ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 2. Mai 1979

über die britische Beihilferegelung in Form von Zinszuschüssen für die Offshore-Industrie (offshore supplies interest relief grant OSIRG)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(79/496/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

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

nach Einholung der Äußerungen der Beteiligten,

in Erwägung nachstehender Gründe :

I

1. Durch Verbalnote vom 18. Juli 1973 wurde die Kommission von der Regierung des Vereinigten Königreichs unterrichtet, daß diese beabsichtige, gemäß Artikel 8 des Industry Act von 1972 eine Regelung zur Unterstützung der Offshore Industrie durch Gewährung von Zinszuschüssen einzuführen.

2. Mit der Gewährung eines derartigen Zinszuschusses, der die Angleichung der Kreditbedingungen an diejenigen anderer Länder gestattet, hat die Regierung des Vereinigten Königreichs für die Anwendung dieser Beihilferegelung als Ziel gesetzt, im Vereinigten Königreich die Schaffung einer Industrie für Offshore-Ausrüstungen zu ermöglichen, die in der Lage ist, mit den Industrien anderer Länder von Wettbewerb aufzunehmen.

3. Diese Beihilfe wird in Form eines Zinszuschusses von 3 Punkten auf die Lieferkredite für feststehende Bohrplattformen, Anlagen für solche Bohrplattformen sowie Unterwasserleitungen und Festmachungsvorrichtungen gegeben (im folgenden Offshore-Material genannt). Der beihilfebegünstigte Preisanteil wird auf 80 % des Vertragspreises festgesetzt ; für die Gewährung der Beihilfe können nur die Ausgaben in den ersten 3 Baujahren berücksichtigt werden. Der Zinszuschuß wird für höchstens 8 Jahre gewährt und die Rückzahlung hat in den letzten 5 Jahren dieses Zeitraums zu erfolgen.

4. Die Beihilfe kann theoretisch sowohl für Käufer als auch für Lieferer von Offshore-Material zur Anwendung gelangen ; praktisch handelt es sich um eine Beihilfe zugunsten der Herstellung von Offshore-Material im Vereinigten Königreich, und beinahe alle Anträge auf Beihilfe wurden von britischen Herstellern dieses Materials eingereicht. Selbst wenn der Antragsteller Käufer ist, zieht er keinen wirklichen Vorteil aus einer Beihilfe, die lediglich bewirkt, daß die britischen Hersteller ihre Kreditbedingungen an diejenigen ihrer Konkurrenten anzugleichen vermögen.

5. Im übrigen sind Einbauteile und Unterlieferaufträge der beihilfebegünstigten Kategorie von dieser Regelung ausgeschlossen, wenn sie aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt bzw. in andere Mitgliedstaaten vergeben werden.

II

1. Die Kommission hielt es anfänglich nicht für notwendig, gegen die Anwendung dieser Beihilferegelung Bedenken zu erheben. Dies war deshalb möglich, weil es sich um eine Beihilfe für einen seinerzeit in der Gemeinschaft schwach entwickelten Industriezweig handelte. Die Zustimmung der Kommission konnte deshalb erteilt werden, denn es galt im vorliegenden Fall, in der Gemeinschaft eine neue Technologie einzuführen, welche die rasche Erschließung der Kohlenwasserstoffvorkommen in einem Bereich, in dem bisher kein oder nur ein geringer innergemeinschaftlicher Warenaustausch bestanden hatte, ermöglichen sollte. Seit Einführung dieser Beihilferegelung im Jahr 1973 haben sich die Verkäufe in diesem Sektor auf dem britischen Markt von etwa 650 Mill. £ auf 1 300 Mill. £ im Jahr 1974 erhöht. Infolge der Entwicklung des Marktes verzerren diese Beihilfen den Wettbewerb oder sie drohen, ihn zu verzerren.

2. Bei der fortlaufenden Prüfung der bestehenden Beihilfen gemäß Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag gelangte die Kommission 1976 zu dem Ergebnis, daß die Offshore-Industrie sich in der Gemeinschaft seit der ersten Beurteilung der britischen Beihilferegelung beträchtlich entwickelt hatte und daß diese Regelung sich zumindest in ihrer ursprünglichen Form als nicht mehr sinnvoll erwies.

3. Aufgrund der von der Regierung des Vereinigten Königreichs mitgeteilten Angaben forderte und erreichte die Kommission von den anderen Mitgliedstaaten deren Verpflichtung, künftig keine Beihilfen mehr zu gewähren, welche die Senkung des Zinssatzes für das von ihren Unternehmen gelieferte Offshore-Material nach dem Festlandsockel des Vereinigten Königreichs bewirkte.

4. In ihrem Schreiben vom 14. Januar 1976 schlug die Kommission der Regierung des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag zweckdienliche Maßnahmen vor, welche auf die Einbeziehung der in den anderen Mitgliedstaaten hergestellten Erzeugnisse in den Anwendungsbereich der Beihilfe abzielten.

5. In ihrem Schreiben an die Kommission vom 13. Februar 1976 bestritt die Regierung des Vereinigten Königreichs den Standpunkt der Kommission, daß die Wettbewerbsbedingungen durch diese Beihilferegelung beeinträchtigt werden.

6. Aufgrund der der Kommission bekannten Faktoren, die auf die Entwicklung des Offshore-Markts im Vereinigten Königreich und auf die für Hersteller aus anderen Mitgliedstaaten aus der OSIRG-Regelung resultierenden Wettbewerbsverzerrungen hinwiesen, konnte die Kommission diesen Standpunkt nicht teilen.

7. Die Kommission beschloß am 23. Dezember 1976, das Verfahren gemäß Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen diese Beihilferegelung zu eröffnen, und die Regierung des Vereinigten Königreichs wurde hiervon mit Schreiben vom 4. Januar 1977 in Kenntnis gesetzt (SG(77) D/25).

8. Die Kommission vertrat in ihrer Stellungnahme die Auffassung, daß es sich dabei um eine Beihilfe für die Herstellung von Offshore-Material handelt, deren Gewährung an keine Voraussetzungen gebunden ist. Sie ist deshalb nicht an Zielsetzungen im Hinblick auf die qualitative Anpassung dieser Industrie geknüpft. Die Beihilfe ist geeignet, den innergemeinschaftlichen Warenverkehr zu beeinträchtigen. Diese Meinung wurde auch von verschiedenen Industriekreisen der Gemeinschaft vertreten, die die Kommission mit einer diesbezüglichen Beschwerde befaßten. Diese Beschwerde und die Äußerungen, die die Beteiligten an die Kommission richteten, trugen mit zu der Schlußfolgerung bei, daß die Beihilfe die Marktbedingungen in einem dem gemeinsamen Interesse abträglichen Maße beeinflußt.

III

1. Die Regierung des Vereinigten Königreichs konnte in ihrem Schreiben vom 4. Februar 1977 den Standpunkt der Kommission nicht teilen und begründete dies damit, daß der Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten durch diese Beihilfe nicht beeinträchtigt erschiene ; sie hob auch hervor, wie wichtig die Beibehaltung der Beihilfe in ihrer gegenwärtigen Form für die Entwicklung der Offshore-Industrie sowie für die Sicherung der Arbeitsplätze sei.

2. Die Regierung des Vereinigten Königreichs hob hervor, daß die von den Herstellern der anderen Mitgliedstaaten auf dem britischen Markt erzielten Umsätze gegenüber den Gesamtverkäufen im Vereinigten Königreich fast gleich geblieben sind ; daraus darf jedoch nicht gefolgert werden, daß die Wettbewerbsbedingungen nicht beeinträchtigt wurden, denn bei Nichtgewährung der Beihilfe wäre der Anteil der Hersteller aus den anderen Mitgliedstaaten größer gewesen als er es augenblicklich ist. Nach einer Zeit der Expansion, die eine beträchtliche volumenmäßige Zunahme dieses Marktes im Vereinigten Königreich bewirkte, verzeichnet dieser gegenwärtig eine rückläufige Entwicklung, die den Wettbewerb für neue Bauverträge sehr verschärft.

3. Nach Auffassung der Kommission sind die britischen Hersteller dadurch, daß sie leichten Zugang zur Hochsee und zu einem der Hauptmärkte für Offshore-Material haben, von vornherein erheblich im Vorteil gegenüber anderen Herstellern in der Gemeinschaft. Die Beihilfengewährung in Form von Zinszuschüssen ist geeignet, diesen Vorteil noch zu vergrößern.

4. Mehrere Mitgliedstaaten teilten die Bedenken der Kommission bezüglich dieser Beihilfenregelung. Ein Mitgliedstaat ist der Auffassung, daß die britische Beihilfe die Verringerung des von den anderen Mitgliedstaaten erlangten Marktanteils bewirkt. Ein anderer ist der Auffassung, daß die diskriminierende Wirkung seit 1976 zugenommen hat. Zwei weitere Mitgliedstaaten bestätigen, daß sich durch den Ausschluß der Lieferungen der anderen Mitgliedstaaten aufgrund dieser Regelung Wettbewerbsverzerrungen ergeben.

5. In mehreren Mitgliedstaaten haben Berufsorganisationen der Offshore-Industrie schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der aus der OSIRG-Beihilferegelung resultierenden Beeinträchtigung des Warenverkehrs geäußert.

IV

Nach Eröffnung des Verfahrens legte die britische Regierung mit Schreiben vom 27. April 1978 Vorschläge zur Änderung der OSIRG-Beihilferegelung vor. Daraus ergäbe sich, daß diese Beihilfe nur gewährt würde, wenn das britische Angebot mit einem oder mehreren Angeboten der Werften von Drittländern im Wettbewerb stünde oder wenn Aufträge, selbst wenn auch Angebote von Werften anderer Mitgliedstaaten vorliegen, an eine Werft eines Drittlandes vergeben würden. Außerdem sehen die Vorschläge vor, daß die Beihilfe unter der Voraussetzung gewährt würde, daß die britische Beteiligung am Vertrag mindestens 50 % beträgt.

V

1. Die OSIRG-Beihilferegelung muß zunächst insgesamt und sodann im Hinblick auf das Problem der Ausnahme von Einfuhrerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten von der Beihilfe geprüft werden.

Die OSIRG-Beihilferegelung als Ganzes

2. Der Markt für Offshore-Material ist ein Markt, auf dem gegenwärtig sowohl seitens der Unternehmen von Drittländern als auch zwischen Unternehmen der Mitgliedstaaten ein sehr scharfer Wettbewerb herrscht.

Etwa 20 % des auf dem britischen Festlandsockel verwendeten Offshore-Materials stammt aus anderen Mitgliedstaaten. Die aufgrund der OSIRG-Regelung aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen verringern den Kaufpreis des im Vereinigten Königreich hergestellten Offshore-Materials. Da der Markt für diese Erzeugnisse international ist, beeinträchtigen diese Beihilfen den Warenverkehr und verfälschen den innergemeinschaftlichen Wettbewerb, da sie die britische Industrie gegenüber ihren Konkurrenten aus der Gemeinschaft begünstigen. Somit handelt es sich um eine Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EWG-Vertrag.

3. Für eine derartige Beihilfe kann die Ausnahme des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe a) EWG-Vertrag nicht gewährt werden, denn bei den Schwierigkeiten, mit denen dieser Wirtschaftszweig konfrontiert ist, wurde festgestellt, daß diese Beihilfen nicht zur Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze in Entwicklungsgebieten beitrugen. Während die Beihilferegelung in Anwendung war, wurde ca. die Hälfte der Produktionsstätten geschlossen ; andere Werften haben keine Auftragseingänge oder beenden die laufenden Arbeiten.

4. Die Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) EWG-Vertrag können für die OSIRG-Regelung nicht zur Anwendung gelangen, denn es handelt sich um eine Betriebsbeihilfe, die nicht als eine Beihilfe zur Förderung der Entwicklung des betroffenen britischen Wirtschaftszweigs gelten kann, die dazu beiträgt, daß dieser wettbewerbsfähig wird und ohne Beihilfe bestehen kann. Auch wenn die Beihilfe nicht dazu führen konnte, daß die Tätigkeit sämtlicher Bohrplattform-Werften aufrechterhalten werden kann, hatte sie doch zur Folge, daß auf einem erheblich geschrumpften Markt Wettbewerbsverzerrungen auf Kosten von Werften in anderen Mitgliedstaaten entstanden sind. Die Beihilfe ist geeignet, die Anpassung der Strukturen zu hemmen.

Der Ausschluß von importierten Erzeugnissen

5. Die Praxis, welche darin besteht, für die Bemessungsgrundlage den Gesamtpreis der Anlage einschließlich des den Einbauteilen und der Unterlieferverträge entsprechenden Betrages zu berücksichtigen, kann zwar als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten ; hingegen ist es nicht annehmbar, Einfuhrerzeugnisse aus den anderen Mitgliedstaaten von dieser Bemessungsgrundlage auszuschließen. Diese Maßnahme kann nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten, gleichgültig, ob sie als Bestandteil der Beihilferegelung zugunsten der gesamten Offshore-Industrie oder als Bestandteil der Beihilfe zugunsten der Hersteller von Einbauteilen sowie von Unterlieferanten angesehen wird.

6. Wenn behauptet wird, daß der Ausschluß von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnissen von der Beihilfebegünstigung notwendig ist zur Erreichung der Ziele des Beihilfensystems zugunsten des Offshore-Sektors, muß gleichwohl gesagt werden, daß eine solche Behauptung einen Widerspruch beinhaltet, denn dieser Ausschluß bewirkt eine Angebotsverknappung bei Ausrüstungen und dämpft den Preiswettbewerb. Dieser Ausschluß steht deshalb im Widerspruch zu den Zielen, die mit der Beihilfe für die Entwicklung der Industrie, die Bohrplattformen und andere feste Offshore-Anlagen herstellt, verfolgt werden.

7. Durch einen derartigen Ausschluß wird an eine große Anzahl britischer Unternehmen, deren Verkäufe nur zu einem begrenzten Teil an die Offshore-Industrie getätigt werden, eine zusätzliche Beihilfe im Sinne des Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages gegeben. Es handelt sich um eine Betriebsbeihilfe für eine Gesamtheit von Unternehmen, die keinen Wirtschaftszweig im Sinne des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) EWG-Vertrag darstellen und für die also die Ausnahmebestimmungen dieses Artikels nicht in Frage kommen ; diese Unternehmen stellen keinen Wirtschaftszweig im Sinne des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) dar.

8. Wenn es sich außerdem darum handelte, diese Unternehmen zu unterstützen, bestünde kein Grund, nur den zur Offshore-Industrie gehörigen Teil ihrer Produktion zu berücksichtigen.

9. Der Auschluß von Lieferungen aus anderen Mitgliedstaaten von der Beihilfe stellt eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung gemäß Artikel 30 EWG-Vertrag dar, der auch in der nationalen Rechtsordnung unmittelbare Geltung besitzt.

10. Dieser Aspekt ist ein weiterer Grund für die Auffassung, daß die in der vorliegenden Entscheidung behandelten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar sind. Es ist daher nicht erforderlich, einzeln diesen Teil des Beihilfesystems weiterzuverfolgen.

VI

1. Es muß auch geprüft werden, ob die von der britischen Regierung vorgeschlagenen Änderungen an der OSIRG-Regelung den Bedenken der Kommission entsprechen.

2. Diese Änderungen würden bezwecken, daß die OSIRG-Regelung nur zur Anwendung gelangt, wenn keinem von einem Hersteller eines anderen Mitgliedstaats stammenden Angebot ohne Beihilfe stattgegeben werden könnte. In Fällen, in denen von einem Mitgliedstaat eine der OSIRG-Regelung ähnliche Regelung anwendbar wäre, würde die britische Beihilfe nur gewährt, wenn der Auftrag auf das britische Angebot hin mit geringerer Beihilfe übernommen werden könnte.

3. Jedoch müssen selbst unter dieser Voraussetzung die Anwendungskriterien des Artikels 92 Absatz 1 des Vertrages als erfüllt gelten. Eine solche geänderte Regelung würde ihrem Wesen nach zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der britischen Industrie gegenüber ihren Konkurrenten in den anderen Mitgliedstaaten mit beitragen. Dadurch, daß für die britischen Erzeugnisse ein größerer Markt besteht und daß größere Kapazitäten erhalten werden können, und wegen der Finanzeinheit des einzelnen Unternehmens können die britischen Unternehmen vor allem dem Wettbewerb in der Gemeinschaft sowohl in technischer als auch in finanzieller Hinsicht besser standhalten.

4. Allein durch ihr Bestehen wäre eine derartige geänderte Regelung dazu angetan, die Hersteller der anderen Mitgliedstaaten von der Beteiligung an den Ausschreibungen für diesen Wirtschaftszweig im Vereinigten Königreich abzuhalten.

5. Der Vorschlag, die OSIRG-Regelung zur Anwendung gelangen zu lassen, wenn die britische Beteiligung am Vertrag mindestens 50 % beträgt, ist nicht dazu angetan, diese Maßnahme mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu gestalten. Eine derartige Beschränkung ist keinesfalls zulässig.

6. Wenn außerdem die Kommission zuließe, daß ein Mitgliedstaat derartige Beihilfen ohne Rücksicht auf eine Gemeinschaftsordnung gewähren kann, ergäbe sich daraus, daß sämtliche Mitgliedstaaten ebenfalls die Anwendung derartiger Beihilfen verlangen könnten, was zu einem Überangebot in diesem Bereich führen und die gesamte durch den EWG-Vertrag vorgesehene Ordnung des Gebiets der staatlichen Beihilfen gefährden würde.

VII

Für die in Anwendung der OSIRG-Regelung gewährte Beihilfe kann weder in ihrer gegenwärtigen noch in der von der britischen Regierung geplanten geänderten Form die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) oder c) vorgesehene Ausnahme gewährt werden. Sie kann deshalb nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Das Vereinigte Königreich stellt nach Ablauf von zwei Monaten, vom Zeitpunkt dieser Entscheidung an gerechnet, die Gewährung von Zinszuschüssen auf der Grundlage von Artikel 8 des Industry Act von 1972 für neue Offshore-Lieferverträge ein.

Artikel 2

Das Vereinigte Königreich teilt der Kommission innerhalb von zwei Monaten, vom Zeitpunkt dieser Entscheidung an gerechnet, alle zur Durchführung dieser Entscheidung getroffenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an das Vereinigte Königreich gerichtet.

Brüssel, den 2. Mai 1979

Für die Kommission

Raymond VOUEL

Mitglied der Kommission