II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 24. April 1991

über die durch Abgaben auf Papier, Pappe und Zellulose finanzierten Beihilfen der italienischen Regierung für die Forstwirtschaft sowie den Zellstoff-, Papier- und Pappesektor

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

(92/129/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

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

nach Aufforderung der Beteiligten gemäß dem obengenannten Artikel, sich dazu zu äußern, und unter Berücksichtigung der genannten Äußerungen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Die Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta (nachstehend ENCC) ist eine öffentlich-rechtliche Vereinigung, in der alle Papier- und Zellulosehersteller sowie die zelluloseverbrauchenden Unternehmen in Italien zusammengeschlossen sind. Sie wurde durch Gesetz Nr. 1453 vom 13. Juni 1935 gegründet.

Die ENCC hat folgende Aufgaben: Förderung der Entwicklung der Zelluloseproduktion in Italien, Erleichterung der Herstellung und Verwendung nationalen Rohmaterials für die Zellulosefabrikation, Organisation der Herstellung und des Vertriebs von Papier, Sammlung und Zurverfügungstellung von Informationen über die Herstellung von Zellulose und Papier. Über die ENCC laufen auch Beihilfen an die Verleger, insbesondere die Presse, die u. a. an ihren Zeitungspapierverbrauch gebunden sind.

Die Tätigkeiten der ENCC werden zum Teil durch Abgaben auf im Inland hergestellte Zellulose und bestimmte Arten von Papier und Pappe sowie auf eingeführtes Papier und eingeführte Pappe und zum Teil durch Mittel finanziert, die der italienische Staat direkt zur Verfügung stellt und die für die Verleger zweckgebunden sind.

Die Modalitäten der über die ENCC laufenden Beihilfemaßnahmen wurden wiederholt geändert. Die Kommission akzeptierte die genannten Änderungen erst, nachdem sie deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt geprüft hatte.

So stellte die Kommission im November 1974 das von ihr aufgrund der Maßnahmen der ENCC nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag eingeleitete Verfahren ein, nachdem sie von der italienischen Regierung die Zusicherung erhalten hatte, daß Beihilfen zugunsten von Verbrauchern von italienischem Zeitungspapier und von dem von der ENCC eingeführten Zeitungspapier auch den Verlegern gewährt würden, die Zeitungspapier direkt aus anderen Mitgliedstaaten einführen, daß keine Beihilfen für Veröffentlichungen in anderen Sprachen als Italienisch für den Fall gewährt würden, daß diese Veröffentlichungen für die Ausfuhr bestimmt sind und daß die Forschung auf dem Gebiet der Papierherstellung nicht mehr durch die Erträge aus den Abgaben auf Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten finanziert würden. In ihrem Schreiben vom 20. November 1974 an die italienische Regierung stellte die Kommission fest, daß die Beihilfe aufgrund der genannten Änderungen mit den Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen im Einklang steht.

Am 16. Juni 1976 erließ die Kommission die abschließende Entscheidung 76/574/EWG (1) über eine neue Beihilferegelung zugunsten der Presse (Gesetz Nr. 172 vom 6. Juni 1975), in der die italienische Regierung

(1) ABl. Nr. L 185 vom 9. 7. 1976, S. 32.

aufgefordert wurde, öffentlich bekanntzumachen, daß die genannten Beihilfen gewährt werden, und zwar unabhängig davon, ob das Papier von der ENCC gekauft oder unmittelbar eingeführt wird.

Im November 1983 beschloß die Kommission die Einstellung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag, das sie im April 1982 wiederum wegen einer über die ENCC laufende Beihilferegelung zugunsten von Verlegern eröffnet hatte (Gesetz Nr. 416 vom 5. August 1981). Die Einstellung des Verfahrens erfolgte, nachdem die italienische Regierung erklärt hatte, daß die Beihilfemaßnahmen für die Zeitungspapierherstellung in Süditalien nicht in das Gesetz einbezogen worden waren und daß die Beihilfemaßnahmen zugunsten von kulturellen Veröffentlichungen Beschränkungen unterliegen, wodurch jede Veränderung der Handelsbedingungen in der Gemeinschaft in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise verhindert würde.

Am 3. Mai 1989 erließ die Kommission die Entscheidung 90/215/EWG (1) über Beihilfen der italienischen Regierung zugunsten der Zeitungspapierindustrie wegen der mißbräuchlichen Verwendung von Beihilfen der ENCC. Sie verlangte darin die sofortige Aufhebung dieser Beihilfen. Die Entscheidung wurde der italienischen Regierung mit Schreiben vom 7. Juni 1989 bekanntgegeben.

Die Tätigkeiten der ENCC waren Anlaß zu verschiedenen Gerichtsverfahren, in denen der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung über die Vereinbarkeit der Modalitäten der ENCC-Tätigkeiten befinden konnte : vgl. hierzu das Urteil in der Rechtssache 77/72 vom 19. Juni 1973 (Capolongo) (2), das Urteil in der Rechtssache 94/74 vom 18. Juni 1975 (IGAV) (3) und das Urteil in der Rechtssache 74/76 vom 22. März 1977 (Ianelli und Volpi) (4).

II

Bei der Prüfung der mißbräuchlichen Verwendung der Beihilfen der ENCC, die zum Erlaß der Entscheidung 90/215/EWG führte, bat die Kommission mit Schreiben vom 7. Juli 1988 auch um Angaben über die Abgaben auf Zellulose, Papier und Pappe und die Verwendung der Erträge dieser Abgaben durch die ENCC.

Die italienische Regierung übermittelte der Kommission diese Angaben mit Schreiben vom 24. November 1988. Anhang dieser Angaben konnte die Kommission feststellen, daß die Beihilfen zugunsten der Forstwirtschaft, der Zellstoff-, Papier- und Pappeindustrie und die Maßnahmen zur Förderung bestimmter Tätigkeiten in diesem Bereich bis hin zur Forschung bei der Papierherstellung weiterhin als für die Ausnahmen gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EWG-Vertrag in Betracht kommend angesehen werden könnten, wenn die die Beihilfe finanzierenden Abgaben nicht auch auf Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten angewandt würden. Dies schafft eine zusätzliche und unnötige Schutzwirkung, die die Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar macht. Die Kommission stellte außerdem fest, daß Zellulose, Papier und Pappe für die Ausfuhr von der Abgabe befreit sind, während bei der Ausfuhr von Papiererzeugnissen die auf das Papier gezahlte Abgabe zurückerstattet wird. Die Kommission vertrat die Auffassung, daß solche Ausnahmen und Rückerstattungen Produktionsbeihilfen für die Ausfuhrgesellschaften darstellen, die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind.

Mit Schreiben vom 14. März 1990 schlug die Kommission der italienischen Regierung deshalb folgende zweckdienliche Maßnahmen gemäß Artikel 93 Absatz 1 des Vertrages vor :

— Aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Waren unterliegen nicht mehr den Abgaben, mit denen die Tätigkeiten der ENCC finanziert werden ;

— der italienischen Zellulose-, Papier- und Pappeindustrie wird keinerlei Beihilfe in Form einer Abgabenbefreiung für die Zellulose-, Papier- und Pappeausfuhren nach anderen Mitgliedstaaten bzw. in Form einer Rückerstattung bei Ausfuhren von Papiererzeugnissen nach anderen Mitgliedstaaten gewährt.

In dem genannten Schreiben wies die Kommission außerdem darauf hin, daß ihre Haltung im Falle der italienischen Beihilfen und Abgaben mit der übereinstimme, die sie bereits zuvor bei den französischen Beihilfen eingenommen habe, die durch gleichartige Abgaben im Papier-, Gießerei- und Maschinenbausektor finanziert wurden.

Die italienische Regierung antwortete auf den Kommissionsvorschlag mit Schreiben vom 15. Juni 1990, in dem sie verschiedene rechtliche und wirtschaftliche Bemerkungen und Argumente gegen die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen anführte.

Die Kommission war von den Argumenten der italienischen Regierung nicht überzeugt. Sie blieb bei ihrer Auffassung, wonach die der italienischen Zellulose-, Papier- und Pappeindustrie in Form einer Befreiung von der Abgabe auf Ausfuhren von Zellulose, Papier und Pappe nach anderen Mitgliedstaaten und in Form einer Rückerstattung für Ausfuhren von Papiererzeugnissen nach anderen Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind. Die Kommission vertrat auch weiterhin die Ansicht, daß die von der ENCC gewährten Beihilfen, die zum Teil durch Abgaben auf die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Waren finanziert werden, aus diesem Grund mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind. Die Kommission beschloß deshalb die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag. Die italienische Regierung wurde mit Schreiben vom 16. Oktober 1990 von dieser Entscheidung unterrichtet und aufgefordert, sich dazu zu äußern (5).

(1) ABl. Nr. L 114 vom 5. 5. 1990, S. 25.
(2) Slg. 1973, S. 611.
(3) Slg. 1975, S. 699.
(4) Slg. 1977, S. 557.

(5) Dieses Verfahren betrifft nicht die außergewöhnliche Beihilfe der ENCC zugunsten eines einzelnen Unternehmens, der Nuova Cartiera di Arbatax, die Gegenstand einer getrennten Prüfung ist.

Die italienische Regierung übermittelte ihre Bemerkungen im Rahmen des genannten Verfahrens per Fernschreiben vom 21. November 1990 und vom 14. Januar 1991 sowie mit Schreiben vom 8. Februar und 13. April 1991. Die Angelegenheit wurde auch bei bilateralen Sitzungen am 26. November 1990 und am 17. Februar 1991 erörtert.

Die italienische Regierung widersprach der Beurteilung durch die Kommission nicht und teilte sogar ihre Absicht mit, die ENCC zu reformieren und die Abgaben, mit denen die Tätigkeiten des Unternehmens finanziert werden, zu beseitigen. Das italienische Kabinett habe zu diesem Zweck am 10. Januar 1991 einen Gesetzentwurf verabschiedet, der dem Parlament vorgelegt werde. Dieser Entwurf sieht für die Beseitigung der betreffenden Beihilfen eine Übergangszeit bis zum 1. Januar 1994 vor.

Um den Anliegen der Kommission bezüglich der Länge des genannten Zeitraums zu entsprechen, schlugen die italienischen Behörden anschließend mit Schreiben vom 13. April 1991 eine Verkürzung um 12 Monate vor und haben die Frist somit auf den 31. Dezember 1992 vorverlegt. Nach Aussage der italienischen Behörden sei die betreffende Übergangszeit erforderlich, um die Änderung der bestehenden Regelung auf dem Rechtswege zu ermöglichen.

Nach der Veröffentlichung des Schreibens der Kommission an die italienische Regierung vom 16. Oktober 1990 im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*(1) gingen keine Bemerkungen von anderen Beteiligten ein.

III

Die Verwendung öffentlicher Mittel in einem Mitgliedstaat zur Finanzierung einer Einrichtung, die die Entwicklung der Zelluloseproduktion in diesem Mitgliedstaat fördern soll, die Herstellung und Verwendung einheimischen Materials durch die inländische Zellulose-, Papier- und Pappeindustrie erleichtert und der genannten Industrie Information und Rat erteilt, stellt eine staatliche Beihilfe für die Hersteller von Zellulose, Papier und Pappe in dem Mitgliedstaat dar. Öffentliche Mittel umfassen die Erträge aus Abgaben, wenn diese auf der Grundlage öffentlichen Rechts eingeführt werden.

Erhebt ein Mitgliedstaat Abgaben auf im Inland hergestellte Zellulose und bestimmte Sorten von Papier und Pappe sowie auf vergleichbare Einfuhrerzeugnisse und nimmt dieser Mitgliedstaat die für die Ausfuhr bestimmte Zellulose, das Papier und die Pappe von diesen Abgaben aus oder erstattet die auf das Papier für die ausgeführten Papiererzeugnisse gezahlten Abgaben zurück, so stellen diese Ausnahmen und Rückerstattungen staatliche Beihilfen zugunsten von Ausfuhrunternehmen in der Zellulose-, Papier-, Pappe- und Papiererzeugnisindustrie dar.

Demzufolge gewährt die italienische Regierung durch die Finanzierung der Tätigkeiten der ENCC der inländischen Zellulose-, Papier- und Pappeindustrie Beihilfen. Sie stellt auch den Ausfuhrunternehmen in den genannten Sektoren und im Sektor der Papiererzeugnisse Beihilfen zur Verfügung, indem sie von der Abgabe auf Zellulose, Papier und Pappe Befreiungen vorsieht sowie deren Rückerstattung zuläßt.

Um die genannten Beihilfen mengenmäßig zu erfassen, ist darauf hinzuweisen, daß die Abgaben nach Angaben der italienischen Regierung 1 Lit/kg bei Zellulose und 3 % bei Papier und Pappe betragen. Im Jahre 1987, dem letzten Jahr, für das der Kommission der Jahresbericht der ENCC vorliegt, beliefen sich die Erträge aus den Abgaben auf Zellulose, Papier und Pappe auf 140 Milliarden Lit (93 Millionen ECU). Dieser Gesamtbetrag setzte sich folgendermaßen zusammen : Abgabe auf inländische Zellulose : 74 Millionen Lit, Abgabe auf eingeführte Zellulose : 1 776 Millionen Lit, Abgabe auf Inlandspapier und -pappe : 91 724 Millionen Lit, Abgabe auf Einfuhrpapier und -pappe : 45 949 Millionen Lit.

Die Ausfuhrbeihilfen in Form von Befreiungen und Rückerstattungen wurden von der Kommission in ihrem Schreiben vom 14. März 1990 auf insgesamt 15 bis 20 Milliarden Lit jährlich geschätzt. Die italienische Regierung bestritt diese Schätzungen weder in ihrer Antwort vom 15. Juni 1990 noch in den im Rahmen des Verfahrens von ihr übermittelten Bemerkungen. In dem genannten Schreiben machte sie jedoch geltend, die Kommission habe im Jahre 1974 anerkannt, daß Beihilfen für die Forstwirtschaft und die Forschung im Bereich der Papierherstellung nicht unter das in Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages ausgesprochene Verbot fallen. Die Kommission antwortete darauf mit Schreiben vom 16. Oktober 1990 und erläuterte, warum sie der Auslegung der italienischen Regierung nicht zustimmen könne. In dem Standpunkt der Kommission aus dem Jahre 1974, der in ihrem Schreiben an die italienische Regierung vom 20. November 1974 enthalten ist, seien nur Beihilfen an die Presse von der allgemeinen Unvereinbarkeit nach Artikel 92 Absatz 1 und nicht die anderen von der ENCC gewährten Beihilfen ausgenommen worden. In ihren im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages übermittelten Bemerkungen kam die italienische Regierung nicht auf dieses Thema zurück.

Die Papier-, Pappe- und Zellstoffhersteller in der Gemeinschaft stehen miteinander im Wettbewerb, und mit diesen Erzeugnissen wird zwischen den Mitgliedstaaten gehandelt, obwohl die Gemeinschaft insgesamt ein Nettoimporteur von Zellstoff und den meisten Papier- und Pappearten ist.

Italien führte 1986 606 200 Tonnen Papier und Pappe aus anderen Mitgliedstaaten und 984 600 Tonnen aus Drittländern ein. 1987 lagen die genannten Zahlen bei 715 000 bzw. 1 169 000 Tonnen, 1988 bei 774 000 bzw. 1 244 000 Tonnen und 1989 bei 892 700 bzw. 1 436 800 Tonnen. In den genannten vier Jahren machten die gesamten italienischen Papier- und Pappeeinfuhren rund 1/3 des Inlandsverbrauchs dieser Erzeugnisse aus.

(1) ABl. Nr. C 304 vom 4. 12. 1990, S. 3.

Der gesamte innergemeinschaftliche Handel mit Papier und Pappe belief sich 1986 auf 6 663 700 Tonnen, 1987 auf 7 250 700 Tonnen, 1988 auf 8 559 200 Tonnen und 1989 auf 9 388 500 Tonnen. Im gleichen Zeitraum stiegen die Einfuhren aus Drittländern von 12 441 700 Tonnen im Jahre 1986 auf 13 221 600 Tonnen im Jahre 1987, 14 428 300 Tonnen im Jahre 1988 und 15 246 100 Tonnen im Jahre 1989.

Italien führte im Jahre 1986 575 600 Tonnen Papier und Pappe nach den anderen Mitgliedstaaten und 247 400 Tonnen nach Drittländern aus. 1987 erreichten die Ausfuhren nach den anderen Mitgliedstaaten 617 000 Tonnen und nach Drittländern 262 000 Tonnen, 1988 801 900 bzw. 313 400 Tonnen und 1989 862 300 bzw. 293 900 Tonnen.

Mit Zellstoff wird weniger als mit Papier und Pappe gehandelt, da ein Teil der Zellstoffproduktion in integrierten Unternehmen für ihre eigene Papier- und Pappeproduktion stattfindet.

Im Jahre 1986 führte Italien 355 800 Tonnen Zellstoff aus den anderen Mitgliedstaaten und 1 479 100 Tonnen aus Drittländern ein. Für 1987 lagen die genannten Zahlen bei 403 000 bzw. 1 696 000 Tonnen, für 1988 bei 433 600 bzw. 1 812 600 und für 1989 bei 376 600 bzw. 1 735 100 Tonnen. In den genannten vier Jahren machten die gesamten italienischen Zellstoffeinfuhren rund 75 % des Inlandverbrauchs von Zellstoff für die Papierherstellung aus.

Der gesamte innergemeinschaftliche Handel mit Zellstoff lag 1986 bei 1 891 100 Tonnen, 1987 bei 1 963 900 Tonnen, 1988 bei 2 139 900 Tonnen und 1989 bei 2 064 700 Tonnen. Im gleichen Zeitraum stiegen die Einfuhren aus Drittländern von 8 282 900 Tonnen im Jahre 1986 auf 8 670 900 Tonnen im Jahre 1987, 8 793 100 Tonnen im Jahre 1988 und 8 934 900 Tonnen im Jahre 1989.

Italien führte 1986 nur 33 900 Tonnen Zellstoff nach den anderen Mitgliedstaaten und 17 800 Tonnen nach Drittländern aus. 1987 lagen die Mengen bei 27 000 bzw. 15 000 Tonnen, 1988 bei 37 100 bzw. 21 900 Tonnen und 1989 bei 42 500 bzw. 24 500 Tonnen.

Verstärkt die finanzielle Unterstützung des Staates die Stellung bestimmter Unternehmen im Vergleich zu ihren Wettbewerbern in der Gemeinschaft, so muß dies als diese anderen Unternehmen beeinträchtigend angesehen werden.

Die Beihilfe, die die italienische Regierung den inländischen Herstellern und Exporteuren von Zellulose, Papier, Pappe sowie Papiererzeugnissen gewährt, beeinträchtigt deshalb den Handel zwischen Mitgliedstaaten und verfälscht den Wettbewerb gemäß Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages bzw. droht ihn zu verfälschen.

IV

Nach Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages sind grundsätzlich alle Beihilfen, die die in Absatz 1 genannten Kriterien erfüllen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Die in Artikel 92 Absatz 2 genannten Ausnahmen von diesem Grundsatz sind im vorliegenden Fall aufgrund der Art und der Ziele der geplanten Beihilfe nicht anwendbar.

Artikel 92 Absatz 3 nennt die Beihilfen, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Die Vereinbarkeit mit dem Vertrag ist im Gesamtzusammenhang der Gemeinschaft und nicht vor dem Hintergrund eines einzigen Mitgliedstaats zu beurteilen. Um das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten und unter Berücksichtigung des in Artikel 3 Buchstabe f) des Vertrages genannten Grundsatzes müssen die Ausnahmen zu dem in Artikel 92 Absatz 1 genannten Grundsatz, die in Absatz 3 des gleichen Artikels aufgeführt sind, bei der Prüfung einer Beihilferegelung oder einer einzelnen Beihilfevergabe eng ausgelegt werden.

Sie können insbesondere nur dann gewährt werden, wenn die Kommission feststellt, daß die Marktkräfte allein ohne die Beihilfe nicht ausreichen würden, um die potentiellen Empfänger zu einem Verhalten zu veranlassen, das zur Erreichung eines der angestrebten Ziele beiträgt.

Eine Anwendung der Ausnahmeregelungen auf Fälle, die nicht zur Erreichung eines solchen Zieles beitragen oder in denen die Beihilfe hierzu nicht erforderlich ist, würde darauf hinauslaufen, den Unternehmen oder Branchen bestimmter Mitgliedstaaten, deren finanzielle Stellung gestärkt würde, unrechtmäßige Vorteile einzuräumen, und könnte den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb verfälschen, ohne daß dies in irgendeiner Weise gemäß Artikel 92 Absatz 3 durch das gemeinsame Interesse gerechtfertigt wäre.

Bezüglich der in Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) genannten Ausnahmen für Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftsgebiete war die italienische Regierung bei der Vergabe der Beihilfe an die italienische Zellulose-, Papier- und Pappeindustrie und der Beihilfe zugunsten der Ausfuhrunternehmen in diesen Sektoren und im Sektor der Papiererzeugnisse nicht in der Lage, regionale Erwägungen anzuführen, und die Kommission konnte solche ebenfalls nicht erkennen.

Hinsichtlich der Ausnahmen gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) ist zu sagen, daß die Beihilfe zugunsten der italienischen Zellulose-, Papier-, Pappe- und Papiererzeugnisindustrie weder zur Förderung der Durchführung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischem Interesse noch zur Behebung einer beträchtlichen Störung in der italienischen Wirtschaft bestimmt ist. Die italienische Regierung hat auch keine diesbezüglichen Argumente für eine mögliche Anwendung dieser Ausnahmen vorgebracht.

Bezüglich der in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) genannten Ausnahmen für Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige, soweit diese die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, muß zwischen den Ausgaben der ENCC für Aufforstung und kollektive Tätigkeiten für die inländische Zellulose-, Papier- und Pappeindustrie einerseits und der Befreiung von den Abgaben auf Ausfuhren und deren Rückerstattung andererseits unterschieden werden.

Die Kommission vertritt die Auffassung, daß die letztgenannte Beihilfeart die Entwicklung der Zellulose-, Papier-, Pappe- und Papiererzeugnisindustrie nicht fördert und die Handelsbedingungen in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, soweit Ausfuhren nach anderen Mitgliedstaaten betroffen sind. Nach der gängigen Praxis der Kommission werden Beihilfen zugunsten von Ausfuhren nach anderen Mitgliedstaaten naturgemäß von einer der Ausnahmen nach Artikel 92 ausgeschlossen. Die genannte Beihilfe muß deshalb unverzüglich aufgehoben werden.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit dieser Beihilfeart mit dem Gemeinsamen Markt bei der Anwendung auf Ausfuhren nach Drittländern erinnerte die Kommission die italienische Regierung in ihrem Schreiben vom 16. Oktober 1990 daran, daß sie in allen Mitgliedstaaten die Beihilferegelungen zugunsten von Ausfuhren nach Drittländern prüfe. Die Ergebnisse dieser Arbeit werden zum gegebenen Zeitpunkt mit allen Mitgliedstaaten erörtert, um die Vereinbarkeit der genannten Regelungen mit Artikel 92 zu beurteilen.

Beihilfen für Aufforstung und kollektive Tätigkeiten in der Zellulose-, Papier- und Pappeindustrie können dagegen als die Entwicklung dieses Sektors fördernd angesehen werden. In diesem Zusammenhang berücksichtigt die Kommission auch, daß es unwahrscheinlich ist, daß Beihilfen für solche verhältnismäßig weit vom Markt entfernte Tätigkeiten die Handelsbedingungen in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Diese Beihilfe kann deshalb als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, wenn von der Art ihrer Finanzierung abgesehen wird.

V

Nach dem Urteil des Gerichtshofs vom 26. Juni 1970 in der Rechtssache 47/69, Frankreich gegen Kommission [1], stellt die Tatsache, daß eine Beihilfe durch eine Pflichtabgabe finanziert wird, ein wesentliches Beihilfeelement dar. Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit einer solchen Beihilfe muß sowohl die Beihilfe selbst auch ihre Finanzierungsart hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts geprüft werden.

Selbst wenn die Beihilfen für Aufforstung und kollektive Tätigkeiten im Zellulose-, Papier- und Pappesektor deshalb hinsichtlich ihrer Form und ihres Ziels mit dem Vertrag vereinbar sind, hat die Tatsache, daß sie teilweise durch Abgaben auf die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnisse finanziert werden, eine zusätzliche und unnötige Schutzwirkung zur Folge, die über die Wirkung der Beihilfe selbst hinausgeht.

Unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache 47/69 vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Gemeinschaftsunternehmen, je mehr sie ihre Zellulose-, Papier- und Pappeverkäufe durch Absatzförderungsmaßnahmen und Preisunterbietung in Italien steigern, desto mehr Beiträge nach dem Abgabensystem an die ENCC leisten müssen und demzufolge für Beihilfen, die in erster Linie für italienische Konkurrenten bestimmt sind, die nicht die gleichen Anstrengungen unternommen haben.

In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, daß der innergemeinschaftliche Handel mit Papier und Pappe in den letzten zehn Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Nach den vom Europäischen Verband der Zellstoff-, Papier- und Pappeindustrie (CEPAC) veröffentlichten Statistiken machten die innergemeinschaftlichen Einfuhren im Jahre 1980 12,5 % des ausgewiesenen Papier- und Pappeverbrauchs in der Gemeinschaft aus. Dieser Prozentsatz stieg nach und nach im Jahre 1984 auf 15,1 % und im Jahre 1989 auf 19,3 %. In Italien machten die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten 1980 nur 5 % des ausgewiesenen Papier- und Pappeverbrauchs aus; 1984 hatten sie einen Anteil von 9,1 % und 1989 von 13,3 %.

Auch der innergemeinschaftliche Zellstoffhandel hat insbesondere aufgrund des Beitritts Portugals und Spaniens an Bedeutung gewonnen. Die innergemeinschaftlichen Zellstoffeinfuhren machten 1980 nur 3,3 % des ausgewiesenen Verbrauchs in der Gemeinschaft aus. Dieser Prozentsatz stieg 1984 auf 4 % und bis 1989 auf 11,8 %. In Italien hatten die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten im Jahre 1980 einen Anteil von 5,2 % am ausgewiesenen Inlandsverbrauch von Zellstoff. Dieser Prozentsatz stieg bis 1984 auf 7,4 % und bis 1989 auf 14,8 %.

Aufgrund der genannten Erwägungen vertritt die Kommission die Auffassung, daß die zum Teil durch Abgaben auf Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten finanzierten Beihilfen für die Zellulose-, Papier- und Pappeindustrie nicht als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Wie die Kommission in ihrem in Teil II genannten Schreiben vom 14. März 1990 erläuterte, ändert die Verpflichtung der italienischen Regierung von 1974, die Erträge aus den Abgaben auf Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten nicht zugunsten der Forschung im Papiersektor zu verwenden, aus zwei Gründen nichts an dieser Beurteilung. Erstens, weil die Tätigkeiten in der Holzverarbeitung — wie in der Satzung der ENCC beschrieben — miteinander verbunden sind und nicht künstlich getrennt werden können. Zweitens, weil die ENCC leicht Mittel von einer Tätigkeit auf eine andere umverteilen kann und die genannte Verpflichtung somit keine wirkliche Bedeutung hat. Weder in ihrer Antwort auf dieses Schreiben noch in ihren Bemerkungen im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages bestritt die italienische Regierung diese beiden Begründungen.

In ihrem Schreiben vom 15. Juni 1990, auf das in Teil III Bezug genommen wurde, machte die italienische Regierung geltend, daß die Tätigkeiten der ENCC auch für Zellstoff- und Papierhersteller in anderen Mitgliedstaaten von Nutzen seien. Außerdem behauptete sie, daß der Großteil der Abgabe in Wirklichkeit an den Verbraucher weitergegeben würde. Schließlich meinte die italienische Regierung, daß die Beseitigung der Abgabe auf Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung im Vergleich zu dem angestrebten Ziel führen würde.

In ihrer Antwort vom 16. Oktober 1990 wies die Kommission diese Behauptungen zurück. Sie wies insbesondere darauf hin, daß der Gerichtshof bereits in seinem Urteil in der Rechtssache 47/69 das Argument zurückge-

[1] Slg. 1970, S. 487.

wiesen hatte, das auf der Möglichkeit des Zugangs ausländischer Unternehmen zu den betreffenden beihilfebegünstigten Forschungsarbeiten beruhte. Eine solche Zugangsmöglichkeit beinhaltet keineswegs eine tatsächliche Beteiligung, da die geförderten Forschungstätigkeiten auf nationalen Zielen, Spezialisierungen und Bedürfnissen basieren. Die Kommission wies außerdem darauf hin, daß die Ansicht der italienischen Regierung, wonach die Abgabe in Wirklichkeit an den Verbraucher weitergegeben wird, auch von der französischen Regierung in der Rechtssache 47/69 erfolglos vertreten wurde. Schließlich widersprach die Kommission der Auffassung, daß die Auswirkungen ihrer Vorschläge zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung im Vergleich zu dem angestrebten Ziel führen würden. Schwierige Anpassungen bei den ENCC-Transaktionen würden eindeutig durch die Beseitigung der aus der Sicht der Gemeinschaft für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt befundenen Beihilfen weitgehend ausgeglichen.

Dieser Beurteilung stimmten die italienischen Behörden schließlich zu. Die italienische Regierung teilte der Kommission im Rahmen des Verfahrens den dem Parlament vorgelegten Gesetzentwurf zur Umformung der ENCC in die Ente nazionale per la forestazione ed il recupero della carta (ENFOR) mit. In Artikel 15 dieses Gesetzentwurfs ist das Auslaufen der Abgaben, mit denen die Tätigkeiten der ENCC und der ENFOR finanziert werden, zum 1. Januar 1994 vorgesehen. Aufgrund des Schreibens vom 14. April 1991 wurde diese Frist jedoch auf den 31. Dezember 1992 vorverlegt, um die Änderung der bestehenden Regelung auf dem Rechtswege zu ermöglichen. Die Beseitigung der Beihilfen betrifft auch die Beihilfe in Form der Befreiung von der Abgabe auf die Ausfuhr von Zellstoff, Papier und Pappe und deren Rückerstattung.

Im Rahmen der ihr nach Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz zustehenden Befugnis vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Frist bis zum 31. Dezember 1992 zu lang ist und nicht gerechtfertigt werden kann. Außerdem ist sie der Ansicht, daß zwischen den Beihilfen, die aufgrund des Urteils in der obengenannten Rechtssache 47/69 unvereinbar sind, und den Beihilfen zugunsten der Ausfuhr bestimmter Erzeugnisse nach den anderen Mitgliedstaaten unterschieden werden muß. Nach den bisher zugrunde gelegten Kriterien für eine Anwendung der Artikel 92 und 93 Absatz 2 ist die Kommission der Auffassung, daß für die erstgenannten Beihilfen eine Übergangszeit von zwölf Monaten nach dem Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Entscheidung in Betracht gezogen werden kann. Aufgrund ihrer direkten und unmittelbaren Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und die Wettbewerbsbedingungen sind die Ausfuhrbeihilfen dagegen unverzüglich, d. h. innerhalb der den Mitgliedstaaten gewöhnlich eingeräumten Frist von zwei Monaten, um den Entscheidungen im Bereich staatlicher Beihilfen nachzukommen, aufzuheben.

Mit den so festgesetzten Modalitäten wird den italienischen Behörden eine angemessene Frist eingeräumt, um der Entscheidung der Kommission nachzukommen, denn es genügt, daß die italienische Regierung ihre zuständigen Stellen z. B. durch Rundschreiben oder jede sonstige interne Dienstanweisung anweist, die Gewährung der betreffenden Beihilfen von den in dieser Entscheidung festgelegten Fristen an zu unterbrechen.

Diesbezüglich ist daran zu erinnern, daß selbst, wenn die von der Kommission im März 1990 vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen nur Empfehlungswert haben, die italienische Regierung bis heute bereits über eine Frist von elf Monaten zur Änderung ihrer Rechtsvorschriften verfügte, um den genannten Maßnahmen nachzukommen.

Außerdem ist zu betonen, daß die aufgrund von Artikel 93 Absatz 2 erlassenen Entscheidungen der Kommission unmittelbare Wirkung haben [1] und daß für ihre Durchführung deshalb keine Rechtsetzungsmaßnahme der Mitgliedstaaten erforderlich ist. Die genannten Entscheidungen haben Vorrang vor einzelstaatlichen Vorschriften, die gegebenenfalls mit den sich aus den Entscheidungen ergebenden Verpflichtungen kollidieren. Da die Verpflichtung zur Aufhebung der von dieser Entscheidung betroffenen Beihilfen innerhalb der eingeräumten Fristen klar und bedingungslos erging, muß die Entscheidung ihre Wirkung in der italienischen Rechtsordnung voll entfalten [2], ohne daß die betreffende Regelung auf dem Rechtswege geändert werden muß.

Außerdem ist es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht nur Aufgabe der einzelstaatlichen Gerichte, sondern auch der nationalen Verwaltungen, einschließlich der Kommunal- oder Regionalverwaltungen, die Gemeinschaftsvorschriften an Stelle der möglicherweise mit diesen kollidierenden einzelstaatlichen Vorschriften anzuwenden [3]. Sollte es die Italienische Republik für zweckmäßig halten, die betreffende Beihilferegelung (bezüglich der unvereinbaren Beihilfen) auf dem Rechtswege zu ändern, nur um zusätzlichen Anforderungen der Rechtssicherheit zu genügen, so ist an die Regel zu erinnern, nach der ein Mitgliedstaat sich nicht auf Verfahren, Praktiken oder Situationen seiner internen Rechtsordnung berufen kann [4], um den gemeinschaftlichen Verpflichtungen, wie z. B. denjenigen aufgrund einer Entscheidung über staatliche Beihilfen gemäß Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages, zu entgehen [5].

Artikel 93 Absatz 2 Satz 1 des Vertrages sieht vor, daß die Kommission, wenn sie feststellt, daß eine von einem Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 unvereinbar ist, entscheidet, daß der betreffende Staat eine solche Beihilfe binnen einer von der Kommission bestimmten Frist

---

[1] Urteil des Gerichtshofs vom 19. 6. 1973 in der Rechtssache 77/72, Capolongo, bereits zitiert.

[2] Vgl. u.a. Urteile des Gerichtshofs vom 6. 2. 1963 in der Rechtssache 26/62, Van Gend en Loos, Slg. 1963, S. 6, und vom 9. 3. 1978 in der Rechtssache 166/77, Simmenthal, Slg. 1978, S. 629.

[3] Urteil des Gerichtshofs vom 22. 6. 1989 in der Rechtssache 103/88, Costanzo (noch nicht veröffentlicht).

[4] Vgl. u. a. Urteil vom 11. 4. 1978 in der Rechtssache 100/77, Kommission gegen Italien, Slg. 1978, S. 879 ; Urteil vom 2. 2. 1982 in der Rechtssache 71/81, Kommission gegen Belgien, Slg. 1982, S. 175, und Urteil vom 21. 2. 1990 in der Rechtssache C-74/89, Kommission gegen Belgien, Slg. 1990, S. 491, über staatliche Beihilfen.

[5] Die Kommission nahm in ihrer Entscheidung 90/381/EWG vom 21. 2. 1990 über deutsche Beihilfen im Kraftfahrzeugsektor die gleiche Position ein (ABl. Nr. L 188 vom 20. 7. 1990, S. 55).

aufzuheben oder umzugestalten hat. Im vorliegenden Fall vertritt die Kommission die Auffassung, daß die für Ausfuhren nach anderen Mitgliedstaaten gewährte Beihilfe unverzüglich aufgehoben werden muß. Für die mit Abgaben auf Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten finanzierten Beihilfen hält die Kommission eine Frist von einem Jahr für die italienische Regierung zur Änderung ihres Abgabensystems für angemessen und ausreichend —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die von Italien zugunsten der italienischen Zellulose-, Papier-, Pappe- und Papiererzeugnisindustrie gewährten Beihilfen in Form einer Befreiung von den Abgaben auf Ausfuhren nach anderen Mitgliedstaaten bzw. deren Rückerstattung, mit denen die Tätigkeiten der ENCC finanziert werden, sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar. Sie sind so schnell wie möglich aufzuheben, spätestens jedoch vor Ablauf von zwei Monaten nach dem Zeitpunkt der Bekanntgabe dieser Entscheidung.

Artikel 2

Die der italienischen Zellulose-, Papier- und Pappeindustrie durch Finanzierung der Tätigkeiten der ENCC von Italien gewährte Beihilfe ist insofern mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, als diese Tätigkeiten zum Teil mit den Erträgen aus Abgaben auf die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Zellulose, Papier und Pappe finanziert werden. Die Erhebung der Abgaben auf eingeführte Erzeugnisse ist deshalb spätestens bis zum 24. April 1992 aufzuheben.

Artikel 3

Italien teilt der Kommission binnen zwei Monaten vom Zeitpunkt der Bekanntgabe dieser Entscheidung an die Maßnahmen mit, die getroffen wurden, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 24. April 1991

Für die Kommission

Leon BRITTAN

Vizepräsident