DOMSTOLENS DOM
5. oktober 1994 *

I sag C-400/92,

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, og advokat Dieter Sellner, Bonn,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Bernd Langeheine, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 92/569/EØF af 31. juli 1992 om Tysklands støtte til udførelsen af det kinesiske rederi Cosco's (China Ocean Shipping Company) ordre på bygning af fire containerskibe (EFT L 367, s. 29), subsidiært om annullation af beslutningens artikel 2 og 3,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene J. C. Moitinho de Almeida og M. Diez de Velasco samt dommerne C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (refererende dommer) og J. L. Murray,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. maj 1994, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved Jürgen Grunwald, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. juni 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 26. november 1992 har Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 92/569/EØF

af 31. juli 1992 om Tysklands støtte til udførelsen af det kinesiske rederi Cosco's (China Ocean Shipping Company) ordre på bygning af fire containerskibe (EFT L 367, s. 29, herefter benævnt »beslutningen«), subsidiært om annullation af beslutningens artikel 2 og 3.

2 Den anfægtede beslutning blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 93, stk. 2, første afsnit, samt i artikel 4, stk. 7, i Rådets direktiv 90/684/EØF af 21. december 1990 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 380, s. 27, herefter benævnt »direktivet«).

3 I henhold til direktivets artikel 4, stk. 7, første afsnit, gælder den maksimumsgrænse, der fastsættes ifølge reglerne i artiklens stk. 2 og 3, ikke for støtte til bygning og ombygning af skibe, når denne støtte ydes som udviklingsbistand til et udviklingsland. Støtten kan betragtes som forenelig med det fælles marked, hvis den opfylder de betingelser, som OECD's arbejdsgruppe nr. 6 har fastlagt på dette område i sin aftale om fortolkningen af artikel 6, 7 og 8 i OECD-arrangementet af 3. august 1981 vedrørende eksportkreditter til skibe, jf. direktivets artikel 4, stk. 6, eller hvis den er i overensstemmelse med senere tilføjelser til eller ændringer i den nævnte aftale (herefter benævnt »OECD-betingelserne«). Ifølge artikel 4, stk. 7, andet afsnit, skal alle sådanne individuelle støtteprojekter, inden de iværksættes, anmeldes til Kommissionen, der kontrollerer det særlige udviklingsaspekt og påser, at støtten falder ind under det i første afsnit nævnte arrangement.

4 Ved skrivelse af 21. oktober 1991 meddelte den tyske regering Kommissionen, at den havde til hensigt at yde Den Kinesiske Folkerepublik en udviklingsbistand i form af en kreditfacilitet til finansiering af tre containerskibe. Skibene var i ordre,

og de skulle drives af Cosco (China Ocean Shipping Company), som er et statsselskab med hjemsted i Beijing. Prisen på skibene var 604,14 mio. DM og udviklingsbistanden bestod i en kreditfacilitet på 203,22 mio. DM. Skibene skulle bygges i Tyskland på skibsværfterne Bremer Vulkan, Bremen, og Mathias Thesen, Wismar.

5 Ved skrivelse af 22. november 1991, som blev meddelt de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter (EFT 1992 C 22, s. 4), indledte Kommissionen proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, dels for at undersøge, om der var tale om »ægte udviklingsbistand« i forbindelse med støtteprojektet om bygning af disse tre containerskibe samt med bygningen af et 2 700 TEU containerskib, som ville kunne indgå i støtteprojektet, dels for at vurdere projektets generelle forenelighed med fællesmarkedet.

6 Den 31. juli 1992 vedtog Kommissionen den omtvistede beslutning. I beslutningens artikel 1 konstateres det, at »der ikke ydes udviklingsbistand til udførelsen af rederiet Cosco's ordre på bygning af et containerskib på 2 700 TEU på Howaldtswerke-Deutsche Werft AG, Kiel, samt at de dermed forbundne betingelser for eksportkreditten er forenelig med fællesmarkedet«. Ifølge beslutningens artikel 2 kunne »den påtænkte støtte til udførelsen af det statsejede kinesiske rederi Cosco's ordre på bygning af yderligere tre containerskibe på Bremer Vulkan-Werft, Bremen, og Mathias-Thesen Werft, Wismar, ... ikke betragtes som egentlig udviklingsbistand i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i artikel 4, stk. 7, i direktiv 90/684/EØF, og [støtten var] derfor ikke forenelig med fællesmarkedet«. Endelig skulle den tyske regering ifølge artikel 3 »senest to måneder efter offentliggørelsen af denne beslutning [meddele] Kommissionen de foranstaltninger, den har truffet for at opfylde denne«.

7 Til støtte for sine påstande har Forbundsrepublikken Tyskland fremført fire anbringender. Det første vedrører overtrædelse af bestemmelserne i traktatens arti-

kel 92, stk. 3, litra d), sammenholdt med direktivets artikel 4, stk. 7. Det andet vedrører overtrædelse af lighedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det tredje drejer sig om spørgsmålet, om der er anlagt et urigtigt skøn, og det fjerde angår en krænkelse af retten til kontradiktion.

8 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen ikke har bestridt, at OECD-betingelserne er overholdt i den foreliggende sag.

Beslutningens artikel 1

9 Af de grunde, der er anført i punkt 18, 19 og 20 i generaladvokatens forslag til afgørelse, må det fastslås, at beslutningens artikel 1 ikke er bebyrdende for den sagsøgende medlemsstat. Sagen kan således ikke antages til realitetsbehandling for så vidt angår denne bestemmelse.

Beslutningens artikel 2 og 3

Anbringendet om, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra d), og direktivets artikel 4, stk. 7, er tilsidesat

10 I artikel 2 i den anfægtede beslutning fastslås det, at den påtænkte støtte til bygning af tre containerskibe til det statsejede kinesiske rederi Cosco er uforenelig

med fællesmarkedet, da støtten ikke kan betragtes som egentlig udviklingsbistand i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i direktivets artikel 4, stk. 7.

11 Kommissionen fandt, at den var forpligtet til at undersøge, om »udviklingsaspektet« af den pågældende støtte var i overensstemmelse med de faktiske forhold, og den nåede frem til, at Cosco ikke var et selskab, der havde brug for udviklingsbistand for at bidrage til Kinas generelle udvikling. Ifølge de oplysninger, den havde til sin rådighed, satte selskabets finansielle situation det i stand til at købe nye skibe på normale markedsvilkår. Endvidere var dets virksomhed ikke direkte knyttet til Kinas udenrigshandel, idet selskabet opererede inden for den internationale skibsfart med tidscharter- og spotcharterkontrakter.

12 Den tyske regering har med sit første anbringende gjort gældende, at det alene er direktivets bestemmelser, der finder anvendelse på den påtænkte støtte, idet direktivet må gå forud for de generelle bestemmelser i traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), b) og c). Den tyske regering har anført, at det imidlertid i direktivets artikel 4, stk. 7, der konkret fastsætter de betingelser, der skal være opfyldt, for at støtten i hvert enkelt tilfælde kan betragtes som forenelig med det fælles marked, ikke omtales, at det skulle være en betingelse, at støtten er nødvendig — således som Kommissionen har lagt til grund i beslutningens begrundelse — og at der ifølge direktivbestemmelsen kun skal benyttes én enkelt kontrolprocedure til at afgøre, om den påtænkte støtte opfylder OECD-betingelserne.

13 Som Domstolen har udtalt i dom af 18. maj 1993 (forenede sager C-356/90 og C-180/91, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2323, præmis 25 og 26), følger

det af opbygningen og formuleringen af artikel 92, at artiklens stk. 3 giver mulighed for i særlige tilfælde at gøre undtagelse fra forbuddet mod støtte, der ellers ville være uforenelig med fællesmarkedet. Desuden giver artikel 92, stk. 3, litra d), mulighed for, at Rådet på forslag af Kommissionen og med kvalificeret flertal beslutter, at andre former for støtte — ud over de støtteformer, der er nævnt under litra a), b) og c) — kan betragtes som forenelige med fællesmarkedet.

14 Rådet har benyttet denne mulighed, da det vedtog direktiv 90/684, som er det syvende direktiv om støtte til skibsbygningsindustrien.

15 Som Domstolen allerede har udtalt i ovennævnte dom i sagen Belgien mod Kommissionen, der vedrørte det sjette direktiv — direktiv 87/167/EØF af 26. januar 1987 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 69, s. 55) — har Rådet i overensstemmelse med formålet med artikel 92, stk. 3, og med udgangspunkt i en konstatering af, at støtte til skibsbygningsindustrien er uforenelig med fællesmarkedet, taget hensyn til en række økonomiske og sociale krav, og herudfra gjort brug af den i traktaten anerkendte mulighed for alligevel at anse støtten for forenelig med fællesmarkedet, såfremt den opfylder de i direktivet indeholdte undtagelsesbetingelser (præmis 30).

16 For produktionsstøtte til bygning og ombygning af skibe er der fastsat den betingelse, at støtten ikke må overstige maksimumsgrænsen som beskrevet i direktivets artikel 4, stk. 1, 2 og 3.

17 For støtte til bygning og ombygning af skibe, når denne ydes som udviklingsbistand til et udviklingsland, gælder denne betingelse i henhold til artikel 4, stk. 7, derimod ikke, når blot støtten opfylder visse andre betingelser.

18 Ifølge den tyske regering er den eneste betingelse, der da skal opfyldes, at støtten skal opfylde OECD-betingelserne.

19 Dette synspunkt kan ikke anerkendes.

20 For det første overlades der Kommissionen et skøn, når det i artikel 4, stk. 7, bestemmes, at den pågældende støtte »kan« betragtes som forenelig med det fælles marked, hvis den opfylder betingelserne i ovennævnte OECD-aftale. For det andet påhviler det ifølge bestemmelsens andet afsnit Kommissionen ikke alene at kontrollere, at støtten opfylder OECD-betingelserne, men ligeledes at kontrollere det særlige udviklingsaspekt i forbindelse med den planlagte støtte.

21 Det er netop undersøgelsen af dette særlige aspekt, der sætter Kommissionen i stand til at påse, at en støtte, som ydes i henhold til artikel 4, stk. 7, og som har til formål at sænke prisen på skibe til visse udviklingslande, i betragtning af de konkrete forhold ved støttens anvendelse kan siges at tilgodese et egentligt udviklingshensyn og ikke, selv om den opfylder OECD-betingelserne, udgør en støtte til et værft i en medlemsstat, som skal være underkastet maksimumsgrænsen som fastsat

i de foregående stykker for produktionsstøtte til bygning og ombygning af skibe. Hvis Kommissionen blev frataget dette skøn, kunne medlemsstaterne således for at forbedre den økonomiske situation for deres værfter udbetale støtte, der overstiger den pågældende maksimumsgrænse, selv om støtten ikke er nødvendig for at tilgodese det udviklingshensyn, som fremgår af artiklens stk. 7.

22 På denne baggrund må det konstateres, at Kommissionen hverken har overtrådt traktatens artikel 92, stk. 3, litra d), eller direktivets artikel 4, stk. 7, ved at lægge til grund, at Cosco af de ovenfor i præmis 11 nævnte grunde ikke var et selskab, der havde brug for udviklingsbistand for at bidrage til Kinas generelle udvikling, og at den pågældende støtte derfor ikke kunne betragtes som egentlig udviklingsbistand i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i direktivets artikel 4, stk. 7.

23 Det første anbringende må derfor forkastes.

Anbringendet om, at der er anlagt et urigtigt skøn

24 Den tyske regering har med sit tredje anbringende gjort gældende, at Kommissionens beslutning hviler på et urigtigt skøn, for så vidt som Kommissionen på den ene side hævder, at hvis den planlagte støtte ydes, er der risiko for en alvorlig konkurrencefordrejning mellem medlemsstaterne, inden for såvel skibsbygnings- som skibsfragtsektoren, og på den anden side konstaterer, at den ikke er i stand til at godtgøre, at den fremgangsmåde, der er anvendt ved fastsættelsen af priserne, udgør en støtte til værfterne.

25 Det bemærkes hertil, at selv hvis den anfægtede beslutning måtte hvile på et urigtigt skøn i denne henseende, er det forhold alene, at den ydede støtte ikke kunne betragtes som egentlig udviklingsbistand i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i direktivets artikel 4, stk. 7, tilstrækkeligt til, at støtten erklæres uforenelig med fællesmarkedet.

26 Det er derfor ufornødent at træffe afgørelse vedrørende det tredje anbringende.

Anbringendet om, at der er sket en overtrædelse af lighedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt en krænkelse af retten til kontradiktion

27 Med sit andet og fjerde anbringende har den tyske regering gjort gældende, at Kommissionen ved at indføre et nyt kriterium for, om udviklingsbistand er i overensstemmelse med fællesskabsretten — nemlig at bistanden skal være nødvendig — har overtrådt lighedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Ifølge den tyske regering har denne nyskabelse været særlig skadelig for skibsværfterne, der havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at opnå kontrakten med Cosco og allerede havde afholdt betragtelige udgifter i berettiget forventning om en beslutning fra Kommissionen, hvori denne kun anvendte OECD-betingelserne, således som disse var meddelt medlemsstaterne i skrivelse af 3. januar 1989 vedrørende fortolkningen og anvendelsen af direktivets artikel 4, stk. 7. Endvidere finder den tyske regering, at Kommissionen ved ikke at have givet regeringen lejlighed til at udtale sig om indførelsen af dette nye kriterium har krænket retten til kontradiktion.

28 Med hensyn til princippet om den berettigede forventning skal det bemærkes, at i modsætning til, hvad der er hævdet af den tyske regering, fremgår det ikke af skrivelsen af 3. januar 1989, at Kommissionen kun havde til hensigt at anvende

OECD-betingelserne, der var opført deri. I skrivelsen opretholdt Kommissionen sondringen i direktivets artikel 4, stk. 7, mellem kontrollen af det særlige »udviklingsaspekt« i forbindelse med den påtænkte støtte og spørgsmålet om, hvorvidt denne falder ind under anvendelsesområdet for OECD-arrangementet vedrørende eksportkreditter til skibe. Det var kun med hensyn til sidstnævnte punkt, at Kommissionen inddrog OECD-betingelserne, som en sådan bistand skal være i overensstemmelse med.

29 Kommissionens hensigt om ikke kun at anvende OECD-betingelserne bekræftes af en skrivelse, der er vedlagt som bilag til duplikken, og som Kommissionen fremsendte til den tyske regering den 29. juli 1991 vedrørende en anden påtænkt støtte. Af denne skrivelse fremgår det, at Kommissionen ved klart at sondre mellem kriterierne for, om der foreligger en egentlig udviklingsbistand, og OECD-betingelserne og ved at konstatere, »at den ydede støtte ... til køb af en slæbebåd bidrager til den økonomiske udvikling af havnen i Sousse og af regionen« har kontrolleret, at den pågældende støtte var nødvendig for at nå det særlige udviklingsformål.

30 Med hensyn til retten til kontradiktion skal det dernæst bemærkes, at Kommissionen i ovennævnte skrivelse af 22. november 1991, der netop i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 2, skulle give den tyske regering lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, anførte, at der efter dens opfattelse var tvivl om, hvorvidt »den planlagte støtte til kontrakten [med] Cosco ikke nærmere er driftsstøtte til de involverede tyske værfter, snarere end ægte bistand til et udviklingsland«, og derfor besluttede at indlede proceduren i denne bestemmelse for at kunne undersøge, om der var tale om ægte »udviklingsbistand« i forbindelse med støtteprojektet.

31 På denne baggrund må det fastslås, at Kommissionen kunne kontrollere, om den pågældende støtte var nødvendig for at nå det udviklingsformål, der omtales i direktivets artikel 4, stk. 7, uden at krænke princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller den tyske regerings ret til kontradiktion.

32 Med hensyn til argumentet om lighedsprincippet skal det blot — som generaladvokaten har gjort det i punkt 102 i sit forslag til afgørelse — konstateres, at den tyske regering ikke har angivet nogen retsakt fra Kommissionen på det pågældende område, der kunne støtte dette klagepunkt.

33 Der følger heraf, at det andet og fjerde anbringende ligeledes skal forkastes.

34 I betragtning af det ovenstående kan der ikke gives sagsøger medhold i påstanden vedrørende beslutningens artikel 2 og 3.

Sagens omkostninger

35 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, bør den pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Due Moitinho de Almeida Diez de Velasco

Kakouris Schockweiler Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 1994.

R. Grass O. Due

Justitssekretær Præsident