BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)
16 juni 1998 *

In zaak T-238/97,

Comunidad Autónoma de Cantabria, vertegenwoordigd door J. I. Sáez Bereciartu, advocaat bij de balie van Cantabrië,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door D. Canga Fano en S. Marquardt, juridisch adviseurs, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 1013/97 van de Raad van 2 juni 1997 betreffende de steunverlening aan bepaalde scheepswerven die worden geherstructureerd (PB L 148, blz. 1),

geeft

* Procestaal: Spaans.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, C. W. Bellamy, R. M. Moura Ramos, J. Pirrung en P. Mengozzi, rechters,

griffier: H. Jung

de navolgende

Beschikking

De toepasselijke verordeningen

1 Op basis van artikel 92, lid 3, sub d, EEG-Verdrag (thans artikel 92, lid 3, sub e, EG-Verdrag) en van artikel 113 EG-Verdrag stelde de Raad op 21 december 1990 richtlijn 90/684/EEG vast, betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB L 380, blz. 27), die bijzondere bepalingen bevatte inzake de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van steunmaatregelen van de staten in de sector scheepsbouw. Zij is laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 94/73/EG van de Raad van 19 december 1994 (PB L 351, blz. 10).

2 Met het oog op de inwerkingtreding van een in het kader van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gesloten Overeenkomst

inzake normale concurrentievoorwaarden in de commerciële scheepsbouw- en scheepsreparatiesector stelde de Raad op 22 december 1995 verordening (EG) nr. 3094/95 vast, betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB L 332, blz. 1; hierna: „verordening nr. 3094/95").

3 Volgens haar artikel 10 is verordening nr. 3094/95 van toepassing vanaf de dag van inwerkingtreding van de overeenkomst van de OESO. Volgens de laatste alinea van dat artikel, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2600/97 van de Raad van 19 december 1997 (PB L 351, blz. 18), „[zijn] in afwachting van de inwerkingtreding van genoemde overeenkomst (...) de desbetreffende bepalingen van richtlijn 90/684/EEG van toepassing tot de inwerkingtreding van die overeenkomst en uiterlijk tot en met 31 december 1998".

4 Op 19 maart 1997 zond de Commissie de Raad een voorstel voor een verordening tot vaststelling, ten gunste van de Duitse, Griekse en Spaanse scheepswerven, van een overgangsregeling in afwijking van de bepalingen van verordening nr. 3094/95.

5 Op basis van dat voorstel stelde de Raad op 2 juni 1997 verordening (EG) nr. 1013/97 vast, betreffende de steunverlening aan bepaalde scheepswerven die worden geherstructureerd (PB L 148, blz. 1; hierna: „bestreden verordening").

6 Deze verordening bepaalt in artikel 1, lid 4:

„Steun ten behoeve van de herstructurering van de openbare scheepswerven in Spanje kan als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd tot een bedrag van 135,028 miljard pta (...)

Alle overige regels van richtlijn 90/684/EEG blijven op die scheepswerven van toepassing.

De Spaanse regering verklaart zich bereid een echte en onomkeerbare capaciteitsvermindering van 30 000 GBRT [gewogen bruto registerton] door te voeren volgens een door de Commissie goedgekeurd tijdschema, doch in ieder geval vóór 31 december 1997."

7 Volgens de elfde overweging van de considerans van de bestreden verordening „zal ingevolge [het] herstructureringsplan de capaciteit op [de Spaanse openbare] werven worden verlaagd van 240 000 GBRT tot 210 000 GBRT, terwijl de openbare scheepswerf te Astano (capaciteit 135 000 GBRT) niet zal worden heropend, elders in Spanje bijkomende capaciteitsverminderingen zullen worden doorgevoerd ten belope van 17 500 GBRT en er op de scheepswerf in Astander geen verbouwingen zullen plaatsvinden zolang deze in handen van de overheid blijft".

8 De bedrijvigheid van de scheepswerf van Astander vindt hoofdzakelijk plaats op het grondgebied van de Comunidad Autónoma de Cantabria.

Het procesverloop en de conclusies van partijen

9 Bij op 14 augustus 1997 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

10 Bij op 21 oktober 1997 ter griffie van het Gerecht ingeschreven akte heeft de Raad krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

11 Bij verzoekschrift, op 30 oktober 1997 neergelegd ter griffie van het Gerecht, heeft de Commissie verzocht om toelating tot tussenkomst ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

12 Verzoekster heeft op 10 december 1997 opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid ingediend.

13 Bij verzoekschrift, op 26 januari 1998 neergelegd ter griffie van het Gerecht, heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzocht om toelating tot tussenkomst ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

14 In haar verzoekschrift concludeert verzoekster dat het het Gerecht behage:

— de verwijzing in de elfde overweging van de considerans van de bestreden verordening naar de scheepswerf te Astander nietig te verklaren;

— de voorwaarde voor toekenning van de in de artikelen 1 en 2 van de bestreden verordening bedoelde steun, te weten beperking van de verbouwingen op bedoelde scheepswerf, nietig te verklaren.

15 In zijn exceptie concludeert de Raad dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren:

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

16 In haar opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid concludeert verzoekster dat het het Gerecht behage:

— de exceptie te verwerpen;

— het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;

— de Raad in de kosten te verwijzen.

De ontvankelijkheid

17 Artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering bepaalt, dat indien een partij het Gerecht verzoekt uitspraak te doen over de niet-ontvankelijkheid zonder op de zaak ten gronde in te gaan, de verdere behandeling van het verzoek mondeling geschiedt, tenzij het Gerecht anders beslist. In casu acht het Gerecht zich voldoende voorgelicht door de stukken van het dossier en meent het bijgevolg zonder mondelinge behandeling op het verzoek te moeten beslissen.

Argumenten van partijen

18 Tot staving van de exceptie van niet-ontvankelijkheid voert de Raad drie middelen aan.

19 In de eerste plaats zou verzoekster als regionaal lichaam van een lidstaat niet procesbevoegd zijn in de zin van artikel 173 EG-Verdrag.

20 De Raad stelt om te beginnen, dat verzoekster zich niet op de tweede alinea van artikel 173 van het Verdrag kan beroepen (beschikkingen Hof van 21 maart 1997, Waals Gewest/Commissie, C-95/97, Jurispr. blz. I-1787, punt 6, en 1 oktober 1997, Regione Toscana/Commissie, C-180/97, Jurispr. blz. I-5245, punt 8).

21 Ofschoon verzoekster de vereiste rechtspersoonlijkheid bezit om ingevolge de vierde alinea van dat artikel in rechte te kunnen optreden, twijfelt de Raad aan de ontvankelijkheid van een beroep van een regionaal lichaam tegen een wetgevende handeling van de Raad op het gebied van staatssteun. De bestreden verordening betreft immers enkel drie lidstaten, te weten de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek en het Koninkrijk Spanje.

22 Alleen die drie lidstaten zijn tegenover de Commissie aansprakelijk voor de toepassing van de bestreden verordening (zie, in die zin, arrest Hof van 21 september 1983, Deutsche Milchkontor/Duitsland, 205/82-215/82, Jurispr. blz. 2633). In het bijzonder is het enkel de Spaanse regering op wie de verplichting rust de capaciteit van de Spaanse scheepswerven te verminderen (artikel 1, lid 4, derde alinea, van de bestreden verordening).

23 Zou een beroep van een regionaal lichaam tegen een verordening van de Raad inzake staatssteun ontvankelijk worden geacht, dan zou dat afbreuk doen aan de uitsluitende aansprakelijkheid van de lidstaten voor de toepassing van die verordening.

24 In de tweede plaats zou verzoekster geen procesbelang hebben. Het bestaan van een procesbelang onderstelt dat het beroep, indien toegewezen, kan leiden tot een voordeel voor de partij die het heeft ingesteld (arrest Hof van 19 oktober 1995, Rendo e. a./Commissie, C-19/93 P, Jurispr. blz. I-3319, punt 13). Dit nu is in casu niet het geval.

25 Met betrekking tot het eerste onderdeel van het petitum — nietigverklaring van de verwijzing, in de elfde overweging van de considerans van de bestreden verordening, naar de scheepswerf in Astander — stelt de Raad, dat die verwijzing geen enkel rechtsgevolg ten aanzien van verzoekster heeft. Zij vormt enkel de uitdrukking van een eenzijdige verbintenis die de Spaanse regering in de Raad op zich heeft genomen. Bijgevolg kan die verwijzing niet worden beschouwd als een „maatregel" die rechtsgevolgen teweegbrengt.

26 De overwegingen van een wetgevende handeling hebben bovendien geen normatieve waarde en zijn derhalve geen voor een beroep tot nietigverklaring vatbare handelingen of besluiten (beschikkingen Gerecht van 9 juni 1997, Elf Atochem/Commissie, T-9/97, Jurispr. blz. II-909, punt 19).

27 Wat het tweede onderdeel van het petitum betreft — nietigverklaring van de vermeende voorwaarde voor toekenning van de in de artikelen 1 en 2 van de bestreden verordening bedoelde staatssteun, te weten beperking van de verbouwingen op de scheepswerf in Astander — betoogt de Raad, dat achter de verwijzing naar die scheepswerf geen materiële voorwaarde voor steunverlening schuilgaat, doch enkel een voorwaarde voor de in de Raad bereikte overeenstemming over de vaststelling van de verordening.

28 Wat verzoekster in wezen verlangt, is dat de Commissie in haar machtigingsbeschikking die voorwaarde niet aan het Koninkrijk Spanje oplegt, respectievelijk dat de Spaanse regering de verbintenis die zij bij de beraadslaging in de Raad is aangegaan, opzegt. Dat zijn echter kwesties waarover het Gerecht niet heeft te beslissen.

29 In de derde plaats zou verzoekster door de bepalingen van de bestreden verordening of door de elfde overweging van de considerans rechtstreeks noch individueel worden geraakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag.

30 Verzoekster merkt om te beginnen op, dat zij met haar beroep geenszins wenst af te dingen op het beginsel, dat op het gebied van staatssteun uitsluitend de lidstaten aansprakelijk zijn tegenover de Commissie. Integendeel, het beroep onderstelt die aansprakelijkheid. Wat verzoekster met haar beroep beoogt te voorkomen, zijn de ongewenste gevolgen van ene loyale toepassing van de bepalingen van de bestreden verordening door de betrokken lidstaat.

31 Het toekennen aan een regionaal lichaam van een recht van beroep tegen een verordening inzake staatssteun zou, anders dan de Raad beweert, niet betekenen, dat dat lichaam op hetzelfde niveau als de lidstaten werd geplaatst. Evenmin zou het daardoor de bij artikel 173 van het Verdrag aan de lidstaten toegekende hoedanigheid van geprivilegieerd verzoeker verkrijgen.

32 Verzoekster meent daarentegen, dat zij als rechtspersoon niet kan worden geweerd van de beroepsweg die ingevolge artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag voor natuurlijke en rechtspersonen openstaat, als ware er een nieuw objectief ontvankelijkheidscriterium ingevoerd dat hun belet tegen verordeningen op het betrokken gebied op te komen.

33 Volgens verzoekster dient men de hoedanigheid van adressaat voor wat de uitvoering en de controle van de wettelijke regeling betreft, welke aspecten onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten op het betrokken gebied vallen, niet te verwarren met de hoedanigheid van adressaat voor wat de door de regeling als zodanig teweeggebrachte gevolgen betreft.

34 Hoewel de Raad de vorm van een verordening heeft gebruikt, heeft hij de werking ervan afhankelijk gemaakt van de naleving van een — evenzeer verbindend — besluit dat, anders dan de verordening, tot welbepaalde adressaten, waaronder de Comunidad Autonóma de Cantabria, is gericht.

35 Wanneer zij, zoals in casu, rechtstreeks en individueel door een verordening wordt geraakt, aldus verzoekster, dient zij ook de mogelijkheid te hebben krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag tegen die verordening op te komen.

36 Wat haar procesbelang betreft, betoogt verzoekster, dat terwijl de considerans van een regelgevende handeling doorgaans uitsluitend de redengeving van de materiële bepalingen behelst, dit in casu niet het geval is.

37 In de elfde overweging van de considerans van de bestreden verordening heeft de Raad immers een prealabele voorwaarde voor een algemene bepaling opgenomen. In die overweging wordt de normatieve inhoud van de verordening, die de Commissie machtigt bepaalde steunmaatregelen van de Spaanse Staat ten gunste van zijn scheepswerven goed te keuren, met name afhankelijk gesteld van een beperking van de activiteit op de scheepswerf te Astander.

38 Ook wanneer het oorspronkelijk om een eenzijdige verbintenis van de Spaanse regering in het kader van de Raad ging, is het door de opneming ervan in de bestreden verordening méér dan dat geworden. De verbintenis heeft thans dusdanige rechtsgevolgen, dat de feitelijke werking van het beschikkend gedeelte van

de verordening afhangt van de nakoming van de verbintenis. Bijgevolg is zij vatbaar voor beroep, omdat zij rechtstreekse en individuele gevolgen voor verzoekster heeft.

39 Tot slot betwist verzoekster het betoog van de Raad, dat zij rechtstreeks noch individueel door de bestreden verordening wordt geraakt. Het is immers volstrekt duidelijk, dat de elfde overweging van de considerans van de verordening sociaal-economische consequenties heeft voor de Comunidad Autónoma de Cantabria, op wier grondgebied de scheepswerf van Astander is gelegen.

40 De gevolgen die de bestreden verordening beoogt te hebben, kunnen volgens verzoekster in geen geval als indirect worden gekwalificeerd, daar de beperking van haar werkzaamheden rechtstreeks ongunstige gevolgen heeft voor de streek waarin de scheepswerf haar bedrijf heeft, en dus ook rechtstreeks voor verzoekster. Wegens de plaats waar de scheepswerf gelegen is, is het ook mogelijk verzoekster te individualiseren ten opzichte van de andere lichamen van dezelfde aard.

41 Als regionaal lichaam is verzoekster derhalve procesbevoegd, juist zoals de betrokken scheepswerf en de gemeente waarin deze is gelegen.

Beoordeling door het Gerecht

42 Als autonome gemeenschap kan verzoekster geen beroep doen op de tweede alinea van artikel 173 van het Verdrag. Uit de algemene opzet van het Verdrag blijkt immers duidelijk, dat met de term lidstaat in de bepalingen betreffende de beroepen in rechte enkel wordt gedoeld op de regeringsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Gemeenschap en niet tevens op de regeringen van regio's of autonome gemeenschappen, ongeacht de omvang van de hun toegekende bevoegdheden (beschikking Regione Toscana/Commissie, reeds aangehaald, punt 6; arrest

Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie, T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punt 28).

43 Waar verzoekster echter ingevolge Spaans nationaal recht rechtspersoonlijkheid bezit — hetgeen door de Raad niet wordt betwist — kan zij in beginsel wel een beroep tot nietigverklaring instellen krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, bepalende dat iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen tegen tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken.

44 Bij de bestreden verordening heeft de Raad de Commissie gemachtigd, tot de Duitse, de Griekse en de Spaanse regering gerichte beschikkingen vast te stellen, houdende goedkeuring van nieuwe steunmaatregelen ten gunste van bepaalde scheepswerven op hun grondgebied. Vastgesteld moet worden, dat geen der bepalingen van de bestreden verordening betrekking heeft op verzoekster in die zin, dat haar rechten zouden worden toegekend of verplichtingen zouden worden opgelegd.

45 De ontvankelijkheid van het beroep hangt derhalve af van de vraag, of de bestreden verordening verzoekster individueel en rechtstreeks raakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag.

46 Verzoekster stelt, dat de verordening haar raakt omdat de uitvoering van de in de elfde overweging van de considerans neergelegde verbintenis tot een beperking van de bedrijvigheid van de scheepswerf te Astander zou leiden en bijgevolg ernstige sociaal-economische gevolgen op haar grondgebied zou hebben.

47 In de bestreden verordening gaat het om een procedure voor de toepassing van de bepalingen inzake staatssteun, die met name tot doel heeft een daadwerkelijke

mededinging in de scheepsbouwsector te waarborgen. Het zijn dus de scheepswerven die, als marktdeelnemers waarop de verordening het oog heeft, als eersten door de bepalingen ervan worden geraakt.

48 Wat de vraag betreft, of nog andere natuurlijke of rechtspersonen kunnen worden geacht te worden geraakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, moet eraan worden herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak een vereniging die opgericht is ter behartiging van de collectieve belangen van een categorie justitiabelen, niet kan worden geacht individueel te worden geraakt door een handeling die de algemene belangen van die categorie beïnvloedt, en dat zij bijgevolg niet ontvankelijk is in een beroep tot nietigverklaring wanneer haar leden niet zelf beroep kunnen instellen (zie, bijvoorbeeld, beschikking Gerecht van 30 september 1997, Federolio/Commissie, T-122/96, Jurispr. blz. II-1559, punt 69).

49 Gelet op die rechtspraak is het Gerecht van oordeel, dat het algemeen belang dat verzoekster als derde kan hebben bij het verkrijgen van een resultaat dat gunstig is voor de economische bloei van een bepaalde onderneming en, bijgevolg, voor de werkgelegenheid in de streek waar die onderneming actief is, op zich niet volstaat om verzoekster te kunnen beschouwen als te zijn geraakt, in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, door de bepalingen van de bestreden verordening, noch — a fortiori — als individueel te zijn geraakt (zie, in die zin, beschikkingen Hof van 30 september 1992, Landbouwschap/Commissie, C-295/92, Jurispr. blz. I-5003, punt 12, en 8 april 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling e. a./Raad en Commissie, 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 en 247/80, Jurispr. blz. 1041, punten 8 en 9).

50 Voor de ontvankelijkheid van een beroep van een regionaal lichaam van een lidstaat is het dus niet voldoende, dat een beroep wordt gedaan op de omstandigheid dat de toepassing of uitvoering van een gemeenschapshandeling de sociaal-economische situatie op het grondgebied van dat lichaam in algemene zin ongunstig kan beïnvloeden.

51 En zelfs indien de in de elfde overweging van de considerans van de bestreden verordening vervatte verklaring met betrekking tot de scheepswerf te Astander beschouwd moest worden als een voorwaarde waarvan een latere beschikking van de Commissie tot goedkeuring van de in artikel 1, lid 4, van de verordening bedoelde steun afhankelijk is, wordt verzoekster niet rechtstreeks door een dergelijke „voorwaarde" geraakt.

52 Het feit op zich dat de bestreden verordening is vastgesteld, kan immers niet leiden tot de door verzoekster gestelde gevolgen voor de werkgelegenheid in de regio en tot de sociaal-economische repercussies daarvan.

53 Die gevolgen zouden zich alleen kunnen voordoen wanneer eerst de Commissie de uitbetaling van de steun goedkeurt op voorwaarde dat op de scheepswerf te Astander geen verbouwingen plaatsvinden, en vervolgens deze scheepswerf maatregelen treft die losstaan van de beschikking van de Commissie, namelijk overgaat tot ontslagen. De mogelijkheid dat het in werkelijkheid zover niet komt, lijkt echter niet zuiver theoretisch te zijn, hetgeen volgens de rechtspraak voldoende is om verzoekster niet als rechtstreeks door de bestreden verordening geraakt aan te merken (zie hiervoor arrest Hof van 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e. a./Commissie, 11/82, Jurispr. blz. 207, punt 7; arrest Gerecht van 27 april 1995, CCE de Vittel e. a./Commissie, T-12/93, Jurispr. blz. II-1247, punt 53, en beschikking Gerecht van 18 februari 1998, CE de la Société française de production e. a./Commissie, T-189/97, Jurispr. blz. II-335, punt 47).

54 Uit het voorgaande volgt, dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Bijgevolg behoeft niet te worden beslist op de verzoeken van de Commissie en het Verenigd Koninkrijk om toelating tot tussenkomst aan de zijde van de Raad.

Kosten

55 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Daar verzoekster in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de conclusies van de Raad in de kosten worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid)

beschikt:

1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.

2) Verzoekster wordt verwezen in de kosten.

Luxemburg, 16 juni 1998.

De griffier

H. Jung

De president

B. Vesterdorf