ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 11. November 1998

über eine Beihilfe Italiens zugunsten der Schiffswerft INMA SpA gemäß dem Gesetz Nr. 132/94

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 3584)

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(1999/379/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1,

nach Aufforderung der anderen Beteiligten zur Äußerung gemäß dem genannten Artikel,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Mit Schreiben vom 27. Mai 1997, dessen Eingang bei der Kommission am 3. Juni 1997 registriert wurde, hat Italien ein zusätzliches Beihilfevorhaben im Zusammenhang mit dem Umbau von zwei Passagierschiffen durch die Schiffswerft INMA SpA (INMA) notifiziert. In der Folge kamen Vertreter der Kommission und des italienischen Ministeriums für Verkehr und Schiffahrt zu einer Besprechung zusammen. Außerdem ging ein schriftlicher Vermerk Italiens mit Datum vom 8. Juli 1997 ein.

Die in La Spezia ansässige INMA hat 1994 zwei Verträge über den Umbau von Passagierschiffen geschlossen. Der erste Vertrag vom 19. August betraf den Umbau der „Regal Voyager" der Reederei St. Thomas Cruises Limited mit Sitz in den Bahamas für rund 20 Mrd. ITL, der zweite vom 4. Oktober den Umbau der „Sally Albatros" der finnischen Reederei Sally AB für rund 93 Mrd. ITL. Für beide Aufträge hat die Werft staatliche Beihilfen in Höhe von je 4,5 % des Vertragswerts — d. h. in Höhe des Förderhöchstsatzes, den die Kommission 1994 für Beihilfen für den Umbau von Schiffen festgelegt hatte — erhalten. Diese Fördermaßnahmen waren der Kommission zum Zwecke der Überwachung von Beihilfen für den Schiffbau gemäß Artikel 11 der Richtlinie 90/684/EWG des Rates ([1]), zuletzt geändert durch die Richtlinie 94/73/EG ([2]), notifiziert worden. (Die Geltung dieser Richtlinie wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 3094/95 des Rates ([3]), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2600/97 ([4]), verlängert.)

Die beiden Reedereien hatten sich für die Aushandlung der Verträge an denselben Makler, Simonship AB, gewandt, der mehrere Werften in der Gemeinschaft und in Drittländern zur Einreichung von Angeboten aufforderte. In der Gemeinschaft wurden folgende Unternehmen angesprochen:

— in Deutschland: HDW und Lloyd Werft Bremerhaven,
— in Dänemark: Reparationsvaerftet,
— in Spanien: Astilleros Españoles,
— in Italien: INMA, Fincantieri und T. Mariotti,
— in den Niederlanden: Wilton-Fijenoord Drydock,
— in Portugal: Lisnave und Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

Außerdem wurden zwei finnische und zwei polnische Werften kontaktiert.

Nachdem die Geschäftsführung von INMA im Verlauf der Verhandlungen von dem Maklerbüro schriftlich darüber informiert worden war, daß die finnischen und polnischen Werften den Reedereien günstigere Angebote unterbreitet hatten, beantragte sie bei den zuständigen italienischen Behörden Fördermittel in Höhe von insgesamt 9 % des Vertragswerts.

Der Antrag auf Erhöhung des Beihilfesatzes für die beiden Umbauaufträge stützt sich auf Artikel 4 Absatz 5 des in das Gesetz Nr. 132/94 umgewandelten Decreto legge Nr. 564/93. Danach kann das zuständige Ministerium in Fällen, in denen sich neben einer inländischen Werft auch ein oder mehrere Unternehmen aus Drittländern um einen Umbauauftrag bewerben, mit Genehmigung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften den in Unterabsatz 1 vorgesehenen Beihilfesatz (4,5 %) gemäß Artikel 3 Absatz 1 auf höchstens 9 % erhöhen, wenn das Unternehmen nachweist, daß es den höheren Fördersatz braucht, um mit Unternehmen außerhalb der Gemeinschaft konkurrieren und den Zuschlag für den Auftrag erhalten zu können.

([1]) ABl. L 380 vom 31.12.1990, S. 27.
([2]) ABl. L 351 vom 31.12.1994, S. 10.
([3]) ABl. L 332 vom 31.12.1995, S. 1.
([4]) ABl. L 351 vom 23.12.1997, S. 18.

Der italienische Gesetzgeber hat diese Rechtsvorschrift unter Bezugnahme auf eine im Protokoll der 1450. Tagung des Rates vom 26. November 1990 wiedergegebene Erklärung der Kommission betreffend den Erlaß der Richtlinie 90/684/EWG über Beihilfen für den Schiffbau eingeführt, die wie folgt lautet: „Die Kommission erklärt, daß sie der Gewährung einer förmlich angemeldeten, auftragsbezogenen Produktionsbeihilfe bis zu der in Artikel 4 Absatz 1 aufgeführten Höchstgrenze zustimmen könnte, sofern der betreffende Mitgliedstaat nachweist, daß die Werften seines Landes für den Auftrag zum Bau eines kleinen Spezialschiffes mit einem Auftragswert von weniger als 10 Millionen ECU oder für den Schiffsumbau eines unbestimmten Auftragswerts mit Werften in nichteuropäischen Ländern im Wettbewerb stehen."

II

Die eingehende Prüfung der von Italien erteilten Auskünfte hat folgendes ergeben:

Die Auslegung der Worte „förmlich angemeldet" in der zitierten Erklärung der Kommission durch Italien ist fragwürdig. Die Kommission kann staatliche Beihilfen, die nicht die Voraussetzungen des Artikels 92 Absatz 3 EG-Vertrag erfüllen, nur genehmigen, wenn sie den Wettbewerb nicht durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälschen oder zu verfälschen drohen. Dies muß geklärt werden, bevor eine Beihilfe Wirkungen entfaltet. In den beiden vorliegenden Fällen hat INMA, wie die Fakten und die nachstehende Analyse belegen, aber so gehandelt, als wäre ihr die Beihilfe sicher. Italien, das die Fördermaßnahme drei Jahre nach Unterzeichnung der Verträge notifiziert hat, ging anscheinend davon aus, daß sich die Genehmigung der Kommission auf die Freigabe der Mittel beschränkt.

Die Prüfung der zeitlichen Abfolge der Ereignisse laut Notifizierung hat ergeben, daß die Schiffswerft INMA die Anwendung der Ausnahmeregelung nach Artikel 4 Absatz 5 des italienischen Gesetzes Nr. 132/94 für den am 19. August 1994 unterzeichneten Vertrag über den Umbau der „Regal Voyager" am 1. September 1994 bzw. für den am 4. Oktober 1994 unterzeichneten Vertrag über den Umbau der „Sally Albatros" am 11. Oktober 1994 beantragt hat. D. h., die beiden Anträge wurden nach Unterzeichnung der Verträge gestellt, deren Preise, wie die Sichtung des Zahlenmaterials ergeben hat, unter Zugrundelegung eines erhöhten Beihilfesatzes festgesetzt worden waren.

Die Werft hat sich demnach nicht an das Gesetz gehalten, dessen Wortlaut keinen Zweifel daran läßt, daß das Ministerium den Beihilfesatz erst erhöhen darf, wenn eine entsprechende Genehmigung der Kommission vorliegt. Sie hat, allein motiviert durch die Schreiben des mit der Vermittlung beauftragten Maklers, die Genehmigung der Beihilfe als sicher vorausgesetzt und dabei übersehen, daß die Kommission zunächst die Marktlage eingehend prüfen muß, bevor sie eine entsprechende Ausnahmegenehmigung erteilen kann. Selbst wenn alle einschlägigen Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Genehmigung der Kommission keinesfalls als automatisch erteilt angenommen werden. Die Kommission hat in dem erwähnten Ratsprotokoll lediglich erklärt, daß sie einen höheren Beihilfesatz genehmigen könnte. Die Art der Formulierung macht deutlich, daß die Kommission eine Ausnahmegenehmigung nur dann erteilen kann, wenn wirklich außergewöhnliche Umstände vorliegen und wenn sie sicher ist, daß keine andere Werft der Gemeinschaft benachteiligt wird.

Die Haltung der Schiffswerft erscheint umso fragwürdiger, als ihr die Liste mit den Namen der zur Abgabe eines Angebotes aufgeforderten Werften der Gemeinschaft schon ab dem 20. Juni 1994 vorlag, d. h. zwei Monate vor Unterzeichnung des ersten Vertrages. Der Ruf dieser Unternehmen, die durchaus in der Lage waren, die fraglichen Aufträge auszuführen, ist ein Hinweis darauf, daß zwischen den Werften der Gemeinschaft wirksamer Wettbewerb bestand. Die Werft hätte aufgrund der ihr verfügbaren Informationen wissen müssen, daß die Kommission gegebenenfalls die Marktlage gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie 90/684/EWG untersuchen kann. Da diese Untersuchung nicht stattgefunden hat, kann sogar behauptet werden, daß der Wettbewerb verfälscht wurde, weil INMA die Gewährung einer staatlichen Beihilfe als sicher voraussetzte, während andere Unternehmen keine Möglichkeit hatten, ein Angebot mit staatlicher Unterstützung in Höhe von 9 % des Vertragswerts abzugeben.

Vor diesem Hintergrund beschloß die Kommission, in bezug auf die beantragte Erhöhung des Fördersatzes der Beihilfen für den Umbau der Schiffe „Regal Voyager" und „Sally Albatros" durch INMA das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten. Italien wurde von diesem Beschluß mit Schreiben vom 18. August 1997 in Kenntnis gesetzt.

III

Im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens hat die Kommission Italien aufgefordert, sich zur Sache zu äußern. Auch die übrigen Mitgliedstaaten und sonstige Beteiligte wurden durch Veröffentlichung einer Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* von der Einleitung des Verfahrens in Kenntnis gesetzt ([1]).

Italien hat mit Schreiben vom 17. Oktober 1997 Stellung genommen.

Auf die Mitteilung im Amtsblatt hin gingen Stellungnahmen von INMA (Schreiben einer vom Unternehmen beauftragten Anwaltskanzlei vom 12. Januar 1998) und Dänemarks (Schreiben der Ständigen Vertretung vom 2. Januar 1998) ein.

Dänemark begrüßt die Entscheidung der Kommission, in der Sache das förmliche Prüfverfahren einzuleiten.

Mit Schreiben vom 4. Februar 1998 hat die Kommission Italien die eingegangenen Stellungnahmen übermittelt.

([1]) ABl. C 377 vom 12.12.1997, S. 4.

IV

Sowohl Italien als auch INMA weisen zunächst darauf hin, daß die zusätzliche Beihilfe noch nicht gewährt worden ist und daß die vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bestätigten Notifizierungsvorschriften beachtet wurden. Italien habe daher nicht gegen seine Pflicht, die Beihilfemaßnahme im voraus mitzuteilen, verstoßen.

Da die Beihilfe noch nicht ausgezahlt wurde, liege auch keine Zuwiderhandlung vor. Die Werft sei vielmehr das Risiko eingegangen, daß die Erhöhung des Fördersatzes nicht genehmigt wird. Damit liege nichts vor, was den Wettbewerb beeinträchtigen könnte. Im übrigen sehe die Richtlinie 90/684/EWG nicht ausdrücklich vor, daß Beihilfevorhaben vor Vertragsschluß zu notifizieren sind.

Die Tatsache, daß die beantragte Erhöhung des Fördersatzes drei Jahre nach Abschluß der Verträge notifiziert wurde, sei im vorliegenden Fall nicht relevant, sondern belege im Gegenteil, daß Italien alle rechtlichen und tatsächlichen Umstände, die die Bereitstellung der Fördermittel rechtfertigen können, eingehend geprüft hat: Die zuständige Abteilung des Ministeriums für Verkehr und Schiffahrt habe das Preisangebot von INMA untersucht und für angemessen befunden; dabei habe sie festgestellt, daß sich auch Werften aus Drittländern um die Aufträge bewerben. Daraufhin habe sie die Kommission über das positive Ergebnis ihrer Prüfung informiert und um Zustimmung zur Auszahlung ersucht. In dieser ganzen Zeit seien keine Gelder ausgezahlt worden. Wenn die Kommission ihre Zustimmung verweigere, müsse die Werft die Aufträge ohne die zusätzliche staatliche Beihilfe ausführen.

Italien und INMA bringen ferner vor, daß die Kommission den eigentlichen Sachverhalt nicht angemessen gewürdigt, sondern sich darauf beschränkt habe, eine mutmaßliche Verfälschung des Wettbewerbs festzustellen. In diesem Zusammenhang erklärt Italien, daß der Wettbewerb erst ab dem Zeitpunkt verfälscht würde, zu dem die Beihilfemittel effektiv ausgezahlt werden, und daß die Kommission nicht genau begründet, inwiefern die Tatsache, daß die Beihilfe drei Jahre nach Vertragsschluß ausgezahlt wurde, den Wettbewerb im Markt zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung verfälscht.

Und schließlich trifft es nach Auffassung von Italien nicht zu, daß die Kommission die Beihilfe nach Maßgabe des Artikels 4 Absatz 5 der Richtlinie 90/684/EWG hätte prüfen können, wenn die Notifizierung vor Unterzeichnung der Verträge erfolgt wäre. Dies sei im Hinblick auf die fragliche Ausnahmegenehmigung weder in einem Rechtsakt noch in einer Erklärung vorgesehen.

V

Zu den Einlassungen Italiens und der INMA stellt die Kommission zunächst unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-356/90 und C-180/91, Belgien/Kommission ([1]), fest, daß sie Zweifel an der Rechtsverbindlichkeit ihrer im Protokoll der 1450. Tagung des Rates vom 26. November 1990 wiedergegebenen Erklärung hat. In diesem Zusammenhang verweist sie auf folgende Ausführungen des Gerichtshofs: „Für Produktionsbeihilfen zugunsten des Schiffbaus und des Schiffsumbaus gilt als Kriterium, daß die in Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehene gemeinsame Höchstgrenze nicht überschritten wird. Diese Höchstgrenze ist nach Auffassung des Rates der Punkt, an dem ein Gleichgewicht zwischen den — sich widersprechenden — Erfordernissen besteht, die Vorschriften des Gemeinsamen Marktes einzuhalten und ein ausreichendes Tätigkeitsniveau der europäischen Werften aufrechtzuerhalten sowie das Überleben einer leistungs- und wettbewerbsfähigen europäischen Schiffbauindustrie zu sichern (sechste Begründungserwägung der Richtlinie).

Demgemäß ist die Einhaltung der streitigen Höchstgrenze die wesentliche Voraussetzung dafür, daß eine Beihilfe für den Schiffbau als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann; ihre Überschreitung führt somit ohne weiteres zur Unvereinbarkeit der fraglichen Beihilfe.

Die Kommission hat in diesem Zusammenhang also nur zu prüfen, ob die genannte Voraussetzung erfüllt ist. Würde man, wie es die belgische Regierung für richtig hält, verlangen, daß die Kommission in jedem einzelnen Fall erneut prüft, ob die Beihilfen nach Maßgabe der in Artikel 92 Absatz 1 aufgeführten Merkmale als vereinbar angesehen werden können, so würde damit nicht nur der Richtlinie jede praktische Wirksamkeit genommen; dies wäre auch unlogisch, da es sich um eine Ausnahmeregelung handelt, die notwendig voraussetzt, daß die fraglichen Beihilfen zunächst mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind“ ([2]).

Doch selbst wenn ihre im Protokoll der 1450. Tagung des Rates wiedergegebene Erklärung und, darauf basierend, die Genehmigung der italienischen Beihilferegelung rechtsverbindlich sein sollten, kann die Kommission die fragliche Beihilfemaßnahme nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ansehen.

Bei Notifizierung einer Beihilfe, die von der allgemeinen Regel abweicht, muß die Kommission nämlich nachprüfen können, ob die zusätzliche Beihilfe nicht den Wettbewerb zwischen Werften der Gemeinschaft in einer Weise verfälscht, die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, obwohl sie auf einem konkreten, die Ausnahme rechtfertigenden Element — in diesem Fall die Konkurrenz von Werften aus Drittländern — beruht. Diese Nachprüfung wird noch dadurch erschwert, daß die Beihilfe erst drei Jahre nach Unterzeichnung der Verträge notifiziert wurde. Die Kommission hat mit Blick auf die vielen Werften der Gemeinschaft, zu denen der Makler Kontakt aufgenommen hatte, Grund zu der Annahme, daß diese ebenfalls wettbewerbsfähige Angebote für die genannten Aufträge hätten abgeben können, wenn sie ihrerseits staatliche Fördermittel in Höhe eines Satzes erhalten hätten, der zwischen der üblichen Beihilfeintensität und dem von INMA beantragten Fördersatz (9 %) liegt.

([1]) Slg. 1993, S. I-2323.

([2]) Vgl. vorhergehende Fußnote, Randnummern 31, 32 und 33.

Italien und INMA werfen der Kommission ferner vor, sie habe den Sachverhalt nicht angemessen gewürdigt, bringen aber keinen neuen Aspekt vor, der es ihr ermöglichen würde, die Umstände näher zu untersuchen. Italien geht vielmehr davon aus, daß die Kommission das Vorliegen der für die Anwendung der Ausnahmeregelung erforderlichen Voraussetzungen nicht in Frage stellt, wenn sie nicht ausdrücklich erwähnt, daß sachdienliche Erläuterungen oder Informationen fehlen. Dies würde bedeuten, daß der Kommission als Beleg für die Notwendigkeit der Ausnahmegenehmigung die zwei knappen Schriftstücke ausreichen, in denen der Makler die Werft auffordert, ihr Angebot nach unten anzupassen, wenn sie die Aufträge nicht an Drittlandsunternehmen verlieren möchte.

Die Annahme Italiens wird durch keine Angaben gestützt; die einzigen Daten, die der Kommission vorliegen, sind die in Rechnung gestellten Preise, die für die Werft nach deren eigenen Angaben verlustbringend sind. Bei Einleitung des Verfahrens hat die Kommission erklärt, daß sie nicht in der Lage ist, die Marktbedingungen nach Maßgabe des Artikels 4 Absatz 5 der Richtlinie 90/684/EWG zu untersuchen. Damit hat sie klar zum Ausdruck gebracht, daß sie Zweifel an der Gültigkeit des diesbezüglichen Antrags hat. Weder Italien noch INMA haben in ihren Stellungnahmen mit neuen Zahlenangaben belegt, daß die Fördermittel unbedingt verdoppelt werden müssen, um zu verhindern, daß Drittlandsunternehmen den Zuschlag erhalten. Dies bestärkt die Kommission noch in ihrer Überzeugung, daß die Werft einem Erpressungsversuch seitens der Reeder erlegen ist, als sie ihre Preise senkte.

Im übrigen liegt auf der Hand, daß die Beihilfe zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses Wirkung entfaltet. Denn selbst für Beihilfen, die nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 90/684/EWG zulässig sind, findet laut Richtlinie unabhängig davon, wann der Mitgliedstaat die Werftenbeihilfe auszahlt, der bei Vertragsunterzeichnung geltende Fördersatz Anwendung. Seit Inkrafttreten der Richtlinien über Beihilfen für den Schiffbau ist es besonders in Italien immer wieder vorgekommen, daß Werften Beihilfen nicht in Anspruch nehmen konnten, weil die Verabschiedung der einschlägigen Rechtsvorschriften durch das Parlament oder die Genehmigung der betreffenden Beihilferegelung durch die Kommission noch ausstand. Dies hat die italienischen Werften aber nie daran gehindert, Aufträge unter Vorwegnahme der staatlichen Förderung anzunehmen: Sie haben die betreffenden Beihilfen einfach nach Inkrafttreten der jeweiligen Rechtsvorschriften in Anspruch genommen, ohne daß sich dies auf den ursprünglich vereinbarten Preis ausgewirkt hätte.

Damit bestätigt sich die Feststellung, daß INMA die Gewährung der Beihilfe als gegeben angenommen hat. Das Unternehmen bringt zwar über seine Anwälte vor, daß es ein Risiko eingegangen ist, als es ohne die Gewißheit, die Beihilfe auch tatsächlich zu erhalten, ein Preisangebot unter den Gestehungskosten unterbreitete, weshalb eine Verfälschung des Wettbewerbs ausgeschlossen sei. Die Kommission kann aber nicht ausschließen, daß die fraglichen Aufträge an andere Werften in der Gemeinschaft gegangen wären, wenn diese ebenfalls die Möglichkeit gehabt hätten, ein Preisangebot unter Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel in Höhe von 9 % des Vertragswerts zu unterbreiten.

Die Kommission konnte die fragliche Beihilfe nicht rechtzeitig, d. h. bei Unterzeichnung der Verträge, bzw. aufgrund neuer, präziserer Zahlenangaben Italiens zu den Angeboten konkurrierender Werften aus der Gemeinschaft und aus Drittländern prüfen. Italien hat nicht nachgewiesen, daß die Erhöhung des Fördersatzes der Werftenbeihilfe auf 9 % notwendig ist, um die in Rede stehenden Aufträge innerhalb der Gemeinschaft ausführen zu lassen.

VI

Ausgehend von den vorstehenden Erwägungen kann die Kommission nicht feststellen, daß die Verdoppelung der Beihilfeintensität auf 9 % mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, weil Italien nicht nachgewiesen hat, daß die mit INMA im Wettbewerb stehenden Werften aus der Gemeinschaft mit entsprechender staatlicher Förderung zu einem Satz unter 9 % den Zuschlag nicht erhalten hätten. Es läßt sich daher nicht ausschließen, daß die italienische Werft den Zuschlag für die beiden Aufträge nur aufgrund der in Aussicht gestellten Beihilfe mit einer Intensität von 9 % erhalten hat, die sie gegenüber ihren Wettbewerbern aus der Gemeinschaft begünstigt. Die Kommission kann die zusätzliche Beihilfe in Höhe von 4,5 % des Vertragswerts für den Umbau der Passagierschiffe „Regal Voyager“ und „Sally Albatros“ in der Werft INMA infolgedessen nicht genehmigen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Erhöhung des am Vertragswert bemessenen Fördersatzes der Beihilfen für den Umbau der Passagierschiffe „Regal Voyager“ und „Sally Albatros“ in der Werft INMA SpA um 4,5 %, die Italien gemäß dem Gesetz Nr. 132/94 beabsichtigt und mit Schreiben vom 27. Mai 1997 notifiziert hat, ist mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Artikel 2

Italien darf die in Artikel 1 genannte Beihilfe nicht gewähren.

Artikel 3

Italien teilt der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung mit, welche Maßnahmen es getroffen hat, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 11. November 1998

Für die Kommission
Karel VAN MIERT
Mitglied der Kommission