

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
vom 16. Dezember 2004¹

1. Das Königreich Belgien beantragt, die Verordnung (EG) Nr. 2204/2002 der Kommission vom 5. Dezember 2002 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beschäftigungsbeihilfen² für nichtig zu erklären, weil sie nicht nur gegen die Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998³, sondern auch gegen die allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit, der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit, der Kohärenz und der Nichtdiskriminierung verstoße und zudem auf einem Fehler bei der Wahl der Rechtsgrundlage beruhe.

ben, der sich in die drei folgenden Ebenen unterteilt: EG-Vertrag, Verordnung Nr. 994/98 und Verordnung Nr. 2204/2002.

A — EG-Vertrag

I — Rechtlicher Rahmen

2. Zur Prüfung der in der Klageschrift geltend gemachten Rügen ist im Wesentlichen der rechtliche Rahmen zu beschrei-

3. In einer Gemeinschaft, die eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein beständiges, nicht inflationäres Wachstum sowie einen hohen Grad von Konvergenz und wirtschaftlichem Zusammenhalt verfolgt (Artikel 2 EG), ist dem Wettbewerb höchste Bedeutung für die Erreichung dieser Ziele beizumessen. Dies bedingt zum einen, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft ein System umfasst, das sicherstellt, dass innerhalb des Binnenmarktes keine Verfälschungen stattfinden (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g EG), und zum anderen, dass die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten dem Grundsatz des freien Wettbewerbs verpflichtet ist (Artikel 4 Absatz 1 EG).

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — ABl. L 337, S. 3. Berichtigung im ABl. L 349, S. 126.

3 — Über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [nach Änderung jetzt Artikel 87 EG und 88 EG] auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (ABl. L 142, S. 1).

4. Kapitel 1 des Titels VI des EG-Vertrags enthält entsprechende Vorschriften, wobei Vorschriften für Unternehmen (Abschnitt 1) und Vorschriften über staatliche Beihilfen (Abschnitt 2) unterschieden werden. Abschnitt 2 besteht aus drei Vorschriften:

— Nach Absatz 3 ist es möglich („können“), andere Sachverhalte, mit denen die wirtschaftliche Entwicklung von Gebieten gefördert werden soll, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, sowie weitere ausdrücklich vorgesehene Tatbestände als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen.

1. Artikel 87 EG:

— Absatz 1 erklärt Beihilfen, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt.

Von diesem Grundsatz gibt es zwei Ausnahmen, die in Artikel 87 Absätze 2 und 3 EG zusammengefasst sind.

— In Absatz 2 werden alle Fälle („sind“) von Beihilfen als angemessen anerkannt, die von sozialer Art sind, auf außergewöhnliche Ereignisse zurückzuführen sind oder bestimmten Gebieten in Deutschland zugute kommen sollen.

2. Artikel 88 EG:

— Absatz 1 verpflichtet die Kommission, die Beihilferegeln der Mitgliedstaaten zu überprüfen.

— Nach Absatz 2 muss die Kommission, wenn sie feststellt, dass eine dieser Beihilfen nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, vom betreffenden Staat verlangen, dass er diese aufhebt oder umgestaltet, wobei sie den Gerichtshof unmittelbar anrufen kann; ausnahmsweise kann der Rat anders entscheiden.

— Nach Absatz 3 haben die Staaten die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten, damit die Kommission das in Absatz 2 vorgesehene Verfahren einleiten kann, wenn diese Beihilfen den Gemeinsamen Markt stören.

3. Artikel 89 EG:

- Nach dieser Vorschrift kann der Rat alle zweckdienlichen Durchführungsverordnungen zu den Artikeln 87 und 88 erlassen und insbesondere die Bedingungen für die Anwendung des Artikels 88 Absatz 3 sowie die von diesem Verfahren ausgenommenen Beihilfen festlegen.

6. Diese Ermächtigung ist gerechtfertigt, weil die Beurteilung der Angemessenheit für den Gemeinsamen Markt im Wesentlichen Aufgabe der Kommission ist (zweite Begründungserwägung), die in dieser Hinsicht nachweislich Erfahrung hat (vierte Begründungserwägung), und weil „Gruppenfreistellungsverordnungen ... die Transparenz und Rechtssicherheit [erhöhen]“, so dass sie von den nationalen Gerichten unmittelbar angewandt werden können (fünfte Begründungserwägung).

7. Allerdings handelt es sich nicht um eine absolute Ermächtigung, da sie verschiedenen Voraussetzungen unterliegt:

B — Verordnung Nr. 994/98

5. Der Rat machte von der Möglichkeit nach Artikel 89 EG Gebrauch und erließ die Verordnung Nr. 994/98, nach deren Artikel 1 die Kommission ermächtigt wird, in den Bereichen, in denen sie über ausreichende Erfahrung verfügt, um allgemeine Kriterien festzulegen, zu erklären, dass bestimmte Gruppen von staatlichen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt zu vereinbaren sind, und diese dadurch von der Anmeldepflicht nach Artikel 88 Absatz 3 EG freizustellen⁴.

1. Der Anwendungsbereich umfasst ausschließlich die folgenden Gruppen (Artikel 1 Absatz 1):

a) Beihilfen zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen, Forschung und Entwicklung, Umweltschutzmaßnahmen, Beschäftigung und Ausbildung,

b) Beihilfen im Einklang mit den von der Kommission für jeden Mitgliedstaat zur Gewährung von Regionalbeihilfen genehmigten Fördergebieten.

⁴ — Nach Artikel 2 ist die Kommission berechtigt, Verordnungen zu erlassen und darin festzustellen, „dass in Anbetracht der Entwicklung und Funktionsweise des Gemeinsamen Marktes bestimmte Beihilfen nicht alle Tatbestandsmerkmale des Artikels [87] Absatz 1 erfüllen und deshalb von der Anmeldeverpflichtung nach Artikel [88] Absatz 3 freigestellt sind, sofern die einem Unternehmen über einen bestimmten Zeitraum gewährten Beihilfen nicht einen festgesetzten Betrag überschreiten“. Auf dieser Rechtsgrundlage wurde die Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen (ABl. L 10, S. 30) erlassen.

2. Bei den Beihilfen gibt es Pflichtangaben und freiwillige Angaben:

- a) Sie müssen den Zweck, die Begünstigten, die Schwellenwerte für die Beihilfeintensität, die Kumulierungsvoraussetzungen und die Bedingungen der Überwachung festlegen (Artikel 1 Absatz 2);
- b) außerdem können sie insbesondere Schwellenwerte und andere Anforderungen für Einzelfälle festsetzen, bestimmte Wirtschaftszweige ausnehmen und Zusatzklauseln zur Vereinbarkeit der freigestellten Beihilfen aufnehmen (Artikel 1 Absatz 3).

3. Für die Genehmigung einer Beihilfe sind ein paar spezifische Verfahrensvorschriften zu beachten, etwa die Anhörung von Interessierten (Artikel 6) und die Konsultierung des hierfür geschaffenen Ausschusses (Artikel 7 und 8).

4. Die Beihilferegeln haben eine zeitlich begrenzte Geltungsdauer, die aber verlängert werden kann (Artikel 4 Absätze 1 und 3).

5. Sie können geändert oder aufgehoben werden, wenn sich einer der für ihren Erlass maßgeblichen Umstände geändert hat oder wenn die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes dies erfordern;

allerdings muss in diesem Fall die neue Verordnung eine Übergangszeit von sechs Monaten für die Anpassung der durch die frühere Verordnung geregelten Beihilfen vorsehen.

8. Die Kommission machte von der Ermächtigung, die ihr mit der Verordnung Nr. 994/98 erteilt wurde, Gebrauch und erließ die Verordnungen (EG) Nrn. 68/2001 und 70/2001 vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Ausbildungsbeihilfen und über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen⁵. Außerdem erließ sie die hier angefochtene Verordnung Nr. 2204/2002.

C — Verordnung Nr. 2204/2002

9. Vorbehaltlich der Rechtfertigungen und Erklärungen in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 2204/2002 kann diese wie folgt systematisiert werden:

1. Anwendungsbereich

10. Zum einen erstreckt er sich unabhängig vom Wirtschaftszweig gemäß dem Wortlaut

⁵ — ABl. L 10, S. 20 und S. 33.

des Artikels 1 immer dann auf die Beihilferegelnungen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG, wenn

- a) die Schaffung neuer Arbeitsplätze,
- b) die Einstellung benachteiligter oder behinderter Arbeitnehmer,
- c) die Deckung der durch die Beschäftigung von Behinderten entstehenden Zusatzkosten

gefördert wird.

11. Zum anderen sind danach ausgeschlossen:

- Beihilfen für exportbezogene Tätigkeiten (Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a),
- Beihilfen, die von der Verwendung heimischer Erzeugnisse abhängig gemacht werden (Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b), und
- die in Artikel 9 genannten Fallgruppen (z. B. Beihilfen für einzelne Sektoren — Absatz 1 —, Beihilfen an ein einzelnes

Unternehmen oder einen Betrieb, deren Gesamtvolumen in einem Dreijahreszeitraum 15 Mio. Euro brutto übersteigt — Absatz 2 —, Beihilfen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen — Absatz 5 — oder Beihilfen für die Umwandlung von befristeten Arbeitsverträgen in Dauerarbeitsverhältnisse — Absatz 6).

2. Definitionen

12. Wie bei vielen Gemeinschaftsregelungen werden die verwendeten Begriffe definiert: „Beihilfe“, „kleine und mittlere Unternehmen“, und „Brutto-“ und „Nettobeihilfintensität“, „Beschäftigtenzahl“, „benachteiligte“ und „behinderte“ Arbeitnehmer, „geschütztes Beschäftigungsverhältnis“, „Lohnkosten“, Zusammenhang mit der Durchführung eines Investitionsvorhabens sowie „materielle“ und „immaterielle“ Investitionen.

3. Voraussetzungen

a) Allgemeine Voraussetzungen

13. Um als von der Anmeldepflicht nach dem EG-Vertrag freigestellt zu gelten, muss eine Beihilferegung nach Artikel 3:

- sämtliche Freistellungsvoraussetzungen der Verordnung erfüllen und
- Mehrkosten bei Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer, Artikel 6.

- ausdrücklich auf die Verordnung verweisen.

4. Geltungsdauer

14. Ich mache darauf aufmerksam, dass vorbehaltlich der spezifischen Hinweise zur Kumulierung die Beihilfeobergrenzen unabhängig davon gelten, ob die Förderung ausschließlich mit staatlichen Mitteln oder teilweise mit Gemeinschaftsmitteln erfolgt (Artikel 8).

16. Gemäß Artikel 11 bleibt die Verordnung zwar bis zum 31. Dezember 2006 in Kraft, aber es gibt drei Übergangsbestimmungen:

- Die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung anhängigen Anmeldungen werden nach den neuen Bestimmungen geprüft.

b) Besondere Voraussetzungen

15. Sie hängen von den folgenden mit der Verordnung verfolgten Zielen ab:

- Schaffung von Arbeitsplätzen, Artikel 4 und 7,
- Früher unter Verstoß gegen Artikel 88 Absatz 3 ohne Genehmigung der Kommission eingeführte und gewährte Beihilferegulungen werden freigestellt, wenn sie die Voraussetzungen der gemeinschaftsrechtlichen Regelung erfüllen.
- Einstellung benachteiligter oder behinderter Arbeitnehmer, Artikel 5, und
- Nach Ablauf dieser Geltungsdauer bleiben befreite Beihilfen noch sechs Monate lang freigestellt.

II — Verfahren vor dem Gerichtshof

17. Die Klageschrift des Königreichs Belgien, mit der dieses beantragt, die Verordnung Nr. 2204/2002 für nichtig und die Verordnung Nr. 994/98 für unanwendbar zu erklären, ist am 10. März 2003 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

18. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat in ihrer Klagebeantwortung beantragt, die Klage abzuweisen und dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

19. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland ist zwar auf Antrag als Streithelfer zugelassen worden, hat sich dann aber nicht am Verfahren beteiligt.

20. Nach der Erwiderung und der Gegen-erwiderung hat das schriftliche Verfahren ohne weitere Förmlichkeiten geendet.

21. Auf Antrag des Klägers hat am 29. September 2004 die mündliche Verhandlung stattgefunden, an der er und die Beklagte teilgenommen haben.

III — Prüfung der Klagegründe

22. Da gegen die Zulässigkeit der Klage kein Einwand erhoben worden ist⁶, sind die Klagegründe in der Reihenfolge zu prüfen, in der sie in der Klageschrift vorgetragen werden: a) Verstoß gegen die Verordnung Nr. 994/98, b) Verletzung allgemeiner Rechtsgrundsätze und c) Vertragsverletzung durch einen Fehler bei der Wahl der Rechtsgrundlage.

23. Soweit der klagende Staat die Nichtigkeit der gesamten Verordnung Nr. 2204/2002 — und nicht nur einiger ihrer Bestimmungen — beantragt und dabei wiederholt hypothetische Ergebnisse ihrer künftigen Anwendung in der Praxis darlegt, ist zunächst an die Ausgestaltung dieser Klageart zu erinnern.

6 — Sowohl die belgische Regierung als auch die Kommission haben in ihren Schriftsätzen zwar verschiedentlich Ausführungen über eine mögliche Unzulässigkeit gemacht. Aber diese ist weder förmlich geltend gemacht worden, noch geht sie aus den Schriftsätzen hervor. Der — bestrittene — Umstand, dass beim Erlass der Verordnung Nr. 2204/2002 keine Fragen aufgeworfen worden sind, hindert nicht deren spätere Anfechtung, sofern diese frist- und formgerecht erfolgt. In diesem Sinne bietet sich ein Vergleich mit dem in der Erwiderung zitierten Urteil vom 12. Juli 1979 in der Rechtssache 166/78 (Italien/Kommission, Slg. 1979, 2575) an, nach dem „Artikel 173 Absatz 1 des Vertrages [nach Änderung jetzt Artikel 230 EG] ... jedem Mitgliedstaat das Recht [eröffnet], mittels einer Aufhebungsklage die Rechtmäßigkeit einer jeden Ratsverordnung anzufechten, ohne dass die Ausübung dieses Rechts von der Haltung abhinge, die die im Rat versammelten Vertreter der Staaten bei der Annahme der fraglichen Verordnung eingenommen haben“.

24. Gemäß der Rechtsprechung ist durch den EG-Vertrag ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden, innerhalb dessen dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist⁷. Diese Funktion umfasst erstens die Feststellung der Rechtmäßigkeit im engeren Sinne, wobei geprüft werden kann, ob die Handlungen der Organe mit den ihnen zugrunde liegenden Vorschriften übereinstimmen. Zweitens umfasst sie aber zudem die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, um festzustellen, ob die allgemeinen rechtlichen Bestimmungen den Verträgen genügen, die ungeachtet ihrer formal-rechtlichen Natur als internationale Verträge wie eine echte Verfassung der Gemeinschaft ausgelegt und angewandt worden sind⁸.

25. Die Überprüfung erfolgt im Wesentlichen durch drei Rechtsbehelfe: die Nichtigkeitsklage, die Untätigkeitsklage und die Einrede der Rechtswidrigkeit. Das Vorabentscheidungsersuchen zur Gültigkeit hilft dabei, das System zu ergänzen, während Schadensersatzklagen eine mittelbare Überprüfung ermöglichen⁹.

26. Die Nichtigkeitsklage wurde zu einem doppelten Zweck geschaffen: Kontrolle der Beachtung des Gemeinschaftsrechts durch die Organe und Verteidigung der Rechte der

Kläger (natürliche und juristische Personen, Mitgliedstaaten und Organe) gegenüber den Organen¹⁰.

27. Ihr Zweck beschränkt sich auf Handlungen die durch das Europäische Parlament und den Rat gemeinsam, durch den Rat, durch die Kommission oder durch die Europäische Zentralbank erlassen worden sind und bei denen es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, sowie auf Handlungen des Europäischen Parlaments, die „dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu entfalten“¹¹. Außerdem sieht Artikel 237 Buchstaben b und c EG die Möglichkeit vor, Nichtigkeitsklage gegen Beschlüsse des Rates der Gouverneure oder des Verwaltungsrats der Europäischen Investitionsbank zu erheben¹².

28. Die Beschränkung der Klagebefugnis ist eines der wesentlichen Merkmale der Nichtigkeitsklage. Im Gegensatz zu den privilegierten Klägern — Mitgliedstaaten, Euro-

7 — Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83 („Les Verts“/Parlament, Slg. 1986, 1339); in diesem Sinne auch Urteil vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-50/00 (Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Slg. 2002, I-6677).

8 — Rodríguez Iglesias, G. C., „El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas“, in *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Verlag Civitas, Madrid 1993, S. 384.

9 — Liñán Noguera, D., und Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Verlag Tecnos, 4. Aufl., Madrid 2004, S. 459.

10 — So drückte ich es in den Schlussanträgen in der Rechtssache C-315/99 P aus, die zum Urteil vom 10. Juli 2001 führte (Ismeri Europa/Rechnungshof, Slg. 2001, I-5281). Ebenso Waelbroeck, M., und Waelbroeck, D., „Article 173“, in J.-V. Louis, G. Vandersanden, D. Waelbroeck und M. Waelbroeck, *Commentaire Megret. Le droit de la CEE*, Band 10 (*La Cour de Justice. Les actes des institutions*), Editions de l'Université de Bruxelles, Brüssel 1993, S. 98; und Vandersanden-Barav, *Contentieux communautaire*, Ed. Bruylant, Brüssel 1977, S. 127.

11 — Liñán Noguera, D., und Mangas Martín, A., a. a. O., S. 460.

12 — Castillejo Manzanares, R., „El recurso de anulación“, in dem Sammelband *Derecho procesal comunitario*, herausgegeben von Mariño, F., Moreno Catena, V., und Moreira, C., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2001, S. 151.

päisches Parlament, Kommission und Rat — steht dem Rechnungshof und der Europäischen Zentralbank dieser Rechtsbehelf nur zur Verteidigung ihrer Vorrechte offen¹³, und die natürlichen oder juristischen Personen können nur Entscheidungen anfechten, die an sie gerichtet sind oder die sie, wenn es sich um eine Verordnung oder eine an andere gerichtete Entscheidung handelt, unmittelbar und individuell betreffen¹⁴.

29. Die Klagegründe sind offenbar ebenfalls auf Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Ver-

trages, einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder Ermessensmissbrauch beschränkt. Die ersten beiden beziehen sich auf die äußere Rechtmäßigkeit und können von Amts wegen geprüft werden¹⁵, während die letzten beiden die innere Rechtmäßigkeit betreffen und vom Kläger geltend gemacht werden müssen. Die Aufzählung ist abschließend — obwohl die Vertragsverletzung einen allgemeinen Grund darstellt, unter den die Übrigen subsumiert werden können —, so dass jeder andere Klagegrund nur Bestandteil der Klage wird, wenn er sich auf einen der genannten Gründe zurückführen lässt, weil die Beurteilung keine besondere Strenge bei der Qualifizierung erfordert; es genügt, wenn sich die Verletzung aus der Klageschrift ergibt¹⁶. Trotzdem ist bei der Prüfung das Ermessen abzuwägen, über das die Organe bei der Ausübung ihrer Tätigkeit verfügen¹⁷.

13 — Die Klagebefugnis gemäß dem mit der Klage verfolgten Ziel zu beschränken, ist in der Rechtswelt nicht außergewöhnlich. Ein Beispiel dafür findet sich in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung von 1985, wonach die Gebietskörperschaften über einen Mechanismus verfügen müssen, um gerade diese Selbstverwaltung im Rahmen der territorialen Machtverteilung des Staates zu verteidigen; in Spanien musste den Provinzen und Gemeinden die Klagebefugnis vor dem Tribunal Constitucional in Bezug auf Vorschriften, die auf Staatsebene oder in den Autonomen Gemeinschaften Gesetzesrang haben, für den Fall zuerkannt werden, dass sie der Ansicht sind, dass durch diese Vorschriften die kommunale Selbstverwaltung verletzt wird (Artikel 75bis Absatz 1 der Ley Orgánica 2/1979 vom 3. Oktober 1979 über das Tribunal Constitucional). Sie können diesen prozessualen Mechanismus einzig und allein für den Schutz der kommunalen Selbstverwaltung nutzen.

14 — Diese Voraussetzung für die Aktivlegitimation natürlicher Personen bei Nichtigkeitsklagen hat zu einer einschränkenden Rechtsprechung des Gerichtshofes geführt, die in der Lehre stark umstritten ist. Vgl. u. a. D. Sarmiento, „La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia“, in *Civitas, Revista Española de Derecho Europeo*, Nr. 3, Juli-September 2002, S. 531 bis 577; ebenso M. Ortega, *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel Practicum, Barcelona 1999, insbesondere Kapitel 6 „Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares“. Generalanwalt Jacobs schlug in den Schlussanträgen in der bereits zitierten Rechtssache Union de Pequeños Agricultores/Rat (Urteil vom 25. Juli 2002) eine weite Auslegung vor, da seiner Ansicht nach „ein Kläger von einer Gemeinschaftshandlung individuell betroffen ist, wenn die Handlung erhebliche nachteilige Auswirkungen auf seine Interessen hat oder haben kann“ (Nr. 102 Absatz 4). In diese extensive Betrachtung kann der Vertrag über eine Verfassung für Europa eingeordnet werden, dessen Artikel III-365 Absatz 4 zwei Möglichkeiten unterscheidet, wie eine natürliche oder juristische Person „die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen“ sowie „Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“, anfechten kann.

30. Ist die Klage begründet, so erklärt der Gerichtshof die angefochtene Handlung für nichtig (Artikel 231 EG); doch kann die Entscheidung nur einzelne Vorschriften der Rechtsakte erfassen, wenn diese sich von der Gesamtheit trennen lassen. Jedenfalls hat das Urteil im Gegensatz zu dem, das bei der Vertragsverletzungsklage ergeht und von

15 — Das Urteil vom 10. Mai 1960 in der Rechtssache 19/58 (Deutschland/Hohe Behörde, Slg. 1960, 483) weist z. B. in Bezug auf den Mangel der Unzuständigkeit darauf hin, dass dieser Klagegrund zu prüfen ist, auch wenn er weder in der Klageschrift noch in der Erwidierung förmlich geltend gemacht worden ist.

16 — Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73 (Nold, Slg. 1974, 491).

17 — Urteile vom 14. März 1973 in der Rechtssache 57/72 (Westzucker, Slg. 1973, 321) und vom 22. Januar 1976 in der Rechtssache 55/75 (Balkan-Import-Export, Slg. 1976, 19). Vgl. auch M. Bernad, S. Salinas und C. Tirado, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, Zaragoza 2003, S. 402.

deklaratorischer Art ist, absolute Verbindlichkeit und entfaltet materielle und formelle Rechtskraft, weil es auf die Wiederherstellung der durch die Rechtswidrigkeit der gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift geänderten Rechtsordnung abzielt.

A — *Verstoß gegen die Verordnung Nr. 994/98*

31. Die belgische Regierung fasst unter dieser Kategorie zwei Gruppen von Argumenten zusammen, mit denen sie beanstandet, dass die Verordnung Nr. 2204/2002 1. weder die Transparenz noch die Rechtssicherheit gewährleiste, die auf dem Gebiet der Beschäftigungsbeihilfen für die Ermächtigungsgrundlage erforderlich seien, und 2. mit ihr die anwendbare Regelung verschärft werde und damit die Grenzen der erteilten Ermächtigung überschritten würden.

1. Transparenz und Rechtssicherheit

a) Zu deren Erwähnung in der Verordnung Nr. 994/98

32. Nach der Ansicht Belgiens verlangt die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 994/98, dass die Freistellungsverordnung „die Transparenz und Rechtssicherheit [erhöht]“. Dennoch mangle es der angefochtenen Verordnung voll und ganz an Klarheit, sowohl in ihrem Kontext als auch in ihren Vorschriften. Zudem erfülle sie

nicht die Anforderungen des zweiten genannten Grundsatzes, dem im Rahmen der Beschäftigungsbeihilfen große Bedeutung zukomme.

33. Die Kommission weist darauf hin, dass der Verstoß gegen eine Begründungserwägung geltend gemacht werde, ohne dass ein konkreter Regelungsinhalt angeführt werde. Die überprüfte Verordnung erzeuge eine positive Wirkung, indem sie bestimmte Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Einklang bringe, aber keine negative Wirkung, weil die Beihilfe unbeschadet der Möglichkeit der Mitgliedstaaten gewährt werde, sie vorab anzumelden. Schließlich bestreitet sie, dass Rechtsunklarheit oder eine Verletzung der Rechtssicherheit vorliege.

34. Die Rechtsquelle beschreibt Tatsachen, Sachverhalte und Umstände und weist ihnen bestimmte Folgen zu. Der Tatbestand und die Rechtsfolge stellen daher die zwei strukturellen Elemente einer Bestimmung dar¹⁸. Die Darlegung von Gründen, die Präambeln und die einleitenden Begründungserwägungen, die nur veranschaulichen, begründen und rechtfertigen sollen, weisen diese beiden Elemente aber nicht auf. Denn obwohl sie den regelnden Teil begleiten und ihm im Allgemeinen vorangestellt sind und obwohl sie rein tatsächlich Teil der Rechtsquelle sind, haben sie trotz ihrer Dienlichkeit als

18 — J. Guasp, *Derecho*, ohne Verlag, Madrid 1971, S. 7 ff., definiert das Recht als „die Gesamtheit der Beziehungen zwischen Menschen, die eine Gesellschaft als notwendig festsetzt“, und unterscheidet die beiden Faktoren, die zum Wesen dieses Begriffes gehören: den materiellen Teil, der zu den zwischenmenschlichen Beziehungen gehört, und den formellen Teil, der aus der Erforderlichkeit solcher Beziehungen erwächst.

Auslegungskriterien doch keine Bindungswirkung.

meinschaft fort, obwohl sie dies formell so nicht geltend gemacht hat.

35. Das Vorbringen des klagenden Staates konzentriert sich auf die Verletzung von zwei Grundsätzen, die in der fünften Begründungserwägung der Ermächtigungsverordnung ausdrücklich genannt sind, also in einem Teil der Verordnung, dem es an Verbindlichkeit fehlt, so dass seine etwaige Nichtbeachtung keine Nichtigkeit zur Folge haben kann. Die genannte Begründungserwägung soll erläutern, was den Rat veranlasst hat, die Ermächtigung zu erteilen.

38. Dies entspricht auch dem Verständnis der Kommission, die von diesem Standpunkt aus vorgetragen hat.

36. Nun muss der Gesetzgeber aber sowohl den Grundsatz der Transparenz als auch den der Rechtssicherheit, die Quellen des Gemeinschaftsrechts sind¹⁹, einhalten. Eine Missachtung dieser Grundsätze stellt eine Verletzung von Artikel 230 EG dar²⁰. Dies gilt unabhängig davon, dass sie überdies offenbar in einer Begründungserwägung der Verordnung Nr. 994/98 anerkannt worden sind.

b) Zur Transparenz

39. Der Kläger macht in zweierlei Hinsicht einen Mangel an Klarheit geltend: 1. in Bezug auf den Kontext der Vorschrift und 2. in Bezug auf die Bestimmungen der Verordnung.

37. Ich fahre daher mit dem Vorbringen der belgischen Regierung zur Transparenz und zur Rechtssicherheit auf der Ebene der Verletzung von Rechtsgrundsätzen der Ge-

i) Mangelnde Klarheit des Kontextes der Regelung

40. Anscheinend überschneidet sich der Anwendungsbereich der angefochtenen Regelung teilweise mit dem der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung²¹, mit dem des multisektoralen Beihilferahmens für große Investitionsvorhaben²² und mit dem der Verordnung Nr. 70/2001²³. Diese Koexistenz könnte die

19 — Umgekehrt kann aus dem Urteil vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-150/94 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-7235, Randnr. 37) hergeleitet werden, dass die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze einklagbar ist, auch wenn sie nicht in den Begründungserwägungen genannt sind.

20 — Urteil vom 3. Mai 1978 in der Rechtssache 122/77 (Töpfer/Kommission, Slg. 1978, 1019, Randnr. 19).

21 — ABl. C 74 vom 10. März 1998, S. 9.

22 — ABl. C 70 vom 19. März 2002 (nicht 2000, wie irrtümlich in Fußnote 24 auf S. 8 der Klageschrift angegeben).

23 — Näheres siehe in Nr. 8 der vorliegenden Schlussanträge.

Ursache verschiedener Konflikte sein, die zeigen, dass es sich um einen unklaren und inkohärenten Wortlaut handelt.

ii) Fehlende Klarheit der Bestimmungen der Verordnung

41. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Streitfrage sich nur in Bezug auf andere gleichrangige Rechtsquellen stellen kann, da der Grundsatz der Normenhierarchie auftretende Konflikte in Bezug auf nachrangige oder höherrangige Vorschriften löst. Folglich kann die Geltendmachung der genannten Leitlinien nicht zugelassen werden, obwohl der Gerichtshof ihnen bindende Wirkung gegenüber der Kommission beigemessen hat²⁴.

42. In Bezug auf die Verordnung Nr. 70/2001 kann eine Kollision nicht ausgeschlossen werden, da die Leitlinien nicht auf genau abgegrenzte Bereiche ausgerichtet sind. Eine solche Situation tritt aber üblicherweise auf, so dass, wenn Vorschriften einer und einer anderen Rechtsquelle einen konkreten Fall regeln sollen, auf die allgemeinen Grundsätze der zeitlichen Priorität und der Spezialität sowie auf alle anderen hierfür vorgesehenen Grundsätze zurückgegriffen wird.

43. Schließlich gestattet es die Tatsache, dass das Regelwerk einer Verordnung dem Inhalt einer anderen Verordnung widerspricht, nicht, die Erstere als unklar oder inkohärent zu qualifizieren, schon gar nicht in ihrem vollen Umfang.

44. Mit der Transparenz wird auf das hingewiesen, was klar und offensichtlich erscheint, auf das, was als zweifelsfrei und unzweideutig verstanden wird. Die Ausrichtung dieses Grundsatzes auf die Rechtswissenschaft ist noch immer ein *Desideratum*, da die Umsetzung des Rechts in die soziale Wirklichkeit nicht einfach ist und auch nicht immer eindeutige Antworten bietet.

45. Obwohl sich bereits aus der Formulierung einer Vorschrift deren Genauigkeit ersehen lässt, wird ihre stärker oder weniger stark ausgeprägte Vielschichtigkeit erst bei ihrer Anwendung erkennbar. In dieser Hinsicht wirken sich viele Faktoren aus, insbesondere das Maß des dem Gesetzgeber eingeräumten Ermessens.

46. Eine Prüfung des Vorbringens des Klägers zur fehlenden Klarheit der angefochtenen Verordnung führt zu zwei Erwägungen. Erstens, dass der Unterschied bei den Angaben der Gemeinschaftsvorschriften von den möglichen Konsequenzen herrührt, die sich aus ihrer Anwendung ergeben. Zweitens, dass damit anscheinend vom Gerichtshof ein auslegendes Urteil verlangt wird, mit dem die vom Königreich Belgien

24 — Urteile vom 24. März 1993 in der Rechtssache C-313/90 (CIRFS u. a./Kommission, Slg. 1993, I-1125, Randnr. 35) und vom 15. Oktober 1996 in der Rechtssache C-311/94 (IJssel-Vliet, Slg. 1996, I-5023, Randnr. 42).

dargelegten theoretischen Zweifel ausgeräumt werden sollen²⁵.

49. Folglich ist der Vorwurf der fehlenden Transparenz zurückzuweisen.

47. In der Klageschrift wird die Nichtigerklärung der gesamten Verordnung beantragt. Wie ich aber oben ausgeführt habe, ist dieses verfahrensrechtliche Instrument für einen begrenzten, sehr genau umrissenen Anwendungsbereich gedacht, der überschritten würde, wenn man sich mit jeder einzelnen vom Kläger geltend gemachten Unstimmigkeit und Zweideutigkeit auseinander setzen wollte.

c) Zur Rechtssicherheit

50. Einer der wichtigsten Gründe, weshalb die Nichtigerklärung verlangt wird, beruht auf einer Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit. Häufig steht dieser im Zusammenhang mit anderen allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Ermächtigung, wie oben ausgeführt, nicht beeinträchtigt würde, ist die Prüfung unten im Abschnitt betreffend die Verletzung dieser Grundsätze vorzunehmen.

48. Der Beweis für die geltend gemachte Unklarheit ist nicht erbracht worden²⁶. Nur wenn bei einer einfachen Beurteilung festgestellt würde, dass die gesamte Regelung an mangelnder Klarheit krankt, sie sich als höchst undeutlich erweist, ihr der Sinngehalt fehlt oder sie sich als mit anderen Vorschriften unvereinbar erweist, könnte sie für nichtig erklärt werden. Dagegen ist dies nicht der Fall, wenn sich, wie im vorliegenden Fall, die Einstufung auf Vermutungen stützt, unbeschadet dessen, was mit den Durchführungsakten geschieht, die ebenfalls der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

2. Anwendung einer strengeren Regelung auf die Beihilfen

51. Nach Ansicht der klagenden Regierung wird durch den Erlass einer strengeren Regelung für Beschäftigungsbeihilfen die vom Rat erteilte Ermächtigung überschritten, die sich auf eine einfache Kodifizierung der bestehenden Praxis beschränke. Hierzu zeigt sie die angeblich zwischen der alten und der neuen Regelung bestehenden Unterschiede auf.

25 — Man möchte wohl, noch bevor es zu einer Verletzung gekommen ist, den Verband anlegen, und vergisst dabei, dass man auf verschiedene Mittel zurückgreifen kann, wenn Hindernisse auftreten — sachliche Nichtanwendung, Anfechtung der Durchführungsakte, Änderung der Verordnung, Vorabentscheidungsersuchen ...

26 — Zur selben Überzeugung gelangte das Europäische Parlament in der Entschließung zu dem Entwurf einer Verordnung der Kommission (ABl. C 272 vom 13. November 2003, S. E/405), wo es die Auffassung vertritt, dass der Entwurf „die administrative Transparenz erheblich verbessert und auch die Verfolgung der Kriterien erleichtert ...“ (Nr. 2).

52. Die Beklagte macht geltend, dass ihr die Ermächtigung nicht nur erteilt worden sei,

um den bestehenden Gebräuchen Gestalt zu verleihen, sondern auch, um die Möglichkeit aufrechtzuerhalten, strengere Kriterien festzulegen. Sie betont auch, dass nicht der Verstoß gegen irgendeine Vorschrift, sondern gegen die vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 994/98 geltend gemacht werde.

53. Die Zurückweisung dieses Klagegrundes lässt sich anhand des rechtlichen Kontextes erklären, in den die umstrittene Verordnung eingebunden ist.

54. Gemäß dem Vertrag hat die Kommission die Aufgabe, die Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt zu überwachen. Zu diesem Zweck verpflichtet er die Mitgliedstaaten dazu, der Kommission die Beihilfen vorab mitzuteilen. Der Rat kann Vorschriften für die Anwendung der geschilderten Regelung erlassen, wie dies der Fall ist, wenn er die Kommission ermächtigt, allgemeine Bestimmungen zu erlassen, durch die Beihilferegulungen, die die Vereinbarkeitskriterien erfüllen, von der vorherigen Anmeldung freigestellt werden.

55. Die Ermächtigung wird mit „der erheblichen Erfahrung“ gerechtfertigt, aber es kann nicht behauptet werden, dass der Rat nur die Kodifizierung des bestehenden Systems zugelassen hätte, ohne die Möglichkeit, gegebenenfalls eine strengere Regelung zu erlassen. Die Kommission ist nicht gezwungen, die frühere Praxis in Rechtsvorschriften festzuhalten. Vielmehr genügt es, dass sie sich diese zunutze macht. Es ist festzustellen,

dass es in der siebten Begründungserwägung der Ermächtigungsverordnung heißt: „Die Kommission sollte ermächtigt werden, beim Erlass von Verordnungen zur Freistellung bestimmter Gruppen von Beihilfen von der Anmeldepflicht ... zusätzliche Bedingungen aufzuerlegen, um die Vereinbarkeit der von dieser Verordnung erfassten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt zu gewährleisten.“ Außerdem ist es für die Beurteilung dieser Vereinbarkeit erforderlich, auf den konkreten Fall einige allgemeine Kriterien anzuwenden, wobei die seinerzeitigen Umstände zu berücksichtigen sind, ohne dass dadurch irgendwie verhindert wird, dass sich eine Praxis aus berechtigten Gründen ändert.

56. Keine der in der Verordnung Nr. 994/98 enthaltenen Vorschriften verbietet der Kommission, Vorschriften zu erlassen, die sich von den bisher angewandten unterscheiden, und die Kommission ist nach diesen Vorschriften auch nicht verpflichtet, sich auf eine einfache Umarbeitung zu beschränken. Sie wurde damit betraut, die Angemessenheit zu prüfen und zu einem bestimmten Zeitpunkt anwendbare Leitlinien zu erlassen. Sie kann diese ändern oder sie später außer Kraft setzen, wobei sie die Grenzen des Gemeinschaftsrechts einzuhalten hat²⁷.

27 — Zur Veranschaulichung wird in der Mitteilung der Kommission über Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen (2000/C 371/05, ABl. C 371 vom 23. Dezember 2000, S. 12) dargelegt, dass die Würdigung dieser Regelungen weiterhin „nach den Kriterien der derzeitigen Leitlinien [erfolgt], die demnach so lang in Kraft bleiben, bis neue Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen oder eine Freistellungsverordnung für Beschäftigungsbeihilfen ... in Kraft treten“.

57. Ebenso wenig ist der Vorwurf der fehlenden Übergangszeit für die Anpassung begründet, da Artikel 11 der Verordnung Nr. 2204/2002 entsprechende Bestimmungen enthält, von denen zwar abgewichen werden kann, die aber nicht außer Acht gelassen werden dürfen²⁸.

58. Eine andere Frage — die sich in der vorliegenden Rechtssache nicht gestellt hat — ist die, ob die von der Kommission auf der Grundlage einer Ermächtigungsvorschrift erlassene Verordnung die in jener genannten allgemeinen und besonderen Voraussetzungen erfüllt²⁹.

60. Zunächst ist hervorzuheben, dass nach Ansicht der Beklagten die Rechtssicherheit durch die Verordnung Nr. 2204/2002 nicht verletzt wird³⁰, da dieser Grundsatz, der von großer allgemeiner Bedeutung ist, weil er andere Grundsätze zusammenfasst, eine ausreichend begründete Erwartung hinsichtlich des Verhaltens der Gemeinschaftsorgane bei der Anwendung des Rechts voraussetzt. So ist die Aussage in der Ermächtigungsregelung, nämlich in der fünften Begründungserwägung, zu verstehen, wonach „... [F]reistellungsverordnungen ... die Transparenz und Rechtssicherheit [erhöhen]“, denn sie bedeutet, dass den Mitgliedstaaten durch die von der Kommission aufgrund der ihr erteilten Ermächtigung erlassene Regelung die Voraussetzungen für die Freistellung von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung von Beihilfeprojekten bekannt sind.

B — Verletzung allgemeiner Rechtsgrundsätze

1. Der Grundsatz der Rechtssicherheit

59. In der Klage wird immer wieder auf den Grundsatz der Rechtssicherheit Bezug genommen, obwohl seine Verletzung formell aus derjenigen einer Begründungserwägung der Verordnung Nr. 994/98 hergeleitet ist. Mit diesem Aspekt habe ich mich bereits befasst, wobei ich die Notwendigkeit einer ins Einzelne gehenden Prüfung dieser Verletzung im Rahmen der Prüfung des Vorwurfs der Verletzung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts begründet habe.

61. Mit der angefochtenen Regelung soll der Rechtssicherheit dadurch Genüge getan werden, dass die Vereinbarkeitskriterien hervorgehoben werden, deren Erfüllung das Organ, dem der Vertrag die Aufgabe der Überwachung übertragen hat, für erforderlich hält. Inwiefern das Ergebnis erreicht worden ist, kann aber nur allgemein und theoretisch festgestellt werden, wenn bei einer Gesamtschau der Regelung die Unsicherheit klar zu Tage tritt.

28 — Vgl. Nr. 16 der vorliegenden Schlussanträge.

29 — Vgl. Nr. 7 der vorliegenden Schlussanträge.

30 — Das Europäische Parlament, das in der in Fußnote 26 genannten Entschließung zu dem Entwurf einer Verordnung die Ansicht vertrat, es biete sich an, dass „ein kohärentes System für die Genehmigung von Beihilfen geschaffen und der Grundsatz der Rechtssicherheit gestärkt“ werde (Nr. 3), gab ebenfalls eine positive Antwort.

62. Dieser Eindruck entsteht nicht, wenn man den Inhalt der angefochtenen Regelung im Einzelnen prüft, die ihren Anwendungsbereich sowohl positiv als auch negativ präzisiert, die in ihr verwendeten Begriffe definiert, die Freistellungsvoraussetzungen sowie die besonderen Kennzeichen jeder Beihilferegelung festlegt und die Regelungen über die Kumulierung, die Transparenz, die Kontrolle und die zeitliche Wirkung enthält³¹.

63. Der Vorwurf der Unsicherheit wird noch weiter nuanciert, da in dem vom Vertrag vorgesehenen System die Anmeldungspflicht als allgemeine Regel eingeführt wird, während die Freistellung eher beschränkten Charakter hat und daher eng auszulegen ist, so dass bei Zweifeln über ihren Umfang auf die allgemeine Regel zurückzugreifen ist. Jedenfalls handelt es sich um eine Verordnung, die nicht darauf abzielt, die Materie erschöpfend zu behandeln, sondern darauf, den Einzelfall zu regeln.

2. Der Subsidiaritätsgrundsatz

64. Obwohl der klagende Staat die Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes anführt, geht er bei seinem Vorbringen zu diesem Klagegrund auf die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit ein. Letztere werden getrennt geprüft, weshalb es in diesem Abschnitt zunächst um die Ver-

fassungsstruktur der Mitgliedstaaten geht, in denen ausschließlich die Regionen für Fragen der Beschäftigung zuständig sind, so wie dies in Belgien der Fall ist. Belgien rügt, dass die Verordnung diese Umstände verkenne und so die Freistellung von der Anmeldepflicht gegenstandslos werde.

65. Für die Kommission entbehrt der Subsidiaritätsgrundsatz in der vorliegenden Rechtssache jeglicher Bedeutung.

66. Durch Artikel 5 Absatz 2 EG wurde der Subsidiaritätsgrundsatz ausdrücklich im geschriebenen Recht festgehalten; er wird darin auf die Bereiche beschränkt, die nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen³².

67. Der rechtliche Kontext der Verordnung Nr. 2204/2002 bestätigt, dass es sich um einen Bereich handelt, dessen Regelung gerade wegen der Natur der Kontrolle der staatlichen Beihilfen zur Überwachung ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt ausschließlich der Gemeinschaft übertragen wurde³³.

32 — Dieser Gedanke wird in Punkt 3 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wiederholt.

33 — Ungeachtet der den Mitgliedstaaten durch Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG gewährten Möglichkeit, den Rat anzurufen, um eine Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären zu lassen, wenn außergewöhnliche Umstände dies rechtfertigen.

31 — Vgl. Nrn. 9 bis 16 der vorliegenden Schlussanträge.

68. Deshalb ist der Subsidiaritätsgrundsatz, abgesehen davon, dass er hier gar nicht einschlägig ist, unanwendbar, weswegen er nicht verletzt sein kann.

3. Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Kohärenz

a) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

69. Durch die angeblich nichtige Verordnung wird nach Ansicht des Klägers ein Zustand der Unsicherheit erzeugt. Außerdem könnten durch die abschließende Aufzählung der Gruppen benachteiligter Arbeitnehmer in Artikel 2 Buchstabe f nicht die regionalen Besonderheiten und die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, was zusammen mit der Möglichkeit, der Kommission die Maßnahmen zugunsten anderer, nicht von dieser Bestimmung erfasster Gruppen vorab mitzuteilen, außer Verhältnis zu dem Ziel stünde, die Arbeitslosigkeit zu verringern.

70. Die Kommission weist auf den Kontext hin, in den die Verordnung einzuordnen ist, und stellt fest, dass sich die Pflicht zur vorherigen Anmeldung der nicht von der Verordnung erfassten Beihilfen aus dem Vertrag ergibt.

71. Gemäß der Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die durch eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung durchgeführten Maßnahmen zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen³⁴. Verhältnismäßigkeit lässt also an Angemessenheit und Harmonie zwischen dem verfolgten Ziel und den zu dessen Erreichung eingesetzten Mitteln denken.

72. Bei der Prüfung dieses Verhältnisses ist jedoch der wahre Zweck der Regelung zu beachten, da sonst die Relation aus dem Gleichgewicht gerät. Die belgische Regierung hat diesen Aspekt in der Untermauerung ihres auf Nichtigerklärung abzielenden Klagegrundes nicht berücksichtigt, denn obwohl die Beschäftigungsförderung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowohl der Gemeinschaft als auch der Mitgliedstaaten grundlegende Bedeutung hat — sie wird auch in der sechsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2204/2002 erwähnt —, kommt ihr doch nicht die gleiche Bedeutung für die angefochtene Vorschrift zu, wenngleich diese sie betrifft. Die Verordnung wurde aufgrund der Ermächtigung erlassen, die der Rat der Kommission erteilt hat, um — was zu betonen ist — die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG zu erleichtern.

73. Zudem ist dem Gemeinschaftsgesetzgeber in einem Bereich, in dem die Gemein-

34 — Urteile vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 (Buitoni, Slg. 1979, 677, Randnr. 16), vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85 (Maizena, Slg. 1987, 4587, Randnr. 15), vom 10. Dezember 2002 in der Rechtssache C-491/01 (British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco, Slg. 2002, I-11453, Randnr. 122) und vom 10. Juli 2003 in der Rechtssache C-15/00 (Kommission/Europäische Investitionsbank, Slg. 2003, I-7281, Randnr. 161).

schaft, wie bereits ausgeführt, ausschließlich zuständig ist, ein großer Ermessensspielraum einzuräumen, so dass die erlassenen Maßnahmen nur dann rechtswidrig sind, wenn sie zur Erreichung des vorgesehenen Zieles offensichtlich ungeeignet sind³⁵. Dies ist hier nicht der Fall, und die Möglichkeit einer fehlerhaften Anwendung der Vorschriften kann deren Verhältnismäßigkeit nicht beeinträchtigen³⁶.

74. Folglich ist die vom klagenden Staat geltend gemachte Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu verneinen.

b) Der Grundsatz der Kohärenz

75. Der Kläger macht eine Verletzung des Grundsatzes der Kohärenz durch die Handlungen der Gemeinschaft geltend, da diese die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten beschränkten, eine echte Beschäftigungspolitik zu entwickeln.

76. Dagegen trägt die Beklagte, nachdem sie nochmals an den Sinn der streitigen Vor-

schrift erinnert hat, vor, dass die Organe der Union nach ständiger Rechtsprechung bei der Ausübung der weiten Ermessensspielräume, die ihnen bei der Umsetzung der gemeinsamen Politiken zustehen, die verschiedenen Ziele der Gemeinschaft miteinander in Einklang bringen können.

77. Um diesem Klagegrund gegenüberzutreten, ist der Kontext der angefochtenen Verordnung zu betonen: Im Allgemeinen werden von den Mitgliedstaaten gezahlte Beträge, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt, auch wenn sie unter bestimmten Umständen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sein können. Jedenfalls sind der Kommission Vorhaben einer Gewährung oder Änderung solcher Beträge mitzuteilen, damit sie sich entsprechend zur Angemessenheit äußern kann. Im Hinblick auf die Erleichterung dieser Arbeit hat der Rat die Kommission ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen die Bedingungen festzulegen, unter denen einige Beihilfen, u. a. Beihilfen zugunsten von „Beschäftigung und Ausbildung“ (Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 994/98), von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung freigestellt sind.

78. Die Pflicht zur vorherigen Anmeldung ergibt sich daher nicht aus der angefochtenen Vorschrift, sondern, wie die Kommission zutreffend ausführt, aus dem Vertrag selbst. Die angefochtene Verordnung kodifiziert im Einklang mit der erteilten Ermächtigung die Voraussetzungen, unter denen bestimmte Beihilferegelungen von dieser Anmeldepflicht freigestellt sind.

35 — In diesem Sinne die Urteile *British American Tobacco (Investments)* und *Imperial Tobacco*, Randnr. 123, und *Kommission/Europäische Investitionsbank*, Randnr. 162.

36 — Urteil *Kommission/Europäische Investitionsbank*, Randnr. 165.

79. Die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten wird also nicht unmittelbar durch die fragliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts berührt, da diese sich in einem anderen Bereich befindet.

82. Die Rechtsprechung hat bereits vor einiger Zeit entschieden, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber gegen das Diskriminierungsverbot verstößt, wenn er gleiche Sachverhalte unterschiedlich betrachtet³⁷ oder unterschiedliche Sachverhalte gleich behandelt³⁸, es sei denn, dass der Unterschied objektiv gerechtfertigt ist³⁹.

4. Das Diskriminierungsverbot

80. Nach Ansicht der belgischen Regierung wird dadurch gegen das Verbot einer Diskriminierung zwischen den Unternehmen, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung Beihilfen erhalten haben, und denen, die danach Beihilfen angemeldet haben, verstoßen, dass die vor dem Inkrafttreten der Verordnung genehmigten Beihilferegulungen beibehalten, aber für neue Beihilfen strengere Regelungen eingeführt werden.

83. Im vorliegenden Fall wurde die Ungleichheit nach Ansicht des klagenden Staates durch die Änderung der Vorschrift hervorgerufen. Dieser Umstand stellt aber einen objektiven Grund dar, der geeignet ist, die dadurch verursachten unterschiedlichen Auswirkungen zu rechtfertigen. Folgte man dem Vorbringen des Königreichs Belgien, so führte dies zu einer Versteinerung und einer Überalterung der Rechtsordnung, weil nie eine neue Regelung erlassen würde, die sich von der früheren unterscheidet. Eine andere Frage stellt sich in Bezug auf den Einfluss, den andere allgemeine Rechtsgrundsätze auf die Verordnung haben, etwa die Grundsätze des Rückwirkungsverbots, der Wahrung wohlverworbener Rechte und des Vertrauensschutzes oder einige der bereits genannten Grundsätze, insbesondere der Grundsatz der Rechtssicherheit.

81. Das beklagte Organ weist in dieser Hinsicht darauf hin, dass die Verordnung im Einklang mit ihrer Rechtsgrundlage die Beihilfen, die die vorgesehenen Voraussetzungen erfüllten, lediglich von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung freistellen wolle. Etwas anderes regle sie nicht, und wenn sie die zuvor genehmigten Beihilfen aufgehoben oder der jetzt eingeführten Regelung unterworfen hätte, verstieße dies gegen die Verordnung Nr. 994/98 und auch gegen den Vertrag selbst.

84. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass die beanstandete Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt ist.

37 — Eines der ersten Urteile war das vom 27. Oktober 1971 in der Rechtssache 6/71 (Rheinmühlen Düsseldorf, Slg. 1971, 823).

38 — Urteil vom 16. Oktober 1980 in der Rechtssache 174/79 (Hochstrass, Slg. 1980, 3005) und die danach ergangenen Urteile.

39 — U. a. Urteil vom 15. Juli 1982 in der Rechtssache 245/81 (Edeka, Slg. 1982, 2745).

C — Fehler bei der Wahl der Rechtsgrundlage

85. Der letzte Klagegrund Belgiens stützt sich auf Artikel 241 EG. Belgien macht geltend, dass Artikel 137 EG durch den Vertrag von Amsterdam um einen Absatz 3 erweitert worden sei, um dem Rat den einstimmigen Erlass von Maßnahmen im Bereich „finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung“ zu ermöglichen. Dies bedeute, dass jegliche Zuständigkeit der Kommission in dieser Hinsicht ausgeschlossen sei. Die genannte Änderung verhindere, dass die Verordnung Nr. 994/98 weiterhin die Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 2204/2002 sein könne, da die durch sie erteilte Ermächtigung gemäß der neuen Fassung gegen die genannte Bestimmung verstoße.

86. Die Kommission entgegnet, dass der bereits erwähnte Artikel 137 Absatz 3 EG nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 994/98 erlassen worden sei und keine Rückwirkung habe. Außerdem sei diese Bestimmung des Vertrages im vorliegenden Fall nicht anwendbar.

87. Dieser letzten Einschätzung ist in vollem Umfang zu folgen.

88. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Wahl der Rechtsgrundlage einer Handlung sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände wie etwa deren Ziel und deren Inhalt gründen muss⁴⁰. Werden verschiedene Ziele verfolgt, ist auf das Hauptziel abzustellen⁴¹.

89. Die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus ist ein grundlegendes Anliegen der Gemeinschaft (Artikel 2 EG), die die Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet fördern muss (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe i), wobei die Mitgliedstaaten diesem Bereich ebenfalls viel Aufmerksamkeit schenken und wirtschaftliche Maßnahmen ergreifen, um dieses Ziel zu erreichen.

90. Die Gewährung dieser Beihilfen wirkt sich auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes aus und verzerrt den Wettbewerb⁴². Hierfür sind einige Kontrollmechanismen vorgesehen, die sich zweifellos auf die Beschäftigungssituation auswirken. Zu ihnen ist auch die Verordnung Nr. 994/98 zu zählen, auf der die angefochtene Verordnung beruht, deren Rechtsgrundlage weder Artikel 137 EG noch eine andere Vorschrift aus Titel XI des EG-Vertrags — Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend — oder Titel VIII — Beschäftigung —, noch der in Titel VI — Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften — eingebettete Artikel 89 EG ist. Diese Wahl ist nicht zu beanstanden, da der Hauptzweck dieser Vorschrift sich auf

40 — Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10).

41 — Urteil vom 9. Oktober 2001 in der Rechtssache C-377/98 (Niederlande/Parlament und Rat, Slg. 2001, I-7079, Randnr. 27).

42 — Vgl. Nrn. 3 und 4 der vorliegenden Schlussanträge.

die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG bezieht, selbst wenn sie sich — das möchte ich noch einmal betonen — auf die Beschäftigung auswirkt.

91. Außerdem ist festzustellen, dass die die Ermächtigung enthaltende Verordnung auch andere Beihilfegruppen betrifft, etwa Beihilfen, die kleinen und mittleren Unternehmen gewährt werden, Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen sowie Beihilfen für Umweltschutzmaßnahmen (Artikel 1 Absatz 1). Diese hätten deshalb nach dem Vorbringen des Königreichs Belgien rechtlich jeweils auf die Vorschriften des Vertrages gestützt werden müssen, die die Gemeinschaft zum Tätigwerden in den jeweiligen Bereichen ermächtigen.

92. Folglich erweist sich Artikel 137 EG in dieser Rechtssache nicht als nützlich. Das Gemeinschaftsrecht wird nicht verletzt, weil die Verordnung Nr. 2204/2002 rechtlich durch die Wettbewerbsvorschriften des Vertrages gedeckt ist. Denn das Hauptziel dieser Verordnung besteht darin, durch die der Kommission vom Rat erteilte Ermächtigung das Verfahren des Artikels 88 Absatz 3 EG zu vereinfachen.

IV — Kosten

93. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung sind dem klagenden Staat die Kosten aufzuerlegen, weil er mit seinem Begehren unterlegen ist.

V — Ergebnis

94. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. die Klage des Königreichs Belgien auf Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 2204/2002 der Kommission vom 5. Dezember 2002 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beschäftigungsbeihilfen abzuweisen und
2. dem klagenden Staat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.