie nicht verpflichtet ist, von Amts wegen und mutmaßend zu prüfen, welche Gesichtspunkte ihr hätten unterbreitet werden können.
- 108 Zweitens hat die Kommission ausweislich des 66. Erwägungsgrundes des angefochtenen Beschlusses andere Beweismittel in Betracht gezogen, die die Schlussfolgerung der nationalen Gerichte, dass die streitigen Finanzgarantien zu niedrig waren, bestätigten. Die Kommission hat insbesondere die offiziellen Protokolle aus der Anhörung vor dem Umweltausschuss des katalanischen Parlaments vom 2. Oktober 2013 geprüft, die eine Erklärung des Generaldirektors für Umwelt der Generalitat von Katalonien enthielten, wonach diese Garantien eindeutig unzureichend waren.
- 109 Die Klägerin beanstandet die Berücksichtigung dieser Diskussionen, da die Kommission selbst der Ansicht gewesen sei, dass sie vorsichtig zu behandeln seien. Es ist jedoch festzustellen, dass die Kommission, selbst wenn sie es nicht für angebracht hielt, diese Diskussionen für die Festsetzung des genauen Betrags der Garantien heranzuziehen, die oben in Rn. 108 erwähnte Erklärung berücksichtigen durfte, um die Schlussfolgerung, dass die Garantien zu niedrig waren, zu untermauern.
- 110 Drittens hat die Kommission eine vom Beschwerdeführer vorgelegte Studie von Umweltgutachtern vom August 2012 berücksichtigt, nämlich die ERF-Studie, in der die damaligen Umweltauswirkungen der Abbaustätten im Gebiet von Bages (Spanien), wo sich die Standorte der Klägerin befinden, und die behördlichen Maßnahmen zur Eindämmung dieser Auswirkungen untersucht wurden. Diese Studie enthielt darüber hinaus Prognosen zu den künftigen Entwicklungen hinsichtlich der

Gesamtmenge des auf den Abraumhalden anfallenden Materials, wobei sie zu dem Schluss kam, dass die Umweltauswirkungen dieser Abraumhalden signifikant seien und auch in Zukunft weiter zunehmen. In dieser Studie wurden auch die verschiedenen Sanierungsmöglichkeiten bei anderen Kalibergwerken und deren Kosten untersucht, mit dem Ergebnis, dass für die Standorte der Klägerin die Abdeckung der Abraumhalden als die geeignetste Methode angesehen wurde.

- 111 Die Klägerin beanstandet, dass diese Studie berücksichtigt wurde, und zieht deren Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und wissenschaftliche Genauigkeit sowie die angewandte Analysemethode in Zweifel; sie legt erstmals vor dem Gericht eine andere, von ihr selbst in Auftrag gegebene Studie vor, nämlich die Amphos-Expertise, in der auf die Lücken der ERF-Studie hingewiesen werde.
- 112 Insoweit ist daran zu erinnern, dass die Klägerin zunächst aufgrund der oben in Rn. 92 erwähnten Rechtsprechung der Kommission nicht vorwerfen kann, die in der Amphos-Expertise bezeichneten Lücken der ERF-Studie außer Acht gelassen zu haben, denn diese Expertise zählte nicht zu den Beweismitteln, die der Kommission vorlagen, als sie den angefochtenen Beschluss erließ. Im Übrigen ist mit der Kommission festzustellen, dass diese Expertise, wie ihr Titel besagt, nur die technische Überprüfung der ERF-Studie zum Gegenstand hatte und keine anderen eigenständigen Inhalte aufwies. Schließlich wurde in der Amphos-Expertise kein Garantiebetrug vorgeschlagen, der von dem Betrag abgewichen wäre, den die Kommission unter Berücksichtigung der ERF-Studie letztlich festgehalten hat. Die Klägerin hat folglich nicht dargetan, wie die angeblichen Fehler in der ERF-Studie die Bestimmung des korrekten Betrags der streitigen Garantien hätten beeinträchtigen sollen.
- 113 Soweit die Klägerin behauptet, ihre Stellungnahme, in der sie die Lücken der ERF-Studie hervorgehoben habe, habe der Kommission schon während des vorprozessualen Verfahrens vorgelegen, ist gemäß der oben in den Rn. 95 und 96 wiedergegebenen Rechtsprechung mit der Kommission festzustellen, dass die von Letzterer vorgenommene Beurteilung der der ERF-Studie zugrunde liegenden Methode – die darin bestand, die verschiedenen Sanierungsmöglichkeiten und darunter die für die fraglichen Standorte geeignetste Möglichkeit zu ermitteln, um sodann die voraussichtlichen Kosten zu berechnen, die mit einer solchen Methode verbunden wären – keinen offensichtlichen Fehler aufweist. Wie die Kommission nämlich zutreffend ausführt, stellen sowohl der Königliche Erlass 975/2009, auf dem die ERF-Studie beruhte, als auch das Dekret 202/1994, auf das diese Studie der Klägerin zufolge hätte gestützt werden müssen, alle beide einen Zusammenhang zwischen der Berechnung der Höhe der Garantien und den voraussichtlichen Sanierungskosten für die Abbaustätten her. Außerdem basiert die Berechnung der zu erwartenden Kosten in der ERF-Studie auf der Analyse der Stückkosten der einzelnen Komponenten für die Abdeckung der Abraumhalde als Ergebnis einer Marktuntersuchung, die von Sachverständigen bei den relevanten Bau- und Versorgungsunternehmen durchgeführt wurde. Die Ergebnisse dieser Berechnung wurden ferner mit den Gesamtkosten der verschiedenen Sanierungsoptionen verglichen, wie sie in einer anderen für die Generaldirektion (GD) „Umwelt“ der Kommission durchgeführten Studie geschätzt worden waren. Unter diesen Umständen kann die Klägerin der Kommission keinen Vorwurf daraus machen, dass sie im 75. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die Ansicht vertrat, die ERF-Studie sei zuverlässig und beruhe auf einer soliden Methodik und vernünftigen Annahmen, die eine angemessene Grundlage für die Schätzung der voraussichtlichen Sanierungskosten böten, zumal die Kommission die Ergebnisse dieser Studie auch mit den Ergebnissen für ähnliche Anlagen in anderen Teilen der Welt verglichen hat.
- 114 Es lässt sich somit nicht sagen, dass der 75. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses einen offensichtlichen Beurteilungsfehler aufweist.
- 115 Die Klägerin trägt viertens vor, die Kommission habe nicht dargetan, dass die Maßnahme selektiv sei, d. h., dass die nationalen Bestimmungen, aufgrund deren die Höhe der streitigen Garantien festgesetzt worden sei, ihr gegenüber selektiv ausgelegt worden seien.

- 116 Dazu genügt die Feststellung, dass die fragliche Maßnahme 1, wie es im 60. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses heißt, durch an die Klägerin gerichtete individuelle Entscheidungen zur Betriebserlaubnis gewährt worden war. Die Klägerin kann mithin nicht bestreiten, dass sie das einzige von dieser Maßnahme betroffene Unternehmen war.
- 117 Nach der Rechtsprechung unterscheidet sich das Erfordernis der Selektivität aber danach, ob die in Rede stehende Maßnahme als allgemeine Beihilferegelung oder als Einzelbeihilfe gewährt werden soll. Im letztgenannten Fall ermöglicht die Feststellung des wirtschaftlichen Vorteils grundsätzlich eine Annahme der Selektivität (Urteil vom 4. Juni 2015, Kommission/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, Rn. 60; vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 26. Oktober 2016, Orange/Kommission, C-211/15 P, EU:C:2016:798, Rn. 53 und 54).
- 118 Demnach hat die Kommission in den Erwägungsgründen 82 bis 85 des angefochtenen Beschlusses beurteilungsfehlerfrei festgestellt, dass die Maßnahme 1 der Klägerin einen selektiven Vorteil verschafft habe.
- 119 Zu dem Vorbringen, mit dem die Klägerin hilfsweise einen unter Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 der Verordnung 2015/1589 begangenen Fehler bei der Berechnung des Beihilfebetrags rügt, ist fünftens festzustellen, dass die Klägerin in diesem Zusammenhang die meisten Kritikpunkte wiederholt, die sie im Rahmen dieses Klagegrundes bereits vorgebracht hat und die oben in den Rn. 100 bis 113 zurückgewiesen worden sind.
- 120 Insbesondere hat die Kommission festgestellt, dass der Betrag der Garantien, der von den nationalen Behörden aufgrund der Urteile des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) 2015 und 2016 revidiert worden war, im Hinblick auf die ERF-Studie als angemessen angesehen werden könne.
- 121 Wie oben in den Rn. 99 bis 113 dargelegt, ist der Kommission aber weder ein offensichtlicher Beurteilungsfehler wegen der Berücksichtigung der ERF-Studie noch ein Beurteilungsfehler wegen der Berufung auf die Urteile des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) unterlaufen.
- 122 Im Übrigen weist die Kommission, ohne dass die Klägerin insoweit widersprochen hätte, darauf hin, dass der für die Sanierungskosten festgelegte Betrag der niedrigste aller verfügbaren Schätzbeträge gewesen sei und dass dieser Betrag nach Art. 3 des Dekrets 202/1994, der eine 50%ige Kürzung bei Bergbauaktivitäten vorsehe, die nicht in Naturschutzgebieten von besonderem Interesse stattfänden, noch weiter herabgesetzt worden sei.
- 123 Nach alledem kann dem Hilfsvorbringen der Klägerin nicht gefolgt werden, so dass der zweite Klagegrund insgesamt zurückzuweisen ist.

Zum dritten Klagegrund: Verletzung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit

- 124 Die Klägerin macht geltend, selbst wenn das Gericht annehmen sollte, dass die Maßnahme 1 eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe darstelle, müsse es den angefochtenen Beschluss insoweit für nichtig erklären, als mit ihm die Rückforderung dieser Beihilfe angeordnet werde.
- 125 Als Erstes beeinträchtigt die Rückforderungsentscheidung nämlich das berechnete Vertrauen der Klägerin auf die Rechtmäßigkeit der ursprünglich festgesetzten Beträge der Finanzgarantien. Obwohl die Rechtsprechung klargestellt habe, dass sich ein Unternehmen auf keinen Vertrauensschutz berufen könne, um die Rückforderung einer rechtswidrigen Beihilfe zu verhindern, lägen im vorliegenden Fall außergewöhnliche Umstände vor, die ein solches Vertrauen hätten begründen können. Die Klägerin

habe erstens zu Recht darauf vertraut, dass sie angesichts der oben in Rn. 47 erwähnten früheren SNIACE-Entscheidung der Kommission und eines gegen den spanischen Staat wegen Verletzung seiner Verpflichtungen aus der Richtlinie 2006/21 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens keine rechtswidrige Beihilfe erhalten habe. Dieses Vertragsverletzungsverfahren habe sich nicht auf die Höhe der in Art. 14 dieser Richtlinie vorgesehenen Finanzgarantien bezogen. Falls diese Umstände nach Ansicht des Gerichts für die Begründung eines solchen Vertrauens nicht ausreichen sollten, sei das Vertrauen der Klägerin dennoch schutzwürdig, da die Voraussetzungen, unter denen festgestellt werden könne, ob in einer Maßnahme eine anmeldepflichtige Beihilfe zu sehen sei, im vorliegenden Fall komplex und schwer anwendbar gewesen seien, was die Klägerin in eine Lage der Ungewissheit versetzt habe.

- 126 Zweitens habe die Klägerin wegen der oben in Rn. 125 erwähnten außergewöhnlichen Umstände als vernünftige und umsichtige Wirtschaftsteilnehmerin nicht vorhersehen können, dass die Kommission in der Festsetzung der Höhe der Finanzgarantien zur Deckung der mit den umweltschutzrechtlichen Verpflichtungen verbundenen Kosten eine rechtswidrige Beihilfe sehen werde. Insbesondere bestehe die Neuartigkeit der vorliegenden Rechtssache nicht in der Frage, ob ein Vorteil gewährt worden sei, sondern in der Feststellung der Kommission, dass eine Übertragung staatlicher Mittel stattgefunden habe. Außerdem ergebe sich aus der früheren Entscheidungspraxis der Kommission, namentlich aus der Entscheidung 2006/621/EG vom 2. August 2014 über die staatliche Beihilfe, die Frankreich zugunsten von France Télécom gewährt habe (ABl. 2006, L 257, S. 11), dass die Rückforderung einer rechtswidrigen staatlichen Beihilfe nicht angemessen sei, denn sie liefe dem berechtigten Vertrauen des Beihilfeempfängers zuwider.
- 127 Drittens habe der Vertrauensschutz im vorliegenden Fall Vorrang vor jedem öffentlichen Interesse an einer etwaigen Rückforderung. Die unzureichende Höhe der Garantien habe allenfalls unerhebliche Auswirkungen auf den Markt gehabt, so dass eine Rückforderung der Beihilfe hier nicht gerechtfertigt sei, um Wettbewerbsverzerrungen zu korrigieren.
- 128 Als Zweites verletze der angefochtene Beschluss auch den Grundsatz der Rechtssicherheit; die Schlussfolgerung, dass die Festsetzung der Finanzgarantien in einer für die Gewährleistung der Einhaltung der Umweltverpflichtungen unzureichenden Höhe eine rechtswidrige staatliche Beihilfe darstelle, beruhe nämlich nicht auf einer hinreichend klaren und eindeutigen beihilferechtlichen Grundlage und verstoße zudem gegen Art. 16 der Verordnung 2015/1589. Die Klägerin beruft sich ferner auf die Entscheidung 2009/174/EG der Kommission vom 21. Oktober 2008 über die staatliche Beihilfe C 35/04 der Republik Ungarn zugunsten der Postabank és Takarékpénztár Rt./Erste Bank Hungary Nyrt (ABl. 2009, L 62, S. 14), in der die Kommission es vorgezogen habe, von einer Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfe abzusehen, da diese Rückforderung den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzen würde.
- 129 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.
- 130 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die logische Folge der Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Beihilfe deren Aufhebung durch Rückforderung, um die frühere Lage wiederherzustellen. Das Hauptziel der Rückerstattung einer rechtswidrig gezahlten staatlichen Beihilfe besteht nämlich darin, die Wettbewerbsverzerrung zu beseitigen, die durch den mit einer solchen Beihilfe verbundenen Wettbewerbsvorteil verursacht wurde. Durch die Rückzahlung der Beihilfe verliert der Empfänger den Vorteil, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern besaß, und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wird wiederhergestellt (Urteil vom 5. März 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, Rn. 131).
- 131 Aus dieser Funktion der Rückzahlung ergibt sich auch, dass die Kommission im Allgemeinen, sofern keine außergewöhnlichen Umstände vorliegen, ihr Ermessen nicht fehlerhaft ausübt, wenn sie den Mitgliedstaat zur Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfen auffordert, da mit der Rückforderung

nur die frühere Lage wiederhergestellt werden soll (Urteil vom 9. September 2009, Diputación Foral de Álava u. a./Kommission, T-227/01 bis T-229/01, T-265/01, T-266/01 und T-270/01, EU:T:2009:315, Rn. 373).

- 132 Was die geltend gemachte Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes betrifft, so kann sich nach ständiger Rechtsprechung auf diesen Grundsatz jeder berufen, bei dem ein Organ der Union aufgrund bestimmter Zusicherungen, die es ihm gegeben hat, begründete Erwartungen geweckt hat (vgl. Urteil vom 21. Juli 2011, Alcoa Trasformazioni/Kommission, C-194/09 P, EU:C:2011:497, Rn. 71 und die dort angeführte Rechtsprechung). Präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Auskünfte von zuständiger und zuverlässiger Seite stellen unabhängig von der Form ihrer Mitteilung solche Zusicherungen dar. Dagegen kann niemand eine Verletzung dieses Grundsatzes geltend machen, dem die Verwaltung keine bestimmten Zusicherungen gegeben hat (vgl. Urteil vom 14. Februar 2006, TEA-CEGOS u. a./Kommission, T-376/05 und T-383/05, EU:T:2006:47, Rn. 88 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 133 Aus diesem Grundsatz, der insbesondere im Bereich der Überwachung staatlicher Beihilfen nach Art. 16 der Verordnung 2015/1589 Anwendung findet, ergibt sich, dass sich der Beihilfeempfänger auf Vertrauensschutz berufen kann, sofern ihm hinreichend präzise Zusicherungen gegeben wurden, die aus einem aktiven Tun der Kommission herrühren und die Annahme erlauben, dass eine Maßnahme keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt (vgl. entsprechend Urteil vom 30. November 2009, Frankreich und France Télécom/Kommission, T-427/04 und T-17/05, EU:T:2009:474, Rn. 261).
- 134 Im Übrigen ist die Anmeldepflicht einer der Grundbestandteile des mit dem AEU-Vertrag im Bereich der staatlichen Beihilfen eingerichteten Kontrollsystems. Im Rahmen dieses Systems sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, zum einen bei der Kommission alle Maßnahmen anzumelden, mit denen eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingeführt oder umgestaltet werden soll, und zum anderen gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV solche Maßnahmen nicht durchzuführen, solange die Kommission keinen abschließenden Beschluss über sie erlassen hat.
- 135 Angesichts des zwingenden Charakters der Überwachung staatlicher Beihilfen durch die Kommission dürfen deshalb die von einer Beihilfe begünstigten Unternehmen auf die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe grundsätzlich nur dann vertrauen, wenn diese unter Einhaltung des in Art. 108 AEUV vorgesehenen Verfahrens gewährt wurde; ein sorgfältiger Wirtschaftsteilnehmer muss regelmäßig in der Lage sein, sich zu vergewissern, dass dieses Verfahren eingehalten wurde. Insbesondere kann der Empfänger einer Beihilfe, die ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission durchgeführt wurde, so dass sie gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV rechtswidrig ist, zu diesem Zeitpunkt kein berechtigtes Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit ihrer Gewährung haben (Urteile vom 11. November 2004, Demesa und Territorio Histórico de Álava/Kommission, C-183/02 P und C-187/02 P, EU:C:2004:701, Rn. 44 und 45, und vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission, C-81/10 P, EU:C:2011:811, Rn. 59).
- 136 Allerdings ist nach der Rechtsprechung nicht auszuschließen, dass sich der Empfänger einer rechtswidrigen Beihilfe auf außergewöhnliche Umstände berufen kann, die bei ihm ein berechtigtes Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit der Beihilfe begründen konnten, so dass er sich einer Rückforderung der Beihilfe widersetzen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. September 2009, Diputación Foral de Álava u. a./Kommission, T-30/01 bis T-32/01 und T-86/02 bis T-88/02, EU:T:2009:314, Rn. 282 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 137 Ferner ist entschieden worden, dass es einem sorgfältigen Wirtschaftsteilnehmer regelmäßig möglich ist, sich zu vergewissern, ob das Anmeldeverfahren beachtet wurde (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. September 1990, Kommission/Deutschland, C-5/89, EU:C:1990:320, Rn. 14, und vom 14. Januar 1997, Spanien/Kommission, C-169/95, EU:C:1997:10, Rn. 51).

- 138 Außerdem bedeutet der Grundsatz der Rechtssicherheit nach ständiger Rechtsprechung, dass Rechtsakte der Union eindeutig und ihre Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar sein müssen (vgl. Urteil vom 21. Juli 2011, *Alcoa Trasformazioni/Kommission*, C-194/09 P, EU:C:2011:497, Rn. 71 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 139 Was als Erstes die angebliche Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes anbelangt, so ergibt sich aus der oben in den Rn. 132 bis 136 angeführten Rechtsprechung, dass die Klägerin, um sich erfolgreich auf diesen Grundsatz berufen zu können, nachweisen muss, dass sie hinreichend präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Zusicherungen erhalten hat, die aus einem aktiven Tun der Kommission herrühren und die Annahme erlauben, dass eine Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellt oder dass außergewöhnliche Umstände vorliegen, die bei der Klägerin ein berechtigtes Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit dieser Beihilfe begründen konnten.
- 140 Im vorliegenden Fall beruft sich die Klägerin im Wesentlichen zum einen auf die oben in Rn. 47 erwähnte SNIACE-Entscheidung, da die Kommission in jener Sache angenommen habe, dass die Nichtdurchsetzung von Umweltschutzverpflichtungen durch den spanischen Staat mit keinem Transfer von Mitteln verbunden gewesen sei und daher keine staatliche Beihilfe dargestellt habe, und zum anderen auf das von der Kommission gegen den spanischen Staat wegen Missachtung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2006/21 und der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. 2000, L 327, S. 1) eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren, da dieses Verfahren nicht die Festsetzung der im Hinblick auf Art. 14 der Richtlinie 2006/21 zu niedrigen Finanzgarantien zum Gegenstand gehabt habe. Nichts habe somit vermuten lassen, dass die Kommission die Umsetzung dieser Richtlinie durch die spanischen Behörden als Gewährung eines Vorteils im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV ansehen würde.
- 141 Erstens kann ein Präzedenzfall aber keine präzisen, nicht an Bedingungen geknüpften und übereinstimmenden Zusicherungen enthalten, da er nicht auf die Analyse der konkreten Situation der Klägerin gerichtet war.
- 142 Jedenfalls ist in Bezug auf die frühere Praxis der Kommission oben in Rn. 79 bereits dargelegt worden, dass diese daran nicht gebunden ist, sondern ihre Würdigung allein aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des AEU-Vertrags und des Sekundärrechts vorzunehmen hat.
- 143 Infolgedessen kann die Klägerin die frühere Entscheidung in der Sache SNIACE weder unter dem Aspekt präziser, nicht an Bedingungen geknüpfter und übereinstimmender Zusicherungen noch als außergewöhnlichen Umstand geltend machen.
- 144 Was zweitens das gegen den spanischen Staat wegen Verstoßes gegen die Richtlinie 2006/21 und die Richtlinie 2000/60 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren anbelangt, so ist mit der Kommission festzustellen, dass der Umstand, dass Letztere keinen Verstoß gegen Art. 107 AEUV im Rahmen dieses Verfahrens – das einen anderen Gegenstand hatte, nämlich einen Verstoß gegen das Umweltrecht der Union – gerügt hat, kein berechtigtes Vertrauen der Klägerin darauf begründen konnte, dass die Kommission von der Prüfung anderer Aspekte absehen würde, die möglicherweise einen Verstoß gegen Art. 107 AEUV zur Folge hatten.
- 145 Daher kann die Tatsache, dass die Kommission im Rahmen des oben in Rn. 144 erwähnten Vertragsverletzungsverfahrens keinen Verstoß gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen wegen der vom Begünstigten der Maßnahme bereitgestellten unzureichenden Finanzgarantien gerügt hat, weder präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte oder übereinstimmende Zusicherungen noch einen außergewöhnlichen Umstand darstellen, derentwegen die Klägerin darauf hätte vertrauen können, dass die Maßnahme 1 rechtmäßig war.

- 146 Soweit die Klägerin drittens meint, im vorliegenden Fall habe der Vertrauensschutz wegen der geringen Höhe der Beihilfe Vorrang vor jedem öffentlichen Interesse an einer Rückforderung, genügt der Hinweis, dass zum einen die Kommission nach Art. 16 Abs. 1 der Verordnung 2015/1589 grundsätzlich verpflichtet ist, zu entscheiden, dass der Staat die Beihilfe zurückfordert, wenn sie deren Rechtswidrigkeit festgestellt hat, wobei diese Bestimmung keinen Schwellenwert vorsieht, unterhalb dessen der Kommission ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Rückforderungsentscheidung zustünde.
- 147 Zum anderen muss die Beihilfe, wie oben in Rn. 130 festgestellt, zurückgefordert werden, damit die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt wiederhergestellt werden. Da nicht vorgesehen ist, dass die geringe Höhe der Beihilfe eine Wettbewerbsverzerrung ausschliesse (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung), kann diese geringe Höhe auch nicht die Entscheidung rechtfertigen, von einer Rückforderung der Beihilfe abzusehen.
- 148 Das Vorbringen der Klägerin kann daher nicht durchgreifen.
- 149 Was als Zweites die angebliche Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit betrifft, so kann es aus denselben Gründen, wie oben in den Rn. 141 bis 145 und 147 dargelegt, nicht als für die Klägerin unvorhersehbar im Sinne der oben in Rn. 138 angeführten Rechtsprechung und somit nicht als Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit angesehen werden, dass die Entlastung der Klägerin infolge der zu niedrigen Festsetzung der Finanzgarantien als Beihilfe eingestuft wurde.
- 150 Soweit die Klägerin meint, die Neuartigkeit und Unvorhersehbarkeit der Einstufung durch die Kommission liege in der Feststellung, dass die Maßnahme 1 eine Übertragung staatlicher Mittel mit sich gebracht habe, ist darauf hinzuweisen, dass die Schlussfolgerung, wonach die Maßnahme 1 wegen der Verpflichtung des spanischen Staates, bei der Erfüllung der Umweltverpflichtungen der Klägerin subsidiär einzugreifen, mit einer Erhöhung des Risikos für den Staatshaushalt verbunden war, für einen aufmerksamen und verständigen Wirtschaftsteilnehmer nicht unvorhersehbar war, obwohl die Entscheidungspraxis der Kommission keine identischen Präzedenzfälle aufwies. Die Maßnahme 1 führte nämlich zwangsläufig zu einer Erhöhung des Risikos des Staates, gemäß den der Klägerin bekannten einschlägigen Rechtsvorschriften eingreifen zu müssen, falls die Klägerin zahlungsunfähig werden sollte.
- 151 Soweit die Klägerin sich im Übrigen auf die frühere Entscheidung der Kommission in der oben in Rn. 128 erwähnten Sache Postabank beruft, in der die Kommission davon Abstand genommen hat, die Rückforderung der fraglichen Beihilfe anzuordnen, weil die Rückforderung den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzen würde, ist dieses Vorbringen zum einen in entsprechender Anwendung der oben in Rn. 79 angeführten Rechtsprechung und zum anderen wegen der erheblichen faktischen Unterschiede zwischen der vorliegenden Rechtssache und der Sache Postabank zurückzuweisen. Es genügt nämlich, mit der Kommission festzustellen, dass diese letztere Sache durch den ganz besonderen Kontext des Beitritts Ungarns zur Union und die bei den Wirtschaftsteilnehmern herrschende Ungewissheit hinsichtlich der damit verbundenen Verpflichtungen gekennzeichnet war. Dagegen war sich die Klägerin im vorliegenden Fall seit dem Urteil des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) vom 11. Oktober 2011 dessen bewusst, dass die bereitgestellten Finanzgarantien für eine angemessene Sanierung ihrer Abbaustätten nicht ausreichen.
- 152 Nach alledem ist der dritte Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV, soweit die Kommission festgestellt habe, dass die Maßnahme 4 einen selektiven Vorteil verschaffe

- 153 Die Klägerin macht geltend, die Kommission habe nicht nachgewiesen, dass die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns zu den Umweltverpflichtungen der Klägerin gehört habe und dass diese die von den spanischen Behörden übernommenen Kosten hätte tragen müssen, wenn die Abraumhalde von den Behörden nicht abgedeckt worden wäre; dabei kritisiert sie im Wesentlichen den 138. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses. Die Kommission hätte dartun müssen, dass die finanzielle Situation der Klägerin aufgrund der Maßnahme 4 besser geworden sei als ohne diese Maßnahme. Eine solche Analyse hätte auf der Grundlage einer Bewertung des genauen Umfangs und Ausmaßes der gesetzlichen Verpflichtungen der Klägerin und der hierfür erforderlichen Kosten vorgenommen werden müssen. Die Klägerin sei nach Art. 121 des spanischen Berggesetzes nur verpflichtet gewesen, Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen. Sie habe solche Maßnahmen ergriffen. Da die Entscheidung der spanischen Behörden, die Abraumhalde von Vilafruns abzudecken, viel höhere Kosten verursacht habe, als die Klägerin in ihrem Sanierungsplan veranschlagt habe, befinde diese sich in einer Situation, die ungünstiger (und nicht günstiger) für sie sei, als sie es ohne die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns gewesen wäre. Sie habe daher keinerlei Vorteil erhalten.
- 154 Die Kommission habe nicht nachgewiesen, dass die Finanzierung der Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns tatsächlich die Finanzlage der Klägerin verbessert oder eine Belastung verringert habe, die sie normalerweise zu tragen habe. Außerdem seien die Gruben der Abraumhalde von Vilafruns nicht mehr in Betrieb gewesen, so dass bei dieser Halde weder Abfälle noch zusätzliche Verschmutzungsrisiken entstanden seien. Ferner habe die Kommission keinen Beleg für ihre Behauptung beigebracht, wonach die Klägerin Gefahr laufe, für ein Bergwerk zivil- und strafrechtlich zu haften, das im Gegensatz zu ihren anderen Bergwerken außer Betrieb sei. Die Gerichtsentscheidungen, auf die im 138. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses verwiesen werde, seien daher irrelevant, um irgendein Haftungsrisiko in Bezug auf die Gruben von Vilafruns darzutun, so dass dieses Risiko rein hypothetisch bleibe. Im Übrigen sei der Umstand, dass die Abdeckung von Abraumhalden in anderen Mitgliedstaaten üblich sei, völlig irrelevant, um nachzuweisen, dass die Klägerin über die in ihrem Sanierungsplan von 2008 vorgesehenen Aktionen hinaus zusätzliche Maßnahmen hätte ergreifen müssen.
- 155 Die Kommission habe zudem nicht ihre Behauptung erhärtet, wonach der verstärkte Schutz wegen des geringeren Risikos einer Verschmutzung und einer Haftung für etwaige Umweltschäden auf jeden Fall der Klägerin zugutegekommen sei. Sie habe auch nicht ihre Schlussfolgerung im 159. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses bekräftigt, wonach die von der Klägerin im Rahmen ihres Sanierungsplans vorgesehenen Maßnahmen keinen angemessenen Umweltschutz gewährleisten hätten. Überdies habe die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns den wirtschaftlichen Wert dieser Halde verringert, da ein an ihrem Erwerb eventuell interessierter Wirtschaftsteilnehmer das dort vorhandene Salz nicht hätte ausbeuten können. Infolgedessen habe die Kommission nicht hinreichend nachgewiesen, dass die Maßnahme 4 der Klägerin einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft habe.
- 156 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.
- 157 Nach ständiger Rechtsprechung umfasst der Begriff der „Beihilfe“ nicht nur positive Leistungen wie Subventionen, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen verringern, die ein Unternehmen sonst zu tragen hätte, und die somit zwar keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen (vgl. Urteil vom 20. September 2017, Kommission/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung). Als Beihilfen gelten somit staatliche Maßnahmen gleich welcher Art, die mittelbar oder unmittelbar Unternehmen begünstigen oder die als ein wirtschaftlicher Vorteil anzusehen sind, den das begünstigte Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte (Urteile vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 84, und vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande, C-279/08 P, EU:C:2011:551, Rn. 87).

- 158 Bei dieser Prüfung der eventuellen Gewährung eines Vorteils muss die Kommission also ermitteln, ob die Klägerin mittelbar oder unmittelbar begünstigt worden ist oder einen Vorteil erhalten hat, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht hätte erhalten können.
- 159 Im vorliegenden Fall hat die Kommission im 138. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses ausgeführt, ungeachtet des Umfangs der Auflagen der Klägerin für Vilafruns sei es nicht hinnehmbar, dass die öffentlichen Investitionen in Höhe von 7,9 Mio. Euro in einen wesentlich besseren Umweltschutz, der im Prinzip der Sanierung des Bergwerksgeländes ohne Investitionskosten für die Klägerin entspreche, dieser keinen wirtschaftlichen Vorteil gebracht haben sollten.
- 160 Die Kommission hat weiter festgestellt, dass die alternativen Maßnahmen ohne Beihilfen die Klägerin nicht so gut und dauerhaft geschützt, sondern den Risiken ausgesetzt hätten, die Folgen der Verschmutzung tragen zu müssen; der Bau der aus öffentlichen Mitteln bezahlten Anlage habe es der Klägerin daher ermöglicht, die Umweltverschmutzung besser zu verhindern, die Umweltrisiken für die Zukunft zu verringern und eine dauerhafte Sanierung der Halde vorzusehen.
- 161 Die Klägerin wendet dagegen im Wesentlichen ein, dass es eine eigenständige Entscheidung der öffentlichen Hand gewesen sei, die Abraumhalde von Vilafruns abzudecken, die über ihre eigenen Umweltverpflichtungen hinausgegangen sei und die sie nicht hätte treffen müssen, weshalb nicht davon ausgegangen werden könne, dass sie daraus einen Vorteil gezogen habe.
- 162 Es ist als Erstes jedoch unstrittig, dass die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns eine wirksame und dauerhafte Schutzmaßnahme gegen Verschmutzung war. Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass sie diesen Befund nicht bestreite, und lediglich erklärt, die in ihrem Plan von 2008 vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen hätten einen ebenso wirksamen Schutz gewährleistet. Sie hat somit auch nicht behauptet, dass die Maßnahme zur Abdeckung der Abraumhalde unverhältnismäßig gewesen wäre.
- 163 Der Umstand, dass die Abdeckung der Abraumhalde eine wirksame, dauerhafte und nicht unverhältnismäßige Maßnahme zur Bekämpfung der Verschmutzung darstellte, bedeutet als Zweites an sich, dass diese Maßnahme zur Lösung des Verschmutzungsproblems beigetragen hat, dessen Folgen die Klägerin hätte tragen müssen. Unabhängig von den spezifischen Verpflichtungen und namentlich den technisch ausreichenden oder angemesseneren Maßnahmen zur Gewährleistung einer Sanierung des Standorts Vilafruns ist festzustellen, dass die Klägerin nach den in den Erwägungsgründen 131 bis 136 des angefochtenen Beschlusses erwähnten Bestimmungen der einschlägigen nationalen und unionsrechtlichen Regelung sowie des Vertrags, aufgrund dessen sie die Anlage erworben hatte, allgemein dazu verpflichtet war, die etwaigen negativen Folgen der Verschmutzung sowie der Ausbeutung dieser Anlage ständig zu beheben.
- 164 Infolgedessen ist im Rahmen der Prüfung, ob die Maßnahme 4 der Klägerin einen Vorteil verschafft hat, deren Vorbringen irrelevant, mit dem sie geltend macht, sie sei nicht verpflichtet gewesen, die Abraumhalde abzudecken oder kostspieligere Sanierungsmaßnahmen als die in ihrem Sanierungsplan von 2008 vorgesehenen bloßen Eindämmungsmaßnahmen zu ergreifen, die wegen der Stilllegung des Standorts Vilafruns ausgereicht hätten, um ihren gesetzlichen Umweltverpflichtungen nachzukommen; die Abdeckung der Abraumhalde stellte nämlich eine wirksame und dauerhafte Maßnahme dar, derentwegen die Klägerin für einen sehr langen Zeitraum keine weiteren Umweltschutzmaßnahmen mehr zu ergreifen brauchte.
- 165 Als Drittes stellt die von der öffentlichen Hand beschlossene und vollständig finanzierte staatliche Maßnahme in Form einer Investition von 7,9 Mio. Euro zur Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns eine positive Leistung wie eine Subvention dar, die zwangsläufig einen Vorteil für die Klägerin mit sich brachte, die dank der Abdeckung der Halde für einen sehr langen Zeitraum keine weitere Umweltschutzmaßnahme ergreifen müssen. Im Übrigen müsste die Klägerin – selbst wenn mit den im Sanierungsplan von 2008 vorgesehenen Eindämmungsmaßnahmen, wie sie geltend

macht, kurzfristig eine Kontrolle der Leckagen aus der Halde hätte sichergestellt werden können – dennoch für den Fall, dass sie mittel- oder langfristig weitere rigorosere Maßnahmen zu treffen hätte, künftig die Kosten für diese Maßnahmen tragen. Die Maßnahme 4 hat die Klägerin somit unbestreitbar dadurch begünstigt, dass die mit dem Standort Vilafruns verbundenen Umweltrisiken für die Zukunft verringert wurden.

- 166 Soweit die Klägerin der Kommission vorwirft, diese künftigen Risiken nicht dargetan zu haben, ist zum einen festzustellen, dass die Bedeutung dieser Risiken für die Kommission nicht absehbar oder quantifizierbar war. Im 158. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hat die Kommission anerkannt, dass es keine spezifischen Vorschriften der Union gebe, die das Niveau der Umweltverträglichkeit der Abraumhalde von Vilafruns festlegten. Zum anderen hat sich die Kommission aus diesem Grund auf zwei nationale Gerichtsentscheidungen gestützt, in denen die zivil- wie auch strafrechtliche Haftung der Klägerin für Umweltschäden bei anderen Bergwerken anerkannt worden war, und zwar für Leckagen aus Abbaustätten, bei denen nur „leichte“ Maßnahmen ergriffen worden waren, um daraus zu schließen, dass es derartige künftige Risiken tatsächlich auch beim Standort Vilafruns geben könne. Die Kommission hat ferner angenommen, dass auch in anderen Ländern Abraumhalden abgedeckt worden seien, um die anhaltenden Probleme im Zusammenhang mit Leckagen aus Kalibergwerken zu lösen. Entgegen dem Vorbringen der Klägerin durfte die Kommission diese Informationen berücksichtigen, um festzustellen, ob wahrscheinlich auch bei der Abraumhalde von Vilafruns künftige Risiken bestanden, obwohl sie diese nicht genau quantifizieren konnte.
- 167 Selbst wenn die Kommission die künftigen Risiken im angefochtenen Beschluss nicht dargetan haben sollte, hat sie ausweislich dessen Erwägungsgründen 159 und 162 als Viertes jedenfalls anerkannt, dass sich die Klägerin hinsichtlich der Einhaltung ihrer umweltschutzrechtlichen Verpflichtungen völlig gesetzeskonform verhalten und der Staat mit der Maßnahme 4 ein höheres Umweltschutzniveau festgelegt habe, als es bei Erlass des angefochtenen Beschlusses verlangt worden sei. Denn diese Maßnahme war Teil eines Pilotprojekts, mit dem die Eignung der Methode einer Abdeckung von Abraumhalden für die Bewältigung der Umweltprobleme in der Region Llobregat (Spanien) überprüft werden sollte und das somit dem Interesse der Allgemeinheit diene.
- 168 Der Staat darf erstens ein höheres Umweltschutzniveau als das erforderliche Minimum anwenden und erst recht Maßnahmen ergreifen, die zwar zu einem bestimmten Zeitpunkt noch nicht notwendig sind, in der Zukunft aber zur Erreichung eines im allgemeinen öffentlichen Interesse liegenden Ziels notwendig werden könnten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Klägerin als Unternehmerin und Eigentümerin einer der von der staatlichen Maßnahme betroffenen Abbaustätte davon befreit wäre, die damit verbundenen Kosten zu tragen.
- 169 Denn die Mitgliedstaaten dürfen, worauf in Rn. 9 der Leitlinien von 2008 hingewiesen wird, höhere Anforderungen an den Umweltschutz stellen als die Union, um die negativen externen Effekte der Wirtschaftstätigkeiten, die die Umwelt infolge der durch sie verursachten Umweltverschmutzung schädigen können, so weit wie möglich zu reduzieren.
- 170 Nach dem Verursacherprinzip, auf das sich die Rn. 7 und 8 der Leitlinien von 2008 beziehen, lassen sich diese negativen externen Effekte dadurch in den Griff bekommen, dass dafür gesorgt wird, dass der Verursacher für die von ihm zu verantwortende Umweltschädigung aufkommt, was eine vollständige Internalisierung der Umweltkosten durch den Verursacher impliziert, wodurch sichergestellt werden soll, dass die (vom Unternehmen zu tragenden) Kosten die tatsächlichen Kosten widerspiegeln, die der Gesellschaft durch die Wirtschaftstätigkeit entstehen. Das Verursacherprinzip lässt sich entweder über die Festlegung verbindlicher Umweltnormen oder mittels marktbasierter Instrumente umsetzen. Zu diesen Instrumenten kann auch die Vergabe staatlicher Beihilfen an alle oder einige der davon betroffenen Unternehmen gehören. Nach Rn. 10 der Leitlinien von 2008

können die Mitgliedstaaten gerade auf staatliche Beihilfen zurückgreifen, um individuelle Anreize für ein Übertreffen der unionsrechtlichen Umweltschutznormen oder für eine Verringerung der Umweltbelastung, falls es an derartigen Normen fehlt, zu schaffen.

- 171 Zweitens ist der Eigentümer eines stillgelegten Bergwerks nach der einschlägigen nationalen Regelung, insbesondere nach Art. 121 des spanischen Berggesetzes, verpflichtet, den von den Bergbaubehörden gebilligten Sanierungsplänen Folge zu leisten. Es ist davon auszugehen, dass die zuständigen Behörden im vorliegenden Fall die Maßnahme zur Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns gebilligt haben.
- 172 Dazu ist festzustellen, dass die Kommission berücksichtigte, dass der spanische Staat für einen stärkeren Umweltschutz optiert hatte; daraus zog sie bei ihrer Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt insoweit die Konsequenzen, als sie entschied, dass gemäß den Leitlinien von 2008 nur der Betrag von 3 985 109,70 Euro von dem Unternehmen zurückzufordern sei und nicht die gesamte staatliche Investition in Höhe von 7 887 571 Euro.
- 173 Soweit die Klägerin geltend macht, die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns habe ihre wirtschaftliche Situation eher verschlechtert, denn die Halde habe ihren wirtschaftlichen Wert verloren, weil sie aufgrund dieser Maßnahme nicht mehr zur Salzgewinnung und -veräußerung habe ausgebeutet werden können, genügt als Fünftes die Feststellung, dass die Klägerin weder substantiiert vorgetragen noch nachgewiesen hat, wie hoch die ihr angeblich entgangenen Einnahmen waren und ob diese eventuellen Einnahmen gegen die Kosten der Sanierung hätten aufgewogen werden müssen, die sie während der Ausbeutung hätte bewerkstelligen müssen.
- 174 Jedenfalls kann die angebliche Wertminderung der Abraumhalde von Vilafruns nichts an der Feststellung ändern, dass ein Vorteil vorlag, es sei denn, diese Wertminderung wäre wirtschaftlich bedeutender gewesen als der durch die dauerhafte Sanierung der Halde verschaffte Vorteil, was die Klägerin aber in keiner Weise dargetan hat.
- 175 Der vierte Klagegrund ist somit zurückzuweisen.

Zum fünften Klagegrund: Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 der Verordnung 2015/1589, da die Kommission den Betrag der aus der Maßnahme 4 resultierenden etwaigen Beihilfe nicht korrekt bestimmt habe

- 176 Für den Fall, dass das Gericht die Maßnahme 4 als Beihilfe qualifizieren sollte, macht die Klägerin geltend, der angefochtene Beschluss verstoße gegen Art. 16 der Verordnung 2015/1589, da in ihm die Höhe dieser angeblichen staatlichen Beihilfe nicht richtig bestimmt worden sei. Die Kommission habe nämlich zu Unrecht die von der öffentlichen Hand für die Abdeckung der Abraumhalde verauslagten Investitionskosten zuzüglich der aus dieser Investition resultierenden Betriebsgewinne und abzüglich der dem Begünstigten aufgrund der Investition entstandenen Wartungs- und Betriebskosten zugrunde gelegt. Die Kommission hätte aber höchstens den Betrag berücksichtigen dürfen, der sich aus dem wirtschaftlichen Vorteil in Höhe der Summen ergeben hätte, die die Klägerin für die ihr im Rahmen ihres Plans von 2008 obliegenden Sanierungsmaßnahmen hätte ausgeben müssen, soweit diese Summen die mit der Maßnahme 4 verbundenen Wartungs- und Betriebskosten überstiegen hätten. Dieser Betrag belaufe sich auf Null, weshalb die Kommission das Vorliegen eines Vorteils hätte verneinen müssen. Durch die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns seien der Klägerin, wie bereits erwähnt, vielmehr Einnahmen verloren gegangen und Opportunitätskosten verursacht worden, da das Salzvorkommen in dieser Halde nicht mehr habe ausgebeutet werden können.
- 177 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.
- 178 Der vorliegende Klagegrund steht in engem Zusammenhang mit dem vierten Klagegrund und wird diesem gegenüber hilfsweise vorgebracht.

- 179 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission, wie oben in Rn. 172 erwähnt, berücksichtigt hat, dass die Maßnahme 4 von den Behörden zur Verbesserung des Umweltschutzes beschlossen worden war, um ein Schutzniveau zu erreichen, das über das unionsrechtlich gebotene Niveau und somit über die bei Erlass des angefochtenen Beschlusses bestehenden Erfordernisse hinausging, was die Kommission im 162. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses im Kern selbst anerkennt.
- 180 In Anbetracht dessen war die Kommission im 157. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses zunächst der Ansicht, sie könne Abschnitt 3.1.1 der Leitlinien von 2008 anwenden, wonach Investitionsbeihilfen, die es Unternehmen ermöglichen, über die Normen der Union für den Umweltschutz hinauszugehen oder das Umweltschutzniveau zu erhöhen, wenn es keine derartigen Normen gebe, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könnten.
- 181 Sodann berücksichtigte die Kommission nach Rn. 80 der Leitlinien von 2008, um die Höhe der beihilfefähigen Kosten zu bestimmen, in den Erwägungsgründen 161 und 162 des angefochtenen Beschlusses die zusätzlichen Investitionskosten, die notwendig gewesen wären, um ein höheres Umweltschutzniveau zu erreichen, als es von dem Unternehmen ohne Beihilfe erreicht worden wäre (d. h. die Differenz zwischen dem Betrag der staatlichen Investition und den für die Eindämmungsmaßnahmen laut Sanierungsplan von 2008 vorgesehenen Kosten). Im 165. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses zog sie von diesem Betrag die Betriebsgewinne ab, die sich für einen stillgelegten Standort wie Vilafruns auf Null beliefen, und rechnete die Betriebskosten für die ersten fünf Jahre hinzu. Nach Ansicht der Kommission beliefen sich die beihilfefähigen Gesamtkosten danach auf 7 804 922,60 Euro.
- 182 Schließlich stellte die Kommission nach Maßgabe der zulässigen Obergrenze für Großunternehmen in den Erwägungsgründen 171 und 172 des angefochtenen Beschlusses fest, dass 50 % der beihilfefähigen Kosten, d. h. 3 902 461,30 Euro, für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden könnten, was den Betrag der zurückzufordernden Beihilfe auf 3 985 109,70 Euro begrenze.
- 183 Die Kommission ordnete somit an, dass die in der Maßnahme 4 bestehende Beihilfe von der Klägerin nur in Höhe von 3 985 109,70 Euro zurückzufordern sei.
- 184 Als Erstes wirft die Klägerin der Kommission vor, die Höhe der in der Maßnahme 4 bestehenden Beihilfe falsch berechnet zu haben, da sie als Ausgangspunkt für diese Berechnung nicht ihren Sanierungsplan von 2008, sondern die Investition des spanischen Staates in Höhe von 7,9 Mio. Euro genommen habe.
- 185 In den vorstehenden Rn. 162 bis 171 wurde jedoch festgestellt, dass die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns eine positive Leistung sowie eine wirksame, dauerhafte und nicht unverhältnismäßige Maßnahme darstellte, um den Leckagen und den von dieser Halde ausgehenden Verschmutzungsrisiken zu begegnen, für die die Klägerin aufgrund einer ihr obliegenden allgemeinen Pflicht zur Sanierung der Halde auf jeden Fall hätte einstehen müssen, wodurch ihr folglich ein mittel- oder langfristiger Vorteil verschafft wurde, und dass der Staat den Bergbauunternehmen ein höheres Umweltschutzniveau vorschreiben durfte; die Kommission hat daher im 165. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses zu Recht auf den Betrag der vom Staat getätigten Investition als Ausgangspunkt für die Berechnung der Höhe der Beihilfe abgestellt.
- 186 Soweit die Klägerin der Kommission als Zweites vorwirft, die Verluste und Kosten außer Acht gelassen zu haben, die ihr deshalb entstanden seien, weil das Salzvorkommen nicht mehr habe ausgebeutet werden können, ist festzustellen, dass diese unbewiesene bloße Behauptung nicht durchgreifen kann. Aus dem 137. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses geht hervor, dass das Königreich Spanien während des Verwaltungsverfahrens auf die Opportunitätskosten verwiesen hatte, die bei der Klägerin angefallen seien, weil sie das Salzvorkommen nicht mehr habe ausbeuten können. Aus diesen

Erklärungen ergibt sich jedoch nicht, dass derartige Verluste im Verwaltungsverfahren quantifiziert oder belegt worden wären. Da es an solchen Belegen fehlt, sind die behaupteten Kosten und Verluste mithin als hypothetisch anzusehen.

187 Folglich brauchte die Kommission solche hypothetischen Verluste bei der Berechnung der Höhe der Beihilfe nicht zu berücksichtigen, denn nach der Rechtsprechung bedeutet die Rückforderung der Beihilfe die Rückgabe des Vorteils, den sie ihrem Begünstigten verschafft hat, und nicht die Herausgabe des von diesem durch die Ausnutzung dieses Vorteils möglicherweise erzielten wirtschaftlichen Gewinns (Urteil vom 21. Dezember 2016, Kommission/Aer Lingus und Ryanair Designated Activity, C-164/15 P und C-165/15 P, EU:C:2016:990, Rn. 100).

188 Demnach ist auch der fünfte Klagegrund zurückzuweisen und somit die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

189 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihren Anträgen unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Iberpotash, SA trägt die Kosten.**

Buttigieg

Berke

Costeira

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Januar 2020.

Unterschriften