

ARREST VAN HET HOF  
5 oktober 1994 \*

In zaak C-400/92,

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde, en D. Sellner, advocaat te Bonn,

verzoekster,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door B. Langeheine, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 92/569/EEG van de Commissie van 31 juli 1992 betreffende steun van Duitsland voor de order van de Chinese rederij COSCO (China Ocean Shipping Company) tot de bouw van vier containerschepen (PB 1992, L 367, blz. 29), en subsidiair tot nietigverklaring van de artikelen 2 en 3 daarvan,

wijst

\* Procestaal: Duits.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, J. C. Moitinho de Almeida en M. Diez-de Velasco, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon  
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 3 mei 1994, waarop de Commissie was vertegenwoordigd door J. Grunwald, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 juni 1994,

het navolgende

**Arrest**

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 26 november 1992, heeft de Bondsrepubliek Duitsland het Hof krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van beschikking 92/569/EEG van de Com-

missie van 31 juli 1992 betreffende steun van Duitsland voor de order van de Chinese rederij COSCO (China Ocean Shipping Company) tot de bouw van vier containerschepen (PB 1992, L 367, blz. 29; hierna: „beschikking”), en subsidiair om nietigverklaring van de artikelen 2 en 3 daarvan.

- 2 De bestreden beschikking is gegeven op basis van artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag en artikel 4, lid 7, van richtlijn 90/684/EEG van de Raad van 21 december 1990 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB 1990, L 380, blz. 27; hierna: „richtlijn”).
- 3 Artikel 4, lid 7, eerste alinea, van de richtlijn bepaalt, dat steun voor scheepsbouw of-verbouwing die in de vorm van ontwikkelingshulp aan een ontwikkelingsland wordt verleend, niet is onderworpen aan het volgens de bepalingen van de leden 2 en 3 van dat artikel vastgestelde plafond. Deze steun kan als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd als hij in overeenstemming is met de bepalingen die de OESO-werkgroep nr. 6 met het oog daarop heeft opgenomen in haar akkoord over de uitlegging van de artikelen 6, 7 en 8 van de in lid 6 genoemde OESO-overeenkomst van 3 augustus 1981 inzake exportkredieten voor schepen, of met een later addendum bij of corrigendum op genoemde overeenkomst (hierna: „OESO-criteria”). Volgens de tweede alinea van lid 7 moet elk afzonderlijk steunvoornemen vooraf worden meegedeeld aan de Commissie, die de bijzondere „ontwikkelingscomponent” ervan nagaat en zich ervan vergewist, dat deze steun onder de werkingssfeer van het in de eerste alinea genoemde akkoord valt.
- 4 Bij brief van 21 oktober 1991 stelde de Duitse regering de Commissie in kennis van haar voornemen om de Volksrepubliek China in de vorm van een ontwikkelingskrediet ontwikkelingshulp toe te kennen voor de financiering van drie containerschepen. Deze schepen waren besteld en zouden worden geëxploiteerd door

COSCO, een staatsbedrijf te Peking. De prijs ervan, 604,14 miljoen DM, zou worden gesubsidieerd door een ontwikkelingskrediet van 203,22 miljoen DM. De schepen zouden worden gebouwd op de scheepswerven Bremer Vulkan te Bremen en Matthias Thesen te Wismar.

5 Bij een aan de andere Lid-Staten en belanghebbenden bekendgemaakte brief van 22 november 1991 (PB 1992, C 22, blz. 4) leidde de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in, om te kunnen nagaan of het steunvoornemen betreffende de bouw van deze drie containerschepen en van een containerschip van 2 700 TEU, dat wellicht in dit steunvoornemen is betrokken, werkelijk als „ontwikkelingshulp” kan worden aangemerkt en om te kunnen toetsen of het gehele steunvoornemen verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

6 Op 31 juli 1992 gaf de Commissie de bestreden beschikking. In artikel 1 daarvan stelt zij vast, „dat er geen als ontwikkelingshulp aan te merken steun bij de order van de rederij COSCO voor de bouw van een containerschip van 2 700 TEU bij de ‚Howaldtswerke-Deutsche Werft AG’ te Kiel is verleend en dat de desbetreffende voorwaarden voor het verlenen van een exportkrediet verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt”. Volgens artikel 2 van deze beschikking „kan de voorgenomen steun voor de order van de Chinese staatsrederij COSCO voor de bouw van nog drie containerschepen bij, respectievelijk de ‚Bremer Vulkan’-werf te Bremen en de ‚Matthias Thesen’-werf te Wismar niet als echte ontwikkelingssteun in de zin van artikel 4, lid 7, van richtlijn 90/684/EEG worden aangemerkt en is hij bijgevolg onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt”. Ten slotte bepaalt artikel 3 van de beschikking: „De Duitse regering dient de Commissie binnen twee maanden na kennisgeving van deze beschikking in kennis te stellen van de maatregelen die zij heeft getroffen om aan deze beschikking te voldoen.”

7 Tot staving van haar beroep voert de Bondsrepubliek Duitsland vier middelen aan. Het eerste betreft schending van artikel 92, lid 3, sub d, van het Verdrag juncto

artikel 4, lid 7, van de richtlijn, het tweede schending van het gelijkheidsbeginsel en van het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen, het derde een beoordelingsfout en het vierde schending van het recht van verweer.

- 8 Vooraf moet worden opgemerkt, dat de Commissie niet betwist dat de OESO-criteria in het onderhavige geval in acht zijn genomen.

### **Artikel 1 van de beschikking**

- 9 Om de in de punten 18 tot en met 20 van de conclusie van de advocaat-generaal genoemde redenen moet worden vastgesteld, dat artikel 1 van de beschikking niet bezwarend is voor verzoekster. Het beroep is derhalve niet-ontvankelijk voor zover het betrekking heeft op die bepaling.

### **De artikelen 2 en 3 van de beschikking**

*De gestelde schending van artikel 92, lid 3, sub d, van het Verdrag en van artikel 4, lid 7, van de richtlijn*

- 10 Artikel 2 van de bestreden beschikking acht het steunvoornemen betreffende de bouw van drie containerschepen voor de Chinese staatsrederij COSCO onverenig-

baar met de gemeenschappelijke markt, omdat het niet als echte ontwikkelingshulp in de zin van artikel 4, lid 7, van de richtlijn kan worden aangemerkt.

- 11 De Commissie, die van mening was dat zij moest nagaan of de betrokken steun werkelijk als „ontwikkelingshulp” kon worden aangemerkt, heeft immers geoordeeld, dat de rederij COSCO geen ontwikkelingssteun behoefde om tot de algemene ontwikkeling van China te kunnen bijdragen. Volgens de gegevens waarover de Commissie beschikt, is de rederij financieel in staat om zich nieuwe schepen tegen de normale marktvoorwaarden aan te schaffen; bovendien is de rederij in het internationale scheepsverkeer werkzaam op basis van „time charter”-en „spot charter”-contracten, zodat haar werkzaamheden niet rechtstreeks verband houden met de Chinese buitenlandse handel.
- 12 In haar eerste middel betoogt de Duitse regering, dat op de voorgenomen steun alleen de bepalingen van de richtlijn van toepassing zijn, aangezien de richtlijn voorrang heeft boven de algemene bepalingen van artikel 92, lid 3, sub a, b, en c, van het Verdrag. Welnu, artikel 4, lid 7, van de richtlijn, dat in concreto bepaalt, aan welke criteria steun moet voldoen om als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te kunnen worden aangemerkt, maakt geen melding van het noodzakelijkheids criterium, dat de Commissie in haar motivering heeft gehanteerd, en voorziet slechts in een eenvormige onderzoekprocedure die erop is gericht, uit te maken of de voorgenomen steun aan de OESO-criteria voldoet.
- 13 Gelijk het Hof in het arrest van 18 mei 1993 (gevoegde zaken C-356/90 en C-180/91, Commissie/België, Jurispr. 1993, blz. I-2323, r. o. 25 en 26) heeft opge-

merkt, is blijkens de structuur en de opzet van artikel 92 bij lid 3 ervan de mogelijkheid ingevoerd om in specifieke gevallen van het verbod af te wijken voor steunmaatregelen die anders onverenigbaar zouden zijn. Bovendien verleent artikel 92, lid 3, sub d, de Raad de bevoegdheid, op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen te bepalen, dat ook andere dan de sub a, b, en c, genoemde soorten van steunmaatregelen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

- 14 Door bovengenoemde richtlijn 90/684, de zevende richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw, vast te stellen, heeft de Raad gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.
- 15 Gelijk het Hof in het reeds aangehaalde arrest België/Commissie heeft opgemerkt met betrekking tot de zesde richtlijn — richtlijn 87/167/EEG van 26 januari 1987 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB 1987, L 69, blz. 55) — heeft de Raad, uitgaande van de vaststelling dat steun aan de scheepsbouw onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, overeenkomstig de ratio van artikel 92, lid 3, op grond van een aantal overwegingen van economische en sociale aard gebruik gemaakt van de hem door het Verdrag verleende bevoegdheid deze steun toch als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te beschouwen, mits hij voldoet aan de in de richtlijn genoemde uitzonderingscriteria (r. o. 30).
- 16 Voor produktiesteun ten behoeve van de scheepsbouw of-verbouwing is het gekozen criterium het niet overschrijden van het in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van de richtlijn omschreven plafond.

- 17 Ingevolge artikel 4, lid 7, daarentegen geldt dit criterium niet voor steun voor scheepsbouw of verbouwing die in de vorm van ontwikkelingshulp aan een ontwikkelingsland wordt verleend, mits die steun aan een aantal andere voorwaarden voldoet.
- 18 Volgens de Duitse regering geldt dan als enige voorwaarde, dat de steun in overeenstemming is met de OESO-criteria.
- 19 Dit standpunt kan niet worden bijgetreden.
- 20 Enerzijds verleent artikel 4, lid 7, de Commissie een zekere beoordelingsvrijheid waar het bepaalt, dat de betrokken steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt „kan” worden beschouwd als hij in overeenstemming is met genoemd OESO-akkoord. Anderzijds dient de Commissie volgens de tweede alinea van deze bepaling niet alleen zich ervan te vergewissen dat de steun in overeenstemming is met de OESO-criteria, maar moet zij ook de bijzondere „ontwikkelingscomponent” van het steunvoornemen nagaan.
- 21 Juist het onderzoek van deze bijzondere component stelt de Commissie in staat, erop toe te zien dat een op artikel 4, lid 7, gebaseerde steun die tot doel heeft de prijs van voor bepaalde ontwikkelingslanden bestemde schepen te drukken, gelet op het concrete gebruik dat van die steun zal worden gemaakt, wel degelijk een ontwikkelingsdoel nastreeft en, ook al is hij in overeenstemming met de OESO-criteria, niet neerkomt op steun ten behoeve van een scheepswerf in een Lid-Staat, welke steun is onderworpen aan het in de voorafgaande leden bepaalde plafond



voor produktiesteun ten behoeve van de scheepsbouw of-verbouwing. Indien aan de Commissie deze beoordelingsvrijheid zou worden ontzegd, zouden de Lid-Staten de financiële situatie van hun scheepswerven immers kunnen verbeteren door uitkeringen die het betrokken plafond overschrijden, ofschoon die steun niet noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het in lid 7 van dit artikel genoemde ontwikkelingsdoel.

22 In die omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de Commissie artikel 92, lid 3, sub d, van het Verdrag noch artikel 4, lid 7, van de richtlijn heeft geschonden door om de hierboven in rechtsoverweging 11 genoemde redenen te oordelen, dat de rederij COSCO geen ontwikkelingssteun behoefde om tot de algemene ontwikkeling van China te kunnen bijdragen, en dat de betrokken steun derhalve niet als echte ontwikkelingshulp in de zin van artikel 4, lid 7, van de richtlijn kon worden beschouwd.

23 Mitsdien moet het eerste middel worden afgewezen.

### *De gestelde beoordelingsfout*

24 In haar derde middel betoogt de Duitse regering, dat de beschikking van de Commissie door een beoordelingsfout is aangetast voor zover daarin enerzijds wordt verklaard, dat het steunvoornemen het risico van ernstige concurrentievervalsing tussen de Lid-Staten, zowel in de sector scheepsbouw als in de sector zeevervoer, met zich brengt, en anderzijds wordt vastgesteld, dat de Commissie niet kan aantonen dat de prijsstelling van dien aard is dat hierdoor aan de scheepswerven steun wordt verleend.

25 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat zelfs al zou de bestreden beschikking op dit punt een beoordelingsfout bevatten, het enkele feit dat de verleende steun niet als echte ontwikkelingshulp in de zin van artikel 4, lid 7, van de richtlijn kan worden beschouwd, volstaat om de steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren.

26 Mitsdien moet op het derde middel niet worden beslist.

*De gestelde schending van het gelijkheidsbeginsel, het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen en het recht van verweer*

27 In haar tweede en vierde middel betoogt de Duitse regering, dat de Commissie, door voor verenigbaarheid van ontwikkelingshulp met het gemeenschapsrecht een nieuw criterium — het noodzakelijkheids criterium — in te voeren, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen heeft geschonden. Deze innovatie was bijzonder nadelig voor de scheepswerven die het nodige hadden gedaan om het contract met COSCO te verkrijgen en reeds aanzienlijke uitgaven hadden gedaan in de gewettigde verwachting van een beschikking van de Commissie waarin deze zich ertoe zou beperken de OESO-criteria toe te passen die zij de Lid-Staten had meegedeeld bij brief van 3 januari 1989 betreffende de uitlegging en de toepassing van artikel 4, lid 7, van de richtlijn. Verder is de Duitse regering van mening, dat de Commissie haar recht van verweer heeft geschonden door haar niet de gelegenheid te geven te worden gehoord over de invoering van dit nieuwe criterium.

28 Wat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen betreft, moet worden opgemerkt dat, anders dan de Duitse regering stelt, uit de brief van

3 januari 1989 niet blijkt, dat de Commissie enkel van plan was de daar genoemde OESO-criteria toe te passen. In die brief heeft zij immers vastgehouden aan het in artikel 4, lid 7, van de richtlijn gemaakte onderscheid tussen het nagaan van de bijzondere „ontwikkelingscomponent” van het steunvoornemen en de vraag, of de steun binnen de werkingssfeer van de OESO-overeenkomst inzake exportkredieten voor schepen valt. Slechts met betrekking tot dit laatste punt heeft zij melding gemaakt van de OESO-criteria waaraan een dergelijke steun moet voldoen.

29 Dat de Commissie van plan was zich niet tot toepassing van de OESO-criteria te beperken, wordt bevestigd door een — als bijlage aan haar dupliek gehechte — brief van 29 juli 1991 aan de Duitse regering betreffende een ander steunvoornemen. Uit die brief blijkt namelijk, dat de Commissie door duidelijk onderscheid te maken tussen de criteria om als echte ontwikkelingshulp te kunnen worden aangemerkt, en de OESO-criteria, en door vast te stellen, „dat de steun voor de aankoop van een sleepboot bijdraagt tot de economische ontwikkeling van de haven van Sousse en van de streek rond Sousse”, heeft nagegaan of de betrokken steun noodzakelijk was om het voorgenomen specifieke ontwikkelingsdoel te verwezenlijken.

30 Wat het recht van verweer betreft, moet worden opgemerkt, dat de Commissie in haar reeds aangehaalde brief van 22 november 1991, die overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag juist tot doel had de Duitse regering in staat te stellen haar opmerkingen kenbaar te maken, heeft verklaard, dat zij zich onder meer afvroeg, „of het steunvoornemen ten behoeve van het COSCO-order (...) niet veeleer bedrijfssteun voor de Duitse scheepswerven dan echte ontwikkelingshulp” was, en om die reden had besloten, de procedure van deze bepaling in te leiden om na te gaan of de steun werkelijk als „ontwikkelingshulp” kon worden aangemerkt.

- 31 In die omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de Commissie de noodzakelijkheid van de betrokken steun voor de verwezenlijking van het in artikel 4, lid 7, van de richtlijn genoemde ontwikkelingsdoel heeft kunnen nagaan zonder inbreuk te maken op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen of op het recht van verweer van de Duitse regering.
- 32 Aangaande het argument inzake het gelijkheidsbeginsel behoeft slechts te worden vastgesteld, gelijk de advocaat-generaal in punt 102 van zijn conclusie heeft gedaan, dat de Duitse regering geen enkele handeling van de Commissie op het betrokken terrein aandraagt die deze grief zou kunnen schragen.
- 33 Mitsdien moeten het tweede en het vierde middel eveneens worden afgewezen.
- 34 Gelet op het voorgaande moet het beroep worden verworpen voor zover het betrekking heeft op de artikelen 2 en 3 van de beschikking.

## Kosten

- 35 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten.**

Due

Moitinho de Almeida

Diez de Velasco

Kakouris

Schockweiler

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 oktober 1994.

De griffier

De president

R. Grass

O. Due