richtet ist und ihm als Gegenleistung für das Recht, Beihilfen zu gewähren, Maßnahmen zum Kapazitätsabbau auf einem bestimmten industriellen Sektor zur Auflage macht, ihm jedoch in bezug auf die Modalitäten ihrer Durchführung und insbesondere auch auf die Auswahl der zu schließenden Anlagen einen Ermessensspielraum läßt, kann nicht davon ausgegangen werden, daß sie die Gemeinden, zu denen die genannten Unternehmen nach ihrem Standort gehören, unmittelbar und individuell betrifft.

In der Rechtssache 222/83

1. GEMEINDE DIFFERDANGE,
2. GEMEINDE DUDELANGE,
3. GEMEINDE PÉTANGE,
4. GEMEINDE ESCH-SUR-ALZETTE,
5. GEMEINDE SANEM,

Prozeß- und Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt André Elvinger, Luxemburg,

Klägerinnen,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Marie-José Jonczy, Zustellungsbevollmächtigter: Manfred Beschel, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

im gegenwärtigen Verfahrensstadium wegen Zulässigkeit einer Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung 83/397/EWG/EGKS der Kommission vom 29. Juni 1983 über die von der luxemburgischen Regierung vorgesehenen Beihilfen zugunsten der Stahlindustrie (ABl. L 227, S. 29)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten Y. Galmot, der Richter O. Due, U. Everling, C. Kakouris und R. Joliet,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Die Kommission erließ am 29. Juni 1983 die Entscheidung 83/397/EWG/EGKS über die von der luxemburgischen Regierung vorgesehenen Beihilfen zugunsten der Stahlindustrie (ABl. L 227, S. 29). Mit diesem Rechtsakt erklärte sie bestimmte, in der Entscheidung aufgeführte Beihilfen, die die luxemburgische Regierung den Stahlunternehmen Arbed und Métallurgique et Minière de Rodange-Athus (MMRA) zu gewähren beabsichtigte, vorbehaltlich einiger ebenfalls in der Entscheidung aufgeführter Auflagen und Bedingungen für mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gemeinsamen Marktes vereinbar (Artikel 1).

Zu diesen Auflagen gehört namentlich die Verpflichtung der begünstigten Unternehmen, als Gegenleistung für die Beihilfen einen Netto-Kapazitätsabbau herbeizuführen (Artikel 2 Absatz 1).

Eine Aufstellung der zu schließenden Anlagen und ein Zeitplan für die Schließungen sowie eine Auflistung der Kapazitätserhöhungen als Folge von Investitionen waren der Kommission bis zum 31. Januar 1984 einzureichen, und die Kapazitätsreduzierungen müssen bis zum 31. Dezember 1985 erfolgen (Artikel 2 Absatz 2).

2. Mit am 3. Oktober 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangenem Schriftsatz haben die Klägerinnen, fünf luxemburgische Gemeinden, in deren Gebiet die Betriebsstätten der betreffenden Stahlunternehmen belegen sind, nach Artikel 173 EWG-Vertrag und, „soweit erforderlich", nach Artikel 31 EGKS-Vertrag die vorliegende Klage auf Nichtigerklärung der vorerwähnten Entscheidung 83/397 erhoben.

3. Mit am 4. November 1983 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragenem Schriftsatz hat die Kommission gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben.

Der Gerichtshof hat am 14. März 1984 auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die Rechtssache nach Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Fünfte Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung über die Einrede der Unzulässigkeit ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

— die Klage als unzulässig abzuweisen;

— den Klägerinnen die Kosten aufzuerlegen.

Die *Klägerinnen* beantragen,

— die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit dem Endurteil vorzubehalten und den Parteien aufzugeben, das schriftliche Verfahren über die Hauptsache fortzusetzen;

— auf jeden Fall die Einrede der Unzulässigkeit als unbegründet zurückzuweisen.

III — Vorbringen der Parteien

1. Die *Kommission* trägt erstens vor, die Klägerinnen seien keine Unternehmen oder Unternehmensverbände im Sinne von Artikel 48 EGKS-Vertrag. Sie seien deshalb nicht berechtigt, Klage nach Artikel 33 Absatz 2 dieses Vertrages zu erheben. Die Nichtigkeitsklage sei daher unzulässig, soweit sie unter den EGKS-Vertrag falle.

Zweitens macht die Kommission geltend, die Klägerinnen erfüllten auch nicht die Voraussetzungen des Artikels 173 Absatz 2 EWG-Vertrag. Denn wenn sie in diesem Zusammenhang vortrügen, daß der in der Entscheidung vorgeschriebene Kapazitätsabbau die in ihrem Gebiet belegenen Unternehmen und Anlagen berühre, bewiesen sie damit, daß es nur die Stahlunternehmen selbst seien, die unmittelbar und individuell betroffen sein könnten, und nicht die Gemeinden, in deren Gebiet diese Unternehmen errichtet seien. Die Klage sei deshalb auch insoweit unzulässig, als sie unter den EWG-Vertrag falle.

2. Die *Klägerinnen* bemerken zunächst, die Prüfung der Zulässigkeit könne nicht ohne Prüfung der Begründetheit erfolgen, es sei denn, die Unzulässigkeitseinrede sei zwingend geboten und eine Vorabentscheidung über die Einrede könne präzise und überzeugend gerechtfertigt werden.

Wie der Gerichtshof im Urteil vom 10. Februar 1983 in der Rechtssache 230/81 (Luxemburg/Europäisches Parlament, Slg. 1983, 255) entschieden habe, genüge es, wenn die angefochtene Handlung in unteilbarer Weise die Bereiche mehrerer Verträge betreffe, daß die Klage nach einem der Verträge zulässig sei, damit der Gerichtshof mit der angefochtenen Handlung insgesamt befaßt werden könne. Im vorliegenden Fall brauche nur auf Artikel 173 EWG-Vertrag verwiesen zu werden, aus dem hervorgehe, daß die angebliche Unzulässigkeit weder offensichtlich noch zwingend sei.

Die Klägerinnen prüfen sodann die in Artikel 173 EWG-Vertrag aufgestellten Kriterien der Individualität und Unmittelbarkeit.

Was das individuelle Interesse angehe, so sei auf die Urteile vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62 (Plaumann, Slg. 1963, 211) und vom 1. Juli 1965 in den verbundenen Rechtssachen 106 und 107/63 (Töpfer, Slg. 1965, 547) zu verweisen, in denen der Gerichtshof den Ausdruck „individuell betroffen" in dem Sinne ausgelegt habe, daß die Entscheidung den Kläger „wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten". Im vorliegenden Fall bezeichne die streitige Entscheidung die beiden involvierten Stahlunternehmen namentlich.

Die Frage, um die es gehe und die für die Rechtsprechung des Gerichtshofes neu sei, sei jedoch die, ob die Klage auch von den Gemeinden, zu denen die wegen des Standorts ihrer Betriebsstätten beteiligten Unternehmen gehörten, erhoben werden könne.

In dieser Hinsicht seien die Aufgaben und Rechte der Gemeinden zu untersuchen, die Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts mit eigenen Zuständigkeiten und übertragenen Zuständigkeiten darstellten. So könnten im Recht mehrerer Mitgliedstaaten, darunter im französischen, niederländischen und deutschen Recht, die Gemeinden die Aufhebung verwaltungsrechtlicher Handlungen verlangen, auch wenn sie keinen Eingriff in ihre eigenen Vorrechte nachwiesen. Unter anderem sehe das niederländische Gesetz vom 20. Juni 1963 über Verwaltungsstreitverfahren vor, daß die Interessen, die Einzelpersonen oder Kollegialorganen der öffentlichen Gewalt anvertraut seien, als deren eigene Interessen betrachtet würden. Diese Lösung sei auch im Gemeinschaftsrecht geboten.

Im vorliegenden Fall gehörten die Klägerinnen zu den Gemeinden, in denen die betroffenen Unternehmen errichtet seien und in denen die von den Schließungen persönlich berührten Arbeitnehmer wohnten. Die Klägerinnen erhöben von diesen Unternehmen und von deren Beschäftigten, die in ihrem Gebiet wohnten, Steuern und richteten im Austausch dafür öffentliche Dienste administrativer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art ein. Sie verfügten also über eine eigene Zuständigkeit in bezug auf Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie auf dem Gebiet der Beschäftigung, so daß ein Kapazitätsabbau ihrer Hauptindustrie sie in finanzieller und menschlicher Hinsicht unmittelbar berühre.

Was sodann die Unmittelbarkeit der Art und Weise angehe, in der die Gemeinden betroffen seien, so sei zu berücksichtigen, daß der luxemburgische Staat die durch das Gesetz vom 1. Juli 1983 „über Maßnahmen zur Begünstigung der Umstrukturierung und der Modernisierung der Stahlindustrie sowie zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft" genehmigten Beihilfen inzwischen gewährt habe. Unter diesen Umständen müßten die Schließungen nach dem in der Entscheidung festgelegten Zeitplan, das heißt bis zum 31. Dezember 1985, zwangsläufig erfolgen, ohne daß eine zusätzliche Entscheidung zu ergehen brauche.

Die Klägerinnen tragen schließlich vor, das Rechtsschutzsystem beruhe auf einem Gleichgewicht in dem Sinne, daß die eingeschränkte Bedeutung des Artikels 173 durch die Möglichkeit ausgeglichen werde, sich an die nationalen Gerichte zu wenden, die ihrerseits den Gerichtshof im Rahmen des Artikels 177 EWG-Vertrag anrufen könnten. Im vorliegenden Fall stehe den Klägerinnen aber kein nationaler Rechtsbehelf zur Verfügung, da das vorerwähnte Gesetz nach luxemburgischem Recht nicht Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle sein könne. Wenn also die Einrede der Unzulässigkeit zugelassen werde, sei ihnen jede Klagemöglichkeit genommen, was gegen die allgemeinen Rechtsgrundsätze und gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoße.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 15. Mai 1984 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 19. Juni 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Fünf luxemburgische Gemeinden, nämlich die Gemeinden Differdange, Dudelange, Pétange, Esch-sur-Alzette und Sanem, haben mit Klageschrift, die am 3. Oktober 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, nach Artikel 173 EWG-Vertrag und, „soweit erforderlich", nach Artikel 31 EGKS-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Entscheidung 83/397/EWG/EGKS der Kommission vom 29. Juni 1983 über die von der luxemburgischen Regierung vorgesehenen Beihilfen zugunsten der Stahlindustrie (ABl. L 227, S. 29).

2 Mit diesem an das Großherzogtum Luxemburg gerichteten Rechtsakt erklärte die Kommission bestimmte Beihilfen, die die luxemburgische Regierung den Stahlunternehmen Arbed und Métallurgique et Minière de Rodange-Athus (MMRA) zu gewähren beabsichtigte, für mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gemeinsamen Marktes vereinbar, sofern die begünstigten Unternehmen als Gegenleistung für die Beihilfen bestimmte Kapazitätsreduzierungen vornehmen, wobei diese Gegenleistung auch von anderen Unternehmen erbracht werden kann. In der angefochtenen Entscheidung heißt es, daß eine Aufstellung der zu schließenden Anlagen mit einem Zeitplan für die Schließungen der Kommission bis zum 31. Januar 1984 einzureichen war und daß die Kapazitätsreduzierungen bis zum 31. Dezember 1985 erfolgen müssen.

3 Die luxemburgische Regierung machte von der in der streitigen Entscheidung enthaltenen Ermächtigung durch das Gesetz vom 1. Juli 1983 über Maßnahmen zur Begünstigung der Umstrukturierung und der Modernisierung der Stahlindustrie sowie zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft (Amtsblatt des Großherzogtums Luxemburg vom 1. 7. 1983, S. 1133) Gebrauch. Dieses Gesetz ermächtigt die luxemburgische Regierung unter anderem, den luxemburgischen Stahlunternehmen in den Jahren 1983 und 1984 eine Sonderbeihilfe zu gewähren, Wandelschuldverschreibungen oder Aktien zu zeichnen und Gesellschaftsanteile an den luxemburgischen Stahlunternehmen zu erwerben.

4 Die Kommission hat eine Einrede der Unzulässigkeit gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung erhoben und geltend gemacht, die Klage sei weder nach dem EGKS-Vertrag noch nach dem EWG-Vertrag zulässig. Da die

Klägerinnen keine Unternehmen oder Unternehmensverbände im Sinne von Artikel 48 EGKS-Vertrag seien, sei die Klage nicht nach diesem Vertrag zulässig. Sie sei auch nach dem EWG-Vertrag unzulässig, da die Klägerinnen nicht im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag durch die streitige Entscheidung unmittelbar und individuell betroffen seien.

5 Die Klägerinnen beantragen, die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen. Nach ihrer Ansicht genügt die Feststellung, daß die Voraussetzungen des EWG-Vertrags erfüllt seien. Obgleich die angefochtene Entscheidung an das Großherzogtum Luxemburg gerichtet sei, betreffe sie sie unmittelbar und individuell im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag unter einem doppelten Aspekt. Zum einen führten der Kapazitätsabbau und die Schließung von im Gemeindegebiet belegenen Anlagen zu einer Verringerung des gemeindlichen Steueraufkommens. Zum anderen seien nach einem verwaltungsrechtlichen Grundsatz mehrerer Mitgliedstaaten, der auch im Gemeinschaftsrecht gelte, die Interessen der Einwohner der Gemeinden und der im Gemeindegebiet errichteten Unternehmen als eigene Interessen dieser Gemeinden anzusehen.

6 Zunächst ist festzustellen, daß die angefochtene Entscheidung sowohl auf den EWG-Vertrag, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2, als auch auf den EGKS-Vertrag und die aufgrund dieses Vertrages erlassenen Entscheidungen Nr. 257/80 und Nr. 2320/81 der Kommission (ABl. L 29, 1980, S. 5, und L 228, 1981, S. 14) gestützt ist. In seinem Urteil vom 10. Februar 1983 in der Rechtssache 230/81 (Luxemburg/Europäisches Parlament, Slg. 1983, 255) hat der Gerichtshof im wesentlichen ausgeführt, daß, wenn die angefochtene Handlung gleichzeitig und in unteilbarer Weise die Bereiche mehrerer Verträge betrifft, die Klage insoweit zulässig ist, als die Zuständigkeiten des Gerichtshofes und die Klagemöglichkeiten, die in den einschlägigen Bestimmungen eines der Verträge vorgesehen sind, für eine solche Handlung gelten.

7 Was erstens die Bestimmungen des EGKS-Vertrags betrifft, die den Zugang zum Gerichtshof ermöglichen, so genügt der Hinweis darauf, daß Artikel 33 dieses Vertrages unter bestimmten Voraussetzungen den Mitgliedstaaten, dem Rat und den Unternehmen und Unternehmensverbänden im Sinne von Artikel 48 EGKS-Vertrag die Nichtigkeitsklage gegen Entscheidungen und Empfehlungen der Hohen Behörde eröffnet.

8 Diese Bestimmung zählt die Rechtssubjekte, die zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage befugt sind, abschließend auf. Da Gebietskörperschaften wie die Gemeinden darin nicht erwähnt sind, können sie nicht rechtswirksam eine solche Klage nach dem EGKS-Vertrag erheben.

9 Was zweitens die Zulässigkeit der Klage nach dem EWG-Vertrag angeht, so ist daran zu erinnern, daß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage, die von einer natürlichen oder juristischen Person gegen eine nicht an sie ergangene Entscheidung des Rates oder der Kommission erhoben wird, von der Voraussetzung abhängig macht, daß die angefochtene Entscheidung die Person unmittelbar und individuell betrifft. Diese Bestimmung bezweckt, auch demjenigen einen Rechtsschutz zu verschaffen, der, ohne Adressat der fraglichen Handlung zu sein, von ihr tatsächlich in ähnlicher Weise betroffen ist wie der Adressat.

10 Im vorliegenden Fall erteilt der angegriffene Rechtsakt, der an das Großherzogtum Luxemburg gerichtet ist, diesem die Ermächtigung, den namentlich bezeichneten Gesellschaften Beihilfen zu gewähren, sofern ein bestimmter Kapazitätsabbau erfolgt. Er bezeichnet jedoch keineswegs die Betriebsstätten, in denen die Produktion zu reduzieren oder stillzulegen ist, oder die Anlagen, die infolge einer Produktionsstillegung zu schließen sind. Außerdem mußte gemäß der Entscheidung der Zeitplan für die Schließungen der Kommission erst zum 31. Januar 1984 eingereicht werden, so daß die beteiligten Unternehmen bis zu diesem Zeitpunkt, gegebenenfalls im Einvernehmen mit der luxemburgischen Regierung, die Modalitäten der Umstrukturierung bestimmen konnten, die notwendig wurde, um die in der Entscheidung aufgestellten Bedingungen zu erfüllen.

11 Dieses Ergebnis wird im übrigen durch Artikel 2 der Entscheidung bestätigt, wonach der Kapazitätsabbau auch von anderen Unternehmen vorgenommen werden kann.

12 Es ergibt sich damit, daß die streitige Entscheidung den nationalen Behörden und den beteiligten Unternehmen in bezug auf die Modalitäten ihrer Durchführung und insbesondere auch auf die Auswahl der zu schließenden Anlagen einen solchen Ermessensspielraum gelassen hat, daß nicht davon ausgegangen werden kann, daß sie die Gemeinden, zu denen die genannten Unternehmen nach ihrem Standort gehören, unmittelbar und individuell betrifft.

13 Da die Klage also auch insoweit unzulässig ist, als sie auf die Bestimmungen des EWG-Vertrags gestützt wird, ist sie abzuweisen.

Kosten

14 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerinnen mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, haben sie gesamtschuldnerisch die Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**

2. **Die Klägerinnen tragen die Kosten als Gesamtschuldner.**

Galmot Due

Everling Kakouris Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Juli 1984.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Fünften Kammer

Y. Galmot