

URTEIL DES GERICHTSHOFES

5. Oktober 1994 \*

In der Rechtssache C-400/92

**Bundesrepublik Deutschland**, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten, und durch Rechtsanwalt Dieter Sellner, Bonn,

Klägerin,

gegen

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch Bernd Langeheine, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 92/569/EWG der Kommission vom 31. Juli 1992 über eine Beihilfe Deutschlands für den Auftrag der chinesischen Reederei Cosco (China Ocean Shipping Company) zum Bau von vier Containerschiffen (ABl. L 367, S. 29), hilfsweise, Nichtigerklärung der Artikel 2 und 3 dieser Entscheidung,

erläßt

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida und M. Diez de Velasco, der Richter C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (Berichterstatter) und J. L. Murray,

Generalanwalt: M. Darmon  
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 3. Mai 1994, in der die Kommission durch Jürgen Grunwald, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten vertreten war,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Juni 1994,

folgendes

Urteil

- 1 Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Klageschrift, die am 26. November 1992 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Entscheidung 92/569/EWG der Kommission vom 31. Juli 1992 über eine Beihilfe Deutschlands

für den Auftrag der chinesischen Reederei Cosco (China Ocean Shipping Company) zum Bau von vier Containerschiffen (ABl. L 367, S. 29, im folgenden: Entscheidung), hilfsweise auf Nichtigerklärung der Artikel 2 und 3 dieser Entscheidung.

- 2 Die angefochtene Entscheidung ist auf Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1 und auf Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie 90/684/EWG des Rates vom 21. Dezember 1990 über die Beihilfen für den Schiffbau (ABl. L 380, S. 27, im folgenden: Richtlinie) gestützt.
  
- 3 Nach Artikel 4 Absatz 7 Unterabsatz 1 der Richtlinie unterliegen Beihilfen für den Schiffbau oder den Schiffsumbau, die einem Entwicklungsland als Entwicklungshilfe gewährt werden, nicht der Beihilfemaximale, die in Artikel 4 Absätze 2 und 3 geregelt ist. Sie dürfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten, sofern sie den Bedingungen entsprechen, die zu diesem Zweck von der Arbeitsgruppe 6 der OECD in ihrer Vereinbarung über die Auslegung der Artikel 6 bis 8 der in Artikel 4 Absatz 6 genannten OECD-Vereinbarung vom 3. August 1981 über Exportkredite für Schiffe oder in einem späteren Zusatz oder einer Berichtigung zu dieser Vereinbarung festgelegt worden sind (im folgenden: OECD-Kriterien). Gemäß Artikel 4 Absatz 7 Unterabsatz 2 müssen die einzelnen Beihilfeprojekte der Kommission zuvor mitgeteilt werden. Die Kommission prüft, welches besondere Entwicklungsziel mit der geplanten Beihilfe verfolgt wird und ob sie in den Anwendungsbereich der in Unterabsatz 1 genannten Vereinbarung fällt.
  
- 4 Die deutsche Regierung teilte der Kommission mit Schreiben vom 21. Oktober 1991 mit, daß sie beabsichtige, der Volksrepublik China eine Beihilfe für die Finanzierung von drei Containerschiffen in Form eines Entwicklungshilfekredits zu gewähren. Diese Schiffe seien von der Cosco, einer staatlichen Gesellschaft mit Sitz in Peking, bestellt worden und würden von dieser betrieben werden. Der Gesamt-

preis der Containerschiffe belaufe sich auf 604,14 Mio. DM. Dieser Preis solle durch einen Entwicklungshilfekredit von 203,22 Mio. DM subventioniert werden. Die Schiffe sollten in Deutschland in den Werften Bremer Vulkan, Bremen, und Mathias-Thesen-Werft, Wismar, gebaut werden.

- 5 Mit Schreiben vom 22. November 1991, das den übrigen Mitgliedstaaten und den anderen Beteiligten durch eine Mitteilung der Kommission bekanntgegeben wurde (ABl. 1992, C 22, S. 4), leitete die Kommission ein Verfahren gemäß Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag ein, um zu prüfen, ob der Entwicklungshilfecharakter des Vorhabens des Baus dieser drei Containerschiffe sowie eines in dieses Vorhaben einzubeziehenden Containerschiffs von 2 700 TEU tatsächlich gegeben war, und um die allgemeine Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Gemeinsamen Markt zu untersuchen.
  
- 6 Am 31. Juli 1992 erließ die Kommission die angefochtene Entscheidung. In Artikel 1 gelangt sie zu dem Ergebnis, daß „für den Auftrag der Reederei Cosco zum Bau eines 2 700-TEU-Containerschiffs bei der Howaldtswerke-Deutsche Werft AG in Kiel keine als Entwicklungshilfe einzustufenden Beihilfen gewährt werden und daß die entsprechenden Ausfuhrkreditkonditionen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind“. Nach Artikel 2 dieser Entscheidung können „die vorgesehenen Beihilfen für den Auftrag der staatlichen chinesischen Reederei Cosco zum Bau von drei weiteren Containerschiffen durch die Bremer Vulkan-Werft in Bremen und die Mathias-Thesen-Werft in Wismar ... nicht als echte Entwicklungshilfe im Sinne von Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie 90/684/EWG eingestuft werden und sind daher mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar“. Schließlich teilt nach Artikel 3 „die deutsche Regierung ... der Kommission binnen zwei Monaten, vom Tag der Bekanntgabe dieser Entscheidung an gerechnet, die zu ihrer Befolgung getroffenen Maßnahmen mit“.
  
- 7 Die Bundesrepublik Deutschland stützt ihre Klage auf vier Gründe. Mit dem ersten rügt sie einen Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d EWG-Vertrag

in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie. Mit dem zweiten wird ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz und den Grundsatz des Vertrauensschutzes gerügt. Der dritte Klagegrund betrifft einen Ermessensfehler, und der vierte eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

- 8 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission nicht bestreitet, daß die OECD-Kriterien im vorliegenden Fall eingehalten wurden.

### Artikel 1 der Entscheidung

- 9 Aus den in den Nummern 18 bis 20 der Schlußanträge des Generalanwalts aufgeführten Gründen ist festzustellen, daß Artikel 1 der Entscheidung den klagenden Mitgliedstaat nicht beschwert. Die Klage ist daher unzulässig, soweit sie diese Bestimmung betrifft.

### Artikel 2 und 3 der Entscheidung

*Zum Vorwurf des Verstoßes gegen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d EWG-Vertrag und Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie*

- 10 Artikel 2 der Entscheidung stellt fest, daß die vorgesehenen Beihilfen für den Auftrag der staatlichen chinesischen Reederei Cosco zum Bau von drei Container-

schiffen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar seien, da sie nicht als echte Entwicklungshilfe im Sinne von Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie angesehen werden könnten.

- 11 Die Kommission, die sich für verpflichtet hielt, zu prüfen, ob mit der fraglichen Beihilfe tatsächlich ein Entwicklungszweck verfolgt werde, war nämlich zu der Ansicht gelangt, daß die Cosco kein Unternehmen sei, das Entwicklungshilfe benötige, um einen Beitrag zur Entwicklung Chinas leisten zu können. Nach den der Kommission vorliegenden Informationen sei dieses Unternehmen finanziell in der Lage, neue Schiffe zu marktüblichen Bedingungen zu erwerben; im übrigen seien seine Geschäfte nicht unmittelbar an den chinesischen Außenhandel geknüpft, da es im internationalen Schiffsverkehr Zeitcharter- und Spotcharteraufträge ausführe.
- 12 Mit ihrem ersten Klagegrund macht die deutsche Regierung geltend, daß auf die vorgesehene Beihilfe nur die Vorschriften der Richtlinie anwendbar seien, da diese den allgemeinen Vorschriften des Artikels 92 Absatz 3 Buchstaben a, b und c EWG-Vertrag vorgehe. Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie, der konkret die Kriterien festsetze, die erfüllt sein müßten, damit eine Beihilfe im Einzelfall als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden könne, enthalte nicht das Kriterium der Notwendigkeit der Beihilfe, das die Kommission in ihrer Begründung verwendet habe, sondern sehe nur ein einheitliches Prüfungsverfahren vor, in dem festzustellen sei, ob die geplante Beihilfe den Kriterien der OECD entspreche.
- 13 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 18. Mai 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-356/90 und C-180/91 (Belgien/Kommission, Slg. 1993, I-2323, Randnrn. 25 und 26) festgestellt hat, ergibt sich aus dem Aufbau und dem System

des Artikels 92, daß sein Absatz 3 die Möglichkeit eröffnet, in bestimmten Fällen für Beihilfen, die sonst mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar wären, vom Beihilfeverbot abzuweichen. Außerdem erlaubt es Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d dem Rat, auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit, den Kreis der Beihilfen, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können, über die unter den Buchstaben a, b und c angeführten Gruppen hinaus zu erweitern.

14 Mit dem Erlaß der Richtlinie 90/684, der siebten Richtlinie über Beihilfen für den Schiffbau, hat der Rat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

15 Wie der Gerichtshof bereits in dem genannten Urteil Belgien/Kommission zur sechsten Richtlinie — Richtlinie 87/167/EWG des Rates vom 26. Januar 1987 über Beihilfen für den Schiffbau (ABl. L 69, S. 55) — ausgeführt hat, hat der Rat — entsprechend der ratio des Artikels 92 Absatz 3 und ausgehend von der Feststellung der Unvereinbarkeit der Beihilfen für den Schiffbau — angesichts einer Reihe wirtschaftlicher und sozialer Erfordernisse von der im Vertrag vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, diese Beihilfen dennoch als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen, sofern die dafür in der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind (Randnr. 30).

16 Für Produktionsbeihilfen zugunsten des Schiffbaus und des Schiffsumbaus gilt als Kriterium, daß die Beihilfehöchstgrenze im Sinne von Artikel 4 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie nicht überschritten wird.

- 17 Hingegen gilt dieses Kriterium gemäß Artikel 4 Absatz 7 für Beihilfen für den Schiffbau oder den Schiffsumbau, die einem Entwicklungsland als Entwicklungshilfe gewährt werden, nicht, sofern sie bestimmten anderen Bedingungen entsprechen.
- 18 Nach Ansicht der deutschen Regierung besteht demnach nur die Bedingung, daß die Beihilfe den OECD-Kriterien entspreche.
- 19 Dieser Standpunkt kann nicht geteilt werden.
- 20 Zum einen verleiht Artikel 4 Absatz 7 der Kommission ein Ermessen, indem er vorsieht, daß die in Rede stehenden Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten „dürfen“, sofern sie den Bedingungen der genannten OECD-Vereinbarung entsprechen. Zum anderen hat die Kommission nach Artikel 4 Absatz 7 Unterabsatz 2 nicht nur zu prüfen, ob die Beihilfe mit den OECD-Kriterien vereinbar ist, sondern auch, welches besondere Entwicklungsziel mit ihr verfolgt wird.
- 21 Gerade die Prüfung dieses besonderen Ziels versetzt die Kommission in die Lage, darüber zu wachen, daß mit einer auf Artikel 4 Absatz 7 gestützten Beihilfe, mit der der Preis von Schiffen für bestimmte Entwicklungsländer gesenkt werden soll, unter Berücksichtigung der konkreten Bedingungen ihrer Verwendung ein echter Entwicklungszweck verfolgt wird und daß diese nicht, obwohl sie den OECD-Kriterien entspricht, eine Beihilfe zugunsten einer Schiffswerft eines Mitgliedstaats

darstellt, die der in den vorangehenden Absätzen vorgesehenen Höchstgrenze für Beihilfen für den Schiffbau oder Schiffsumbau unterliegt. Wenn der Kommission dieses Ermessen abgesprochen würde, könnten die Mitgliedstaaten daher zur Verbesserung der finanziellen Lage ihrer Werften Zahlungen leisten, die die in Rede stehende Höchstgrenze übersteigen, auch wenn die Beihilfe nicht erforderlich ist, um das in Artikel 4 Absatz 7 vorgesehene Entwicklungsziel zu erreichen.

- 22 Deshalb ist festzustellen, daß die Kommission dadurch, daß sie aus den in Randnummer 11 angegebenen Gründen die Ansicht vertreten hat, daß die Firma Cosco kein Unternehmen sei, das Entwicklungshilfe benötige, um einen Beitrag zur Entwicklung Chinas leisten zu können, weder gegen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d EWG-Vertrag noch gegen Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie verstoßen hat und daß daher die in Rede stehende Beihilfe nicht als wirkliche Entwicklungshilfe im Sinne von Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie gelten durfte.
- 23 Folglich ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

#### *Zum Vorwurf eines Ermessensfehlers*

- 24 Mit ihrem dritten Klagegrund macht die deutsche Regierung geltend, die Entscheidung der Kommission sei ermessensfehlerhaft, da in ihr einerseits die Meinung geäußert werde, es entstünde durch die Gewährung der vorgesehenen Beihilfe die Gefahr einer ernsthaften Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten sowohl im Schiffbau als auch im Schiffsfrachtsektor, und andererseits festgestellt werde, die Kommission könne nicht nachweisen, daß sich die Preisgestaltung wie eine Beihilfe für die Schiffswerften auswirke.

- 25 Hierzu ist festzustellen, daß selbst dann, wenn die angefochtene Entscheidung in diesem Punkt ermessensfehlerhaft ist, der bloße Umstand, daß die gewährte Beihilfe nicht als wirkliche Entwicklungshilfe im Sinne von Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie gelten durfte, genügt, um sie für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar zu erklären.
- 26 Daher braucht über den dritten Klagegrund nicht entschieden zu werden.

*Zum Vorwurf eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz und den Grundsatz des Vertrauensschutzes*

- 27 Mit dem zweiten und dem vierten Klagegrund macht die deutsche Regierung geltend, daß die Kommission durch die Aufstellung eines neuen Kriteriums für die Vereinbarkeit der Entwicklungshilfe mit dem Gemeinschaftsrecht — des Kriteriums der Erforderlichkeit — gegen den Gleichheitssatz und den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen habe. Diese Neuerung sei besonders nachteilig für die Werften, die sich um den Auftrag der Cosco bemüht hätten und die bereits erhebliche Aufwendungen im Vertrauen darauf gemacht hätten, daß die Kommission eine Entscheidung erlassen würde, mit der sie lediglich die den Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 3. Januar 1989 betreffend die Auslegung und Anwendung von Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie mitgeteilten OECD-Kriterien anwenden würde. Zudem habe die Kommission den Anspruch der deutschen Regierung auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie ihr keine Gelegenheit gegeben habe, zur Einführung dieses neuen Kriteriums gehört zu werden.
- 28 Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes ist festzustellen, daß entgegen dem Vorbringen der deutschen Regierung aus dem Schreiben vom 3. Januar 1989 nicht hervorgeht, daß die Kommission nur beabsichtigte, die in diesem Schreiben aufgeführten OECD-Kriterien anzuwenden. In diesem Schreiben hat sie die in Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie getroffene Unterscheidung zwischen der Prüfung, wel-

ches besondere Entwicklungsziel mit der geplanten Beihilfe verfolgt werde, und der Frage, ob diese Beihilfe in den Anwendungsbereich der OECD-Vereinbarung über Exportkredite für Schiffe falle, beibehalten. Nur im Zusammenhang mit dem letzteren Punkt hat sie die OECD-Kriterien aufgeführt, denen eine solche Beihilfe genügen muß.

- 29 Die Absicht der Kommission, sich nicht auf die bloße Anwendung der OECD-Kriterien zu beschränken, wird durch ein ihrer Gegenerwiderung als Anlage beigefügtes Schreiben bestätigt, das sie am 29. Juli 1991 im Zusammenhang mit einem anderen Beihilfevorhaben an die deutsche Regierung gerichtet hatte. Aus diesem Schreiben geht nämlich hervor, daß die Kommission, indem sie die Kriterien für eine echte Entwicklungshilfe von den von der OECD festgelegten Kriterien deutlich unterschieden und festgestellt hat, „daß die Beihilfe ... für den Erwerb des Schleppbootes einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Hafens von Sousse und seiner Region darstellt“, geprüft hat, ob die in Rede stehende Beihilfe erforderlich war, um das ins Auge gefaßte besondere Entwicklungsziel zu erreichen.
- 30 Zum Anspruch auf rechtliches Gehör ist sodann festzustellen, daß die Kommission in ihrem Schreiben vom 22. November 1991, mit dem der deutschen Regierung gemäß Artikel 93 Absatz 2 gerade Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden sollte, erklärt hat, sie stelle sich insbesondere die Frage, ob es sich bei der beabsichtigten Beihilfe für den Cosco-Auftrag um „Betriebsbeihilfen an die beteiligten Schiffswerften oder um Entwicklungshilfe an China handelt“, und daher entschieden hat, das Verfahren nach diesem Artikel zu eröffnen, um prüfen zu können, ob der Entwicklungshilfecharakter dieses Vorhabens tatsächlich gegeben war.
- 31 Unter diesen Umständen ist festzustellen, daß die Kommission prüfen durfte, ob die in Rede stehende Beihilfe erforderlich war, um das in Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie vorgesehene Entwicklungsziel zu erreichen; sie hat dabei weder den

Grundsatz des Vertrauensschutzes noch den Anspruch der deutschen Regierung auf rechtliches Gehör verletzt.

- 32 Zur Berufung auf den Gleichheitssatz genügt die auch vom Generalanwalt in Nummer 102 seiner Schlußanträge getroffene Feststellung, daß die deutsche Regierung auf keine Handlung der Kommission in diesem Bereich verweist, um diese Rüge zu begründen.
- 33 Somit sind der zweite und der vierte Klagegrund ebenfalls zurückzuweisen.
- 34 Nach alledem ist die Klage abzuweisen, soweit sie sich gegen die Artikel 2 und 3 der Entscheidung richtet.

### **Kosten**

- 35 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

**1) Die Klage wird abgewiesen.**

**2) Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.**

Due

Moitinho de Almeida

Diez de Velasco

Kakouris

Schockweiler

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Oktober 1994.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

O. Due