BESCHLUSS DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

28. Januar 2004 *

In der Rechtssache C-164/02

Königreich der Niederlande, vertreten durch H. G. Sevenster als Bevollmächtigte,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch V. Di Bucci und H. van Vliet als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung SG (2002) D/228533 der Kommission vom 15. Februar 2002 über die staatliche Beihilfe Nr. N 812/2001 betreffend die „Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie" (Regelung zur Förderung der Aufbereitung von Baggerschlamm), soweit die Kommission darin zu dem Ergebnis kommt, dass die den Hafenbehörden aufgrund dieser Regelung gewährten Beiträge staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG darstellen,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann (Berichterstatter) sowie der Richter A. La Pergola und S. von Bahr, der Richterin R. Silva de Lapuerta und des Richters K. Lenaerts,

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,
Kanzler: R. Grass,

nach Anhörung des Generalanwalts

Beschluss

1 Das Königreich der Niederlande hat mit Klageschrift, die am 25. April 2002 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 230 EG Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Entscheidung SG (2002) D/228533 der Kommission vom 15. Februar 2002 über die staatliche Beihilfe Nr. N 812/2001 betreffend die „Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie" (Regelung zur Förderung der Aufbereitung von Baggerschlamm) (nachfolgend: angefochtene Entscheidung), soweit die Kommission darin zu dem Ergebnis kommt, dass die den Hafenbehörden aufgrund dieser Regelung gewährten Beiträge staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG darstellen.

Dem Rechtsstreit zugrunde liegender Sachverhalt

2 In den Niederlanden setzen sich in den Mündungen des Rheins, der Maas und der Schelde aus dem Meer kommende Sandpartikel und Anschwemmungen ab, die diese Flüsse mit sich führen. Im Interesse der Schifffahrt und eines geordneten Wasserlaufs werden diese Ablagerungen regelmäßig ausgebaggert.

3 Der größtenteils verunreinigte Baggerschlamm kann wieder verwendet werden, allerdings erst, nachdem er aufbereitet wurde. Um die Entwicklung des Marktes für die Aufbereitung von verunreinigtem Schlamm zu Baumaterial zu fördern, beabsichtigten die niederländischen Behörden den Erlass einer Maßnahme mit der Bezeichnung „Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie" (nachfolgend: Förderregelung).

4 Nach der Förderregelung erhalten die Aufbereitungsunternehmen einen Beitrag, der sich danach richtet, inwieweit die Aufbereitungsziele erreicht werden. Die Entsorger von Baggerschlamm können ebenfalls davon profitieren, da die Förderzuschüsse die Aufbereitung für sie attraktiver machen.

5 Mit Schreiben vom 26. November 2001 unterrichtete die niederländische Regierung gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG die Kommission vom Vorhaben der Förderregelung und ersuchte sie, die Rechtmäßigkeit der Maßnahme im Hinblick auf die Artikel 87 EG und 88 EG zu prüfen. In diesem Schreiben machte sie für den Fall, dass das Vorhaben nach Ansicht der Kommission eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 EG darstellte, geltend, dass das Ausbaggern der Schifffahrtswege eine öffentliche Aufgabe im Zusammenhang mit der Gewässerbewirtschaftung sei. Die Lagerung und die Aufbereitung von Baggerschlamm

seien deshalb als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anzusehen, und die betreffende Maßnahme genüge den Voraussetzungen des Artikels 86 Absatz 2 EG. Es handele sich um eine allgemeine Maßnahme wirtschaftlichen Charakters, die einem Bedürfnis der Allgemeinheit entspreche.

6 Mit der angefochtenen Entscheidung erklärte die Kommission, sie habe keine Einwände gegen die angemeldete Maßnahme. Die aufgrund der Förderregelung gewährten Beträge stellten größtenteils keine Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG dar. In den Fällen, in denen es sich um solche Beihilfen handele, seien diese nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG und Nummer 38 der Mitteilung der Kommission über den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. 2001, C 37, S. 3) mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

7 In Nummer 3 Absätze 4 und 5 der angefochtenen Entscheidung heißt es:

„Der Großteil der Baggertätigkeiten wird von öffentlichen Stellen in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe der Offenhaltung öffentlicher Wasserstraßen vergeben. Die Finanzierung der Infrastruktur durch die öffentliche Hand, die allen potenziellen Nutzern in nicht diskriminierender Weise offen steht und vom Staat verwaltet wird, fällt in der Regel nicht unter Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag, weil nicht einem Unternehmen im Sinne dieses Artikels, das mit anderen Unternehmen im Wettbewerb steht, ein Vorteil verschafft wird. Dies ist bei den meisten Finanzierungen der Beförderungsinfrastruktur der Fall (z. B. bei Straßen und Kanälen, die von öffentlichen Stellen angelegt und unterhalten werden). Dieser Ansatz gilt auch für die Finanzierung der meisten öffentlichen Stellen, die für das Ausbaggern verantwortlich sind.

Bestimmte für das Ausbaggern verantwortliche Stellen, insbesondere Hafenbehörden, werden jedoch von der Definition des Unternehmens im Sinne von

Artikel 87 Absatz 1 des Vertrages erfasst. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes hat deutlich gemacht, dass die zentrale Frage in diesem Zusammenhang die ist, ob eine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird. Auf die Organisationsform kommt es weniger an. Das Gericht erster Instanz hat in seinem Urteil Aéroports de Paris ... entschieden, dass die Verwaltung und Zurverfügungstellung von Anlagen eine solche wirtschaftliche Tätigkeit darstellt. Eine private oder öffentliche Einrichtung, die Beförderungsinfrastrukturen unterhält, fällt, von den Behörden abgesehen, unter diese Definition. Ein Vorteil, der solchen Unternehmen gewährt wird, kann deshalb den Wettbewerb im Hinblick auf vorhandene oder potenzielle Wettbewerber verfälschen. Die Beiträge zur Aufbereitung von verunreinigtem Baggerschlamm verschaffen einen solchen Vorteil und sind somit als staatliche Beihilfe zugunsten dieser Unternehmen anzusehen."

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

8 Die Klage der niederländischen Regierung ist am 25. April 2002 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

9 Die niederländische Regierung beantragt,

— die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit die Kommission darin zu dem Ergebnis kommt, dass die den Hafenbehörden aufgrund der Regelung zur Förderung der Aufbereitung von Baggerschlamm gewährten Beiträge staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG darstellen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

10 Die Kommission beantragt,

— die Klage für unzulässig zu erklären;

— hilfsweise, sie abzuweisen;

— dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

11 Der Gerichtshof hat nach Artikel 91 §§ 3 und 4 seiner Verfahrensordnung nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne Eröffnung der mündlichen Verhandlung über die Zulässigkeit der Klage zu entscheiden.

Zur Zulässigkeit

Vorbringen der Parteien

12 Die Kommission macht geltend, die Klage sei unzulässig. Die angefochtene Entscheidung, die die Genehmigung einer vorher angemeldeten Beihilferegelung darstelle, könne die niederländische Regierung nicht beschweren.

13 Nach Ansicht der Kommission sind Handlungen, gegen die die Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG gegeben sei, nur solche Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugten, die die Interessen des Klägers beeinträchtigen könnten (vgl. Urteil vom 22. Juni 2000 in der Rechtssache C-147/96, Niederlande/Kommission, Slg. 2000, I-4723, Randnr. 25). Die angefochtene Entscheidung habe aber den Wünschen des Königreichs der Niederlande völlig entsprochen. Die Maßnahme erzeuge keine verbindliche Rechtswirkung, die die Interessen des Königreichs der Niederlande beeinträchtigen könne, da sie seine Rechtsstellung nicht ändere und ihm auch sonst keine Nachteile bringe (vgl. Urteile des Gerichts vom 17. September 1992 in der Rechtssache T-138/89, NBV und NVB/Kommission, Slg. 1992, II-2181, und vom 30. Januar 2002 in der Rechtssache T-212/00, Nuove Industrie Molisane/Kommission, Slg. 2002, II-347).

14 Unabhängig davon, auf welchen Gründen eine Maßnahme beruhe, könne nämlich nur ihr verfügender Teil Rechtswirkungen erzeugen, es sei denn, die Gründe tragen als Begründung für eine beschwerende Maßnahme deren verfügenden Teil (Urteil NBV und NVB/Kommission, Randnr. 31). Dies sei jedoch hier nicht der Fall.

15 Schließlich sei Artikel 230 EG im Licht von Artikel 233 EG zu lesen. Die Möglichkeit, eine Klage gemäß 230 EG zu erheben, müsse somit auf die Fälle beschränkt werden, in denen das betreffende Organ bei einer Nichtigerklärung der Entscheidung bestimmte Maßnahmen zur Durchführung des Urteils ergreifen müsse. Im vorliegenden Fall brauche die Kommission selbst bei einer Nichtigerklärung der Entscheidung nichts zu unternehmen, da die Beihilfe in vollem Umfang genehmigt worden sei.

16 Die niederländische Regierung hält ihre Klage für zulässig. Die Erklärung der Kommission in der angefochtenen Entscheidung, die Hafenbehörden seien

„Unternehmen" im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG, und das Vorbringen, dass das Ausbaggern durch die Hafenbehörden als wirtschaftliche Tätigkeit angesehen werden müsse, stellten eine Änderung der Rechtsstellung des Königreichs der Niederlande insofern dar, als es somit die Kommission künftig von jeder finanziellen Zuwendung an diese Einrichtungen unterrichten müsse, was eine erhebliche verfahrensmäßige Beeinträchtigung sei.

17 Die angefochtene Entscheidung habe den Wünschen des Königreichs der Niederlande deshalb nicht vollständig entsprochen. Sie sei dazu angetan, seine Interessen im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu beeinträchtigen (vgl. Beschlüsse vom 8. März 1991 in den Rechtssachen C-66/91 und C-66/91 R, Emerald Meats/Kommission, Slg. 1991, I-1143, und vom 13. Juni 1991 in der Rechtssache C-50/90, Sunzest/Kommission, Slg. 1991, I-2917, sowie Urteil vom 5. Oktober 1999 in der Rechtssache C-308/95, Niederlande/Kommission, Slg. 1999, I-6513).

Würdigung durch den Gerichtshof

18 Zunächst ist festzustellen, dass nach ständiger Rechtsprechung Handlungen oder Entscheidungen, gegen die die Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG gegeben ist, nur diejenigen Maßnahmen sind, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung beeinträchtigen können (vgl. insbesondere Urteile vom 31. März 1998 in den Rechtssachen C-68/94 und C-30/95, Frankreich u. a./Kommission, Slg. 1998, I-1375, Randnr. 62, vom 5. Oktober 1999, Niederlande/Kommission, Randnr. 26, und vom 22. Juni 2000, Niederlande/Kommission, Randnr. 25).

19 Für die Feststellung, ob eine Handlung oder eine Entscheidung solche Wirkungen erzeugt, ist ihr materieller Gehalt zu untersuchen (Urteil vom 22. Juni 2000, Niederlande/Kommission, Randnr. 27).

20 Im vorliegenden Fall steht fest, dass die angemeldete Beihilferegelung in der angefochtenen Entscheidung für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt wird. Da die niederländische Regierung in ihrer Anmeldung dieser Regelung die Kommission ersucht hat, die Rechtmäßigkeit der Maßnahme im Hinblick auf die Artikel 87 EG und 88 EG zu prüfen, kann diese nach Artikel 87 Absatz 1 EG und nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG erlassene Entscheidung also nicht die Rechtsstellung des Königreichs der Niederlande in qualifizierter Weise ändern.

21 Zum Argument der niederländischen Regierung, dass ein Teil der Begründung der angefochtenen Entscheidung, nämlich der, in dem ausgeführt werde, dass bestimmte Hafenbehörden unter den Unternehmensbegriff im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG fielen, für das Königreich der Niederlande unabhängig vom Ausgang des Verfahrens nachteilige Rechtsfolgen habe, genügt die Feststellung, dass, auf welchen Gründen eine solche Entscheidung auch immer beruht, nur deren verfügender Teil Rechtswirkungen erzeugen und damit eine Beschwer darstellen kann. Die in den Gründen einer Entscheidung enthaltenen Beurteilungen können dagegen nicht als solche Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein. Sie können der Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Gemeinschaftsrichter nur unterliegen, soweit sie als Begründung einer beschwerenden Maßnahme die tragenden Gründe für den verfügenden Teil dieser Maßnahme darstellen.

22 Im vorliegenden Fall stellt die streitige Begründung aber nicht die tragenden Gründe für den verfügenden Teil einer das Königreich der Niederlande beschwerenden Maßnahme dar. Denn da die Kommission im verfügenden Teil der angefochtenen Entscheidung festgestellt hat, dass unabhängig davon, dass einige der betreffenden Beiträge Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG darstellen könnten, die fragliche Regelung jedenfalls in Anbetracht der in

Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG genannten Gründe gerechtfertigt sei, stellt dieser verfügende Teil keineswegs eine Stellungnahme zum Unternehmenscharakter aller Hafenbehörden oder zur wirtschaftlichen Natur sämtlicher Tätigkeiten dieser Behörden dar.

23 Im Übrigen äußert sich die angefochtene Entscheidung nicht zu den besonderen Verhältnissen der einen oder anderen betroffenen Hafenbehörde, sondern erwähnt nur den Fall, dass diese Behörden wirtschaftliche Tätigkeiten in dem von der fraglichen Maßnahme betroffenen Bereich ausüben sollten. Schließlich greift die Entscheidung in keiner Weise der Qualifizierung etwaiger sonstiger den Hafenbehörden gewährter Beiträge im Hinblick auf Artikel 87 Absatz 1 EG vor.

24 Unter diesen Umständen entfaltet der streitige Teil der Begründung der angefochtenen Entscheidung keine verbindliche Rechtswirkung, die dazu angetan wäre, die Interessen des Königreichs der Niederlande zu beeinträchtigen. Sie kann deshalb keinen Rechtsakt darstellen, der im Sinne der oben in Randnummer 18 genannten Rechtsprechung angefochten werden könnte.

25 Die Klage ist daher als unzulässig abzuweisen.

Kosten

26 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des

Königreichs der Niederlande beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

beschlossen:

1. Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.

2. Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten des Verfahrens.

Luxemburg, den 28. Januar 2004

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Ersten Kammer

P. Jann