In der Rechtssache 84/82,

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, vertreten durch den Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft Martin Seidel, Beistand: Professor Gerhard Fels, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Der Kanzler der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch die Mitglieder ihres Juristischen Dienstes Marie-Josée Jonczy und Götz zur Hausen als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Oreste Montalto, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Anfechtung der von der Kommission angeblich unter Verstoß gegen Artikel 92 Absätze 1 und 3 Buchstabe c und Artikel 93 Absatz 3 Satz 2 EWG-Vertrag der Regierung des Königreichs Belgien erteilten, auf ein Jahr befristeten Ermächtigung, den Fünfjahresplan zur Umstrukturierung der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie in Kraft zu setzen, sowie wegen Feststellung eines gegen Artikel 93 Absätze 2 und 3 Satz 2 EWG-Vertrag verstoßenden Untätigbleibens der Kommission

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, K. Bahlmann und Y. Galmot, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due, U. Everling und C. Kakouris,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

INHALTSVERZEICHNIS

I — Sachverhalt und Verfahren 1456

A — Die Hintergründe des Rechtsstreits: Krisenlage und Gemeinschaftsrahmen für die Beihilfen zugunsten der Textil- und Bekleidungsindustrie 1456

B — Ursache und Verlauf des Rechtsstreits 1457

1. Von der Verabschiedung bis zur Genehmigung des belgischen Plans zur Umstrukturierung der Textil- und Bekleidungsindustrie 1457

Erste Etappe: 1977 bis 1980: das Beihilfesystem von 1977 1457

Zweite Etappe: der belgische Beihilfeplan zugunsten der Textil- und Bekleidungsindustrie von 1980 und seine Prüfung durch die Kommission 1458

2. Ziel des Umstrukturierungsplans 1458

3. Verfahren 1458

II — Anträge der Parteien 1459

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien 1459

Zulässigkeit 1459

Erklärungen der Beklagten 1459

Erklärungen der Klägerin 1460

Begründetheit 1461

I — Die Nichtigkeitsklage 1461

Erste Rüge: Die Kommission habe gegen die Vorschriften über das beihilferechtliche Prüfungsverfahren verstoßen 1461

A — Verstoß gegen die Verpflichtung gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag, das in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehene Verfahren einzuleiten 1461

Erklärungen der Klägerin 1461

Erklärungen der Beklagten 1462

B — Verkennung der Besonderheiten der beiden Prüfungsphasen 1462

a) Zweck der Vorprüfungsphase 1462

Erklärungen der Klägerin 1462

Erklärungen der Beklagten 1463

b) Beschränkte Rechtswirkung der von der Kommission am Ende der Vorprüfung getroffenen Entscheidungen 1463

Erklärungen der Klägerin 1463

Erklärungen der Beklagten 1464

C — Übermäßige Ausdehnung der Vorprüfungsfrist 1464

Erklärungen der Klägerin 1464

Erklärungen der Beklagten 1464

D — Verletzung der im Rahmen des förmlichen Verfahrens bestehenden Verpflichtung, die anderen Mitgliedstaaten sowie die Wirtschafts- und Gesellschaftskreise der Gemeinschaft zu konsultieren 1464
Erklärungen der Klägerin 1464
Erklärungen der Beklagten 1465

Zweite Rüge: Die Kommission habe durch ihren Unbedenklichkeitsbescheid die Inkraftsetzung einer mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilferegelung genehmigt 1466

A — Notwendigkeit und Umfang der Kontrolle durch den Gerichtshof . . 1466
Erklärungen der Klägerin 1466
Erklärungen der Beklagten 1468

B — Beurteilung der Vereinbarkeit des belgischen Umstrukturierungsplans mit dem Gemeinsamen Markt 1468

1. Erfüllung der Voraussetzungen, unter denen eine Beihilferegelung gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EWG-Vertrag als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann 1469
a) Kriterien 1469
Erklärungen der Klägerin 1469
Erklärungen der Beklagten 1469
b) Einhaltung dieser Kriterien 1470
Erklärungen der Klägerin 1470
— Wirkung der geplanten Förderung als Erhaltungsbeihilfe . . 1470
— Erforderlichkeit des Umstrukturierungsplans 1470
— Die von dem Plan betroffenen Unternehmen 1471
— Degressivität der Beihilfe während ihrer Laufzeit 1471
— Begrenzung der Beihilfenintensität 1472
Erklärungen der Beklagten 1473
— Vorbemerkung zu den Erklärungen der Klägerin bezüglich der „Erforderlichkeit" des belgischen Umstrukturierungsplans 1473
— Die von dem Plan betroffenen Unternehmen 1475
— Zeitliche Begrenzung und Degressivität 1475
— Beschränkung der Beihilfenintensität auf das unbedingt Erforderliche 1476
— Eigenbeteiligung der geförderten Unternehmen 1476
— Transparenz 1477
— Vermeidung von Kapazitätsausweitungen 1477

2. Veränderung der Handelsbedingungen in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise 1477
Erklärungen der Klägerin 1477
Erklärungen der Beklagten 1479

II — Die Untätigkeitsklage 1480

IV — Antworten der Kommission auf die Fragen des Gerichtshofes 1480

V — Mündliche Verhandlung 1485

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

A — Die Hintergründe des Rechtsstreits: Krisenlage und Gemeinschaftsrahmen für die Beihilfen zugunsten der Textil- und Bekleidungsindustrie

Die Textil- und Bekleidungsindustrie befindet sich seit langem in besonderen Schwierigkeiten. Ursache dafür sind unter anderem die teilweise überholten Strukturen der Unternehmen der Gemeinschaft, der zwischen 1973 und 1980 verzeichnete massive Anstieg der Einfuhren aus Drittländern (Staatshandelsländern und südostasiatischen Ländern) von 21 auf 44 %, die raschen Veränderungen in der Verwendung der Rohstoffe, der von einigen Unternehmen in der Gemeinschaft betriebene passive Veredelungsverkehr sowie die Schwierigkeit bestimmter Teilsektoren, nach einer beschränkten Anlaufzeit die Voraussetzungen zur Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten.

Diese Schwierigkeiten wurden noch durch die Rezession verschärft, die die gesamte Wirtschaftstätigkeit der Gemeinschaft erfaßt hat.

Alle diese Probleme haben einen sehr lebhaften Wettbewerb zwischen den Textil- und Bekleidungsindustrien der Mitgliedstaaten sowohl auf dem innergemeinschaftlichen Markt als auch auf Drittlandsmärkten bewirkt, und sie sind die Ursache für eine steigende Arbeitslosigkeit, die kurzfristig wohl kaum behoben werden kann.

Angesichts der Bedeutung der Textil- und Bekleidungsindustrie für die gesamte Gemeinschaft und angesichts der schwierigen Lage dieses Industriezweiges sah sich die Kommission veranlaßt, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, um den strukturellen Anpassungsprozeß dieses Wirtschaftszweigs zu erleichtern und sozial tragbar zu gestalten.

Zu diesem Zweck hat die Kommission

— einerseits Übereinkünfte mit Drittländern im Rahmen der Multifaserabkommen geschlossen (Vierzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, 1981, Nr. 566 ff.) und

— andererseits 1971 einen Gemeinschaftsrahmen für die von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen festgelegt, der in seinen Grundzügen mit den nationalen Sachverständigen erörtert, im Jahr 1977 aktualisiert und den Mitgliedstaaten bekanntgegeben wurde.

Dieser Gemeinschaftsrahmen wurde aufgestellt, um die Aktionen der Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu leiten, da nach den Feststellungen der Kommission die Mitgliedstaaten zunehmend, um der Krise im Textilsektor zu begegnen, Beihilfen gewähren, die sehr schnell und unter dem Druck der wirtschaftlichen und sozialen Lage ergriffen werden und ausschließlich darauf abzielen, Arbeitsplätze zu erhalten und das Überleben der Unternehmen zu sichern.

Nach Ansicht der Kommission würde eine Häufung der nicht miteinander koordinierten nationalen Maßnahmen unterschiedlicher Größenordnung (Ver-

zeichnis der sektoralen Beihilfen zugunsten der Textil- und Bekleidungsindustrie vom März 1981, Anlage 7 zur Klageschrift) den Handel und den Wettbewerb in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise beeinträchtigen, wenn keine selektive und präzise Umstrukturierung vorgesehen würde, die für eine wirkliche Wiederbelebung des von der Krise betroffenen Wirtschaftssektors unabdingbar sei; derartige Maßnahmen würden sich gegenseitig aufheben, indem sie sowohl die Anstrengungen der Regierungen als auch die erwarteten Ergebnisse zunichte machen würden.

In dem Gemeinschaftsrahmen wird eine Reihe von Kriterien aufgestellt, die bei der Gewährung nationaler Beihilfen beachtet werden müssen und anhand deren die Kommission die ihr notifizierten Beihilfevorhaben beurteilt. Aus den von der Kommission aufgestellten Verhaltensregeln ergibt sich im wesentlichen, daß es sich bei den nationalen Beihilfevorhaben um flankierende Maßnahmen zu einem für die in Schwierigkeiten befindlichen Wirtschaftssektoren spezifischen Restrukturierungsprozeß handeln muß und daß diese Vorhaben nicht zu Produktionsüberkapazitäten in Bereichen führen dürfen, in denen bereits ein struktureller Kapazitätsüberhang oder eine ständige Marktstagnation besteht; zum anderen müssen die Mitgliedstaaten der Lage des von der Krise erfaßten Wirtschaftsbereichs nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf Gemeinschaftsebene Rechnung tragen.

Die Kommission weist darauf hin, daß die Übersendung des Gemeinschaftsrahmens an die Mitgliedstaaten nicht die Entscheidungen ersetzen könne, die sie aufgrund der ihr durch den Vertrag übertragenen Befugnisse zu treffen habe.

B — Ursache und Verlauf des Rechtsstreits

1. Von der Verabschiedung bis zur Genehmigung des belgischen Plans zur Umstrukturierung der Textil- und Bekleidungsindustrie

Erste Etappe: 1977 bis 1980: das Beihilfesystem von 1977

— Durch Arrêté royal vom 20. Dezember 1977 (Moniteur belge vom 24. 12. 1977) führte das Königreich Belgien ein Beihilfesystem zugunsten der Textil- und Bekleidungsindustrie ein.

— Am 5. April 1977 teilte die Kommission dem belgischen Außenminister mit, in Anbetracht der Tatsache, daß die in Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag niedergelegte Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung nicht eingehalten worden sei, habe sie beschlossen, gemäß Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag das Verfahren zur Prüfung, ob dieses Vorhaben mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sei, zu eröffnen.

— Nachdem sich jedoch die belgische Regierung bereit erklärt hatte, die von der Kommission geforderten Änderungen vorzunehmen und bis Oktober 1979 einen neuen Umstrukturierungsplan vorzulegen, teilte die Kommission der belgischen Regierung mit Schreiben vom 6. März 1979 mit, daß sie beschlossen habe, das Verfahren einzustellen.

— Mit Beschluß vom 17. April 1980, der der belgischen Regierung am 22. April 1980 zugeleitet wurde, eröffnete die Kommission jedoch das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag wieder und verlangte von der belgischen Regierung, das durch Arrêté royal vom 20. Dezember 1977 eingeführte Beihilfesystem spätestens bis zum 31. Juli 1980 abzuschaffen oder bis zu diesem Zeitpunkt einen neuen umfassenden Um-

strukturierungsplan vorzulegen. Von diesem Beschluß wurden alle Mitgliedstaaten unterrichtet.

Zweite Etappe: der belgische Beihilfeplan zugunsten der Textil- und Bekleidungsindustrie von 1980 und seine Prüfung durch die Kommission

— Am 28. Juli 1980 legte der belgische Wirtschaftsminister Claes der Kommission einen neuen Umstrukturierungsplan mit einer Beschreibung der Grundzüge des vorgesehenen Beihilfeprogramms vor. Das neue Beihilfesystem wurde als notifiziert im Sinne von Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag angesehen.

— Mit Schreiben vom 15. September 1980 verlangte die Kommission von der belgischen Regierung zusätzliche Auskünfte für die Beurteilung, ob der Plan mit dem Gemeinsamen Markt zu vereinbaren sei.

— Mehr als ein Jahr lang fand ein umfangreicher Schriftwechsel zwischen Belgien und der Kommission sowie zwischen der Kommission und den Vertretern der Mitgliedstaaten statt.

Die meisten Mitgliedstaaten äußerten sich kritisch zu dem in Rede stehenden Vorhaben; dieser Kritik wurde von der Kommission und der belgischen Regierung angeblich Rechnung getragen.

— Dennoch ersuchte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die Kommission mehrfach und zuletzt am 4. Dezember 1981, dem Inkraftsetzen eines Beihilfeplans die Genehmigung zu versagen, der nach Ansicht der Bundesregierung allein zu einer Verlagerung der Probleme der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie auf die anderen Mitgliedstaaten führe, die sich in den gleichen Schwierigkeiten befänden.

— Mit Schreiben vom 7. Januar 1982 teilte die Kommission jedoch allen Mitgliedstaaten ihre Entscheidung vom 18. November 1981 mit, gegen die Durchführung des belgischen Umstrukturierungsplans für die Dauer eines Jahres keine Einwände zu erheben.

2. Ziel des Umstrukturierungsplans

Wie sich aus den Akten ergibt, resultiert die Entscheidung der belgischen Regierung, der Textil- und Bekleidungsindustrie Beihilfen zu gewähren, aus der Feststellung, daß zwischen 1973 und 1980 schätzungsweise 70 000 Arbeitsplätze verlorengegangen sind und daß eine Politik des Abwartens einen zusätzlichen Verlust von 50 000 Arbeitsplätzen zwischen 1980 und 1985, also auf Dauer das völlige Verschwinden dieses Industriezweigs in Belgien mit seinen 120 000 Arbeitsplätzen zur Folge hätte. Die in Belgien festgestellte und erwartete rückläufige Entwicklung sei stärker als in den anderen Mitgliedstaaten. Die belgische Regierung habe deshalb den Umstrukturierungsplan ausgearbeitet, um einem dringenden Notstand abzuhelfen, ohne die Gesetze des Marktes zu verfälschen. Der Anteil der von der Krise betroffenen Wirtschaftsbereiche an der Produktion der Gemeinschaft, der in den Jahren 1978/79 6,4 % betragen habe, gehe auch nach Durchführung des Plans bis 1984 auf 6,1 % zurück. Von der Beihilfe seien nicht nur die nicht lebensfähigen Unternehmen der von der Krise erfaßten Sektoren, sondern teilweise auch die wettbewerbsfähig gebliebenen Teilsektoren dieses Industriezweigs ausgeschlossen.

3. Verfahren

Die von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland erhobene Klage ist am 9. März 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts gemäß Artikel 21 der Satzung und Artikel 45 der Verfahrensordnung beschlossen, eine Beweisaufnahme durchzuführen.

Mit Schreiben vom 20. Juni 1983 hat der Kanzler des Gerichtshofes die Kommission gebeten, acht Fragen zu beantworten und bis zum 21. Juli den vollständigen und endgültigen Wortlaut des Umstrukturierungsplans vorzulegen.

Diesem Ersuchen hat die Kommission am 19. Juli 1983 Folge geleistet.

II — Anträge der Parteien

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* beantragt unter Berücksichtigung der Klarstellung in ihrem Erwiderungsschriftsatz,

1. die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 18. November 1981 der Regierung des Königreichs Belgien erteilte, für die Dauer eines Jahres befristete Ermächtigung zum Inkraftsetzen des der Kommission am 28. Juli 1980 unterbreiteten Fünfjahresplans zur Umstrukturierung der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie wegen Verstoßes gegen Artikel 93 Absatz 3 Satz 2 und Artikel 92 Absätze 1 und 3 Buchstabe c EWG-Vertrag für nichtig zu erklären;

   für den Fall, daß der Gerichtshof den Klageantrag zu 1. als unzulässig abweist oder ihm nicht in der Weise stattgibt, daß die in dem Schreiben vom 18. November 1981 enthaltene Ermächtigung wegen Verstoßes gegen Artikel 92 Absätze 1 und 3 Buchstabe c EWG-Vertrag für nichtig erklärt wird,

2. gemäß Artikel 175 EWG-Vertrag festzustellen, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Artikel 92 Absätze 1 und 3 sowie Artikel 93 Absatz 3 Satz 2 dieses Vertrages verstoßen hat, indem sie es unterlassen hat, zum einen das Hauptprüfungsverfahren des Artikels 93 Absatz 2 durchzuführen und zum anderen den belgischen Plan durch eine förmliche Entscheidung für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar zu erklären;

3. der Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

1. die Klage abzuweisen;

2. die Klägerin zur Tragung der Verfahrenskosten zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Zulässigkeit

Die *Kommission* äußert keine Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klage, soweit mit ihr die Nichtigerklärung des Schreibens vom 18. November 1981 an die belgische Regierung begehrt werde. Dieses Schreiben sei nämlich ein verbindlicher Rechtsakt im Sinne von Artikel 173 Absatz 1 des Vertrages und eine „abschließende Entscheidung" gemäß Artikel 93 Absatz 3 Satz 3 des Vertrages. Dagegen hält sie die Untätigkeitsklage für unzulässig, da die in Artikel 175 des Vertrages dafür aufgestellten Voraussetzungen im vorliegenden Fall nicht erfüllt seien. Aus dem Wortlaut des Artikels 175 Absatz 2 ergebe sich mit aller Deutlichkeit, daß die Klage nur zulässig sei, wenn das Organ trotz der Aufforderung zum Tätigwerden nicht Stellung genommen habe.

Die Erklärung vom 4. Dezember 1981, mit der Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff dem Mitglied der Kommission Frans Andriessen zu verstehen gegeben habe, daß die Bundesregierung „eine Billigung des Beihilfevorhabens der belgischen Regierung durch die Kommission nicht hinnehmen werde" und sich eine Anrufung des Gerichtshofes vorbehalte, könne nicht als Aufforderung zum Tätigwerden aufgefaßt werden. Auch bei Berücksichtigung „diplomatischer Gewohnheiten" müsse die Aufforderung im Sinne von Artikel 175 Absatz 2 des Vertrages deutlich sein. Zwar ergebe sich aus dem Wortlaut der genannten Erklärung, daß die Kommission aufgefordert worden sei, nicht in einem der Bundesregierung unerwünschten Sinn tätig zu werden, es sei jedoch nicht von ihr verlangt worden, eine negative Entscheidung zu treffen.

Aber auch wenn man davon ausgehe, daß die Erklärung des Bundeswirtschaftsministers als Aufforderung zum Tätigwerden gemäß Artikel 175 des Vertrages ausgelegt werden könne, habe die Kommission binnen zwei Monaten Stellung genommen und die Klägerin mit Schreiben vom 7. Januar 1982 davon unterrichtet.

Aus dem Wortlaut des Schreibens vom 7. Januar 1982 (Anlage 24 zur Klagebeantwortung) ergebe sich eindeutig, daß es dazu gedient habe, die Klägerin „davon zu unterrichten, daß die Kommission beschlossen hat, gegen die Durchführung des geänderten Beihilfeplans für die Dauer eines Jahres keine Einwände zu erheben". Die Tatsache, daß dieses Schreiben Bezug nehme auf den am 18. November 1981 an den belgischen Wirtschaftsminister gerichteten Brief der Kommission, nehme dem Schreiben vom 7. Januar 1982 nicht den Charakter einer Stellungnahme.

Eine Untätigkeitsklage könne nur zulässig sein, wenn das betreffende Organ der Gemeinschaft auf eine Befassung hin entweder völlig schweige oder aber in einer Weise reagiere, die nicht erkennen lasse, wie das Organ die Aufforderung zum Tätigwerden in der Sache beurteile. In seinem Urteil vom 13. Juli 1971 in der Rechtssache 8/71 (Komponistenverband/Kommission, Slg. S. 705) habe der Gerichtshof entschieden, daß die Bestimmung des Artikels 175 EWG-Vertrag „die Untätigkeit durch Nichtbescheidung oder Nichtstellungnahme meint, nicht aber den Erlaß eines anderen als des von den Betroffenen gewünschten oder für notwendig erachteten Rechtsakts". Diese Rechtsprechung sei durch das Urteil vom 8. März 1972 in der Rechtssache 42/71 (Nordgetreide/Kommission, Slg. S. 105) und das Urteil vom 18. Oktober 1979 in der Rechtssache 125/78 (Gema/Kommission, Slg. S. 3173) bestätigt worden.

Die Klägerin meine, die Untätigkeitsklage müsse deswegen zulässig sein, weil die Nichtigkeitsklage nicht notwendig zu der Feststellung durch den Gerichtshof führe, daß der belgische Umstrukturierungsplan für die Textilindustrie mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei; es sei nämlich möglich, daß die streitige Entscheidung aufgehoben werde, weil das in Artikel 93 Absatz 3 vorgesehene Hauptprüfungsverfahren nicht durchgeführt worden sei, und in diesem Fall sei der Rechtsschutz, auf den die Klägerin Anspruch habe, nicht gewährleistet. Dieses Vorbringen der Klägerin sei unhaltbar.

Die vom Vertrag für eine bestimmte Klageart aufgestellten Zulässigkeitsvoraussetzungen könnten nicht mit dem Argument überspielt werden, daß ihre strikte Beachtung es unmöglich mache, das angestrebte Prozeßziel zu erreichen.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* hält die Untätigkeitsklage

für zulässig, da die Kommission es unter Verletzung des Vertrages unterlassen habe, zum einen das Hauptprüfungsverfahren einzuleiten und zum anderen den belgischen Beihilfeplan durch eine förmliche Entscheidung für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar zu erklären.

Die Klägerin habe die Beklagte in der Besprechung vom 4. Dezember 1981 aufgefordert, in diesem Sinne tätig zu werden.

Die Klägerin widerspreche entschieden der Auffassung, daß das Schreiben vom 7. Januar 1982 eine „Stellungnahme" im Sinne von Artikel 175 des Vertrages darstelle und die Untätigkeitsklage dementsprechend unzulässig sei.

Die Kommission habe sich in ihrem Schreiben vom 7. Januar 1982 darauf beschränkt, der Klägerin die der belgischen Regierung am 18. November 1981 erteilte „Unbedenklichkeitsbescheinigung" zu übermitteln, ohne zu der Aufforderung zum Tätigwerden vom 4. Dezember 1981 Stellung zu nehmen.

Sollte der Gerichtshof in der Mitteilung vom 7. Januar 1982 eine ablehnende Stellungnahme erblicken und folglich die Untätigkeitsklage für unzulässig erklären, so wäre der Rechtsschutz, auf den die Klägerin Anspruch habe, nicht gewährleistet.

Der von der Beklagten erwähnte in dem Urteil vom 13. Juli 1971 (Rechtssache 8/71, a. a. O.) aufgestellte Grundsatz, daß der Erlaß eines Rechtsaktes, selbst wenn er nicht gewünscht oder nicht für notwendig erachtet werde, eine Untätigkeitsklage ausschließe, könne für den vorliegenden Fall nicht gelten. Da die getroffene Maßnahme möglicherweise aufgrund der gemäß Artikel 173 des Vertrages erhobenen Klage wegen Verletzung von Verfahrensvorschriften für nichtig erklärt werde, habe die Klägerin ein schutzwürdiges Interesse daran, daß der Gerichtshof in seinem Urteil auf der Grundlage von Artikel 175 des Vertrages feststelle, daß der belgische Beihilfeplan mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei und deshalb in seiner gegenwärtigen Form nicht in Kraft gesetzt werden dürfe.

Die Erhebung der Untätigkeitsklage sei gerechtfertigt, da es im Verfahrensrecht der Gemeinschaft anders als im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht nicht die Form der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage gebe, die dem Gerichtshof die Möglichkeit eröffnen würde, den Beklagten zum Erlaß des vom Kläger begehrten Rechtsaktes zu verpflichten. Artikel 176 des Vertrages, wonach „das Organ, dem das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt ... , ... die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Maßnahmen zu ergreifen [hat]", gewährleiste keinen damit vergleichbaren Rechtsschutz.

Begründetheit

I — Die Nichtigkeitsklage

1. Erste Rüge: Die Kommission habe gegen die Vorschriften über das beihilferechtliche Prüfungsverfahren verstoßen

Zur Begründung dieser Rüge bringt die Klägerin folgendes vor:

A — Verstoß gegen die Verpflichtung gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag, das in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehene Verfahren einzuleiten

Die *Bundesregierung* macht geltend, aus Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages und aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere aus den Urteilen vom 11. Dezember 1973 in den Rechtssachen 120/73 (Lorenz/Deutschland, Slg. S. 1471), 121/73 (Markmann/Deutschland, Slg. S. 1495), 122/73 (Nordsee/Deutschland, Slg. S. 1511) und 141/73 (Lohrey/Deutschland, Slg.

S. 1527) folge, daß die Kommission, wenn sie am Ende der sogenannten beihilferechtlichen Vorprüfungsphase Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des notifizierten Vorhabens mit dem Gemeinsamen Markt habe, gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages das in Absatz 2 dieses Artikels beschriebene Hauptprüfungsverfahren einleiten müsse.

Daß bei der Kommission insoweit Zweifel bestanden hätten, zeige die Tatsache, daß die Kommission es für erforderlich gehalten habe, am 17. September 1981 eine multilaterale Besprechung mit den nationalen Sachverständigen und den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten durchzuführen. Bestätigt würden diese Zweifel durch den Inhalt des Unbedenklichkeitsattests, das zu dem belgischen Umstrukturierungsplan erteilt worden sei; darin sei die Inkraftsetzung dieses Plans nur für die Dauer eines Jahres und unter der Voraussetzung — zu deren Bestätigung die belgische Regierung aufgefordert worden sei — gestattet worden, daß die in dem mit der vorliegenden Klage angefochtenen Schreiben genannten Bedingungen eingehalten würden. Indem sie somit die Unbedenklichkeitsbescheinigung unter bestimmten Bedingungen erteilt habe, obwohl die Bedenken, die zu diesen Bedingungen geführt hätten, die Eröffnung der Hauptprüfungsphase hätten veranlassen müssen, habe die Kommission vertragswidrig gehandelt.

In einem Schreiben vom 5. Januar 1977 (Anlage 25 zur Klageschrift) an den Bundesminister des Auswärtigen habe die Kommission im übrigen selbst erklärt: „Zeigt sich nach Prüfung der Sachfragen eines Falles, daß hinsichtlich der Vereinbarkeit der geplanten Beihilfe mit dem Vertrag gewisse Zweifel bestehen, ist die Kommission rechtlich verpflichtet, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 einzuleiten."

Die *Kommission* trägt vor, die Besprechung vom 7. September 1981 sei entgegen der klägerischen Behauptung nicht wegen der Bedenken einberufen worden, die bei der Kommission im Hinblick auf die Vereinbarkeit des belgischen Plans mit dem Vertrag weiter bestanden hätten. Es habe sich um eine multilaterale Sitzung mit den Vertretern der Mitgliedstaaten zur Erörterung aller anstehenden Fälle gehandelt; derartige Sitzungen fänden turnusmäßig statt. Dabei würden nicht nur solche Beihilfefälle behandelt, bei denen die Ermächtigung zum Inkraftsetzen oder die Genehmigung offensichtlich zweifelhaft sei.

B — Verkennung der Besonderheiten der beiden Prüfungsphasen

Die Bundesregierung ist der Ansicht, der Wortlaut der Bescheinigung vom 18. November 1981 zeige, daß die Kommission die Vorprüfungsphase mit der Hauptprüfungsphase vermengt habe, denn sie habe nach ihrer eigenen Erklärung den belgischen Umstrukturierungsplan besonders eingehend geprüft. Auf diese Weise habe die Kommission zweifach vertragswidrig gehandelt: Zum einen habe sie den Zweck der Vorprüfungsphase verkannt und das Hauptprüfungsverfahren seiner eigentlichen Funktion beraubt und zum anderen habe sie nicht beachtet, daß die am Ende der Vorprüfung getroffenen Entscheidungen nur beschränkte Rechtswirkung hätten.

a) Zweck der Vorprüfungsphase

Nach Auffassung der *Klägerin* ergibt sich aus dem Wortlaut, der Struktur und der Tragweite von Artikel 93 EWG-Vertrag, daß sich die Vorprüfungsphase auf eine kursorische Überprüfung der Vereinbarkeit des notifizierten Beihilfevorhabens mit dem Gemeinsamen Markt beschränke und daß die abschließende Beurteilung des Vorhabens der Hauptprüfungsphase vorbehalten sei.

Für diese Auslegung des Artikels 93 EWG-Vertrag spreche die besondere Funktion, die jede der beiden Phasen des Prüfungsverfahrens habe.

Aus den zitierten Urteilen vom 11. Dezember 1973 ergebe sich, daß mit der Vorprüfungsphase der Zweck verfolgt werde, der Kommission eine Bedenk- und Untersuchungsfrist einzuräumen, um sich eine erste Meinung über die Vereinbarkeit der ihr angezeigten Vorhaben mit dem Vertrag zu bilden.

In Artikel 92 des Vertrages seien verschiedene Arten von Beihilfen genannt, bei denen die Prüfung, ob sie mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien, auch ohne Einleitung der Hauptprüfungsphase möglich sein müsse. Das gelte insbesondere für die in Absatz 2 dieses Artikels aufgeführten Beihilfevorhaben, die bei Erfüllung der dort aufgestellten Voraussetzungen „mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind".

Gehe es im Rahmen der Vorprüfung dagegen wie im vorliegenden Fall um die Beurteilung der Frage, ob ein notifiziertes Beihilfevorhaben die Voraussetzungen des Artikels 92 Absatz 3 EWG-Vertrag erfülle und einer der dort genannten Beihilfearten entspreche, die nach dem Wortlaut dieser Bestimmung nur ausnahmsweise „als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ... angesehen werden [können]", beschränke sich die Kompetenz der Kommission auf die kursorische Prüfung, ob die materiellen Voraussetzungen einer genehmigungsfähigen Beihilfe augenscheinlich objektiv erfüllt seien und ob ein vorläufiges Abwägen der daraus resultierenden Vor- und Nachteile zu einer Billigung der Beihilfen führen würde.

Erst nachdem die Kommission sich diese Meinung habe bilden können, sei sie, wenn Zweifel an der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Gemeinsamen Markt bestünden, verpflichtet, das in Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages vorgesehene förmliche Verfahren einzuleiten.

Die *Kommission* weist darauf hin, der Gerichtshof habe in dem bereits genannten Urteil Lorenz/Deutschland entschieden, daß es gutem Verwaltungsstil entspreche, wenn die Kommission den betreffenden Staat in Kenntnis setze, „falls sie nach der von ihr angestellten Vorprüfung zu dem Schluß gelangt, daß die Beihilfe mit dem Vertrag vereinbar ist" (Randnummer 5 der Entscheidungsgründe).

Aus den Worten des Gerichtshofes ergebe sich, daß sie nach Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages bei Abschluß der Vorprüfung über die Vereinbarkeit einer Beihilfe entscheiden und sich gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat entsprechend äußern könne.

Nur wenn sie das Vorhaben für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar halte, müsse sie unverzüglich das in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehene Verfahren einleiten.

b) Beschränkte Rechtswirkung der von der Kommission am Ende der Vorprüfung getroffenen Entscheidungen

Die *Bundesregierung* trägt vor, der Ablauf der Vorprüfungsphase bedeute lediglich, daß der betroffene Mitgliedstaat das Beihilfevorhaben in Kraft setzen dürfe; dieses Vorhaben könne deshalb aber nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

Selbst wenn ein Beihilfeplan im Anschluß an eine zur Beendigung der Vorprüfung erteilte Unbedenklichkeitsbescheinigung in Kraft gesetzt werde, könne er von der Kommission im Rahmen der laufenden Überprüfung der Beihilfen gemäß Artikel 93 Absatz 1 des Vertrages jederzeit wieder aufgegriffen werden.

Die Vereinbarkeit einer Beihilferegelung könne von der Kommission also erst am Ende des Hauptprüfungsverfahrens endgültig festgestellt werden.

Wegen der beschränkten Rechtswirkung der Vorprüfungsphase habe der Gerichtshof in den zitierten Urteilen vom 11. Dezember 1973 entschieden, daß die Kommission keine Entscheidung im Sinne von Artikel 189 EWG-Vertrag erlassen müsse, wenn sie im Laufe dieser Prüfungsphase zu dem Schluß komme, daß zur Einleitung eines förmlichen Verfahrens kein Anlaß bestehe. Die Auffassung der Beklagten, daß der EWG-Vertrag nicht zwischen der Unbedenklichkeitsbescheinigung, mit der die Vorprüfungsphase ende, und der abschließenden Entscheidung im Sinne von Artikel 93 Absatz 3 Satz 3 des Vertrages unterscheide, könne deshalb nicht geteilt werden.

Die *Kommission* macht geltend, die Wirkung einer Entscheidung, mit der die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt festgestellt werde, sei immer die gleiche, unabhängige davon, in welchem Verfahrensstadium diese Entscheidung erlassen werde.

Zum einen differenziere der Vertrag insoweit nicht, und zum anderen bleibe jede Beihilferegelung der laufenden Überprüfung nach Artikel 93 Absätze 1 und 2 unterworfen.

Diese Auslegung der Vertragsbestimmungen werde durch das Urteil vom 22. März 1977 in der Rechtssache 78/76 (Steinike und Weinlig/Deutschland, Slg. S. 595) bestätigt, in dem der Gerichtshof festgestellt habe, daß „bei der Beurteilung der Frage, ob eine staatliche Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, ... vielschichtige und raschen Änderungen unterliegende wirtschaftliche Gegebenheiten zu berücksichtigen und zu bewerten [sind]". Daher könne die Kommission jederzeit eine Beihilferegelung erneut prüfen, die sie zunächst als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen habe.

C — Übermäßige Ausdehnung der vom Gerichtshof auf zwei Monate festgesetzten Vorprüfungsfrist

Die *Bundesregierung* ist der Ansicht, der Gerichtshof habe in den genannten Urteilen vom 11. Dezember 1973 entschieden, daß in Ermangelung einer Festlegung durch den Vertrag die Frist für die Vorprüfung der notifizierten Beihilfevorhaben grundsätzlich zwei Monate nicht überschreiten dürfe, es sei denn, die Kommission und die betroffenen Mitgliedstaaten bestimmten etwas anderes. Im vorliegenden Fall sei diese Frist nicht eingehalten worden.

Die *Kommission* macht geltend, sie müsse nach der erwähnten Rechtsprechung zwar über eine ausreichende Frist für die Prüfung der notifizierten Beihilfen verfügen, aber auch mit der gebotenen Eile handeln und dem Interesse der Mitgliedstaaten, rasch Klarheit zu erlangen, Rechnung tragen. Das bedeute, daß sie im Rahmen der Vorprüfung gerade das tun müsse, was ihr die Klägerin vorwerfe: Sie habe die verschiedenen Aspekte der notifizierten Beihilfen gründlich zu prüfen, um den Suspensiveffekt des Artikels 93 Absatz 3 nicht länger dauern zu lassen, als dies für die Beurteilung der Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt nötig sei.

D — Verletzung der im Rahmen des förmlichen Verfahrens bestehenden Verpflichtung, die anderen Mitgliedstaaten sowie die Wirtschafts- und Gesellschaftskreise der Gemeinschaft zu konsultieren

Die *Bundesregierung* trägt vor, das förmliche Prüfungsverfahren sei insbesondere dann einzuleiten, wenn die sachgerechte Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens der Kommission bei der Beurteilung der in Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a bis c

genannten Beihilfevorhaben ohne eine Unterrichtung und Anhörung der anderen Mitgliedstaaten sowie der betroffenen Gesellschafts- und Wirtschaftskreise, insbesondere der konkurrierenden Wirtschaftskreise der anderen Mitgliedstaaten, nicht möglich sei. Diese Konsultationen seien gerade und ausschließlich für die Hauptprüfungsphase vorgeschrieben.

Diese Auffassung laufe entgegen der Behauptung der Beklagten keineswegs darauf hinaus, daß die Kommission bei allen Beihilfevorhaben im Sinne dieser Vertragsbestimmung automatisch das Hauptprüfungsverfahren eröffnen müßte; dazu sei sie nur verpflichtet, wenn am Ende einer kursorischen Überprüfung des betreffenden Beihilfevorhabens Zweifel hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt fortbestünden.

Es werde nicht in Frage gestellt, daß allein die Kommission über die Vereinbarkeit beziehungsweise die Unvereinbarkeit eines Beihilfevorhabens mit dem Gemeinsamen Markt zu entscheiden habe. Gleichwohl müsse der Auffassung der Beklagten entgegengetreten werden, daß die Beteiligten nicht wegen deren Grundrecht auf Anhörung zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß Artikel 93 Absatz 2 Satz 1 des Vertrages aufgefordert würden, sondern wegen eines entsprechenden Auskunftsrechts der Kommission. Auch stehe der Kommission bezüglich des Fristablaufs und bezüglich der Art der Konsultation der Mitgliedstaaten beziehungsweise der betroffenen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Berufskreise kein Ermessen zu.

Die vorgeschriebenen Verfahrensregelungen des Beihilferechts stünden nicht zur Disposition der Kommission. Das Anhörungsrecht der Mitgliedstaaten und der betroffenen Kreise gehöre zur öffentlichen Ordnung. Dieses Recht, das in keiner Weise in die Entscheidungszuständigkeit der Kommission eingreife, beruhe auf der „Erkenntnis, daß nur bei einer umfassenden Sachverhaltsaufklärung eine den Interessen des Gemeinsamen Marktes entsprechende optimale Aufsicht über die Beihilfenpolitik der Mitgliedstaaten gewährleistet ist".

Die Beklagte könne nicht geltend machen, daß sie mit der Einladung zu der Expertenbesprechung am 17. September 1981 in Wirklichkeit das Hauptprüfungsverfahren eingeleitet habe und daß der Unbedenklichkeitsbescheid vom 18. November 1981 zum Abschluß dieses Verfahrens erteilt worden sei; die Einleitung der Hauptphase erfordere nämlich nach der erwähnten Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 11. 12. 1973) einen förmlichen Beschluß, der sowohl dem antragstellenden Mitgliedstaat als auch den anderen Mitgliedstaaten übermittelt werde.

Nach Auffassung der *Kommission* ist die These der Klägerin, die in Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages vorgesehene Aufforderung an die Beteiligten müsse als deren obligatorische und förmliche Beteiligung an der Überprüfung der Vereinbarkeit des Beihilfeplans mit dem Gemeinsamen Markt gewertet werden, zurückzuweisen, weil sie dazu führen würde, daß die Kommission bei jedem Beihilfevorhaben, das für eine Ausnahme nach Artikel 92 Absatz 3 des Vertrages in Frage komme, automatisch das Hauptprüfungsverfahren eröffnen müßte.

Aus dem Wortlaut des Artikels 93 Absatz 3 ergebe sich, daß die Anwendung der Verfahrensvorschriften in gewisser Weise von der Auffassung abhänge, zu der die Kommission hinsichtlich der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Gemeinsamen Markt gelange.

Nach dem Urteil vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache 70/72 (Kommission/Deutschland, Slg. S. 813) diene die Auf-

forderung an die Beteiligten gemäß Artikel 93 Absatz 2 Satz 1 des Vertrages „lediglich dem Zweck, von den Beteiligten alle Auskünfte zu erhalten, die dazu beitragen können, der Kommission Klarheit über ihr weiteres Vorgehen zu verschaffen".

Schon aus dem Wortlaut des Vertrages ergebe sich, daß die Kommission vorbehaltlich der Befugnisse des Rates gemäß Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3, die einzige zuständige Instanz sei, um die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt festzustellen. Diese Zuständigkeit sei vom Gerichtshof mehrfach bestätigt worden. In den Urteilen vom 22. März 1977 in der Rechtssache 74/76 (Iannelli/Meroni, Slg. S. 557) und in der Rechtssache 78/76 (Steinike und Weinlig, a. a. O.) habe der Gerichtshof entschieden, „daß der Vertrag in seinem Artikel 93 der Kommission die fortlaufende Überprüfung der Beihilfen übertragen hat und somit davon ausgeht, daß die Feststellung der Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt in einem geeigneten Verfahren zu erfolgen hat, dessen Durchführung vorbehaltlich der Kontrolle durch den Gerichtshof Sache der Kommission ist".

Die Kommission habe zwar in ihrem Schreiben vom 5. Januar 1977 an den Bundesminister des Auswärtigen darauf hingewiesen, daß es in ihrem Ermessen liege, über den Fristablauf und die Art der Kontakte zwischen ihr und dritter Parteien zu entscheiden; die Aufforderung an die Beteiligten, sich zu äußern, stehe deshalb aber nicht in ihrem freien Ermessen, weil eine Entscheidung, mit der das Inkraftsetzen des notifizierten Beihilfevorhabens untersagt werde, nur nach Anhörung der Beteiligten erlassen werden könne.

Im vorliegenden Fall hätte die Konsultation der anderen Mitgliedstaaten und der betroffenen Wirtschaftskreise nicht unbedingt die von der Klägerin erwarteten Folgen gehabt. Das Ergebnis, zu dem die Kommission gelangt sei, wäre dasselbe gewesen, auch wenn sie das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages eröffnet hätte.

Aus alledem ergebe sich, daß die Frage, ob die Kommission das in Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages vorgesehene Hauptprüfungsverfahren bezüglich des belgischen Umstrukturierungsplans hätte eröffnen müssen oder nicht, letztlich allein davon abhänge, ob dieses Beihilfevorhaben mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sei oder nicht.

2. Zweite Rüge: Die Kommission habe durch ihren Unbedenklichkeitsbescheid die Inkraftsetzung einer mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilferegelung genehmigt

Bevor die Bundesregierung auf die materiellen Voraussetzungen eingeht, von denen nach ihrer Ansicht die Vereinbarkeit eines Beihilfevorhabens mit dem Gemeinsamen Markt abhängt, weist sie nachdrücklich auf die Notwendigkeit und die Bedeutung der Kontrolle hin, die der Gerichtshof in einem Bereich ausüben müsse, in dem die Kommission über einen weiten Ermessensspielraum verfüge.

A — Notwendigkeit und Umfang der Kontrolle durch den Gerichtshof

Nach Auffassung der *Bundesregierung* machen die Umstände eine wirksame beihilferechtliche Kontrolle durch den Gerichtshof erforderlich; die Notwendigkeit dieser Kontrolle ergebe sich weiterhin zum einen aus den im Völkerrecht anerkannten Regeln, zum anderen und insbesondere aus den für den Gemeinsamen Markt wesentlichen Grundsätzen.

i) Die Umstände

Wie sich aus dem Zehnten Bericht über die Wettbewerbspolitik (1980, S. 122) ergebe, nehme einerseits der Anteil der Entscheidungen der Kommission, mit denen die Durchführung der von den Mitgliedstaaten geplanten Beihilfen untersagt werde, gegenüber der Zahl der notifizierten Vorhaben relativ ab, andererseits sei der Anteil der im Vorprüfungsverfahren abschließend überprüften Beihilfevorhaben relativ groß.

Die Kontrolle durch den Gerichtshof erscheine im vorliegenden Fall um so notwendiger, als die Kommission erstmals ein sektorales Beihilfevorhaben von der Größenordnung des belgischen Umstrukturierungsplans billige.

ii) Die im Völkerrecht anerkannten Regeln

Die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten nicht auf die ihnen im Rahmen des GATT gestatteten Maßnahmen zurückgreifen könnten — vor allem die Möglichkeit, auf die subventionierten Einfuhren Ausgleichszölle zu erheben — , spreche dafür, daß der Gerichtshof eingehend überprüfen könne, wie die Kommission ihre Befugnisse im Bereich der staatlichen Beihilfen ausübe.

Die Durchführung derartiger Maßnahmen sei den Mitgliedstaaten im Vertrag gerade deshalb nicht gestattet worden, weil es das Verfahren zur Überwachung der nationalen politischen Vorhaben gebe, das in bezug auf Beihilfen verhindern solle, daß die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, denen die Mitgliedstaaten politisch begegnen wollten, von einem Mitgliedstaat in einen anderen verlagert würden.

iii) Die für den Gemeinsamen Markt wesentlichen Grundsätze

Wenn der Gerichtshof bisher im Rahmen von Klagen gegen Entscheidungen der Kommission, durch die das Inkraftsetzen notifizierter Beihilfevorhaben untersagt worden sei, seine Zuständigkeit bejaht habe, die Einhaltung der im Vertrag genannten Voraussetzungen zu überprüfen, müsse das erst recht im Rahmen einer Klage gegen die Ermächtigung zum Inkraftsetzen einer so bedeutenden Beihilferegelung wie des belgischen Umstrukturierungsplans gelten. In anderen, dem Beihilferecht vergleichbaren Sektoren, insbesondere im Rahmen von Schutzmaßnahmen, habe der Gerichtshof darüber entschieden, ob entsprechende von der Kommission erteilte Erlaubnisse gemäß Artikel 115 EWG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gewesen seien. So habe der Gerichtshof in dem Urteil vom 23. November 1971 in der Rechtssache 62/70 (Werner A. Bock/Kommission, Slg. S. 897) ausgeführt, daß die Kommission bei der Beurteilung der „Notwendigkeit" einer Schutzmaßnahme zwar über ein gewisses Ermessen verfüge, daß dieses jedoch durch die Verpflichtung zur Beachtung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs weitgehend eingeschränkt sei.

Das Beihilfeverbot sei ein wesentlicher Bestandteil des Gemeinsamen Marktes und könne mit dem Verbot von Absprachen, durch die der Wettbewerb und der innergemeinschaftliche Handelsverkehr beschränkt werde, oder mit dem Verbot der Aufrechterhaltung und Wiedereinführung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten verglichen werden.

Es stünde im Widerspruch zu Artikel 164 EWG-Vertrag, wonach „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung" des Gemeinschaftsrechts nicht durch die Kommission oder den Rat, sondern in letzter Instanz durch den Gerichtshof gesichert werde, wenn das Gemeinschaftsrecht in einem Bereich, der

den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel betreffe, nicht sachgerecht angewendet und fortentwickelt würde, sondern dem Spiel der politischen Kräfte überlassen bliebe.

Deshalb sei die Einhaltung der materiellen Voraussetzungen, unter denen die Kommission gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a bis c des Vertrages eine staatliche Beihilferegelung für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären dürfe, der Kontrolle durch den Gerichtshof unterworfen. In seinem Urteil vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris/Kommission, Slg. S. 2671) habe der Gerichtshof zwar darauf hingewiesen, daß der Kommission im Rahmen des Artikels 92 Absatz 3 EWG-Vertrag ein Ermessen zustehe, das sie nach Maßgabe wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübe, er habe jedoch auch entschieden, daß die Anforderungen, die nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a bis c an die Vereinbarkeit einer Beihilferegelung mit dem Gemeinsamen Markt gestellt würden, der vollen Überprüfung durch den Gerichtshof unterlägen.

Schließlich macht die Bundesregierung geltend, es treffe zwar zu, daß der Gerichtshof in den Bereichen, in denen die Kommission über ein weiteres Ermessen verfüge, das sie nach wirtschaftlichen und sozialen Kriterien ausübe, notwendigerweise nur eine begrenzte Kontrolle ausübe; er überprüfe jedoch die Richtigkeit der den Wertungen zugrundeliegenden Tatsachen und die Subsumtion unter die Begriffe des geltenden Rechts. Die Bundesregierung zitiert in diesem Zusammenhang das Urteil vom 13. Juli 1966 in den Rechtssachen 56 bis 58/64 (Consten GmbH und Grundig-Verkaufs-GmbH/Kommission, Slg. S. 321), das Urteil vom 15. Mai 1975 in der Rechtssache 71/74 (Nederlandse Vereniging voor de Fruit- en Groentenimporthandel, Nederlandse Bond van Grossiers in Zuidvruchten en ander Geïmporteerd Fruit „Frubo"/Kommission, Slg. S. 563) und das Urteil vom 25. Oktober 1977 in der Rechtssache 26/76 (Metro SB-Märkte GmbH & Co. KG/Kommission, Slg. S. 1875).

Die *Kommission* erklärt, sie teile in vollem Umfang die Auffassung der Klägerin. Allerdings verfüge sie in Beihilfesachen über einen Ermessensspielraum, weil sie, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris/Kommission, a. a. O.) anerkannt habe, jeweils komplexe Beurteilung unter volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen, technischen und sozialpolitischen Gesichtspunkten vorzunehmen habe.

Insoweit sei nicht zwischen der Untersagung und der Genehmigung eines Beihilfevorhabens zu unterscheiden. Ihre Entscheidungen seien jedoch nur dann für nichtig zu erklären, wenn sie ihren Beurteilungsspielraum entweder überschritten oder von ihm unrichtigen Gebrauch gemacht habe.

B — Beurteilung der Vereinbarkeit des belgischen Umstrukturierungsplans mit dem Gemeinsamen Markt

Die *Bundesregierung* trägt vor, die Kommission sei verpflichtet gewesen, bei der Beurteilung des Beihilfevorhabens als „Förderungsmaßnahme" und des „gemeinsamen Interesses" an diesem Vorhaben im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EWG-Vertrag darauf zu achten, daß zum einen die Voraussetzungen erfüllt seien, von denen es abhänge, daß die Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden könnten, und daß zum anderen der fragliche Beihilfeplan nicht die Handelsbedingungen in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise verändere.

1. Erfüllung der Voraussetzungen, unter denen eine Beihilferegelung gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EWG-Vertrag als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann

a) Kriterien

Nach Auffassung der *Bundesregierung* ergibt sich aus einer Reihe von schriftlichen Äußerungen der Kommission [Erster Bericht über die Wettbewerbspolitik 1971 — Beihilferegelungen mit sektoraler Zielsetzung; Achter Bericht über die Wettbewerbspolitik 1978, S. 137, Ziffer 173; Entwurf für ein Fünftes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, erschienen in Europäische Wirtschaft, Nr. 9, Juli 1981, Seiten 19 ff., auszugsweise in der Anlage 27 zur Klageschrift wiedergegeben], daß branchenbezogene Beihilfen nur in Ausnahmefällen und unter besonders engen Voraussetzungen gewährt werden sollten und jedenfalls abgebaut werden müßten, wenn sie die Anpassung schwacher Sektoren verlangsamten.

Derartige Beihilfen seien unter folgenden von der Kommission im Gemeinschaftsrahmen festgelegten Voraussetzungen [die weitgehend den vom Ministerrat im Rahmen der OECD verabschiedeten „Leitlinien" und allgemeinen „Orientierungen" (Kommuniqué des Ministerrats der OECD vom 15. Juni 1978 — C(78) 96 (Final)-Annexe II) entsprächen] mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar:

— Die geplante Förderungsmaßnahme dürfe nicht die Erhaltung von Unternehmen bezwecken und nicht den Strukturwandel aufhalten;

— die fragliche Maßnahme dürfe nur „im Rahmen des Erforderlichen" gewährt werden, das heißt es müsse ein ausgewogenes Verhältnis zwischen ihrer Zielsetzung und der Beachtung der für den Gemeinsamen Markt wesentlichen Elemente bestehen;

— die Förderung müsse auf dauerhaft wettbewerbsfähige Unternehmen begrenzt sein;

— die Förderung müsse degressiv und befristet ausgestaltet sein;

— die Förderung müsse als Hilfe zur Selbsthilfe in einer Weise begrenzt sein, daß das wirtschaftliche Risiko nicht überwiegend vom Staat, sondern auch von den geförderten Unternehmen getragen werde.

Die *Kommission* erklärt sich mit den von der Bundesregierung genannten Kriterien einverstanden, die allerdings zweckmäßigerweise in der nachstehenden Reihenfolge zu prüfen seien:

— Die geplante Beihilfe dürfe nur Unternehmen gewährt werden, die lebensfähig seien oder von denen zu erwarten sei, daß sie auf Dauer wettbewerbsfähig würden. Dieses Kriterium schließe die Möglichkeit reiner Erhaltungsbeihilfen aus;

— die zeitliche Begrenzung und die Degressivität der Beihilfen müsse gesichert sein;

— die Beihilfenintensität müsse auf das unbedingt Erforderliche beschränkt werden;

— die Beihilfen müßten mit eigenen finanziellen Aufwendungen der geförderten Unternehmen einhergehen;

— die Beihilfegewährung müsse transparent sein; dieses Erfordernis ermögliche eine korrekte Beurteilung der Auswirkungen.

Für den Textilsektor, der weltweit durch das Bestehen erheblicher Überkapazitäten gekennzeichnet sei, trete als sechstes Kriterium hinzu, daß die Beihilfen nicht zu Kapazitätsausweitungen führen dürften.

b) Einhaltung dieser Kriterien

1. Nach Auffassung der *Bundesregierung* hat die Kommission das Vorliegen dieser Voraussetzungen bei dem streitigen Beihilfevorhaben zu Unrecht angenommen.

— Wirkung der geplanten Förderung als Erhaltungsbeihilfe

Der belgische Umstrukturierungsplan ziele eher auf die Erhaltung der derzeitigen Struktur als auf die nachhaltige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Textil- und Bekleidungsindustrie ab.

Der Beihilfeplan gehe nach einer Äußerung der belgischen Delegation in der Sitzung vom 17. September 1981 zwar von einer Freisetzung von etwa 24 000 Beschäftigten aus; er habe jedoch im wesentlichen das Ziel, 100 000 andere Arbeitsplätze, die durch die Krise bedroht seien, zu erhalten.

Der Hauptmangel des Beihilfevorhabens bestehe zum anderen darin, daß weder Anreize zum Abbau von Überkapazitäten noch zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Wirtschaftszweigen außerhalb des Textil- und Bekleidungssektors vorgesehen seien.

Nach dem Bericht der Firma McKinsey, Brüssel, den die belgische Regierung in Auftrag gegeben habe und der die Grundlage für die Ausarbeitung des Fünfjahresplans zur Umstrukturierung bilde, lasse sich eine Stabilisierung der Beschäftigtenzahl der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie bei 100 000 nur erreichen, wenn der Anteil der belgischen Industrie an der Textil- und Bekleidungsproduktion der gesamten Gemeinschaft von 5 auf 6 % erhöht werde.

— „Erforderlichkeit" des Umstrukturierungsplans

Diese zweite Voraussetzung sei im vorliegenden Fall aus den folgenden Gründen nicht erfüllt:

— Die Schwierigkeiten, mit denen die belgische Textil- und Bekleidungsindustrie konfrontiert sei, seien nicht wesentlich größer als die Schwierigkeiten, denen der gleiche Industriezweig in den anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, ausgesetzt sei.

Das ergebe sich aus den folgenden Zahlenvergleichen:

— Die belgische Textil- und Bekleidungsindustrie habe zwischen 1973 und 1980 40 %, zwischen 1979 und 1981 7 % der Arbeitsplätze verloren, während in der deutschen Textil- und Bekleidungsindustrie in diesen Zeiträumen 31 % bzw. 11 % der Arbeitsplätze verlorengegangen seien;

— im Außenhandel mit Textil- und Bekleidungserzeugnissen habe Belgien Überschüsse erzielt, und zwar im Durchschnitt:

  — in den Jahren 1978 bis 1980 907 Mio. DM, gegenüber der Bundesrepublik Deutschland 396 Mio. DM;

  — in den ersten drei Quartalen 1981 431 Mio. DM, gegenüber der Bundesrepublik Deutschland 203 Mio. DM (Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik, Eurostat, Anlage 29 zur Klageschrift);

— die Investitionen pro Arbeitskraft zwischen 1975 und 1979 seien auf 2 300 DM in Belgien und auf 2 600 DM in der Bundesrepublik Deutschland veranschlagt worden (GATT, Dokument COM.TEX(21), vom 23. April 1981, S. 45 — Anlage 30 zur Klageschrift).

— Die Kommission habe in ihrer Unbedenklichkeitsbescheinigung vom 18. November 1981 anerkannt, daß es „äußerst wettbewerbsfähige" Bereiche gebe.

Dabei handele es sich um die Produktionsbereiche Teppiche, Plüschsamt, Schleiergewebe, Chenille und Baumwollfrottierstoff. Die Kommission habe diese Bereiche nicht aus dem Beihilfevorhaben ausgenommen, obwohl eine Förderung offensichtlich nicht notwendig gewesen sei. Die Kommission habe selbst festgestellt, daß Belgien in diesem Bereich Überschüsse im Handel mit den anderen Mitgliedstaaten erzielt habe.

— Die von dem Plan betroffenen Unternehmen

Der belgische Umstrukturierungsplan werde nicht den Anforderungen gerecht, mit denen sichergestellt werden solle, daß nur wettbewerbsfähige Unternehmen gefördert würden.

Dieser Plan gehe zwar von dem Grundsatz „back the winners" aus, da er nur lebensfähigen Unternehmen den Genuß der Beihilfen vorbehalte, er enthalte jedoch keine Richtlinie über seine Durchführung und kein Kriterium, anhand dessen die potentielle Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beurteilt werden könnte.

Die Kommission habe sich in ihrer Unbedenklichkeitsbescheinigung vorbehalten, die Durchführung des Beihilfeplans für Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten zu untersagen. Dieser Einzelgenehmigungsvorbehalt sei jedoch aus den folgenden drei Gründen wirkungslos:

— Aus den Unterlagen des Institut national de statistique (publication mensuelle, statistiques industrielles 4/81 und 9/81, Anlage 31 zur Klageschrift) gehe hervor, daß es in der Textil- und Bekleidungsindustrie insgesamt sowie in den genannten sehr wettbewerbsfähigen Sektoren nur wenige Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten gebe.

— Die Produkte der „äußerst wettbewerbsfähigen" Sektoren würden hauptsächlich in Mehrproduktunternehmen hergestellt und entgingen daher den Kontrollen der Kommission, die nur in den großen Unternehmen durchgeführt würden, für die diese Erzeugnisse einen wesentlichen Teil des Produktionsprogramms bildeten.

— Die Durchführung des belgischen Plans obliege zwei zu diesem Zweck geschaffenen Institutionen, nämlich dem „Institut du textile et de la confection de Belgique" und der „Société nationale pour la restructuration de l'industrie de la confection et du textile". Mangels eines strikten Vorbehalts der Einzelgenehmigung des Beihilfeplans erscheine es nicht sichergestellt, daß sich die Praxis dieser beiden Institutionen an dem Grundsatz der vorrangigen Förderung wettbewerbsfähiger Unternehmen orientiere. Die nachträgliche Überwachung, die die Kommission nach ihrem Bekunden insoweit ausüben wolle, reiche nicht aus.

— Degressivität der Beihilfe während ihrer Laufzeit

Das Erfordernis der zeitlichen Degressivität sei wesentlich für die vorrangige Förderung der wettbewerbsfähigen Unternehmen. Die Degressivität der finanziellen Unterstützung, die die reibungslose Produktionsumstellung der Unternehmen gewährleisten solle, um deren Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen, begünstige die stärkeren Unternehmen im Wettbewerb während des Umstellungsprozesses.

Bei branchenbezogenen Beihilfen gelte das Erfordernis der Degressivität sowohl für den Gesamtplan als auch für die Einzelgewährung zeitlich gestaffelter Beihilfen sowie für die eingesetzten Mittel. Der belgische Umstrukturierungsplan enthalte dazu, so wie er der Kommission

unterbreitet worden sei, keinerlei Richtlinien.

Die Kommission habe dadurch, daß sie sich darauf beschränkt habe, die Durchführung des Plans für ein Jahr zu genehmigen, ohne seine etwaige Verlängerung vom Auslaufen der Förderung abhängig zu machen, nicht für die Einhaltung des Erfordernisses der Degressivität gesorgt.

— Begrenzung der Beihilfenintensität

* Zweck dieser Anforderung

Die Begrenzung der Beihilfe auf ein bestimmtes Verhältnis zum Eigenanteil der begünstigten Unternehmen ziele darauf ab, daß die staatlichen Beihilfen ihren Charakter als Hilfe zur Selbsthilfe behielten. Eine zu hohe staatliche Beteiligung laufe auf eine Erhaltungsmaßnahme hinaus und berge die Gefahr in sich, daß weitere Nachschüsse gewährt und politische Gründe ins Spiel gebracht werden.

Die Kommission habe bisher im Rahmen der Beihilfenaufsicht darauf geachtet, daß die staatlichen Beihilfen eine bestimmte Intensität nicht überschritten. So habe die Kommission zum Beispiel bei Umweltschutzbeihilfen eine Beihilfenintensität von höchstens 15 % für zulässig angesehen. Lediglich im Hinblick auf die Dringlichkeit der Umstellung der Industrie auf umweltfreundlichere Produktionsverfahren habe die Kommission ausnahmsweise Beihilfen mit einer höheren Intensität zugelassen, und zwar in Höhe von 45 % für die 1975/76 getätigten Investitionen und in Höhe von 30 % für die 1977/78 erfolgten Investitionen. Im Bereich der Regionalbeihilfen habe die Intensität der genehmigten Beihilfen 20 % nicht überstiegen.

Bei branchenbezogenen Beihilfen habe die von der Kommission zugelassene Beihilfenintensität bisher noch nie die Höhe des belgischen Umstrukturierungsplans erreicht. Die Klägerin verweist beispielsweise auf ein niederländisches Beihilfevorhaben zugunsten eines Herstellers der Zigarettenindustrie: Die Kommission habe seinerzeit sogar eine Beihilfe mit einer Intensität von 4 % für unzulässig erklärt (Anlage 32 zur Klageschrift).

* Außergewöhnlich hohe Beihilfenintensität des belgischen Plans

Dem Textil- und Bekleidungssektor in Belgien würden für das erste Jahr der Laufzeit des Claes-Plans finanzielle Mittel in Höhe von 6,8 Mrd. BFR, das seien 400 Mio. DM, zur Verfügung gestellt; diese bestünden in einer Staatsbeteiligung an den programmierten Investitionen in Höhe von 40 bis 45 % sowie in Darlehen, die vom Staat in Höhe von bis zu 30 % dieser Investitionen mit einer Zinsvergünstigung von 7 % für maximal fünf Jahre gewährt werden könnten. Die Eigenbeteiligung der betroffenen Unternehmen sei auf 30 %, in Ausnahmefällen auf 25 % festgesetzt.

Der Anteil der staatlichen Mittel, der sich im vorliegenden Fall somit auf 70 % belaufe und verschiedentlich als Beihilfenintensität bezeichnet werde, stelle allerdings nicht das sogenannte Subventionsäquivalent dar, das heißt den Teil der Finanzhilfe, der entsprechend einer Investitionsprämie unter Verzicht auf Rückzahlung gewährt werde. Für die Berechnung des Subventionsäquivalents müsse deshalb ermittelt werden, in welchem Ausmaß die von der belgischen Regierung den Unternehmen zur Verfügung gestellten Mittel wirklich Beihilfen zur Umstrukturierung des Sektors und nicht bloße Erhaltungsbeihilfen darstellten.

Unter Zugrundelegung der von der Beklagten aufgestellten Berechnungsmethoden beliefen sich die im ersten Jahr der Laufzeit des Fünfjahresplans den Interessenten zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel auf 308 Mio. DM. Das seien 54 % der für fünf Jahre programmierten Investitionskosten. Die Gesamtinvestitionen der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie hätten in den Jahren 1975 bis 1979 im Durchschnitt 3,9 Mrd. BFR, das seien 253 Mio. DM, betragen.

Die von der Kommission angewendete sogenannte Standard-Bemessungsmethode, nach der das Subventionsäquivalent von Staatsbeteiligungen am Kapital der Unternehmen mit Null angesetzt werde, sei im Fall der Textil- und Bekleidungsindustrie nicht einschlägig, da sie die in einem Schreiben des belgischen Wirtschaftsministers Claes vom 28. Juli 1980 an die Kommission dargelegte Tatsache unberücksichtigt lasse, daß die finanziellen Möglichkeiten der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie mangels Kreditwürdigkeit unzulänglich seien. Die Berechnung des Subventionsäquivalents müsse nach Ansicht der Klägerin dazu führen, daß die Staatsbeteiligung — anders als bei mit Gewinn arbeitenden und ausreichend kreditwürdigen Unternehmen — dem Subventionsäquivalent eines zinsverbilligten Darlehens mit zehnjähriger Laufzeit entspreche.

* Eigenbeteiligung der begünstigten Unternehmen

Trotz der Finanzierungsschwierigkeiten der belgischen Unternehmen sei ihre auf 30 % festgesetzte Eigenbeteiligung an der Finanzierung des Umstrukturierungsprogramms zu gering. Nur eine überwiegende Beteiligung der begünstigten Unternehmen an der Finanzierung der Investitionen könne sicherstellen, daß die staatlichen Subventionen ihren Charakter als Hilfe zur Selbsthilfe behielten.

2. Die *Kommission* hält dem entgegen, daß der Plan zur Umstrukturierung der Textilindustrie unter Berücksichtigung all der Bedingungen und Auflagen, die in ihrer Entscheidung vom 18. November 1981 aufgeführt und von der belgischen Regierung akzeptiert worden seien, in jeder Hinsicht den von der Klägerin genannten Mindestanforderungen entspreche.

Bevor die Kommission auf diese verschiedenen Punkte eingeht, nimmt sie zu den Ausführungen der Klägerin bezüglich einer dieser Anforderungen, der „Erforderlichkeit" des belgischen Umstrukturierungsplans, Stellung.

— Vorbemerkung zu den Erklärungen der Klägerin bezüglich der „Erforderlichkeit" des belgischen Umstrukturierungsplans

Sie teile nicht die klägerische Auffassung, daß alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise von der Krise des Textilsektors betroffen seien. Zur Begründung führt die Kommission in erster Linie folgendes aus:

— Aus den von der Klägerin selbst vorgetragenen statistischen Angaben gehe hervor, daß die Arbeitsplatzverluste zwischen 1973 und 1980 in Belgien (40 %) wesentlich über denen der Gemeinschaft (27 %) und auch wesentlich über denen der Bundesrepublik Deutschland (31 %) gelegen hätten.

— Dem McKinsey-Bericht (Anlage 28 zur Klageschrift) sei zu entnehmen, daß die Textil- und Bekleidungsindustrie an der Wertschöpfung der gewerblichen Wirtschaft Belgiens einen größeren Anteil habe als in den anderen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Italiens.

— In dem von der Klägerin vorgelegten Gutachten des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (S. 17, Randnummer 20 des Gutachtens) werde festgestellt, daß die Textil- und Bekleidungsindustrie in Belgien „ein wesentlich größeres Gewicht im Industriesektor [hat], als es in den meisten anderen Ländern der Fall ist".

Die Kommission erklärt zweitens, auch wenn nachgewiesen werde, daß sich die deutsche und die belgische Textil- und Bekleidungsindustrie in ähnlichen Schwierigkeiten befänden, könne deshalb nicht davon ausgegangen werden, daß die Ermächtigung zum Inkraftsetzen des belgischen Umstrukturierungsplans mit dem gemeinsamen Interesse im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EWG-Vertrag unvereinbar sei.

Die von der Kommission vorzunehmende Beurteilung müsse sich „auf die Gemeinschaft als Ganzes" beziehen (Urteil vom 17. 9. 1980 in der Rechtssache 730/79, Philip Morris, a. a. O.).

Die Kommission prüfe nicht nur, ob das geplante Beihilfevorhaben möglicherweise die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtige, sondern auch, ob es mit den gemeinschaftlich definierten industriepolitischen Zielsetzungen und Maßnahmen in Einklang stehe.

Der belgische Umstrukturierungsplan entspreche genau den Leitlinien, die in ihrer Mitteilung an den Rat „über die gegenwärtige Lage und die Zukunftsaussichten der Textil- und Bekleidungsindustrie in der Gemeinschaft" (KOM(81) 388 endg. vom 20. 8. 1981 — Anlage 2 zur Klageschrift) niedergelegt seien.

Die Kommission wendet sich drittens gegen die Schlußfolgerungen des vorerwähnten Gutachtens, auf die die Klägerin verweise und wonach die belgische Textil- und Bekleidungsindustrie „in der internationalen Konkurrenz eine gute Stellung behaupten" könne.

Dazu macht die Kommission drei Bemerkungen:

— Die Gutachter hätten sich dabei ausschließlich auf das Meßkonzept der Revealed Comparative Advantage (RCA) gestützt. Das RCA-Maß, das lediglich die Nettoexporte einer Branche ins Verhältnis zu den Nettoexporten der gesamten Wirtschaft setze, könne aber kein genaues Bild von der Lage eines Industriezweigs vermitteln, denn dieser erscheine möglicherweise allein deshalb als besonders wettbewerbsfähig, weil er im Ausland stärker habe Fuß fassen können als alle Konkurrenten im Inland.

  Ein Vergleich auf der Grundlage des RCA-Maßes sei nur dann zulässig, wenn die Wirtschaftsstrukturen der verschiedenen Länder und die Bedeutung des fraglichen Wirtschaftssektors sehr ähnlich seien, wovon im vorliegenden Fall keine Rede sein könne.

— Die Behauptung, daß die belgische Textilindustrie einen echten Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten in Deutschland habe, sei unzutreffend, denn bei den Ausfuhren aus Belgien in die Bundesrepublik Deutschland handele es sich im wesentlichen um sogenannte wettbewerbsfähige Produkte wie z. B. Teppiche, die nur unter den von der Kommission festgelegten engen Voraussetzungen beihilfefähig seien.

— Im übrigen zeige bereits der Vergleich der Aus- und Einfuhren von Erzeugnissen des in Rede stehenden Industriebereichs für die gesamte Gemeinschaft, daß auf Gemeinschaftsebene kein Wettbewerbsvorteil der belgischen Industrie bestehe.

— Die von dem Plan betroffenen Unternehmen

Die aufgrund des belgischen Plans gewährten Beihilfen seien echte Umstrukturierungsbeihilfen und keine Erhaltungsbeihilfen für auch auf Dauer nicht lebensfähige Unternehmen. Wenn die Erhaltung von Arbeitsplätzen nach einer infolge der Umstrukturierung eingetretenen erheblichen Verringerung der Beschäftigtenzahl als eines der Ziele des Plans bezeichnet werde, so bedeute dies keineswegs, daß nicht lebensfähige Unternehmen gefördert werden sollten.

Die fraglichen Beihilfen würden nur selektiv und auf Antrag gewährt. Die belgische Regierung habe zu diesem Zweck und entsprechend der Forderung der Kommission eine Reihe von Kriterien zur Prüfung der Lebensfähigkeit der für eine Förderung in Frage kommenden Unternehmen definiert. Aufgrund dieser Kriterien sei das antragstellende Unternehmen zur Anwendung von Prognosetechniken und zur Ermittlung von ökonomischen Kennzahlen gezwungen, die modernen Managementmethoden entsprächen und somit das Risiko von Entscheidungen verringerten.

Voraussetzung für die Förderung sei außerdem die Vorlage eines Restrukturierungsprogrammes durch und für das antragstellende Unternehmen. Zwar würden die Programme durch die von der Klägerin genannten Institutionen geprüft, nichts berechtige jedoch zu der Unterstellung, daß diese Institutionen nicht den Sachverstand oder den Willen hätten, die Beihilfegewährung auf Restrukturierungsprogramme zu begrenzen.

Die Kommission habe deshalb einen allgemeinen Plan für die Umstrukturierung des betreffenden Sektors akzeptiert, ohne sich die Prüfung jeder einzelnen Beihilfegewährung an ein Unternehmen vorzubehalten, weil eine allumfassende Einzelfallprüfung verwaltungstechnisch unmöglich wäre. Aus demselben Grund sei auch die vorherige Meldung eines Beihilfeantrags nur für die verschiedenen sogenannten äußerst wettbewerbsfähigen Sektoren und für die größeren Unternehmen vorgeschrieben worden.

In diesem Zusammenhang macht die Kommission zwei Bemerkungen:

— Zwar überwiege in der belgischen Textilindustrie die Zahl der Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten, die Mehrzahl der Beschäftigten sei aber in den größeren Unternehmen tätig;

— die Tatsache, daß ein großes Unternehmen verschiedene Produkte herstelle, befreie keineswegs von der Pflicht zur vorherigen Meldung.

Im übrigen habe die Kommission eine weitere Auflage gemacht, damit der belgische Plan den Charakter einer Beihilfe zur Umstrukturierung behalte: Einem Unternehmen, das die spezifische Branchenbeihilfe erhalte, dürften andere staatliche Beihilfen weder alternativ noch kumulativ gewährt werden. Die Untersagung aller anderen Beihilfen sei unter dem Gesichtspunkt des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs von großer Bedeutung.

— Zeitliche Begrenzung und Degressivität

Die Kommission habe dem Erfordernis einer zeitlichen Begrenzung der Beihilfe dadurch Rechnung getragen, daß sie einen ursprünglich auf fünf Jahre veranschlagten Plan nur für ein Jahr genehmigt habe. In ihrer abschließenden Stellungnahme habe sie sich in keiner Weise zu einer etwaigen Fortführung des Plans über das Jahr 1982 hinaus geäußert, sondern sich vielmehr jede Entscheidung über einen eventuellen Verlängerungsantrag vorbehalten.

In einem zeitlich so eng begrenzten Programm verliere die Frage der Degressivität erheblich an Bedeutung.

Gleichwohl sei festzustellen, daß die gewählte Beihilfeform, nämlich ein Zinszuschuß von 7 Punkten auf die zu Marktzinsen aufgenommenen Darlehen, eine Degression in sich trage, da die Zinszuschüsse jeweils nur auf den Restbetrag des Darlehens gewährt würden.

Es treffe nicht zu, wenn die Klägerin behaupte, daß die Kommission noch nie ein sektorales Beihilfeprogramm von der Größenordnung des Fünfjahresplans zur Umstrukturierung der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie gebilligt habe. Die Kommission nennt hier beispielsweise die von der Bundesrepublik Deutschland gewährten Beihilfen für das Strukturprogramm eines Stahlunternehmens im Saarland.

— Beschränkung der Beihilfenintensität auf das unbedingt Erforderliche

Die Klägerin gehe bei ihrer Beurteilung der Beihilfenintensität davon aus, daß die Berechnung des Subventionsäquivalents nach den für den Stahlsektor ausgearbeiteten Methoden erfolgen müsse. Diese besondere Berechnungsmethode sei jedoch zusammen mit den Sachverständigen der Mitgliedstaaten mit der ausdrücklichen Einschränkung erarbeitet worden, daß sie nur in dem Bereich Anwendung finden solle, für den sie entwikkelt worden sei; sie könne nicht auf den Textilsektor übertragen werden, da sie bei einer Anwendung auf Firmen, die grundlegend lebensfähig seien, zu einer erheblichen Überbewertung der Beihilfenintensität führen würde.

Für die Bemessung der Beihilfenintensität im Textilsektor wende die Kommission die Standardformel, das heißt das Netto-Subventionsäquivalent, an, mit der sie auch die Intensität der regionalen und der sektoralen Beihilfen berechne. Mit dieser Methode würden alle Beihilfen auf ihren Nettowert, das heißt nach Steuerbelastung, umgerechnet. Der wesentliche Teil der auf diese Weise gewährten Beihilfen bestehe in einer Zinsverbilligung für Kredite.

Ausgehend von einem maximalen Kreditanteil von 30 % an den Investitionskosten und einer Zinsverbilligung um 7 Prozentpunkte für eine maximale Laufzeit von fünf Jahren ergebe sich ein Nettobeihilfeäquivalent von 4,2 % für die Gesamtinvestition.

In diesem Zusammenhang sei zur Bewertung der nach dem Umstrukturierungsplan möglichen staatlichen Beteiligung am Unternehmenskapital folgendes zu sagen: Die Kommission sei mit der Klägerin der Ansicht, daß es für die Frage, ob solche Beteiligungen Beihilfen darstellten oder Beihilfenelemente enthielten, auf die jeweiligen ökonomischen Umstände ankomme. Die Kommission stelle bei ihrer Beurteilung auf die Gesamtlage des Unternehmens ab. Erfolge die Beteiligung bei einem notleidenden oder bereits in Konkurs geratenen Unternehmen, so erkenne sie auf den Beihilfetatbestand der Beteiligung. Die staatliche Beteiligung an einem lebensfähigen Unternehmen könne dagegen nicht als Beihilfe angesehen werden.

— Eigenbeteiligung der geförderten Unternehmen

Die im Rahmen des belgischen Umstrukturierungsplans gewährten Beihilfen hätten sehr wohl einen Hilfscharakter und unterstützten eigene Anstrengungen der Unternehmen.

Daß die Kommission einem Satz von 30 % zugestimmt habe, während die ursprünglichen belgischen Vorstellungen generell von maximal 25 % Eigenbeteiligung ausgegangen seien, könne nicht als fehlerhafte Ermessensausübung angese-

hen werden. Dieser Satz liege deutlich über dem in der Textil- und Bekleidungsindustrie der Gemeinschaft gebräuchlichen Satz; er entspreche aber einer durchaus üblichen Praxis im Rahmen der Finanzierung von Investitionen.

Im übrigen sei aus den bisherigen Reaktionen weiter Teile der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie erkennbar, daß nur ein geringer Teil der Unternehmen bereit sei, eine staatliche Beteiligung an ihrem Eigenkapital zu akzeptieren. Der Wegfall oder die Verringerung der Staatsbeteiligung erhöhe entsprechend die Eigenbeteiligung der Unternehmen. Damit verliere die von der Klägerin herausgestellte Gefahr einer möglichen Nachschußpflicht an Bedeutung.

— Transparenz

Um die Transparenz der für die belgische Industrie vorgesehenen Beihilferegelung zu gewährleisten, habe die Kommission das Inkraftsetzen des Umstrukturierungsplans unter der Bedingung genehmigt, daß zum einen in dem betroffenen Sektor keinerlei andere staatliche Beihilfe gleich welcher Art gewährt werde und daß zum anderen die belgische Regierung regelmäßig über die Anwendung des Beihilfeprogramms umfassend Bericht erstatte. Somit müßten monatlich Angaben über den Handel Belgiens im Textil- und Bekleidungssektor entsprechend der Nomenklatur des Statistischen Amtes der Gemeinschaft (NIMEXE) geliefert werden, und vierteljährlich müßten ein genereller Bericht, aufgeteilt nach neun Hauptbranchen, über Anwendung und Auswirkungen des Plans sowie eine tabellarische und aufgeschlüsselte Übersicht über alle entschiedenen Anträge vorgelegt werden. Die belgische Regierung habe bisher diese Verpflichtung korrekt erfüllt.

Nach Ansicht der Kommission sei durch die Ausschließlichkeit der Förderung im Rahmen des Umstrukturierungsplans und das nachträgliche „Monitoring" dem Erfordernis der Transparenz der Beihilferegelung voll Genüge getan.

— Vermeidung von Kapazitätsausweitungen

Die Entscheidung der Kommission vom 18. November 1981 stelle eindeutig klar, daß der belgische Umstrukturierungsplan nicht zu einer Ausweitung der Produktionskapazität führen dürfe.

Dem Hinweis der Klägerin, daß der Umstrukturierungsplan dem McKinsey-Bericht zufolge auf eine Erhöhung des Anteils der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie an der Gemeinschaftsproduktion abziele, sei entgegenzuhalten, daß diese Erhöhung nicht mit einer Kapazitätserhöhung gleichgesetzt werden könne.

2. Veränderung der Handelsbedingungen in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise

Nach Ansicht der *Bundesregierung* verändert das belgische Beihilfevorhaben die Bedingungen des innergemeinschaftlichen Handels in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe. Zwar sei es kaum möglich, einen rechnerischen Vergleich zwischen der Struktur und der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels vor und nach der Durchführung des belgischen Umstrukturierungsplans vorzunehmen, das Ausmaß der Handelsbeeinträchtigungen lasse sich jedoch anhand verschiedener Elemente beurteilen.

Zunächst führe die belgische Textil- und Bekleidungsindustrie einen beträchtlichen Anteil ihrer Produktion in andere Länder, und zwar überwiegend in die der Gemeinschaft, aus. Im Jahr 1980 hätten die Exporte 3 335 Mio. ECU (= 8 210

Mio. DM) betragen, von denen 2 733 Mio. ECU (= 6 730 Mio. DM), also 82 % der Gesamtausfuhren, in andere Mitgliedstaaten gegangen seien. Die belgischen Textil- und Bekleidungserzeugnisse machten 8,2 % beziehungsweise 3,5 % der gesamten deutschen Importe in diesem Bereich aus.

Wesentlich sei ferner, daß die Textil- und Bekleidungsindustrie der übrigen Mitgliedstaaten, insbesondere die niederländische, die französische und die deutsche Industrie, mit der belgischen Industrie sowohl auf den Märkten innerhalb der Gemeinschaft als auch auf Drittlandsmärkten im Wettbewerb stehe.

Ohne die finanziellen Hilfen aus dem streitigen Plan, deren Höhe und Ausmaß beträchtlich sei, würde die belgische Textil- und Bekleidungsindustrie auf dem eigenen Markt, den Märkten der anderen Mitgliedstaaten und auf Drittlandsmärkten ihre Absatzpositionen nicht aufrechterhalten und in keinem Fall neue Absatzpositionen hinzugewinnen können.

Der Grund für die handelsverzerrende Wirkung liege darin, daß die belgische Industrie Finanzhilfen erhalte, die allein der Erhaltung von Unternehmen dienten. Selbst wenn der Umstrukturierungsplan zur Umstellung der betroffenen Unternehmen auf neue Teilmärkte und höhere Qualitäten führen sollte, hätte er zur Wirkung, daß nicht entsprechend subventionierte Wettbewerber aus den anderen Mitgliedstaaten, die ihre Produktion aus eigenen Mitteln und auf eigenes Risiko umstellten, vom Markt verdrängt würden.

Die Tatsache, daß die Kommission den Plan zunächst nur für ein Jahr genehmigt habe, verringere dessen negative Auswirkungen keineswegs, denn die Kommission trage auf diese Weise zu einer größeren Verunsicherung der konkurrierenden Unternehmen bei, die angesichts des Risikos einer neuen Genehmigung belgischer Beihilfen davon abgehalten würden, die zur Anpassung an den Strukturwandel erforderlichen Umstellungsinvestitionen aus eigener Kraft vorzunehmen.

Die belgische Textil- und Bekleidungsindustrie erhalte somit einen künstlichen und ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil. Die angebliche besondere Bedeutung dieser Industrie in Belgien könne die Verlagerung der wirtschaftlichen und insbesondere der beschäftigungspolitischen Probleme auf andere Mitgliedstaaten nicht rechtfertigen. Im übrigen seien 1979 nur 3,7 % der in Belgien insgesamt abhängig Beschäftigten oder 10,5 % der in der Industrie Beschäftigten auf die Textil- und Bekleidungsindustrie entfallen (Eurostat — Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, 1973 bis 1979, Anlage 35 zur Klageschrift).

Es sei mit dem gemeinsamen Interesse unvereinbar, daß der belgische Umstrukturierungsplan wegen seines Umfangs und seiner beträchtlichen Auswirkungen die anderen Mitgliedstaaten entweder zur Hinnahme der damit verbundenen Nachteile oder ebenfalls zur Subventionierung zwinge. Angesichts des Umfangs der durch Belgien gewährten Beihilfe sei zu befürchten, daß die anderen Mitgliedstaaten versuchten, sich gegen die Auswirkungen des belgischen Plans durch vergleichbare Maßnahmen zur Wehr zu setzen. Frankreich und die Niederlande hätten insoweit bereits die Vorlage von Umstrukturierungsplänen angekündigt (Anlagen 36 und 37 zur Klageschrift).

Die zugunsten der deutschen Textilindustrie getroffenen Förderungsmaßnahmen könnten mit den von der belgischen Regierung gewährten Beihilfen nicht verglichen werden, da es sich in Wirklichkeit um Maßnahmen der Regionalförderung handele, an denen auch die deutsche Textil- und Bekleidungsindustrie partizi-

piere, nicht aber um branchenspezifische Beihilfen.

Die deutsche Industrie wäre nicht in der Lage, der subventionierten Konkurrenz der belgischen Industrie zu begegnen. Angesichts der seit zwei Jahren wachsenden Zahl von Insolvenzen (Statistisches Bundesamt — November 1981 — Anlage 34 zur Klageschrift) müsse die Bundesrepublik Deutschland unter Umständen bald ebenfalls ihre Industrie unterstützen. Da die Zahl der in der deutschen Industrie Beschäftigten fast fünfmal so hoch sei wie die Beschäftigtenzahl der belgischen Industrie, müßten dafür von deutscher Seite beträchtliche öffentliche Mittel eingesetzt werden. Es stünde jedoch im Widerspruch zu den Bestimmungen des Vertrages und würde den Gemeinsamen Markt selbst gefährden, wenn die Mitgliedstaaten sich durch überbietende Beihilfegewährung Anteile am Gemeinsamen Markt zu sichern versuchten, die nicht die Folge eines freien Wettbewerbs wären.

Die Bundesregierung verweist im übrigen auf die Folgerungen des vom Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel erstellten Gutachtens zu dem belgischen Umstrukturierungsplan (Anlage 1 zum Erwiderungsschriftsatz), die einen Bestandteil ihres Vorbringens bildeten. Aus diesem Gutachten ergebe sich im wesentlichen, daß der belgische Beihilfeplan eine Konservierungs- und eine Gießkannenstrategie verfolge und deshalb mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei.

Die *Kommission* trägt vor, der belgischen Umstrukturierungsplan entspreche auch insoweit den Anforderungen des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c EWG-Vertrag, als er die Handelsbedingungen nicht in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise verändere.

Die gegenteilige Behauptung der Klägerin könne jedenfalls nicht mit der Bedeutung der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen Belgien und der Bundesrepublik Deutschland begründet werden, da die Kommission Entscheidungen über staatliche Beihilfen nur unter Berücksichtigung des gesamten innergemeinschaftlichen Handels erlassen dürfe.

Es sei darauf hinzuweisen, daß auch die deutsche Textil- und Bekleidungsindustrie beachtliche Beihilfen erhalte. Es ergebe sich vor allem aus Unterlagen, die der Kommission anläßlich einer von ihr vorgenommenen Erhebung von der Bundesregierung zugestellt worden seien, daß im Jahr 1977 42,6 % aller Investitionen der Textil- und Bekleidungsindustrie mit staatlichen Mitteln der verschiedensten Formen gefördert worden seien. Für 1978 betrage der Anteil 47,6 %. Daneben intervenierten auch die Bundesländer zugunsten dieses Wirtschaftszweigs, unter anderem zur Rettung notleidender Unternehmen. Die Lage in anderen Mitgliedstaaten stelle sich nicht wesentlich anders dar.

Die Kommission habe die aus jedem Beihilfesystem zwangsläufig sich ergebenden Handelsbeeinträchtigungen dadurch begrenzt, daß sie das Ausmaß der zulässigen Förderung beschränkt habe. Sie habe die Herstellung von Chemiefasern völlig von der Beihilfe ausgeschlossen und die Bereiche Herrenoberbekleidung, Damenstrümpfe und -strumpfhosen, Kammgarnspinnereien, für die gemeinschaftsweite Wettbewerbs- und Überkapazitätsprobleme bestünden, sowie die Bereiche Teppiche, Samt und Plüsch, Schlingengewebe und Chenille, bei denen die belgische Industrie besonders wettbewerbsfähig sei, einem besonderen Vorprüfungsverfahren unterworfen, in dessen Rahmen alle Beihilfevorhaben, die Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten beträfen, der Kommission vorher zur Genehmigung vorzulegen seien.

Die Kommission schließt ihre Erklärungen mit den beiden folgenden Bemerkungen:

— Nach den bisher vorgenommenen Überprüfungen verbesserten die mit dem Claes-Plan geförderten Einzelprogramme, die von der Kommission genehmigt worden seien, tatsächlich die Produktpalette der Unternehmen und müßten folglich als aktive Sanierung bezeichnet werden, wie sie das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel in seinem Gutachten zum Beihilfeprogramm der belgischen Regierung für die Textil- und Bekleidungsindustrie empfohlen habe.

— Was den Vorwurf der Verlagerung wirtschaftlicher Probleme auf die anderen Mitgliedstaaten anbelange, so sei darauf zu verweisen, daß die Arbeitsplatzverluste, die nach Meinung der Klägerin durch die Anwendung des belgischen Beihilfeplans in der deutschen Textilindustrie ausgelöst werden könnten, in dem genannten Gutachten mit Hilfe der auf den Seiten 69 bis 84 dieses Gutachtens beschriebenen Modellrechnungen geschätzt worden seien. Dem Gutachten zufolge entspreche der Umstrukturierungsplan einer Gießkannen- sowie einer Konservierungsstrategie. Naturgemäß lägen jedoch, wie auch das Gutachten (Seite 21) einräume, „über die tatsächlichen Auswirkungen des Claes-Plans so gut wie keine Erfahrungswerte vor". Damit aber hätten die Ergebnisse der Modellrechnungen einen zumindest teilweise spekulativen Charakter.

II — Die Untätigkeitsklage

Nach Auffassung der *Bundesregierung* ergibt sich aus den Ausführungen zur Nichtigkeitsklage, daß die Kommission gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag im Rahmen der Wettbewerbs- und Beihilfenaufsicht verstoßen habe. Es sei ihr als Untätigkeit vorzuwerfen, daß sie zum einen nicht das Hauptprüfungsverfahren eingeleitet und zum anderen nicht das Inkraftsetzen des belgischen Umstrukturierungsplans untersagt habe, denn sie verfüge insoweit über kein Ermessen.

Die *Kommission* erklärt, da die Nichtigkeits- und die Untätigkeitsklage auf die gleichen Klagegründe gestützt seien, habe sie zur Begründetheit Stellung genommen, ohne zwischen beiden Klagen zu unterscheiden.

IV — Antworten der Kommission auf die Fragen des Gerichtshofes

Frage 1: Inwieweit bezweckt der belgische Plan eine wirkliche Umstrukturierung des von der Krise betroffenen Industriezweigs und nicht ausschließlich die Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen?

Die Kommission erklärt, dem belgischen Umstrukturierungsplan liege ein Bericht der Firma McKinsey & Co. zugrunde, der eine gründliche und objektive Analyse der Situation und Entwicklung der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie darstelle. Dieser Bericht beschreibe als einzig erfolgversprechende Strategie zur Rückgewinnung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eine umfassende Umstrukturierung der belgischen Industrie. Hierzu zähle nach dem McKinsey-Bericht vor allem die Anpassung der Produkte an internationale Markttendenzen, die Modernisierung des Maschinenparks, die Nutzung neuer Techniken und Technologien, eine Diversifizierung in weniger durch Drittlandsware bedrängte Zweige und das intensive Bemühen um Innovation.

Die auf der Basis des Plans gewährten Beihilfen seien echte Umstrukturierungsbeihilfen und hätten nicht den Charakter

von Erhaltungssubventionen für nicht lebensfähige Unternehmen. In diesem Zusammenhang trägt die Kommission vor:

— Die Beihilfen würden entsprechend ihrer Entscheidung vom 18. November 1981 selektiv und auf Antrag gewährt; Voraussetzung sei die Vorlage eines Umstrukturierungsprogramms durch das antragstellende Unternehmen sowie eine positive Beurteilung durch die Kontrollinstitutionen, das „Institut du textile et de la confection de Belgique" und die „Société nationale pour la restructuration de l'industrie de la confection et du textile". Diese beiden Institutionen führten ihre Prüfungen anhand festgelegter und teilweise quantifizierter Kriterien durch.

— Bei der Notifizierung des Umstrukturierungsplans habe die belgische Regierung verdeutlicht, daß sie trotz der Gewährung der geplanten Beihilfen in jedem Fall das Ausscheiden einer beträchtlichen Zahl von Unternehmen und den Verlust von mehr als 25 000 Arbeitsplätzen bewußt in Kauf nehme (McKinsey-Bericht, S. 1 bis 15, Schreiben der belgischen Behörden vom 16. 1. 1981, S. 3 unten — Anlage 12 zur Klagebeantwortung — und Schreiben des belgischen Wirtschaftsministers an die Kommission vom 4. 5. 1981, S. 4 — Anlage 13 zur Klagebeantwortung —). Auf der Basis der Zahl der in diesem Sektor am 31. Dezember 1979 Beschäftigten ergebe sich aus dieser Prognose ein Verlust von knapp 21 % innerhalb von fünf Jahren, das heißt der Laufzeit des ursprünglich vorgesehenen Plans.

Frage 2: Aus welchen Gründen sind bestimmte Teilbereiche der Textil- und Bekleidungsindustrie (Teppiche, Samt und Plüsch, Schlingengewebe und Chenillegewebe, Frottiergewebe aus Baumwolle), die sehr wettbewerbsfähig geblieben sind, nicht vom Bezug der aufgrund des Planes gewährten Beihilfe ausgenommen worden?

Die Kommission führt aus, selbst wenn ein Untersektor der Textil- und Bekleidungsindustrie in einem Mitgliedstaat als auf Gemeinschaftsebene relativ wettbewerbsfähig anzusehen sei, bedeute dies noch keinesfalls, daß auch jedes einzelne Unternehmen eine international starke Position innehabe.

In der Textil- und Bekleidungsindustrie der Mitgliedstaaten seien die Strukturen von Unternehmen zu Unternehmen so unterschiedlich, daß eine Beschreibung dieses Sektors auf der Basis von Durchschnittswerten immer notgedrungen starke Verallgemeinerungen beinhalte.

Mit dem Ziel, dieser Situation und der tatsächlichen Lage jedes einzelnen Unternehmens der betroffenen Untersektoren Rechnung zu tragen, habe die Kommission, wie auf den Seiten 33 und 34 der Klagebeantwortung im einzelnen dargelegt, beschlossen, bestimmte Untersektoren einer vorherigen Meldepflicht zu unterwerfen (Schlingengewebe und Chenille — einschließlich Frottiergewebe aus Baumwolle — Samt und Plüsch sowie Teppiche und textile Bodenbeläge).

Aufgrund dieser Entscheidung sei es möglich gewesen, einerseits die besondere Gefahr der Wettbewerbsverfälschung durch Beihilfen in diesen Untersektoren zu berücksichtigen und andererseits eine globale Diskriminierung der betroffenen Unternehmen zu vermeiden, die sich aus einem vollständigen Beihilfeverbot in diesen Untersektoren ergeben hätte.

Von den im Jahr 1982 gemeldeten zwölf Beihilfevorhaben habe sie nur vier genehmigt. Für vier weitere Vorhaben habe sie nur eine Teilgenehmigung in Höhe der echten Umstrukturierungsinvestitionen

erteilt. In den übrigen vier Fällen habe sie eine formelle ablehnende Entscheidung erlassen.

Frage 3: Ist die zunächst auf ein Jahr befristete Genehmigung zur Durchführung des belgischen Umstrukturierungsplans verlängert worden?

Mit Schreiben vom 10. März 1982 habe die belgische Regierung die Kommission von einem Beihilfeplan unterrichtet, der das für das Jahr 1982 gebilligte Fördersystem für die Textil- und Bekleidungsindustrie habe ergänzen und der den Unternehmen als Alternative habe offenstehen sollen.

Am 18. Mai 1982 habe die Kommission beschlossen, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages gegen dieses alternative Beihilfesystem zu eröffnen (ABl. C 166 vom 3. 7. 1982, S. 2).

Am 9. Februar 1983 habe die Kommission entschieden, die Durchführung dieses neuen Beihilfeplans bei Erfüllung der folgenden von der belgischen Regierung akzeptierten Auflagen zu genehmigen:

— Unternehmen der besonders sensiblen Sektoren Wollkammgarnspinnerei, Damenstrumpfhosen, Samt und Plüsch, tufted Teppiche sowie der Chemiefaserindustrie seien vom Beihilfeprogramm auszuschließen;

— für weitere elf von der Kommission bezeichnete Untersektoren müßten die Fördermaßnahmen vorher angemeldet werden, sofern das begünstigte Unternehmen mehr als 150 Arbeitnehmer beschäftige;

— das Budget für die Gesamtheit der im Jahr 1983 zu entscheidenden Beihilfen dürfe 4 Mrd. BFR nicht übersteigen;

— Umstrukturierungsinvestitionen könnten nur bis zu 50 % über Darlehen aus öffentlichen Mitteln (Laufzeit bis zu 10 Jahren) finanziert werden, wobei eine Zinsvergünstigung in Höhe von 7 % für fünf Jahre gewährt werden dürfe;

— wenn diese Darlehen auf dem Kapitalmarkt aufgenommen würden, bestehe die Beihilfe nur in der Zinsvergünstigung; eine ergänzende Staatsbürgschaft könne in diesen Fällen für bis zu 50 % der auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite gewährt werden.

Die für das Jahr 1983 festgelegten Bedingungen seien restriktiver als im Jahr 1982, und zwar insbesondere bezüglich

— des Gesamtbudgets;

— der Finanzierungsmodalitäten;

— der Sektorenselektion.

Im übrigen habe die Kommission einer Übergangsregelung für das am 31. Dezember 1982 auslaufende Beihilfeprogramm zugestimmt.

Da die Anträge der Unternehmen, die ja einen Umstrukturierungsplan hätten ausarbeiten müssen, zum Teil erst gegen Ende des Jahres 1982 bei den belgischen Behörden eingegangen seien, sei eine Entscheidung darüber vor Jahresende aus administrativen Gründen nicht immer möglich gewesen. Die Kommission habe deshalb zugelassen, daß vor dem Jahresende 1982 ordnungsgemäß eingereichte Anträge auf Förderung noch bis zum 31. März 1983 nach den 1982 gültigen Modalitäten und Bedingungen geprüft, entschieden und gegebenenfalls notifiziert werden dürften.

Eine vollständige Liste der entsprechenden Anträge liege der Kommission vor. Die Beihilfen, die den betroffenen Unternehmen auf diese Weise gewährt werden könnten, seien auf maximal 1 Mrd. BFR begrenzt und müßten von dem für das neue 1983er Programm genehmigten Budget in Höhe von 4 Mrd. BFR abgezogen werden.

Frage 4: Ist das Volumen der Ausfuhren der belgischen Erzeugnisse nach den übrigen Mitgliedstaaten seit Beginn der Durchführung des Plans spürbar gestiegen?

Dazu erklärt die Kommission unter Bezugnahme auf die Angaben des Statistischen Amtes in Luxemburg, daß sich der belgische Export von Textil- und Bekleidungserzeugnissen nach den übrigen Mitgliedstaaten 1982 im Vergleich zum Vorjahr um 5,8 % erhöht habe. Gleichzeitig seien die Importe Belgiens aus den anderen Mitgliedstaaten um 5,7 % angestiegen.

Damit ergebe sich im Jahr 1982 insgesamt eine nur äußerst geringfügige Verbesserung der textilen Handelsbilanz Belgiens mit den anderen Mitgliedstaaten.

Frage 5: Wie hoch ist der Anteil der auf 6,8 Mrd. BFR begrenzten staatlichen Beihilfe an den Gesamtkosten der ursprünglich für fünf Jahre vorausgeplanten Investitionen?

Die Antwort der Kommission lautet: „Unter Zugrundelegung des ursprünglichen belgischen Fünfjahresplans, der Investitionen in Höhe von 45,7 Mrd. BFR vorsah, aber so von der Kommission nicht genehmigt worden ist, beträgt der Anteil der auf 6,8 Mrd. BFR begrenzten staatlichen Beihilfe an den Gesamtkosten der für fünf Jahre vorausgeplanten Investitionen 14,87 %."

Frage 6: Welches sind die genauen Modalitäten der finanziellen Beteiligung des Staates?

Die Kommission weist darauf hin, daß entsprechend ihrer Entscheidung vom 18. November 1981 die Beteiligung des belgischen Staates am Gesellschaftskapital auf maximal 45 % der durch die dafür eingesetzten belgischen Institutionen als förderungswürdig anerkannten und genehmigten Umstrukturierungsinvestitionen begrenzt sei.

Diese Beteiligung werde durch Kapitaleinlage der SNCT (Société Nationale pour la Restructuration du Textile et de la Confection en Belgique), einer Tochtergesellschaft der Société nationale d'investissement, die ein staatlicher Finanzierungsträger sei, eingebracht. Sie stelle normales Gesellschaftskapital dar und unterliege der für sonstiges Eigenkapital erwirtschafteten Remunerierung.

Da das Verhältnis zwischen staatlicher Kapitalbeteiligung (maximal 45 % der Gesamtinvestition eines Unternehmens) und dem Darlehen (maximal 30 %) im Rahmen des Gesamtbudgets des Beihilfeprogramms 60 zu 40 sei, errechne sich das für die Kapitalbeteiligung festgesetzte Budget als maximal 60 % von 6,8 Mrd. BFR, also 4,08 Mrd. BFR. Die erforderlichen Mittel würden wie folgt aufgebracht:

— langfristige Anleihen der beiden Institutionen ITCB und STCB bei privaten und staatlichen Kreditstellen zu Marktbedingungen;

— jährliche Zuweisung des Staates;

— Einnahmen aus dem Entgelt für spezifische Dienstleistungen (im Bereich Forschung, Technologie und Absatzförderung) für Unternehmen der Textil- und Bekleidungsindustrie;

— etwaige sonstige Einnahmen.

Frage 7: Nach welchen Methoden hat die Kommission den Umfang der staatlichen Beihilfe im vorliegenden Fall bewertet, und wie hoch ist der Gesamtbetrag der gemäß dem belgischen Plan gewährten nicht rückzahlbaren öffentlichen Beihilfe?

Die Kommission antwortet unter Bezugnahme auf die Seiten 28 und 29 ihrer Klagebeantwortung, sie habe im vorliegenden Fall das sogenannte Netto-Sub-

ventionsäquivalent für die Berechnung des Umfangs der staatlichen Beihilfe angewendet.

Diese Standardformel werde von der Kommission mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten vor allem bei der Beurteilung regionaler und sektoraler Beihilfesysteme benutzt.

a) Die zinsverbilligten Darlehen seien entsprechend den von der Kommission genehmigten Finanzierungsmodalitäten als Beihilfen behandelt worden.

Für diese Darlehen ergebe sich bei einem maximalen Anteil von 30 % an den Gesamtinvestitionen und einer Zinsverbilligung um 7 % für maximal fünf Jahre ein Netto-Beihilfenäquivalent von 4,2 % für die Gesamtinvestition.

Da diese Kredite insgesamt und einschließlich der Zinsverbilligung die Summe von 2,72 Mrd. BFR (6,8 Mrd. Gesamtbudget abzüglich 4,08 Mrd. Staatsbeteiligungen) nicht übersteigen dürften, ergebe sich für die Zinsverbilligung ein Betrag von 177,9 Mio. BFR.

b) Die finanziellen Beteiligungen des belgischen Staates in Höhe von maximal 45 % der Gesamtinvestitionskosten erfolgten nur an in finanzieller, industrieller und kommerzieller Hinsicht lebensfähigen Unternehmen, die lediglich kurzzeitig vor Umstellungsproblemen stünden. Diesen Staatsbeteiligungen könne daher kein Beihilfecharakter zugemessen werden.

Frage 8: Hat die Kommission bereits einmal die Durchführung einer Beihilferegelung mit vergleichbarem Umfang wie die des belgischen Umstrukturierungsplans genehmigt?

Die Kommission trägt vor, der Umfang einer Beihilfe, ausgedrückt in den zu diesem Zweck vorgesehenen Haushaltsmitteln, müsse üblicherweise im Verhältnis zu bestimmten Meßgrößen wie Zielsetzung des Programms, Höhe der geförderten Investitionen oder sonstigen unternehmerischen Maßnahmen, Modalitäten der Beihilfevergabe, Zahl der direkt oder indirekt geförderten Arbeitsplätze usw. gesehen werden.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung belaufe sich der Umfang der Beihilfe für die Textil- und Bekleidungsindustrie auf 150,5 Mio. ECU. Zum Vergleich legt die Kommission die Liste mehrerer von ihr zwischen 1977 und 1982 gebilligter sektoraler Beihilfen vor.

Auf das Ersuchen des Gerichtshofes, den der angegriffenen Entscheidung vom 18. November 1981 zugrundeliegenden *vollständigen Wortlaut des Umstrukturierungsplans* in der aufgrund der Verhandlungen mit der belgischen Regierung geänderten Fassung *vorzulegen,* erklärt die Kommission, es gebe keinen einzelnen in sich geschlossenen Text und vollständigen Wortlaut des Umstrukturierungsplans in seiner endgültigen Fassung.

Die konstituierenden Bestandteile des Programms seien den Akten und insbesondere den folgenden Dokumenten zu entnehmen:

— Notifizierung des belgischen Plans vom 28. Juli 1980;

— umfangreicher Schriftwechsel zwischen der Kommission und der Regierung im Anschluß an die Notifizierung vom 28. Juli 1980;

— Notifizierung des neuen Plans vom 5. August 1981;

— Ergänzung dieser Notifizierung durch das Schreiben der belgischen Behörden vom 10. September 1981 und das Schreiben des belgischen Wirtschaftsministers vom 1. Oktober 1981;

— die streitige Entscheidung vom 18. November 1981, in der die Bedin-

gungen für die Ermächtigung zum Inkraftsetzen des belgischen Umstrukturierungsplans festgelegt worden seien;

— Schreiben vom 9. Dezember 1981, in dem sich der belgische Wirtschaftsminister mit den von der Kommission festgelegten Bedingungen einverstanden erklärt habe.

Zum Abschluß ihrer Erklärungen weist die Kommission darauf hin, daß die belgische Regierung in der Folge die beiden mit der Ausführung und Überwachung des Plans beauftragten Institutionen vermutlich in Form von Verwaltungsvorschriften über dessen endgültige Fassung unterrichtet habe.

V — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 15. November 1983 haben die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn Dr. Martin Seidel und Herrn Prof. Dr. G. Fels als Bevollmächtigte, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Götz zur Hausen und Frau Marie-Josée Jonczy als Bevollmächtigte, mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 25. Januar 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit ihrer am 9. März 1982 erhobenen Klage beantragt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland,

1. die von der Kommission am 18. November 1981 der Regierung des Königreichs Belgien erteilte, auf ein Jahr befristete Ermächtigung zum Inkraftsetzen des der Kommission am 28. Juli 1980 unterbreiteten Plans zur Umstrukturierung der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie wegen Verstoßes gegen Artikel 93 Absatz 3 Satz 2 und Artikel 92 Absätze 1 und 3 Buchstabe c EWG-Vertrag gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag für nichtig zu erklären;

2. hilfsweise, gemäß Artikel 175 EWG-Vertrag festzustellen, daß die Kommission gegen Artikel 92 Absätze 1 und 3 sowie gegen Artikel 93 Absatz 3 Satz 2 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie es unterlassen hat, zum einen das Hauptprüfungsverfahren des Artikels 93 Absatz 2 durchzuführen und zum anderen den belgischen Plan durch eine förmliche Entscheidung für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar zu erklären.

2 Mit Schreiben vom 28. Juli und 11. August 1980 gab die belgische Regierung die Grundzüge eines Plans zur Umstrukturierung der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie bekannt. Die Kommission sah dieses Beihilfevorhaben

als notifiziert im Sinne von Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag an, verlangte jedoch von der belgischen Regierung mit Schreiben vom 15. September 1980 zusätzliche Auskünfte, die sie erst Anfang 1981 erhielt.

3 Wie sich aus den Akten ergibt, war die Vorprüfung des in Rede stehenden Beihilfevorhabens mit einem umfangreichen Schriftwechsel zwischen der Kommission und der belgischen Regierung verbunden, der dazu führte, daß am 5. August 1981 ein neues Beihilfevorhaben vorgelegt wurde. Mit Schreiben vom 18. November 1981 teilte die Kommission der belgischen Regierung mit, sie erhebe gegen die Durchführung des Umstrukturierungsplans für die Dauer eines Jahres keine Einwände, vorausgesetzt, daß die von ihr vorgeschriebenen und von der belgischen Regierung akzeptierten Auflagen und Bedingungen eingehalten würden.

4 Es steht fest, daß die angefochtene Entscheidung nach Stellungnahme der anderen Mitgliedstaaten erlassen wurde, die im Rahmen turnusmäßiger multilateraler Sitzungen, auf denen alle anstehenden Fälle erörtert wurden, konsultiert worden waren. Bei dieser Gelegenheit ersuchte die Bundesregierung die Kommission, dem Inkraftsetzen dieses Beihilfeplans, der lediglich zu einer Verlagerung der Probleme der belgischen Industrie auf die Industrie der anderen Mitgliedstaaten führe, die Genehmigung zu versagen.

Zu dem Hauptantrag, mit dem die Nichtigerklärung der Kommissionsentscheidung vom 18. November 1981 begehrt wird

5 Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland stützt ihren Antrag auf Nichtigerklärung auf zwei Klagegründe, nämlich die Verletzung der in Artikel 93 Absätze 2 und 3 EWG-Vertrag niedergelegten Verfahrensvorschriften für die Überprüfung von Beihilfen und die Unvereinbarkeit des belgischen Umstrukturierungsplans mit dem Gemeinsamen Markt.

Zur Verletzung der Verfahrensvorschriften

6 Die Bundesregierung ist der Ansicht, die Kommission hätte die in Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehene kontradiktorische Phase des beihilferechtlichen Prüfungsverfahrens einleiten müssen und sich nicht, wie sie es getan habe, auf die in Artikel 93 Absatz 3 vorgesehene Prüfungsphase beschränken dürfen.

7 Zur Begründung macht die Bundesregierung insbesondere geltend, die verschiedenen Etappen des von der Kommission durchgeführten Vorprüfungsverfahrens und der Wortlaut des Bescheids der Kommission vom 18. November 1981 zeigten, daß die Kommission nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der fraglichen Beihilferegelung mit dem Gemeinsamen Markt gehabt habe. Die Kommission habe die für diesen Fall im Artikel 93 Absatz 3 Satz 2 EWG-Vertrag vorgesehene Verpflichtung, die in Artikel 93 Absatz 2 geregelte kontradiktorische Verfahrensphase einzuleiten, verkannt und auf diese Weise die Zielrichtungen und die Besonderheiten der beiden beihilferechtlichen Prüfungsphasen miteinander vermengt, die zulässige Vorprüfungsfrist übermäßig ausgedehnt und die ihr nach Artikel 93 Absatz 2 obliegende Verpflichtung verletzt, die anderen Mitgliedstaaten sowie die betroffenen Wirtschafts- und Gesellschaftskreise der Gemeinschaft zu konsultieren.

8 Die Kommission meint dagegen, die Einleitung der Hauptprüfungsphase sei nach Artikel 93 Absatz 3 nur dann erforderlich, wenn der notifizierte Plan bei Abschluß der Vorprüfung als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar angesehen werde. Die Frist, innerhalb deren sie diese Prüfung vorzunehmen habe, beginne jedoch erst von dem Zeitpunkt an zu laufen, in dem sie zu dem notifizierten Beihilfevorhaben Stellung nehmen könne, das heißt, nachdem sie die erforderlichen zusätzlichen Auskünfte erhalten und mit dem betroffenen Mitgliedstaat geeignete Kontakte aufgenommen habe, die gegebenenfalls zur Umgestaltung des Beihilfevorhabens führen könnten. Wenn die Kommission sich dagegen nicht äußere, beginne diese Frist mit der Notifizierung des Beihilfevorhabens zu laufen.

9 Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag bestimmt:

„Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, daß sie sich dazu äußern kann. Ist sie der Auffassung, daß ein derartiges Vorhaben nach Artikel 92 mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, so leitet sie unverzüglich das in Absatz 2 vorgesehene Verfahren ein. Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat."

10 In Ermangelung der gemäß Artikel 94 EWG-Vertrag vom Rat zu erlassenden Durchführungsverordnungen zu dieser Bestimmung hatte der Gerichtshof bereits Anlaß, Zweck und Tragweite des Artikels 93 Absatz 3 klarzustellen.

11 So hat der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 11. Dezember 1973 (Rechtssache 120/73, Lorenz, Slg. S. 1471; Rechtssache 121/73, Markmann, Slg. S. 1495; Rechtssache 122/73, Nordsee, Slg. S. 1511; Rechtssache 141/73, Lohrey, Slg. S. 1527) entschieden, daß die beihilferechtliche Vorprüfungsphase gemäß Artikel 93 Absatz 3 lediglich dazu dient, der Kommission eine erste Meinungsbildung über die teilweise oder völlige Vereinbarkeit der ihr angezeigten Beihilfevorhaben mit dem Vertrag zu ermöglichen. Der mit dieser Bestimmung verfolgte Zweck, das Wirksamwerden vertragswidriger Beihilfen zu unterbinden, bedingt, daß das in Artikel 93 Absatz 3 Satz 3 insoweit vorgesehene Verbot seine Sperrwirkung während der gesamten Vorprüfungsphase entfaltet. Deshalb muß die Kommission mit der gebotenen Eile handeln, um dem Interesse der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, in den Fällen rasch Klarheit zu erlangen, in denen ein dringendes Bedürfnis zum Eingreifen bestehen kann; andernfalls darf der Mitgliedstaat nach Ablauf einer angemessenen Frist, die nach Ansicht des Gerichtshofes zwei Monate beträgt, die in Rede stehenden Maßnahmen durchführen, nachdem er dies der Kommission zuvor angekündigt hat.

12 Nach dieser Rechtsprechung muß die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat in Kenntnis setzen, falls sie nach dieser ersten Prüfung zu dem Schluß gelangt, daß die angezeigte Beihilfereglung mit dem Vertrag vereinbar sei. Wird die fragliche Beihilfemaßnahme nach Bekanntgabe der positiven Entscheidung der Kommission durchgeführt, so wird sie zu einer „bestehenden Beihilfe", die als solche der fortlaufenden Überprüfung gemäß Artikel 93 Absatz 1 unterliegt. Hält die Kommission dagegen die fragliche Beihilferegelung für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, so hat sie unverzüglich die in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehene Prüfungsphase einzuleiten, die mit der Verpflichtung verbunden ist, den Betroffenen Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

13 Das Vorbringen der Bundesregierung in dieser Rechtssache gibt darüber hinaus Anlaß zu folgender Feststellung: Eines der wesentlichen Merkmale, durch das sich die Prüfungsphase des Artikels 93 Absatz 2 von der Vorprüfungsphase des Artikels 93 Absatz 3 unterscheidet, besteht darin, daß die Kommission in dieser Anfangsphase nicht verpflichtet ist, vor Erlaß ihrer Entscheidung den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Ein solches Verfahren, das den anderen Mitgliedstaaten und den betroffenen Wirtschaftskreisen die Gewähr gibt, ihre Auffassung vortragen zu können, und das die Kommission in die Lage versetzt, sich vor Erlaß ihrer Entscheidung umfassend über alle entscheidungserheblichen Gesichtspunkte zu unterrichten, wird jedoch unerläßlich, sobald die Kommission bei der Prüfung, ob

ein Beihilfevorhaben mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, auf ernste Schwierigkeiten stößt. Die Kommission darf sich folglich für den Erlaß einer positiven Entscheidung über ein Beihilfevorhaben nur dann auf die Vorprüfungsphase des Artikels 93 Absatz 3 beschränken, wenn sie nach einer ersten Prüfung die Überzeugung gewinnen kann, daß dieses Vorhaben vertragskonform ist. Ist die Kommission aufgrund dieser ersten Prüfung jedoch zu der gegenteiligen Schlußfolgerung gelangt oder hat sie nicht alle Schwierigkeiten hinsichtlich der Beurteilung der Vereinbarkeit dieses Vorhabens mit dem Gemeinsamen Markt ausräumen können, so ist sie verpflichtet, alle erforderlichen Stellungnahmen einzuholen und zu diesem Zweck das Verfahren des Artikels 93 Absatz 2 einzuleiten.

14 Bei Anwendung dieser Grundsätze auf den vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, daß die Kommission den belgischen Plan nicht in der ihr notifizierten Form akzeptieren konnte und deshalb mit der belgischen Regierung eingehende bilaterale Verhandlungen mit dem Ziel aufnahm, das ursprüngliche Vorhaben wesentlich abzuändern, um es mit dem Gemeinsamen Markt in Einklang zu bringen. Aufgrund dessen hat sich die belgische Regierung unter anderem bereit erklärt, sämtliche Finanzierungsmodalitäten ihres Plans zu ändern, den durch diesen Plan Begünstigten jede Kumulierung mit anderen Fördermaßnahmen zu untersagen, vom Anwendungsbereich des Plans bestimmte Teilsektoren der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie auszuschließen sowie alle geplanten Fördermaßnahmen zugunsten von Unternehmen aus anderen Teilsektoren, die einvernehmlich aufgelistet wurden, zuvor bei der Kommission anzumelden.

15 Zweitens ist darauf hinzuweisen, daß wegen dieser Verhandlungen zwischen der Notifizierung des Beihilfeplans und der positiven Entscheidung der Kommission eine Frist von 16 Monaten verstrichen ist, die beträchtlich den Zeitraum überschreitet, der normalerweise für eine erste Prüfung im Rahmen der erwähnten Bestimmungen des Artikels 93 Absatz 3 erforderlich ist.

16 Schließlich ist zu bemerken, daß die Kommission, obwohl sie im Ergebnis den geänderten belgischen Plan bei Erfüllung der aufgestellten Bedingungen für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt hat, nicht alle mit dieser Angelegenheit verbundenen Schwierigkeiten für beseitigt hielt. In der streitigen Entscheidung vom 18. November 1981 hat die Kommission nämlich erklärt, sie bleibe trotz der bedeutenden Änderungen des ursprünglichen Plans „sehr besorgt hinsichtlich der Auswirkungen, die die Durchführung des Plans auf den innergemeinschaftlichen Wettbewerb haben kann"; demgemäß hat sie seine Durchführung auf ein einziges Jahr begrenzt.

17 Aufgrund der verschiedenen dargelegten Tatsachenelemente muß festgestellt werden, daß die Kommission im vorliegenden Fall bei der Prüfung der Vereinbarkeit des ihr am 28. Juli und 11. August 1980 notifizierten Plans zur Umstrukturierung der belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie mit dem Vertrag auf ernste Schwierigkeiten gestoßen ist. Die Kommission war daher verpflichtet, vor Erlaß ihrer Entscheidung das in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehene Konsultationsverfahren einzuleiten.

18 Die Kommission hatte die anderen Mitgliedstaaten bei multilateralen Sitzungen zwar über ihre Verhandlungen mit der belgischen Regierung auf dem laufenden gehalten. Aus den Erörterungen vor dem Gerichtshof geht jedoch hervor, daß diese Konsultation weder den Betroffenen noch der Kommission selbst die gleichen Garantien und die gleichen Vorteile boten, wie sie die in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehenen formellen Konsultationen bieten.

19 Aus alledem ergibt sich, daß die Entscheidung der Kommission vom 18. November 1981 an einem wesentlichen Verfahrensfehler leidet. Sie muß daher, ohne daß auf den anderen Klagegrund eingegangen zu werden braucht, für nichtig erklärt werden.

Zum Hilfsantrag auf Feststellung eines Vertragsverstoßes wegen Untätigkeit

20 Der Hilfsantrag ist für den Fall gestellt worden, daß der Gerichtshof die streitige Entscheidung vom 18. November 1981 wegen Verstoßes gegen Verfahrensvorschriften für nichtig erklären und nicht über den materiellen Klagegrund, die behauptete Unvereinbarkeit des belgischen Umstrukturierungsplans mit dem Gemeinsamen Markt, entscheiden sollte. Da dieser Fall eingetreten ist, muß trotz Nichtigkeitserklärung der angefochtenen Entscheidung über diesen Antrag entschieden werden.

21 Die Kommission hält diesen Antrag für unzulässig, da die in Artikel 175 EWG-Vertrag dafür aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllt seien.

22 Die Bundesregierung trägt vor, bei einem Treffen, das am 4. Dezember 1981 zwischen dem Bundesminister für Wirtschaft und dem für Wettbewerbsfragen zuständigen Mitglied der Kommission stattgefunden habe, habe sie

diesem gegenüber zum Ausdruck gebracht, sie erwarte, daß der belgische Umstrukturierungsplan für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt werde. Das Schreiben vom 7. Januar 1982, mit dem die Kommission allen Mitgliedstaaten das Schreiben vom 18. November 1981 an die belgische Regierung übermittelt habe, könne nicht als eine Stellungnahme im Sinne von Artikel 175 EWG-Vertrag angesehen werden.

23 Nach Artikel 175 Absatz 2 ist eine Untätigkeitsklage „nur zulässig, wenn das in Frage stehende Organ zuvor aufgefordert worden ist, tätig zu werden". Aus den Akten ergibt sich jedoch, daß die Bundesregierung zwar in der Tat ihre Meinung geäußert hat, daß der belgische Plan mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei, aber keine ausdrückliche Aufforderung zum Tätigwerden an die Kommission gerichtet hat. Die erste in Artikel 175 aufgestellte Voraussetzung ist also nicht erfüllt.

24 Deshalb ist der Hilfsantrag auf Feststellung eines Vertragsverstoßes wegen Untätigkeit als unzulässig abzuweisen.

Kosten

25 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

26 Da die Beklagte mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung der Kommission vom 18. November 1981 wird für nichtig erklärt.**

2. Im übrigen wird die Klage der Regierung der Bundesrepublik Deutschland abgewiesen.

3. Die Kommission wird verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann

Galmot Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Bosco Due Everling Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. März 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 25. JANUAR 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Bekanntlich sind die Textil- und die Bekleidungsindustrie in der Gemeinschaft sowohl durch die Rezession als auch durch das wachsende Angebot relativ preisgünstiger Erzeugnisse aus Drittländern stark in Mitleidenschaft gezogen worden. Diese Industrien sind für das Königreich Belgien ein wichtiger Wirtschaftszweig, und die belgische Regierung hat sich einige Jahre lang bemüht, Beihilfemaßnahmen für sie zu treffen. Alles, was sie tun konnte, wurde natürlich durch das in Artikel 92 EWG-Vertrag enthaltene eindeutige Verbot staatlicher Beihilfen berührt, das den der Kommission in Artikel 93 EWG-Vertrag verliehenen Überprüfungsbefugnissen unterliegt.

Nach langwierigen Verhandlungen ermächtigte die Kommission das König-

1 — Aus dem Englischen übersetzt.