

II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 29. Mai 1996

über Maßnahmen Italiens zugunsten des Unternehmens Breda Fucine Meridionali SpA*(Nur der italienische Text ist verbindlich)**(Text von Bedeutung für den EWR)*

(96/614/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen
Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 92 und 93,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirt-
schaftsraum, insbesondere auf die Artikel 61 und 62,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme
gemäß den genannten Artikeln,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Mit Schreiben vom 10. März 1995 teilte die Kommission
der italienischen Regierung ihren Beschluß mit, wegen
staatlicher Beihilfen zugunsten des Unternehmens Breda
Fucine Meridionali (im folgenden „BFM“ genannt) das
Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag einzu-
leiten.

Die Kommission hatte die italienischen Behörden
aufgrund einer förmlichen Beschwerde eines Wettbewer-
bers mit Schreiben vom 17. Oktober 1994 um Auskunft
über öffentliche Zuwendungen ersucht, die BFM in
Anspruch genommen haben soll.

Nach den Erkenntnissen der Kommission stellte sich der
Sachverhalt wie folgt dar:

— BFM wurde seinerzeit von der Finanzierungsgesell-
schaft Finanziaria Ernesto Breda kontrolliert, die zu
der im Juli 1992 abgewickelten staatlichen Holding-
gesellschaft EFIM gehörte.

— Die Gesellschaft Finanziaria Ernesto Breda wurde
ihrerseits aufgrund eines Erlasses des Schatzministe-
riums vom 11. März 1994 zwangsliquidiert. Dem
Erlaß zufolge wies die Gesellschaft Verbindlichkeiten
in Höhe von 803 Mrd. Lit auf, die unwiderrufliche
Zahlungsunfähigkeit bedeuteten.

— Das Unternehmen BFM war auf die Lieferung von
Bahnmaterial — insbesondere Herzstücke aus Stahl
für Kreuzungen — spezialisiert, einen Markt, auf dem
auch das beschwerdeführende Unternehmen tätig war.
Herzstücke für Kreuzungen machten mehr als 40 %
der Gesamtproduktion von BFM aus.

— BFM befand sich in einer miserablen finanziellen
Lage. Nach den vorliegenden Informationen hat die
Kommission Grund zu der Annahme, daß das Unter-
nehmen

— 1992 bei einem Umsatz von 18,5 Mrd. Lit Verluste
in Höhe von 27,6 Mrd. Lit angesammelt hatte;

— 1993 weitere Verluste verzeichnete und einen
Fehlbetrag von insgesamt 36 Mrd. Lit aufwies,
während der Umsatz auf 13,5 Mrd. Lit zurückge-
gangen war;

— 1993 Schulden in Höhe von insgesamt 88,7 Mrd.
Lit hatte bei einem Stammkapital von 17 Mrd. Lit,
das durch die aufgelaufenen Verluste vollständig
aufgezehrt wurde.

— Von 1985 bis 1994 haben Finanziaria Ernesto Breda
und EFIM mehrfach Mittel in Form von Kapitalzu-
führungen, Verlustausgleichszahlungen und Darlehen
bereitgestellt, um den Fortbestand von BFM zu
sichern.

— BFM gelang es, der Auflösung zu entgehen und sich weiter am Markt zu halten, weil es sich auf eine Ad-hoc-Bestimmung nach Artikel 7 Absatz 2 des Gesetzesdekrets Nr. 487 vom 19. Dezember 1992 über die Abwicklung der Staatsholding EFIM berufen konnte, die ausschließlich auf EFIM-Tochtergesellschaften Anwendung findet. Das Gesetzesdekret wurde anschließend in das Gesetz Nr. 33 vom 17. Februar 1993 umgewandelt (im folgenden „Gesetz Nr. 33“ genannt).

Angesichts dieses Sachverhalts hatte die Kommission erhebliche Schwierigkeiten festzustellen, ob die fraglichen Beihilfen zugunsten des Unternehmens — insbesondere die Kapitalzuführungen, die Verlustausgleichszahlungen und die Darlehen von EFIM und Finanziaria Ernesto Breda sowie die Nichtanwendung allgemeiner Bestimmungen des italienischen Zivilgesetzbuches in bezug auf die Auflösung und Abwicklung des Unternehmens — mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Es erschien der Kommission daher notwendig und sachdienlich, in bezug auf die genannten Maßnahmen das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten.

II

Im Rahmen dieses Verfahrens forderte die Kommission die italienische Regierung auf, sich zu der Angelegenheit zu äußern, und unterrichtete die übrigen Mitgliedstaaten und sonstige Beteiligte durch Veröffentlichung einer Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* von der Eröffnung des Verfahrens⁽¹⁾.

Im Zuge des Verfahrens äußerten sich das französische Unternehmen Manoir Industries S.A. (Schreiben vom 21. November 1995) und die Deutsche Bundesregierung (Schreiben vom 6. Dezember 1995) zur Sache. Ihre Kommentare wurden der italienischen Regierung mit Schreiben vom 31. Januar 1996 übermittelt, verbunden mit der Aufforderung, gegebenenfalls innerhalb von 15 Tagen Stellung zu nehmen. Eine diesbezügliche Stellungnahme der italienischen Behörden liegt bislang nicht vor.

Das Unternehmen Manoir, das mit BFM auf dem Produktmarkt der Herzstücke für Kreuzungen konkurriert, gab folgendes zu bedenken:

- BFM konnte sich nur aufgrund der Maßnahmen der öffentlichen Hand und insbesondere dank der im Gesetz Nr. 33 vorgesehenen Ausnahme vom italienischen Konkursrecht weiterhin auf dem Markt halten.
- Ab Juli 1992 hat BFM alle Zahlungen an Zulieferer eingestellt.
- BFM hat Verluste in mehrfacher Höhe seines Grundkapitals und weist ein Eigenmitteldefizit auf.
- BFM wirtschaftet seit Jahren mit Verlust.
- Der Wettbewerb auf dem Gemeinsamen Markt der Herzstücke für Kreuzungen wird deshalb erheblich verfälscht. Dies habe schwerwiegende Folgen für das private Unternehmen Manoir, das notwendigerweise

nur über beschränkte Mittel verfügt und mit BFM konkurrieren muß.

Da die fraglichen Beihilfen nach Ansicht von Manoir nicht für eine der in Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen in Betracht kommen können, hat das Unternehmen die Kommission ersucht, die italienische Regierung unverzüglich zur Rückforderung der Beihilfen aufzufordern.

Die deutsche Bundesregierung hat die Einleitung des Verfahrens durch die Kommission begrüßt und festgestellt, daß angesichts des Ausmaßes der Verschuldung — die im Lauf der Zeit immer noch zugenommen habe — und der finanziellen Lage von BFM kein nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen handelnder privater Kapitalgeber die Mittel investiert hätte, die der italienische Staat dem Unternehmen über seine Holding EFIM und die Finanzierungsgesellschaft Ernesto Breda bereitgestellt hat, so daß die Zuwendungen der öffentlichen Hand als staatliche Beihilfe anzusehen sind.

Mit Schreiben vom 24. Mai 1995 äußerte sich die italienische Regierung zur Einleitung des Verfahrens durch die Kommission wie folgt:

- Bis zur Eröffnung der Abwicklung von EFIM im Juli 1992 habe BFM keine Garantieregelung oder -maßnahme in Anspruch genommen.
- Während der Abwicklung von EFIM habe der Abwickler BFM lediglich einige Vorschüsse für die Auszahlung der Arbeiterlöhne zugestanden; abgesehen davon habe BFM seit 1992 weder von der Muttergesellschaft Finanziaria Ernesto Breda noch von anderer Seite Mittel erhalten. Der von der italienischen Regierung im Zusammenhang mit der Abwicklung der EFIM-Holding bestellte Abwickler habe sich stets nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers gerichtet und sich in jedem Fall als solcher verhalten, nur mit dem Unterschied, daß die Liquidation von EFIM durch das entsprechende Gesetz über die Abwicklung der Staatsholding geregelt wurde.
- Die Verschuldung von BFM habe in den letzten Jahren nicht aufgrund neuer Darlehen zugenommen, die dem Unternehmen gewährt worden sind, sondern einzig und allein wegen der finanziellen Belastung infolge der Tilgung alter Schulden, da sämtliche Kredite zu marktüblichen Zinsen gewährt worden seien.
- Alle Mittel, die BFM von den Muttergesellschaften erhalten hat, seien grundsätzlich für Produktivinvestitionen bestimmt gewesen, die zu der Zeit, als sie vorgenommen wurden, angemessene Rentabilitätsaussichten gehabt hätten.
- Sollten die Zuwendungen dennoch als staatliche Beihilfe eingestuft werden, müßten sie aufgrund 1. der Lage und der Aussichten des Unternehmens, 2. der Veräußerung desselben an Dritte und 3. des Standorts — der Mezzogiorno erfülle alle Voraussetzungen für die Anwendung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag — in jedem Fall in den Genuß einer Ausnahmeregelung nach Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag kommen.

(¹) ABl. Nr. C 293 vom 8. 11. 1995, S. 8.

- Das Unternehmen habe seine Rentabilität wiedererlangt. Abgesehen von den alten Schulden und der dadurch bedingten finanziellen Belastung habe BFM bereits 1995 wieder einen, wenn auch sehr kleinen, Gewinn erzielt. Für 1996 werden dem Unternehmen umfangreiche Gewinne vorausgesagt.
- Eine ablehnende Entscheidung wäre daher ungerecht, da sie die Auflösung von BFM zur Folge hätte, ohne daß den Bemühungen Rechnung getragen würde, die unternommen wurden, um das Unternehmen zu sanieren.
- Artikel 7 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 33, der die Artikel 2446 und 2447 des italienischen Zivilgesetzbuchs auf die Staatsholding EFIM für nicht anwendbar erklärt, räume lediglich von EFIM kontrollierten Unternehmen die Möglichkeit ein, den Betrieb bis zur vollständigen Abwicklung der Holding fortzusetzen.

III

Zunächst ist zu klären, welche gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften im vorliegenden Fall zur Anwendung gelangen. Dies richtet sich nach dem Markt, der durch die fraglichen Maßnahmen unter Umständen beeinträchtigt wird, im vorliegenden Fall also der Markt für Kreuzungs-Herzstücke aus Manganstahl für Bahnen.

Während Schienen unter den EGKS-Vertrag fallen, gelten für Herzstücke für Kreuzungen oder Weichen entsprechend der Unterscheidung, die in Kapitel 73 der Kombinierten Nomenklatur des Gemeinsamen Zolltarifs — Waren aus Eisen oder Stahl — getroffen wird: Weichen, Herzstücke, Zungenverbindungsstangen und anderes Material für Kreuzungen oder Weichen (KN-Code 7302 30 00), die Artikel 92 und 93 EG-Vertrag. Auch die übrigen Produkte, die BFM herstellt, fallen unter den EG-Vertrag.

Nach Artikel 92 EG-Vertrag sind, soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, 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 Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Es ist daher zu prüfen, ob die Maßnahmen der öffentlichen Hand, die BFM zugute gekommen sein sollen, staatliche Beihilfen darstellen und wenn ja, ob sie als solche den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Ist dies der Fall, muß schließlich geklärt werden, ob diese Beihilfen unter die Ausnahmeregelungen nach Artikel 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag fallen und gegebenenfalls als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können, auch wenn sie unrechtmäßig, d. h. ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission gewährt wurden.

IV

Nach Lage der Akten hat das Mitte der sechziger Jahre gegründete Unternehmen BFM zu keinem Zeitpunkt

Gewinne erwirtschaftet. Aus den der Kommission vorliegenden Bilanzen geht hervor, daß das Unternehmen in den letzten zehn Jahren beträchtliche Verluste verzeichnet hat. Die Schulden des Unternehmens, die sich Ende 1994 auf über 85 Mrd. Lit beliefen, betragen mehr als das Fünffache des Stammkapitals von 17 Mrd. Lit. BFM wies allein im Zeitraum 1990 bis 1994 folgende Verluste (Umsatz in Klammern) auf:

- 1990: 18 Mrd. Lit (14,6 Mrd. Lit),
- 1991: 14 Mrd. Lit (18,4 Mrd. Lit),
- 1992: 27,6 Mrd. Lit (19,9 Mrd. Lit),
- 1993: 36,1 Mrd. Lit (14,7 Mrd. Lit),
- 1994: 13,8 Mrd. Lit (20,6 Mrd. Lit).

Zwischen 1985 und 1994 hat das Unternehmen von der Staatsholding EFIM und deren Tochtergesellschaft Finanziaria Ernesto Breda folgende Zuwendungen erhalten:

- a) Kapitalzuführungen in Höhe von 7 Mrd. Lit 1986 und 5 Mrd. Lit 1987;
- b) Verlustausgleichszahlungen in Höhe von 7,1 Mrd. Lit 1985, 11,2 Mrd. Lit 1987, 3,9 Mrd. Lit 1988, 11,6 Mrd. Lit 1990 und 17 Mrd. Lit 1991;
- c) Darlehen der Muttergesellschaft und der Holding in Höhe von bislang 57 Mrd. Lit (Finanziaria Ernesto Breda) bzw. 6 Mrd. Lit (EFIM). Die Staatsholding räumt in ihrem Schreiben vom 20. Februar 1996, in dem sie die Kommission um Genehmigung für die Umwandlung ihrer Forderungen in Gesellschaftskapital ersucht, selbst ein, daß BFM seiner Muttergesellschaft und der Holding insgesamt rund 63 Mrd. Lit schuldet.

Es besteht daher Grund zu der Annahme, daß BFM sich bereits vor dem Inkrafttreten der Ad-hoc-Bestimmungen (siehe Abschnitt V) im Juli 1992 nur deshalb auf dem relevanten Markt halten konnte, weil es auf Mittel der öffentlichen Hand — in Form von Darlehen, Kapitalzuführungen und Verlustausgleichszahlungen der Mutter- und der Holdinggesellschaft — zurückgreifen konnte.

Nach der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 13. November 1993⁽¹⁾ können öffentliche Unternehmen einen Vorteil aus der Tatsache ziehen, daß sie vom Staat kontrolliert werden. Dies äußert sich insbesondere dann, wenn die öffentliche Hand bei der Bereitstellung von Mitteln großzügiger handelt, als ihr als einfacher Eigentümerin eines Unternehmens ansteht. Stellt der Staat Mittel zu günstigeren Bedingungen zur Verfügung, als ein privater Eigentümer sie einem privaten Unternehmen bei entsprechender Finanz- und Wettbewerbslage einräumen würde, oder stellt er Mittel zur Verfügung, die ein privater Kapitalgeber in ein vergleichbares privates Unternehmen in einer ähnlichen finanziellen Lage nicht investieren würde, dann kommt das öffentliche Unternehmen in den Genuß eines Vorteils, den private Eigentümer ihren Unternehmen nicht bieten

(¹) ABl. Nr. C 307 vom 13. 11. 1993, S. 3.

können. Dies hat zur Folge, daß der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt verfälscht wird. Dabei ist es unerheblich, ob die Zuwendungen an das öffentliche Unternehmen direkt vom Staat oder indirekt von einer Beteiligungsgesellschaft bzw. einem anderen öffentlichen Unternehmen kommen.

In diesem Sinne hat auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften seit seinen Urteilen vom 21. März 1991 in den Rechtssachen C-303/88, Italien gegen Kommission⁽¹⁾, und C-305/89, Italien gegen Kommission⁽²⁾, immer wieder bekräftigt, daß die Frage, ob eine Zuwendung der öffentlichen Hand eine staatliche Beihilfe darstellt, an dem Unterschied gemessen werden muß zwischen den Bedingungen, zu denen der Staat dem betreffenden öffentlichen Unternehmen Mittel zur Verfügung stellt, und den Bedingungen, zu denen ein unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen handelnder privater Kapitalgeber einem vergleichbaren privaten Unternehmen Mittel bereitstellen würde. Wie der Gerichtshof ferner in dem Urteil vom 3. Oktober 1991 in der Rechtssache C-261/89, Italien gegen Kommission⁽³⁾, festgestellt hat, „schließt der Umstand, daß eine finanzielle Maßnahme für Produktivinvestitionen bestimmt ist, nicht für sich allein den Beihilfecharakter einer solchen Maßnahme aus, wenn es unter Berücksichtigung der Situation des Unternehmens unwahrscheinlich erscheint, daß ein privater Investor eine solche Finanzmittelzufuhr vorgenommen hätte“.

Im vorliegenden Fall können die fraglichen Maßnahmen — wiederholte Gewährung von Darlehen, Kapitalzuführungen und Verlustausgleichszahlungen — zugunsten eines Unternehmens wie BFM, das zu keinem Zeitpunkt Gewinne erwirtschaftet hat und das unter normalen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen längst hätte abgewickelt werden müssen, weil sein Gesellschaftskapital durch die erlittenen Verluste vollständig aufgezehrt wurde, nicht als Entscheidungen angesehen werden, die ein privater Kapitalgeber, der unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen handelt, üblicherweise getroffen hätte.

Die fraglichen Zuwendungen der öffentlichen Hand stellen insofern staatliche Beihilfen dar, als selbst ein privater Investor von der Größe der Staatsholding EFIM oder der Finanzierungsgesellschaft Ernesto Breda unter ähnlichen Umständen und wie allgemein üblich nicht in diesem Umfang Kapitalzuführungen und Finanzierungshilfen gewährt hätte, ohne zumindest einen angemessenen Umstrukturierungsplan erstellt zu haben, durch den das Unternehmen seine Rentabilität wiedererlangt hätte. Aus den Unterlagen geht jedoch nicht hervor, daß zu irgendeinem Zeitpunkt eine echte Umstrukturierung von BFM ins Auge gefaßt worden ist oder daß die beanstandeten öffentlichen Hilfen eine solche Umstrukturierung bezweckt hätten.

Es ist vielmehr sehr wahrscheinlich, daß der Eigentümer das Unternehmen unter normalen Bedingungen — wäre BFM ein Privatunternehmen gewesen — schon längst für

zahlungsunfähig hätte erklären lassen. Es ist in der Tat sehr schwer nachzuvollziehen, daß ein privater Unternehmer eine Firma ohne ein konkretes Sanierungskonzept auf dem Markt überleben läßt, die ihm keinerlei wirtschaftlichen Vorteil bringt, weil sie mehr Verluste als Umsatz erwirtschaftet.

Und selbst wenn sich der private Investor im Vergleich zu dem öffentlichen Investor nicht unbedingt wie ein gewöhnlicher Geldgeber verhält, der Kapital mit mehr oder weniger kurzfristigen Rentabilitätserwartungen investiert, muß sein Verhalten zumindest dem eines Investors entsprechen, der den Fortbestand eines Unternehmens sichern möchte, das sich vorübergehend in Schwierigkeiten befindet, das aber nach einer Sanierung wieder rentabel werden müßte. Doch auch dies ist bei BFM nicht der Fall. Die Schulden dieses Unternehmens sind so hoch, daß auch auf lange Sicht keinerlei Aussicht auf Rentabilität besteht. Kein unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen handelnder Kapitalgeber könnte es sich erlauben — schon gar nicht im Hinblick auf eine längerfristige Planung und bei einem anstehenden Verkauf —, ein derart defizitäres Unternehmen über so lange Zeit zu finanzieren.

Die Kommission stellt somit fest, daß die vorstehend beschriebenen Maßnahmen der öffentlichen Hand staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 EG-Vertrag darstellen.

V

Nach Artikel 7 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 33 werden Tochtergesellschaften der Staatsholding EFIM — und damit auch BFM — von der Anwendung der Artikel 2446 und 2447 des italienischen Zivilgesetzbuchs ausgenommen. Diese Artikel sehen unter anderem vor, daß das Herabsinken des Stammkapitals unter den gesetzlichen Mindestbetrag von 200 Mio. Lit ein Grund für die Auflösung eines Unternehmens ist. BFM ist es dank dieser vom allgemeinen Recht abweichenden Ad-hoc-Bestimmung des Gesetzes Nr. 33 gelungen, anders als normale Privatunternehmen der Auflösung zu entgehen und sich am Markt zu halten. Denn nach den einschlägigen Artikeln des Zivilgesetzbuches hätte BFM eigentlich Konkurs anmelden und vom Markt verschwinden müssen.

Bei der fraglichen Bestimmung handelt es sich nicht um eine allgemeine Regelung, sondern um eine spezifische Maßnahme, die ausdrücklich zugunsten eines bestimmten Unternehmens getroffen wurde. Sie stellt eine staatliche Beihilfe dar, weil sie BFM die Möglichkeit gegeben hat, sich der Tilgung seiner Schulden gegenüber der öffentlichen Hand und gegenüber öffentlichen Unternehmen, einschließlich seiner Verbindlichkeiten gegenüber öffentlichen Kreditinstituten, zu entziehen. Aufgrund derselben Bestimmung könnte BFM auch weiterhin den Betrieb fortsetzen, ohne die für vertragswidrig erklärten öffentlichen Zuwendungen zurückzahlen zu müssen und ohne abgewickelt zu werden. Damit würde die vorliegende Entscheidung ihrer Wirkung beraubt.

⁽¹⁾ Slg. 1991, S. I-1433.

⁽²⁾ Slg. 1991, S. I-1603.

⁽³⁾ Slg. 1991, S. I-4437, Randnummer 9.

Die seit Juli 1992 geltende Sonderregelung hätte eigentlich Ende 1994 auslaufen sollen. Die italienische Regierung hat die im Rahmen der Sonderregelung zur Abwicklung von EFIM vorgesehene Maßnahme zugunsten einiger Teilunternehmen wie BFM, die noch nicht veräußert oder abgewickelt sind, jedoch verlängert, und zwar nicht nur für das Jahr 1995, sondern auch — per Ministerialerlaß vom 24. Januar 1996 — für das Jahr 1996. Damit schützte und schützt die italienische Regierung das Unternehmen BFM seit Juli 1992 vor einem möglichen Konkurs oder der Abwicklung, indem sie ihre ursprüngliche Planung in bezug auf die Liquidation von EFIM — Einführung einer befristeten Regelung für den Zeitraum, der für die Veräußerung oder die Abwicklung der Tochtergesellschaften unbedingt erforderlich ist — völlig umgeworfen hat.

Eine Verlängerung der Regelung zugunsten von BFM läßt sich angesichts der gravierenden Wettbewerbsverzerrungen auf dem Gemeinsamen Markt nur mit objektiven Gründen rechtfertigen. Die italienischen Behörden haben jedoch zu keinem Zeitpunkt ein zwingendes Argument für die Verlängerung der Sonderregelung vorgebracht, sondern lediglich angegeben, daß sie mehr Zeit benötigen, um einen Käufer zu finden. Eine solche Begründung kann natürlich nicht akzeptiert werden, da die italienischen Behörden sonst die fragliche Regelung endlos und ganz nach ihrem Belieben verlängern können, solange sie keinen Käufer finden.

Der Umstand, daß es den Behörden über einen so langen Zeitraum hinweg nicht gelungen ist, einen Käufer für BFM zu finden, illustriert auch die miserable finanzielle Lage, in der sich das Unternehmen gegenwärtig befindet. Die Finanzen stehen so schlecht, daß ein Verkauf des Unternehmens innerhalb eines angemessenen Zeitraums unmöglich ist.

Damit ist auch die durch den Erlaß vom 24. Januar 1996 erfolgte Verlängerung der Anwendung von Artikel 7 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 33 auf BFM als staatliche Beihilfe anzusehen, weil sie den Wettbewerb auf dem relevanten Markt verfälscht hat, indem sie dem Unternehmen auf künstliche Weise das Überleben am Markt ermöglichte und insofern Vorteile gegenüber Wettbewerbern einräumte.

Durch die Ausnahmebestimmung des Gesetzes Nr. 33, die mit dem Erlaß vom Januar 1996 verlängert wurde, sind dem Unternehmen BFM nach Ansicht der Kommission folgende Vorteile entstanden:

- eine finanzielle Hilfe in Höhe von 2,71 Mrd. Lit, die der Abwickler von EFIM für die Auszahlung der Löhne und Gehälter an überzählige Mitarbeiter bewilligt hat;
- das Einfrieren von Forderungen der Zulieferer in Höhe von 9,941 Mrd. Lit;
- die Aussetzung der Tilgung von Darlehen der Kreditinstitute ISVEIMER und IMI in Höhe von insgesamt 6,609 Mrd. Lit;
- die Aussetzung der seit Juli 1992 fälligen Zinszahlungen an Kreditinstitute in Höhe von 4,478 Mrd. Lit.

Es liegt auf der Hand, daß alle diese von der italienischen Regierung in Abweichung vom allgemeinen Recht getroffenen Sondermaßnahmen einzig und allein das Ziel hatten, BFM seit Juli 1992 künstlich am Markt zu halten, indem sie dem Unternehmen die Möglichkeit boten, den Betrieb fortzusetzen, ohne seinen finanziellen Verpflichtungen gegenüber öffentlichen Unternehmen nachkommen zu müssen.

VI

Nach Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag sind von den Mitgliedstaaten gewährte Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, wenn sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Der räumlich relevante Markt der Herzstücke für Bahnen umfaßt die gesamte Europäische Gemeinschaft. Alle wichtigen Hersteller der EG sind überall in der Gemeinschaft stark vertreten und konkurrieren untereinander um die Aufträge, die die öffentlichen Auftraggeber — im vorliegenden Fall Eisenbahnunternehmen — in den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen von Ausschreibungen vergeben. Dies bedeutet, daß sie einen Großteil ihrer Produktion nach anderen Mitgliedstaaten ausführen.

Der Wettbewerb auf diesem Markt wird jedoch nach den Erkenntnissen der Kommission durch gewaltige Überkapazitäten verschärft⁽¹⁾.

Die italienischen Behörden haben besonders hervorgehoben, daß Ausfuhren für BFM nur marginale Bedeutung haben. Dazu hat der Gerichtshof in dem erwähnten Urteil in der Rechtssache C-305/89 folgendes festgestellt: „Sofern jedoch ein Unternehmen in einem Sektor tätig ist, der durch überschüssige Produktionskapazitäten gekennzeichnet ist und in dem ein tatsächlicher Wettbewerb zwischen Herstellern aus verschiedenen Mitgliedstaaten stattfindet, ist jede Beihilfe, die diesem Unternehmen von der öffentlichen Hand gewährt wird, geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen, da das Aufrechterhalten dieses Unternehmens auf dem Markt die Mitbewerber daran hindert, ihren Marktanteil zu vergrößern, und ihre Möglichkeiten, ihre Ausfuhren zu erhöhen, verringert⁽²⁾.“

VII

Nachdem feststeht, daß die Maßnahmen der öffentlichen Hand zugunsten von BFM staatliche Beihilfen darstellen, die den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen können, ist weiterhin zu prüfen, ob die Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können, auch wenn sie unrechtmäßig gewährt worden sind, weil sie der Kommission nicht gemeldet wurden.

⁽¹⁾ Der Markt für Monoblock-Herzstücke für Kreuzungen im europäischen Netz wird weiterhin durch einen Kapazitätsüberhang geprägt. 1996 beträgt die Gesamtkapazität in der Gemeinschaft (Manoir, BFM, Jadot, Jez Amurrio) schätzungsweise 8 400 Stück, während der Bedarf bei höchstens 5 615 Einheiten liegen dürfte.

⁽²⁾ Randnummer 26.

In Artikel 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag sind bestimmte Arten von Beihilfen aufgeführt, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Nach Artikel 92 Absatz 2 gilt dies etwa für Beihilfen sozialer Art zugunsten einzelner Verbraucher sowie für Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind.

Diese Ausnahmebestimmung kann im vorliegenden Fall jedoch nicht zur Anwendung gelangen, da die fraglichen Beihilfen weder als soziale Maßnahmen für einzelne Verbraucher noch — nach Lage der Akten — zur Beseitigung von durch Naturkatastrophen verursachten Schäden bestimmt sind.

Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag enthält unter anderem zwei Bestimmungen, die gegebenenfalls auf die fraglichen Beihilfen anwendbar sind und auf die sich die italienische Regierung beruft: Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht (Buchstabe a), und Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige, oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (Buchstabe c)).

In bezug auf die erste Bestimmung (Buchstabe a) ist festzustellen, daß die fraglichen Beihilfemaßnahmen nicht im Rahmen einer regionalen Beihilferegulierung gewährt wurden. Aus den Unterlagen geht auch nicht hervor, daß sie zur Schaffung von Arbeitsplätzen in einem Fördergebiet beitragen sollen. Die Prüfung im vorliegenden Fall hat vielmehr ergeben, daß es sich bei den Beihilfen um punktuelle Maßnahmen handelt, mit denen das wirtschaftliche Überleben von BFM um jeden Preis gesichert werden soll.

Im Hinblick auf die zweite Bestimmung (Buchstabe c)) hat die italienische Regierung argumentiert, die fraglichen Maßnahmen hätten geholfen, das Unternehmen so zu sanieren, daß es von nun wieder rentabel wirtschaften könne. Hierzu ist anzumerken, daß die italienischen Behörden der Kommission für die Behauptung, die beanstandeten Beihilfen seien aufgrund eines Plans zur Umstrukturierung des Unternehmens gewährt worden, keinerlei Beweise vorgelegt haben. Doch selbst unter der Annahme, die öffentlichen Anteilseigner hätten tatsächlich eine Umstrukturierung als Alternative ins Auge gefaßt, belegen die Fakten etwas anderes, nämlich daß jeglicher Plan zur Umstrukturierung von BFM ein falscher und unbegründeter Schritt gewesen wäre. Nach den vorliegenden Unterlagen war zu keinem Zeitpunkt die Rede von einer Umstrukturierung des Unternehmens und wurde auch niemals eine mögliche Umstrukturierung als Begründung für die beanstandeten Zuwendungen der öffentlichen Hand angeführt; diese waren vielmehr punktuelle Hilfen, die einzig und allein gewährt wurden, um den Fortbestand von BFM ohne jegliche wirtschaftliche Logik und ohne irgendein Sanierungskonzept zu sichern.

Entgegen der Behauptung der italienischen Behörden, das Unternehmen wirtschaftete gegenwärtig mit Gewinn, hat BFM sogar 1995 bei einem Umsatz von 28,1 Mrd. Lit

Verluste in Höhe von 15 Mrd. Lit verzeichnet; die Verluste der vorausgegangenen Jahre belaufen sich auf 27,6 Mrd. Lit 1992, 36,1 Mrd. Lit 1993 und 13,8 Mrd. Lit 1994. Die entsprechenden Betriebsergebnisse ohne die finanziellen Erträge und Aufwendungen lagen 1995 bei -1,994 Mrd. Lit, 1992 bei -4,217 Mrd. Lit, 1993 bei -5,103 Mrd. Lit und 1994 bei +87 Mio. Lit. Die Kommission hat daher Grund zu der Annahme, daß die Behauptung, BFM habe seine Rentabilität wiedererlangt, jeder Grundlage entbehrt.

Schließlich ist nur schwer nachzuvollziehen, wie die italienische Regierung die angebliche Rentabilität des Unternehmens auf rein operativer Ebene als Argument für die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt heranziehen kann, ohne die finanziellen Lasten zu berücksichtigen, die das Unternehmen unter normalen Umständen zu tragen hätte.

Ebensowenig vereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht ist der Umstand, daß ein Unternehmen, das eigentlich vom Markt hätte verschwinden müssen, wenn es nicht in dem Genuß der fraglichen Subventionen und Ausnahmebestimmungen vom allgemeinen Recht gekommen wäre, unter dem Vorwand der Wiedererlangung der Rentabilität bei den Betriebsergebnissen gefördert wird, während es nur dank der vertragswidrigen Beihilfen am Markt überleben kann. Eine solche Argumentation würde im übrigen jenen Mitgliedstaaten einen unzulässigen Vorteil einräumen, die die Aufhebung von Beihilfemaßnahmen soweit wie möglich hinauszögern.

Nach Ansicht der Kommission ist daher auf den vorliegenden Fall keine der in Artikel 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag genannten Ausnahmebestimmungen anwendbar.

Der Einwand der italienischen Behörden, die Entscheidung der Kommission, unrechtmäßig gewährte Beihilfen zu untersagen und zurückzufordern, hätte die Auflösung von BFM zur Folge, ist im Gesamtkontext des Falles zu sehen. BFM fällt unter den Plan zur Abwicklung der Holding EFIM, der der Kommission vorgelegt wurde. Dieser Plan sieht vor, daß alle Unternehmen, für die nach Ablauf einer bestimmten Frist kein Käufer gefunden wurde, abgewickelt werden. Diese Sonderregelung wurde von der italienischen Regierung zweimal — zuletzt mit dem Ministerialerlaß vom 24. Januar 1996 — ohne Genehmigung der Kommission verlängert.

Da kein Kaufinteressent für BFM gefunden werden konnte, hätte BFM bereits Ende 1994 abgewickelt werden müssen, d. h. zu dem im Gesetz über die Abwicklung von EFIM ursprünglich vorgesehenen Termin. Die Liquidation vom BFM wäre daher lediglich die logische und rechtliche Konsequenz aus dem italienischen Gesetz über die Abwicklung der Staatsholding EFIM und nicht die Folge einer übertrieben strengen Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften.

VIII

BFM ist demnach in den Genuß folgender Maßnahmen der öffentlichen Hand gekommen:

- a) Kapitalzuführungen in Höhe von 12 Mrd. Lit (7 Mrd. Lit 1986, 5 Mrd. Lit 1987);

- b) Ausgleich von Verlusten in Höhe von 50,8 Mrd. Lit (7,1 Mrd. Lit 1985, 11,2 Mrd. Lit 1987, 3,9 Mrd. Lit 1988, 11,6 Mrd. Lit 1990 und 17 Mrd. Lit 1991);
- c) Darlehen der Finanzierungsgesellschaft Ernesto Breda und der Holding EFIM in Höhe von 63 Mrd. Lit;
- d) eine Ausnahmebestimmung des Artikels 7 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 33, verlängert durch den Ministerialerlaß vom 24. Januar 1996, aufgrund dessen BFM sich der Tilgung seiner Schulden gegenüber der öffentlichen Hand und gegenüber öffentlichen Unternehmen, einschließlich seiner Verbindlichkeiten gegenüber öffentlichen Kreditinstituten, entziehen und den Betrieb fortsetzen konnte, ohne die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren öffentlichen Zuwendungen zurückzahlen zu müssen und ohne abgewickelt zu werden;
- e) Bestimmungen des Gesetzes Nr. 33, aufgrund deren BFM die Tilgung der Darlehen der öffentlichen Kreditinstitute ISVEIMER und IMI in Höhe von 6,609 Mrd. Lit aussetzen konnte.

Alle diese Maßnahmen sind staatliche Beihilfen, die unrechtmäßig gewährt worden sind, weil sie der Kommission nicht gemeldet wurden und insofern mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, als sie unter keine der in Artikel 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag aufgeführten Ausnahmebestimmungen fallen.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere im Urteil vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 94/87, Kommission gegen Deutschland⁽¹⁾, sind die nationalen Rechtsvorschriften so anzuwenden, daß die nach dem Gemeinschaftsrecht verlangte Rückforderung nicht praktisch unmöglich gemacht wird —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatlichen Beihilfemaßnahmen, die das Unternehmen BFM in Anspruch genommen hat, nämlich:

- a) Kapitalzuführungen in Höhe von 12 Mrd. Lit, d. h. 7 Mrd. Lit 1986, 5 Mrd. Lit 1987;
- b) Ausgleich von Verlusten in Höhe von 50,8 Mrd. Lit, insbesondere 7,1 Mrd. Lit 1985, 11,2 Mrd. Lit 1987, 3,9 Mrd. Lit 1988, 11,6 Mrd. Lit 1990 und 17 Mrd. Lit 1991;
- c) Darlehen der Finanzierungsgesellschaft Ernesto Breda und der Holding EFIM an BFM, wodurch diese sich in Höhe von 63 Mrd. Lit gegenüber ihren Muttergesellschaften verschuldet hat;
- d) Artikel 7 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 33/1993, verlängert durch den Ministerialerlaß vom 24. Januar 1996, aufgrund dessen BFM sich der Tilgung seiner Schulden gegenüber der öffentlichen Hand und gegenüber öffentlichen Unternehmen, einschließlich

seiner Verbindlichkeiten gegenüber öffentlichen Kreditinstituten, entziehen und den Betrieb fortsetzen konnte, ohne die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren öffentlichen Zuwendungen zurückzahlen zu müssen und ohne abgewickelt zu werden;

- e) Bestimmungen des Gesetzes Nr. 33/1993, aufgrund deren BFM die Tilgung der Darlehen der öffentlichen Kreditinstitute ISVEIMER und IMI in Höhe von 6,609 Mrd. Lit aussetzen konnte,

sind zu Unrecht gewährt worden, weil sie der Kommission nicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag vor der Gewährung gemeldet wurden.

Die Maßnahmen sind nach Artikel 92 EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Artikel 2

Italien fordert die an BFM ausgezahlten Beihilfen gemäß den Verfahren und Bestimmungen des italienischen Rechts betreffend die Rückzahlung von Verbindlichkeiten an den Staat zurück.

Als Ausgleich für die Auswirkungen der genannten Beihilfen erfolgt die Rückzahlung einschließlich Zinsen ab dem Zeitpunkt der Gewährung bis zur vollständigen Rückzahlung und in Höhe des Zinssatzes, den die Kommission bei der Bemessung des Nettosubventionsäquivalents von Regionalbeihilfen in dem betreffenden Zeitraum zugrunde gelegt hat.

Artikel 3

Italien setzt die Anwendung der Bestimmungen über die Verlängerung der vom allgemeinen Recht abweichenden Regelung betreffend die Verbindlichkeiten gegenüber der öffentlichen Hand und gegenüber öffentlichen Unternehmen auf BFM unverzüglich aus und hebt sie auf. Zugleich setzt Italien die Anwendung der Bestimmungen über die Aussetzung der Tilgung der von öffentlichen Kreditinstituten gewährten Darlehen auf BFM unverzüglich aus und hebt sie auf.

Artikel 4

Italien teilt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung mit, welche Maßnahmen getroffen wurden, um der Entscheidung nachzukommen.

Artikel 5

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 29. Mai 1996

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission

⁽¹⁾ Slg. 1989, S. 175.