te verlenen, de verplichting oplegt om maatregelen ter vermindering van de produktiecapaciteiten in een bepaalde industriesector te treffen, doch een beoordelingsvrijheid laat ten aanzien van de wijze van uitvoering ervan en met name ten aanzien van de keuze van de te sluiten ondernemingen, kan niet worden geacht de gemeenten waar de betrokken ondernemingen zijn gevestigd, rechtstreeks en individueel te raken.

In zaak 222/83,

1. GEMEENTE DIFFERDANGE,

2. GEMEENTE DUDELANGE,

3. GEMEENTE PÉTANGE,

4. GEMEENTE ESCH-SUR-ALZETTE,

5. GEMEENTE SANEM,

alle vertegenwoordigd door A. Elvinger, advocaat te Luxemburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg te diens kantore,

verzoeksters,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door M.-J. Jonczy, lid van haar juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Beschel, lid van de juridische dienst van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende, in de huidige stand van het geding, de ontvankelijkheid van een verzoek tot nietigverklaring van beschikking nr. 83/397/EEG, EGKS van de Commissie van 29 juni 1983 inzake de steun die de Luxemburgse Regering voornemens is aan de ijzer- en staalindustrie te verlenen (PB L 227 van 1983, blz. 29),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: Y. Galmot, kamerpresident, O. Due, U. Everling, C. Kakouris en R. Joliet, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: D. Louterman, administrateur

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Op 29 juni 1983 heeft de Commissie beschikking nr. 83/397/EEG/EGKS vastgesteld inzake de steun die de Luxemburgse regering voornemens is aan de ijzer- en staalindustrie te verlenen (PB C 227 van 1983, blz. 29). Bij deze beschikking heeft zij bepaalde, daarin vermelde, door de Luxemburgse regering voorgenomen steunmaatregelen ten behoeve van de ijzer- en staalondernemingen Arbed en Métallurgique et minière de Rodange-Athus (MMRA) verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt verklaard, voor zover aan bepaalde, eveneens in de beschikking vermelde voorwaarden en modaliteiten wordt voldaan (artikel 1).

Een van deze voorwaarden is de verplichting voor de begunstigde ondernemingen, als tegenprestatie voor de steun over te gaan tot nettoverminderingen van hun produktiecapaciteiten (artikel 2, lid 1).

De lijst van de te sluiten installaties, met de sluitingsdata, en het overzicht van de uit investeringen voortvloeiende capaciteitsverhogingen moesten vóór 31 januari 1984 ter kennis van de Commissie worden gebracht en de sluitingen moeten vóór 31 december 1985 plaatsvinden (artikel 2, lid 2).

2. Bij op 3 oktober 1983 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift hebben verzoeksters, vijf Luxemburgse gemeenten op wier grondgebied de fabrieken van de betrokken ijzer- en staalondernemingen zijn gevestigd, krachtens artikel 173 EEG-Verdrag en „voor zoveel nodig" krachtens artikel 31 EGKS-Verdrag het onderhavige beroep tot nietigverklaring van voornoemde beschikking nr. 83/397 ingesteld.

3. Bij op 4 november 1983 ter griffie van het Hof ingeschreven akte heeft de Commissie krachtens artikel 91, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

4. Bij beschikking van 14 maart 1984 heeft het Hof, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten krachtens artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering de zaak naar de Vijfde kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling van de exceptie van niet-ontvankelijkheid over te gaan.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoeksters in de kosten te verwijzen.

Verzoeksters concluderen dat het den Hove behage:

— de exceptie van niet-ontvankelijkheid met de hoofdzaak te voegen en partijen te gelasten, de schriftelijke behandeling ten gronde voort te zetten;

— in ieder geval de exceptie van niet-ontvankelijkheid ongegrond te verklaren.

III — Middelen en argumenten van partijen

1. De *Commissie* voert in de eerste plaats aan, dat verzoeksters geen ondernemingen of ondernemersverenigingen in de zin van artikel 48 EGKS-Verdrag zijn en dus geen beroep ex artikel 33, tweede alinea, van dit Verdrag kunnen instellen. Het beroep tot nietigverklaring is derhalve niet-ontvankelijk, in zoverre het op het EGKS-Verdrag berust.

2. In de tweede plaats voldoen verzoeksters evenmin aan de voorwaarden van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag. Door in dit verband te betogen, dat de bij de beschikking opgelegde verminderingen van de produktiecapaciteit nadelige gevolgen hebben voor de op het grondgebied van elk hunner gevestigde ondernemingen en installaties, tonen zij juist aan, dat alleen de ijzer- en staalondernemingen als zodanig rechtstreeks en individueel kunnen worden geraakt, en niet de gemeenten op wier grondgebied de installaties van die ondernemingen zijn gevestigd. Bijgevolg is het beroep ook niet-ontvankelijk, in zoverre het op het EEG-Verdrag berust.

2. *Verzoeksters* merken in de eerste plaats op, dat de ontvankelijkheid niet kan worden onderzocht zonder op de grond van de zaak in te gaan, tenzij de exceptie een peremptoir karakter heeft en er nauwkeurige en afdoende gronden zijn om daarover vooraf te beslissen.

Het Hof heeft in het arrest van 10 februari 1983 (zaak 230/81, Luxemburg t. Europees Parlement, Jurispr. 1983, blz. 255) beslist, dat wanneer de bestreden handeling onsplitsbaar binnen de sfeer van verschillende Verdragen valt, tegen die handeling in haar geheel beroep bij het Hof openstaat, zodra dit beroep ontvankelijk is op grond van een van de Verdragen. In casu volstaat het te rade te gaan met artikel 173 EEG-Verdrag, waaruit blijkt dat de gestelde niet-ontvankelijkheid evident noch peremptoir is.

Vervolgens gaan verzoeksters in op het in artikel 173 EEG-Verdrag gestelde criterium van beschikkingen die de betrokkene „rechtstreeks en individueel" raken.

Met betrekking tot het individuele belang verwijzen zij naar de arresten van 15 juli 1963 (zaak 25/62, Plaumann, Jurispr. 1963, blz. 205) en 1 juli 1965 (gevoegde zaken 106 en 107/63, Töpfer, Jurispr. 1965, blz. 507), waarin het Hof het begrip „individueel geraakt" in die zin heeft uitgelegd, dat de beschikking de verzoekers moet treffen „uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat." In casu treft de bestreden beschikking de twee met name genoemde ijzer- en staalondernemingen.

In casu gaat het evenwel om de — nog niet eerder aan het Hof voorgelegde — vraag, of ook beroep kan worden ingesteld door de gemeenten waar de fabrieken van de betrokken ondernemingen zijn gevestigd.

In dit verband moet een onderzoek worden ingesteld naar de competenties en taken van de gemeenten, publiekrechtelijke rechtspersonen met een territoriaal karakter en eigen en gedelegeerde bevoegdheden. Zo kunnen naar het recht van verschillende Lid-Staten, zoals Frankrijk, Nederland en Duitsland, gemeenten om nietigverklaring van administratieve handelingen verzoeken, ook wanneer zij niet het bewijs leveren van een aantasting van hun eigen prerogatieven. Met name volgens de Nederlandse Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen worden ten aanzien van personen of colleges, met enig openbaar gezag bekleed, de hun toevertrouwde belangen als hun eigen belangen beschouwd. Deze oplossing heeft ook in het gemeenschapsrecht te gelden.

Verzoeksters zijn enkele van de gemeenten waar de installaties van de betrokken ondernemingen zijn gevestigd en de door de sluitingen getroffen werknemers wonen. Verzoeksters heffen belasting van deze ondernemingen en van hun werknemers die op hun grondgebied wonen, als tegenprestatie voor de administratieve, economische, sociale en culturele overheidsdiensten. Zij beschikken dus over een eigen bevoegdheid met betrekking tot de arbeids- en levensomstandigheden en op het gebied van de tewerkstelling, zodat een vermindering van de produktiecapaciteit van hun belangrijkste industrie hen in financieel en menselijk opzicht rechtstreeks treft.

Voor hun betoog, dat de beschikking hun belangen rechtstreeks raakt, wijzen verzoekster erop dat de Luxemburgse staat de toegestane steun inmiddels heeft verleend bij de wet van 1 juli 1983 houdende maatregelen ter bevordering van de herstructurering en de modernisering van de ijzer- en staalindustrie en de handhaving van het algemene economische concurrentievermogen. Bijgevolg moeten de sluitingen volgens het tijdschema van de beschikking plaatsvinden vóór 31 december 1985, zonder dat nog aanvullende besluiten behoeven te worden genomen.

Tenslotte merken verzoeksters op, dat het stelsel van beroepswegen op een evenwicht berust in die zin, dat de beperkte draagwijdte van artikel 173 wordt gecompenseerd door de mogelijkheid om zich tot de nationale rechter te wenden, die dan krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de zaak naar het Hof kan verwijzen. In casu beschikken verzoeksters evenwel niet over nationale rechtsmiddelen, aangezien voornoemde wet naar Luxemburgs recht niet vatbaar is voor rechterlijke toetsing. Mocht de exceptie van niet-ontvankelijkheid worden aanvaard, zou hun bijgevolg iedere mogelijkheid van voorziening in rechte worden ontnomen, zulks in strijd met algemene rechtsbeginselen en met artikel 6 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen hebben ter terechtzitting van 15 mei 1984 mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 19 juni 1984 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij op 3 oktober 1983 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift hebben vijf Luxemburgse gemeenten — Differdange, Dudelange, Pétange, Esch-sur-Alzette en Sanem — krachtens artikel 173 EEG-Verdrag en „voor zoveel nodig" krachtens artikel 31 EGKS-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking nr. 83/397/EEG, EGKS van de Commissie van 29 juni 1983 inzake de steun die de Luxemburgse regering voornemens is aan de ijzer- en staalindustrie te verlenen (PB L 227 van 1983, blz. 29).

2 Bij deze tot het Groothertogdom Luxemburg gerichte beschikking heeft de Commissie bepaalde door de Luxemburgse regering voorgenomen steunmaatregelen ten behoeve van de ijzer- en staalondernemingen Arbed en Métallurgique et minière de Rodange-Athus (MMRA) verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt verklaard, op voorwaarde dat de begunstigde ondernemingen als tegenprestatie voor de steun overgaan tot bepaalde verminderingen van hun produktiecapaciteiten, met dien verstande dat deze tegenprestatie ook door andere ondernemingen kan worden geleverd. De bestreden beschikking bepaalt, dat de lijst van de te sluiten installaties, met de sluitingsdata, vóór 31 januari 1984 ter kennis van de Commissie moest worden gebracht en dat de voorgenomen sluitingen vóór 31 december 1985 moeten plaatsvinden.

3 De Luxemburgse regering heeft van de bij de bestreden beschikking verleende toestemming gebruik gemaakt door vaststelling van de wet van 1 juli 1983 houdende maatregelen ter bevordering van de herstructurering en de modernisering van de ijzer- en staalindustrie en de handhaving van het algemene economische concurrentievermogen (Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg van 1. 7. 1983, blz. 1133). Deze wet staat de Luxemburgse regering onder meer toe, de Luxemburgse ijzer- en staalondernemingen voor de jaren 1983 en 1984 buitengewone steun te verlenen, op converteerbare obligaties of aandelen in te tekenen en aandelen in Luxemburgse ijzer- en staalondernemingen te verwerven.

4 De Commissie heeft krachtens artikel 91, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, stellende dat het beroep noch op grond van het EGKS-Verdrag noch op

grond van het EEG-Verdrag ontvankelijk is. Aangezien verzoeksters geen ondernemingen of ondernemersverenigingen als bedoeld in artikel 48 EGKS-Verdrag zouden zijn, zou het beroep niet ontvankelijk zijn op grond van dit Verdrag. Het zou evenmin ontvankelijk zijn op grond van het EEG-Verdrag, omdat verzoeksters door de litigieuze beschikking niet rechtstreeks en individueel zouden worden geraakt in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag.

5 Verzoekers concluderen tot verwerping van de exceptie van niet-ontvankelijkheid. Huns inziens volstaat het vast te stellen, dat aan de voorwaarden van het EEG-Verdrag is voldaan. Ofschoon de bestreden beschikking tot het Groothertogdom Luxemburg is gericht, zouden zij er in tweeërlei opzicht rechtstreeks en individueel door worden geraakt in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag. In de eerste plaats zouden de vermindering van de produktiecapaciteiten en de sluiting van op het grondgebied van de gemeenten gevestigde installaties tot een vermindering van de gemeentelijke belastingopbrengsten leiden. Voorts zouden op grond van een in verschillende Lid-Staten geldend beginsel van bestuursrecht, dat ook in het gemeenschapsrecht toepassing moet vinden, de belangen van de inwoners van de gemeenten en van de op het grondgebied van de gemeenten gevestigde ondernemingen als eigen belangen van die gemeenten moeten worden beschouwd.

6 In de eerste plaats moet worden vastgesteld, dat de bestreden beschikking zowel berust op het EEG-Verdrag, met name artikel 93, lid 2, als op het EGKS-Verdrag en de op grond van dit laatste Verdrag vastgestelde beschikkingen nrs. 257/80 en 2320/81 van de Commissie (PB L 29 van 1980, blz. 5, en PB L 228 van 1981, blz. 14). In het arrest van 10 februari 1983 (zaak 230/81, Luxemburg t. Europees Parlement, Jurispr. 1983, blz. 255) heeft het Hof in wezen beslist dat, wanneer de bestreden handeling tegelijkertijd en onsplitsbaar binnen de sfeer van verschillende Verdragen valt, het beroep ontvankelijk is voor zover de bevoegheden van het Hof en de rechtswegen voorzien in de relevante bepalingen van één der Verdragen zich tot een dergelijke handeling uitstrekken.

7 Met betrekking tot de bepalingen van het EGKS-Verdrag inzake de instelling van beroep bij het Hof kan worden volstaan met erop te wijzen, dat krachtens artikel 33 van dit Verdrag onder bepaalde voorwaarden beroep tot nietigverklaring tegen beschikkingen en aanbevelingen van de Hoge Autoriteit kan worden ingesteld door de Lid-Staten, de Raad en ondernemingen en ondernemersverenigingen in de zin van artikel 48 EGKS-Verdrag.

8 Deze bepaling bevat een limitatieve opsomming van de rechtssubjecten die beroep tot nietigverklaring kunnen instellen. Aangezien territoriale overheden zoals gemeenten daarin niet zijn vermeld, kunnen deze op grond van het EGKS-Verdrag niet geldig een dergelijk beroep instellen.

9 Met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep op grond van het EEG-Verdrag zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 173, tweede alinea, van dit Verdrag een beroep tot nietigverklaring, door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld tegen een niet tot hem gerichte beschikking van de Raad of de Commissie, slechts ontvankelijk is wanneer de bestreden beschikking hem rechtstreeks en individueel raakt. Doel van deze bepaling is ook rechtsbescherming te verlenen aan degene die, ofschoon de bestreden handeling niet tot hem is gericht, daardoor feitelijk wordt getroffen op soortgelijke wijze als de geadresseerde.

10 De in casu bestreden handeling is gericht tot het Groothertogdom Luxemburg en geeft dit land toestemming om ten behoeve van de met name genoemde ondernemingen bepaalde steunmaatregelen te treffen, op voorwaarde dat tot een bepaalde vermindering van de produktiecapaciteiten wordt overgegaan. Zij vermeldt evenwel niet de vestigingen waarvan de produktie moet worden verminderd of stopgezet, noch de installaties die ingevolge stopzetting van de produktie moeten worden gesloten. Bovendien behoefden volgens de beschikking de sluitingsdata eerst vóór 31 januari 1984 ter kennis van de Commissie te worden gebracht, zodat de betrokken ondernemingen tot die datum vrij waren om, eventueel in overleg met de Luxemburgse regering, de herstructureringsmaatregelen te treffen die nodig waren om aan de voorwaarden van de beschikking te voldoen.

11 Deze conclusie vindt overigens bevestiging in artikel 2 van de beschikking, volgens hetwelk de verminderingen van de capaciteiten ook door andere ondernemingen konden worden verwezenlijkt.

12 Hieruit volgt, dat de bestreden beschikking de nationale autoriteiten en de betrokken ondernemingen ten aanzien van de wijze van tenuitvoerlegging ervan en met name ten aanzien van de keuze van de te sluiten installaties een zodanige beoordelingsvrijheid heeft gelaten, dat zij niet kan worden geacht de gemeenten waar de betrokken ondernemingen zijn gevestigd, rechtstreeks en individueel te raken.

13 Mitsdien moet het beroep ook niet-ontvankelijk worden verklaard, in zoverre het op het EEG-Verdrag berust.

Kosten

14 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij hoofdelijk in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1. **Verklaart het beroep niet-ontvankelijk.**

2. **Verwijst verzoeksters hoofdelijk in de kosten.**

Galmot Due

Everling Kakouris Joliet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juli 1984.

De griffier

P. Heim

De president van de Vijfde kamer

Y. Galmot