modydelse til retten til at yde støtte skal træffes foranstaltninger til nedskæring af produktionskapaciteten i en industrisektor, samtidig med at der indrømmes et vist skøn, for så vidt angår vilkårene for gennemførelsen af denne nedskæring, herunder navnlig valget af de anlæg, som skal lukkes, kan ikke anses for at berøre de kommuner umiddelbart og individuelt, som virksomhederne på grund af deres beliggenhed hører under.

I sag 222/83

1. DIFFERDANGE KOMMUNE,

2. DUDELANGE KOMMUNE,

3. PÉTANGE KOMMUNE,

4. ESCH-SUR-ALZETTE KOMMUNE,

5. SANEM KOMMUNE,

ved advokat André Elvinger, Luxembourg, og med valgt adresse i Luxembourg på dennes kontor,

sagsøgere,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Marie-José Jonczy, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder Kommissionen på sagens nuværende stadium har nedlagt påstand om afvisning af det af sagsøgerne anlagte søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 83/397/EØF, EKSF af 29. juni 1983, om støtte, som den luxembourgske regering påtænker at yde til jern- og stålindustrien (EFT L 227, s. 29),

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden Y. Galmot, dommerne O. Due, U. Everling, C. Kakouris og R. Joliet,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Den 29. juni 1983 udstedte Kommissionen beslutning 83/397/EØF, EKSF om støtte, som den luxembourgske regering påtænker at yde til jern- og stålindustrien (EFT L 227, s. 29). I beslutningen fastslog Kommissionen, at visse nærmere angivne former for støtte, som den luxembourgske regering påtænkte at yde til jern- og stålvirksomhederne Arbed og Métallurgique et minière de Rodange-Athus (MMRA) er forenelige med fællesmarkedets funktion, for så vidt som de i beslutningen fastsatte betingelser og retningslinjer overholdes (artikel 1).

Beslutningen bestemmer navnlig, at de støttemodtagende virksomheder forpligter sig til som modydelse for støtten at foretage yderligere nettonedskæringer af deres produktionskapacitet (artikel 2, stk. 1).

En fortegnelse over de anlæg, som skal lukkes, med angivelse af datoerne for lukningen samt en oversigt over de kapacitetsforøgelser, der vil være et resultat af investeringerne, skulle sendes til Kommissionen før den 31. januar 1984, og lukningerne skal være foretaget før den 31. december 1985 (artikel 2, stk. 2).

2. Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 3. oktober 1983, har sagsøgerne, fem luxembourgske kommuner, på hvis område de berørte jern- og stålvirksomheders anlæg befinder sig, i medfør af EØF-traktatens artikel 173 og »om fornødent« i medfør af EKSF-traktatens artikel 31, anlagt denne sag med påstand om annullation af ovennævnte beslutning 83/397.

3. Ved særskilt dokument, registreret på Domstolens justitskontor den 4. november 1983, har Kommissionen i medfør af procesreglementets artikel 91, stk. 1, påstået sagen afvist.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95 ved kendelse af 14. marts 1984 besluttet at henvise sagen til femte afdeling samt at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres, at formalitetsindsigelsen behandles sammen med realiteten, og at parterne genoptager skriftvekslingen vedrørende realiteten.

— Under alle omstændigheder afvises formalitetsindsigelsen.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Kommissionen* har indledningsvis anført, at sagsøgerne ikke er virksomheder eller organisationer af virksomheder i EKSF-traktatens artikel 48's forstand. De kan således ikke anlægge sag i medfør af traktatens artikel 33, stk. 2. Følgelig kan annulationssøgsmålet ikke admitteres, for så vidt det er anlagt i medfør af EKSF-traktaten.

Herefter har Kommissionen gjort gældende, at sagsøgerne heller ikke opfylder betingelserne efter EØF-traktatens artikel 173, stk. 2. Når de i denne forbindelse hævder, at de ifølge beslutningen pålagte nedskæringer af produktionskapaciteten påvirker virksomhederne og anlæggene inden for kommunernes område, påviser de nemlig herved, at det kun er selve jern- og stålvirksomhederne, som berøres umiddelbart og individuelt af beslutningen, og ikke de kommuner, på hvis område virksomhederne befinder sig. Herefter må sagen ligeledes afvises, for så vidt den er anlagt i medfør af EØF-traktaten.

2. *Sagsøgerne* har først anført, at det ikke er muligt at behandle formaliteten uden samtidig at behandle realiteten, medmindre der foreligger en afvisningsmangel, som kan begrunde, at der inden realitetsbehandlingen træffes en utvetydig, endelig afgørelse vedrørende formaliteten.

Som statueret af Domstolen i dommen af 10. februar 1983 (Luxembourg mod Europa-Parlamentet, sag 230/81, Sml. 1983, s. 255) kan hele den anfægtede retsakt, når den uadskilleligt berører områderne for flere traktater, indbringes for Domstolen, såfremt sagen kan admitteres i henhold til én af traktaterne. I den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at henvise til EØF-traktatens artikel 173, hvoraf det fremgår, at formalitetsindsigelsen hverken er klar eller knytter sig til en afvisningsmangel.

Herefter har sagsøgerne gennemgået kriterierne for, om et retssubjekt er umiddelbart og individuelt berørt, jfr. traktatens artikel 173.

For så vidt angår spørgsmålet, om betingelsen »individuelt berørt«, har sagsøgerne henvist til Domstolens domme af 15. juli 1963 (Plaumann, sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411) og 1. juli 1965 (Töpfer, forenede sager 106 og 107/63, Sml. 1965-1968, s. 67), hvori Domstolen har fortolket udtrykket »individuelt berørt« således, at beslutningen skal ramme sagsøgerne »på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten«. I den foreliggende sag er de implicerede to jern- og stålvirksomheder nævnt ved navn i den omtvistede beslutning.

Det spørgsmål, som Domstolen her for første gang skal tage stilling til, er imidlertid, om der ligeledes kan anlægges sag af de kommuner, som virksomhederne på grund af deres anlægs beliggenhed hører under.

I denne forbindelse er det ifølge sagsøgerne nødvendigt at gennemgå kommuners beføjelser og opgaver, når henses til, at kommuner er offentligretlige, geografisk afgrænsede juridiske personer med selvstændige beføjelser og beføjelser ifølge delegation. I en række medlemsstaters retsorden, herunder efter fransk, nederlandsk og tysk ret, kan kommuner kræve forvaltningsafgørelser annulleret, uanset at de ikke påviseligt krænker deres egne rettigheder. Den nederlandske lov af 20. juni 1963 om administrativ rekurs bestemmer bl.a., at de interesser, som varetages af personer eller kollegiale organer under det offentlige, betragtes som kommunernes egne interesser. Denne løsning må ifølge sagsøgerne ligeledes gælde inden for fællesskabsretten.

I den foreliggende sag er sagsøgerne blandt de kommuner, hvor de berørte virksomheder er installeret, eller hvor de arbejdstagere, som personlig er ramt af de lukkede anlæg, bor. Sagsøgerne beskatter virksomhederne og de ansatte, som bor i kommunen, og sikrer dem til gengæld administrative, økonomiske, sociale og kulturelle offentlige ydelser. Kommunerne har således selvstændig kompetence, for så vidt angår leve- og arbejdsvilkår samt beskæftigelse, således at en nedskæring af deres vigtigste industris produktionskapacitet påvirker dem direkte såvel økonomisk som menneskeligt.

For så vidt angår på den anden side spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne er umiddelbart berørt, skal det tages i betragtning, at den luxembourgske stat i mellemtiden har ydet støtte i medfør af lov af 1. juli 1983 »om foranstaltninger til fremme af jern- og stålindustriens strukturomlægning og modernisering samt til bevarelse af erhvervslivets generelle konkurrenceevne«. Herved blev lukningen af anlæg gjort obligatorisk på grundlag af den i beslutningen fastsatte tidsplan, dvs. inden den 31. december 1985, uden at der skulle træffes yderligere afgørelser.

Endelig har sagsøgerne anført, at der med søgsmålsreglerne er tilstrøbt en vis ligevægt, idet artikel 173's begrænsede rækkevidde opvejes af muligheden for at anlægge sag ved de nationale retter, som herefter kan anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse i medfør af traktatens artikel 177. I den foreliggende sag har sagsøgerne imidlertid ingen nationale retmidler, da ovennævnte lov efter luxembourgsk ret ikke kan prøves ved domstolene. Hvis afvisningsindsigelsen lægges til grund, vil sagsøgerne derfor være berøvet enhver mulighed for domstolskontrol, hvilket er i strid med almindelige retsgrundsætninger og med menneskerettighedskonventionens artikel 6.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. maj 1984.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. juni 1984.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 3. oktober 1983, har fem luxembourgske kommuner, nemlig Differdange, Dudelange, Pétange, Esch-sur-Alzette og Sanem kommune, i medfør af EØF-traktatens artikel 173 og »om fornødent« EKSF-traktatens artikel 31, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 83/397/EØF, EKSF af 29. juni 1983 om støtte, som den luxembourgske regering påtænker at yde til jern- og stålindustrien (EFT L 227, s. 29).

2 I denne beslutning rettet til storhertugdømmet Luxembourg fastslog Kommissionen, at visse former for støtte, som den luxembourgske regering påtænkte at yde til jern- og stålvirksomhederne Arbed og Métallurgique et minière de Rodange-Athus (MMRA), var forenelige med fællesmarkedets funktion, under forudsætning af, at virksomhederne som modydelse for denne støtte foretog nærmere angivne nedskæringer af deres produktionskapacitet. Modydelsen kunne ligeledes præsteres af andre virksomheder. Kommissionen præciserede i den anfægtede beslutning, at en fortegnelse over de anlæg, som skulle lukkes, med angivelse af datoerne for lukningen skulle sendes til Kommissionen før den 31. januar 1984, og at lukningerne skal være foretaget før den 31. december 1985.

3 Den luxembourgske regering udnyttede den i den anfægtede beslutning givne bemyndigelse til at kundgøre lov af 1. juli 1983 om foranstaltninger til fremme af jern- og stålindustriens strukturomlægning og modernisering samt til bevarelse af erhvervslivets generelle konkurrenceevne (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg af 1. 7. 1983, s. 1133). Loven bemyndiger bl.a. den luxembourgske regering til at yde de luxembourgske jern- og stålvirksomheder en særlig støtte for regnskabsårene 1983 og 1984, at tegne konvertobligationer eller aktier samt at købe selskabsandele i de luxembourgske jern- og stålvirksomheder.

4 Kommissionen har påstået sagen afvist i medfør af procesreglementets artikel 91, stk. 1, idet den har anført, at sagen ikke kan admitteres, hverken i medfør af af EKSF-traktaten eller i medfør af EØF-traktaten. Da sagsøgerne

ikke er virksomheder eller organisationer som anført i EKSF-traktatens artikel 48, kan sagen ikke admitteres i medfør af denne traktat. Den må ligeledes afvises ifølge EØF-traktaten, da sagsøgerne ikke er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning, jfr. EØF-traktatens artikel 173, stk. 2.

5 Sagsøgerne har nedlagt påstand om, at afvisningspåstanden ikke lægges til grund. Efter deres opfattelse er det tilstrækkeligt at fastslå, at EØF-traktatens betingelser er opfyldt. Selv om den omtvistede beslutning er rettet til storhertugdømmet Luxembourg, berører den dem i dobbelt forstand umiddelbart og individuelt, jfr. EØF-traktatens artikel 173, stk. 2. For det første vil nedskæringen af produktionskapaciteten og lukningen af anlæg inden for kommunernes område betyde et reduceret kommunalt skatteprovenu. Ifølge en række medlemsstaters forvaltningsretlige principper, som ligeledes gælder inden for fællesskabsretten, må de i en kommune bosatte personers og de dér beliggende virksomheders interesser for det andet kunne sidestilles med kommunens egne interesser.

6 Det skal indledningsvis fastslås, at den anfægtede beslutning er udstedt med hjemmel dels i EØF-traktaten, navnlig artikel 93, stk. 2, dels i EKSF-traktaten og Kommissionens beslutninger nr. 257/80 og nr. 2320/81 (EFT L 29, s. 5, og L 228, s. 14), som er udstedt med hjemmel i sidstnævnte traktat. I dom af 10. februar 1983 (Luxembourg mod Europa-Parlamentet, sag 230/81, Sml. 1983, s. 255) statuerede Domstolen i det væsentlige, at når en anfægtet beslutning på én gang og uadskilleligt berører områderne for flere traktater, kan sagen admitteres, for så vidt Domstolens kompetence og de retsmidler, som er fastsat i en af traktaterne, finder anvendelse på den pågældende retsakt.

7 For så vidt angår for det første de bestemmelser i EKSF-traktaten, som giver mulighed for prøvelse ved Domstolen, skal blot bemærkes, at traktatens artikel 33 på visse betingelser åbner mulighed for, at medlemsstaterne, Rådet og de virksomheder eller organisationer, der er nævnt i EKSF-traktatens artikel 48, kan anlægge sag til prøvelse af Den Høje Myndigheds beslutninger eller henstillinger.

8 Bestemmelsen indeholder en udtømmende opregning af de retssubjekter, som kan rejse annullationssøgsmål. Da lokale administrative enheder, såsom kommuner, ikke er nævnt, følger det heraf, at de ikke i medfør af EKSF-traktaten gyldigt kan rejse et sådant søgsmål.

9 For så vidt angår det andet spørgsmål, om sagen kan admitteres i medfør af EØF-traktaten, bemærkes, at et annullationssøgsmål rejst af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en beslutning udstedt af Rådet eller Kommissionen, og som ikke retter sig til den pågældende person, kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt den anfægtede beslutning berører personen umiddelbart og individuelt, jfr. EØF-traktatens artikel 173, stk. 2. Formålet med bestemmelsen er at sikre den, som berøres af den anfægtede retsakt, uden at denne er rettet til ham, samme retsbeskyttelse som adressaten.

10 I den foreliggende sag bemyndiger den anfægtede beslutning, som er rettet til storhertugdømmet Luxembourg, dette til at yde en vis støtte til navngivne virksomheder under forudsætning af en nærmere angivet nedskæring af produktionskapaciteten. Beslutningen indeholder imidlertid på ingen måde en angivelse af de anlæg, hvor produktionen skal nedskæres eller indstilles, og heller ikke af de anlæg, der skal lukkes som følge af en produktionsstandsning. Yderligere skulle datoerne for lukningen ifølge beslutningen først meddeles Kommissionen den 31. januar 1984, således at de berørte virksomheder inden denne dato frit — eventuelt efter aftale med den luxembourgske regering — kunne fastlægge vilkårene for den strukturomlægning, som var nødvendig for at overholde de i beslutningen fastsatte betingelser.

11 Dette resultat bekræftes i øvrigt af beslutningens artikel 2, hvorefter kapacitetsnedskæringen ligeledes kan præsteres af andre virksomheder.

12 Den anfægtede beslutning gav derfor de nationale myndigheder og de berørte virksomheder et sådant skøn med hensyn til sin nærmere gennemførelse, herunder afgørelsen af, hvilke anlæg der skulle lukkes, at den ikke kan antages at have berørt de kommuner umiddelbart og individuelt, som virksomhederne på grund af deres beliggenhed hører under.

13 Da sagen således heller ikke kan admitteres, for så vidt som den støttes af EØF-traktaten, vil den være at afvise.

Sagens omkostninger

14 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de tilpligtes at betale sagens omkostninger in solidum.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (femte afdeling)

1. **Sagen afvises.**

2. **Sagsøgerne betaler sagens omkostninger in solidum.**

Galmot Due

Everling Kakouris Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1984.

P. Heim
Justitssekretær

Y. Galmot
Formand for femte afdeling