URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
12. Dezember 1996 *

In der Rechtssache C-142/95 P

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo,

Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo,

Consorzio cooperative pescatori del Polesine,

Cirillo Brena,

Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ivone Cacciavillani, Venedig, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Alain Lorang, 51, rue Albert 1er, Luxemburg,

Rechtsmittelführer,

betreffend ein Rechtsmittel gegen den Beschluß des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Februar 1995 in der Rechtssache T-117/94 (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo u. a./Kommission, Slg. 1995, II-455) wegen Aufhebung dieses Beschlusses,

anderer Verfahrensbeteiligter:

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Lucio Gussetti, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten; Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Mauro Girello,

Greguoldo Daniele,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. F. Mancini, der Richter J. L. Murray, C. N. Kakouris, G. Hirsch und H. Ragnemalm (Berichterstatter),

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. September 1996,

folgendes

Urteil

1 Die Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, die Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, das Consorzio cooperative pescatori del Polesine und Cirillo Brena haben mit Rechtsmittelschrift, die am 4. Mai 1995 bei der Kanzlei

des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 49 der EG-Satzung des Gerichtshofes ein Rechtsmittel gegen den Beschluß des Gerichts erster Instanz vom 21. Februar 1995 in der Rechtssache T-117/94 (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo u. a./Kommission, Slg. 1995, II-455) eingelegt, mit dem dieses eine Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 15. Oktober 1993 (im folgenden: streitige Entscheidung) als unzulässig abgewiesen hat, mit der die nach der Verordnung (EWG) Nr. 1973/92 des Rates vom 21. Mai 1992 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Umwelt (LIFE) (ABl. L 206, S. 1; im folgenden: Verordnung) zu finanzierenden Maßnahmen genehmigt wurden.

2 Mit Artikel 1 der Verordnung wurde ein Finanzierungsinstrument für die Umwelt geschaffen, dessen Ziel es ist, vornehmlich durch die Finanzierung von als vorrangig eingestuften Maßnahmen in der Gemeinschaft zur Entwicklung und Durchführung der Umweltpolitik und des Umweltschutzrechts beizutragen.

3 Nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission Vorschläge für zu finanzierende Maßnahmen. Am Ende des in Artikel 13 der Verordnung vorgesehenen Ausschußverfahrens genehmigt die Kommission die nach der Verordnung zu finanzierenden Maßnahmen durch eine sogenannte Rahmenentscheidung. In dieser Entscheidung wird insbesondere die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Mitgliedstaaten und Vorhaben festgelegt. Auf der Grundlage dieser Entscheidung kann die Kommission nach Artikel 9 Absatz 5 der Verordnung entweder eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidung erlassen, mit der die betreffende Maßnahme genehmigt wird, oder mit dem für die Durchführung verantwortlichen Mittelempfänger einen Vertrag oder eine Vereinbarung über die Rechte und Pflichten der Partner schließen.

4 Aus dem angefochtenen Beschluß geht hervor, daß die Italienische Republik der Kommission 1992 zwei Vorschläge für Maßnahmen im Gebiet des Po-Deltas übermittelte, für die sie eine Finanzierung nach der Verordnung beantragte (Randnr. 3).

5 Am 15. Oktober 1993 genehmigte die Kommission mit der streitigen Entscheidung die nach der Verordnung zu finanzierenden Maßnahmen. Diese Entscheidung stellte eine Rahmenentscheidung dar, in der die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Mitgliedstaaten und Vorhaben festgelegt wurde. Zu den genehmigten Vorhaben zählte auch das Po-Delta-Programm, das sich aus einer Zusammenlegung der beiden Vorschläge Italiens ergab (Randnr. 6).

6 In der Zwischenzeit hatte die Kommission mit dem italienischen Umweltministerium, dem italienischen Ministerium für die Koordinierung der Landwirtschafts-, Nahrungsmittel- und Forstpolitik, der Region Veneto, der Region Emilia-Romagna, den beteiligten Provinzen und der Lega italiana protezione uccelli (LIPU; italienische Liga für den Vogelschutz) die Einzelheiten der Durchführung des Po-Delta-Programms ausgehandelt (Randnr. 7).

7 Die Rechtsmittelführer sind zwei Vereinigungen, in denen jeweils Landwirte und Betriebsinhaber der Provinz Rovigo zusammengeschlossen sind, sowie ein Zusammenschluß von Genossenschaften gewerblicher Fischer dieser Provinz und ein Grundbesitzer und landwirtschaftlicher Unternehmer, der im Po-Delta-Gebiet tätig ist.

8 Die Rechtsmittelführer haben am 23. März 1994 beim Gericht eine Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung eingereicht, mit der sie drei Klagegründe geltend gemacht haben. Der erste Klagegrund war auf „Überschreitung von Befugnissen wegen falscher Voraussetzungen" und auf fehlende Zuständigkeit, der zweite Klagegrund auf einen Verstoß gegen Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung und der dritte Klagegrund auf einen Verstoß gegen Artikel 1 Unterabsatz 2 der Verordnung und auf Ermessensmißbrauch gestützt.

9 Die Rechtsmittelführer machten im wesentlichen geltend, die italienische Regierung habe dadurch, daß sie der Kommission das fragliche Vorhaben unterbreitet habe, gegen italienisches Recht und den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoßen, während die Kommission dadurch, daß sie für ein derartiges Vorhaben eine finanzielle Unterstützung gewährt habe, gegen die Verordnungsbestimmungen und die Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft verstoßen habe.

10 Die Kommission hat eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben, weil die angefochtene Handlung die Rechtsmittelführer nicht unmittelbar und individuell betreffe.

11 Die Rechtsmittelführer vertraten die Auffassung, sie seien alle zur Teilnahme am Verfahren der Ausarbeitung und der Festschreibung des Po-Delta-Programms berechtigt gewesen. Dieses Recht folge aus Artikel A Unterabsatz 2 des Vertrages über die Europäische Union, den Artikeln 1 und 2 der Verordnung sowie dem Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, dessen allgemeines Konzept und Strategie in der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 (ABl. C 138, S. 1 und 5, im folgenden: Fünftes Umweltprogramm) festgelegt worden seien. Außerdem hätten die Vereinigungen ein eigenes, vom Interesse ihrer Mitglieder verschiedenes Interesse, das sich aus der italienischen Verfassung ergebe.

Der angefochtene Beschluß

12 Das Gericht hat zunächst festgestellt, daß Adressat der streitigen Entscheidung alle damaligen Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Belgien und des Großherzogtums Luxemburg seien (Randnr. 23).

13 Sodann hat es ausgeführt, daß sich die streitige Entscheidung, soweit mit ihr eine finanzielle Unterstützung für das Po-Delta-Programm gewährt werde, als Maßnahme von allgemeiner Tragweite darstelle, die auf objektiv bestimmte Sachverhalte Anwendung finde und rechtliche Wirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen entfalte (Randnr. 24).

14 Insoweit hat das Gericht unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 231/82 (Spijker/Kommission, Slg. 1983, 2559, Randnr. 9) befunden, daß die Entscheidung die klagenden natürlichen Personen allein aufgrund ihrer objektiven Eigenschaft als Landwirte, die im Gebiet des Po-Deltas tätig seien, in gleicher Weise wie jeden anderen Landwirt betreffe, der sich tatsächlich oder potentiell in der gleichen Situation befinde (Randnr. 25).

15 Hinsichtlich der drei klagenden Vereinigungen hat das Gericht auf den Beschluß des Gerichtshofes vom 11. Juli 1979 in der Rechtssache 60/79 (Producteurs de vins de table et vins de pays/Kommission, Slg. 1979, 2429) und das Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 282/85 (DEFI/Kommission, Slg. 1986, 2469, Randnr. 16) verwiesen, wonach ein Verband in seiner Eigenschaft als Repräsentant einer Unternehmergruppe von einer die allgemeinen Interessen dieser Gruppe berührenden Maßnahme nicht individuell betroffen sein könne. Daher würden die klagenden Vereinigungen durch die streitige Entscheidung, die die allgemeinen Interessen der Gruppe der von ihnen repräsentierten Unternehmer berühre, nicht in anderer Weise berührt als in ihrer Eigenschaft als Repräsentanten dieser Gruppe (Randnrn. 27 und 28).

16 Des weiteren hat das Gericht festgestellt, daß keine der Bestimmungen, auf die die Kläger ihre Berechtigung zur Teilnahme am Verfahren der Ausarbeitung und der Festschreibung des Po-Delta-Programms stützten, die Verpflichtung der Kommission begründe, vor der Gewährung einer finanziellen Unterstützung gemäß der Verordnung die besondere Situation jedes der Landwirte, die in den betroffenen Gebieten tätig seien, oder jeder der sie repräsentierenden Vereinigungen zu berücksichtigen oder sie hinzuzuziehen (Randnr. 30).

17 Demgemäß hat das Gericht die Klage als unzulässig abgewiesen.

Das Rechtsmittel

18 Mit ihrem Rechtsmittel beantragen die Rechtsmittelführer, den angefochtenen Beschluß aufzuheben, die Klage für zulässig zu erklären und auf Kostenerstattung zu erkennen.

19 Die Rechtsmittelführer beanstanden im wesentlichen, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es befunden habe, daß sie von der streitigen Entscheidung nicht individuell betroffen gewesen seien. Da sie zur Teilnahme am Verfahren der Ausarbeitung des Po-Delta-Programms berechtigt gewesen seien, hätten sie in dieser Eigenschaft berücksichtigt und mithin als zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage befugt angesehen werden müssen.

20 Diesem Vorbringen der Rechtsmittelführer liegt folgende Argumentation zugrunde. Die Verordnung sei am 21. Mai 1992 erlassen worden. Am 1. Februar 1993 hätten der Rat und die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten die Entschließung über das Fünfte Umweltprogramm angenommen. Die streitige Entscheidung sei schließlich am 15. Oktober 1993 von der Kommission erlassen worden. Unter diesen Umständen hätten bei der Genehmigung des Po-Delta-Programms die Leitlinien des Fünften Umweltprogramms berücksichtigt werden müssen.

21 Das Fünfte Umweltprogramm habe jedoch mit der Einführung des Konzepts der gemeinsamen Verantwortung auf allen Ebenen der Gesellschaft eine radikale Kehrtwendung gebracht. Mit diesem Programm sei so der Grundsatz der Subsidiarität umgesetzt worden; es verlange von den von den Umweltschutzmaßnahmen in erster Linie betroffenen Akteuren ein abgestimmtes Vorgehen und ein Zusammenwirken im Geiste der Zusammenarbeit. Die Stellung der im

Po-Delta-Gebiet tätigen Einzelpersonen und sektorbezogenen Vereinigungen sei daher bei Maßnahmen, die zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume im Delta geplant und durchgeführt würden, unter diesem Gesichtspunkt zu beurteilen.

22 Außerdem würden die Landwirte im Fünften Umweltprogramm im Rahmen der Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Lebensräume als in erster Linie betroffene Akteure anerkannt. Daher bedürfe die Finanzierung des Po-Delta-Programms einer aktiven Beteiligung der Landwirte, zumindest jedoch der wichtigsten die Landwirte repräsentierenden Organisationen. Im übrigen sei das Recht der sektorbezogenen Organisationen zur Teilnahme an der Ausarbeitung der Umweltschutzmaßnahmen in den meisten Mitgliedstaaten anerkannt. Im vorliegenden Fall hätten alle in erster Linie betroffenen Akteure außer den Landwirten an der Phase der Vorbereitung und der Durchführung des Po-Delta-Programms mitgewirkt.

Zur Zulässigkeit

23 Die Kommission trägt vor, den Rechtsmittelführern gehe es mit ihrem Rechtsmittel darum, zu beweisen, daß sie eine angebliche Verpflichtung verletzt habe, die Rechtsmittelführer vor Erlaß der streitigen Entscheidung hinzuzuziehen. Dieses Vorbringen sei jedoch vor dem Gericht nicht geltend gemacht worden, was dadurch bewiesen werde, daß nach Randnummer 31 des angefochtenen Beschlusses „keiner der Kläger für die Klage Gründe geltend macht, die auf den Verstoß gegen die angebliche Verpflichtung der Kommission, sie hinzuzuziehen, gestützt wären, obwohl die Kommission, ohne daß ihr von einem der Kläger widersprochen worden ist, vorgetragen hat, daß diese in keiner Weise vor Erlaß der angefochtenen Entscheidung hinzugezogen worden seien". Daraus folge, daß das Rechtsmittel unzulässig sei.

24 Hierzu ist festzustellen, daß die Rechtsmittelführer, wie in Randnummer 11 dieses Urteils ausgeführt worden ist, vor dem Gericht zu der Unzulässigkeitseinrede der Kommission geltend gemacht haben, daß diese verpflichtet gewesen sei, sie vor

Erlaß der streitigen Entscheidung hinzuzuziehen, und daß diese Verpflichtung zu ihrer Individualisierung genüge. Wie in Randnummer 16 dieses Urteils festgestellt worden ist, hat das Gericht dieses Vorbringen mit der Begründung zurückgewiesen, daß keine der von den Rechtsmittelführern angeführten Bestimmungen — darunter das Fünfte Umweltprogramm — eine Verpflichtung für die Kommission begründe, die besondere Situation jedes der Landwirte oder jeder der sie repräsentierenden Vereinigungen zu berücksichtigen oder sie hinzuzuziehen.

25 Da das Vorbringen somit bereits vor dem Gericht geltend gemacht worden ist, ist die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

26 Nach Artikel 173 Absatz 4 EG-Vertrag kann „[j]ede natürliche oder juristische Person ... gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen".

27 Die Rechtsmittelführer machen geltend, sie seien als Vereinigungen und einzelne, die hätten hinzugezogen werden müssen, wegen einer persönlichen Eigenschaft, die sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebe und sie deshalb in gleicher Weise wie den Adressaten individualisiere, von der Entscheidung betroffen.

28 Erstens ist festzustellen, daß die Verordnung keine Bestimmung enthält, die eine Verpflichtung begründen würde, die Rechtsmittelführer vor Erlaß der streitigen Entscheidung zu hören.

29 Was zweitens das Fünfte Umweltprogramm betrifft, so geht zunächst aus der hierauf bezogenen Entschließung hervor, daß der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Auffassung waren, „daß das Programm insoweit, als es einen umfassenden Rahmen sowie ein strategisches Konzept für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung darstellt, einen geeigneten Ausgangspunkt für die Umsetzung der Agenda 21 durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bildet"; diese Agenda ist der von der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro angenommene Plan.

30 In derselben Entschließung haben sodann der Rat und die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten erklärt, daß sie „das allgemeine Konzept und die Strategie des ... Programms [billigen]" und „die Kommission [auffordern], geeignete Vorschläge zur Durchführung des Programms in denjenigen Bereichen vorzulegen, in denen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene gefordert sind".

31 Schließlich wird in Nummer 12 der Zusammenfassung des Umweltprogramms das Wesen des Programms mit folgenden Worten beschrieben:

„Für jedes der Hauptthemen werden *langfristige Zielsetzungen* angegeben, die Ausrichtungen oder Impulse aufzeigen sollen, die für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung erforderlich sind; darüber hinaus werden bestimmte *Zielvorgaben* definiert, die innerhalb festgelegter Zeiträume bis zum Jahr 2000 umzusetzen sind, und eine repräsentative Auswahl von *Maßnahmen*, die zur Umsetzung dieser Vorgaben zu treffen sind, wird angegeben. Diese Zielsetzungen und Zielvorgaben stellen keine rechtlichen Verpflichtungen, sondern einen Leistungsstand oder Ergebnisse dar, die heute anzustreben sind, damit die Entwicklung in dauerhafte und umweltgerechte Bahnen gelenkt wird."

32 Hieraus geht klar hervor, daß das Fünfte Umweltprogramm einen Rahmen für die Festlegung und Umsetzung der Umweltpolitik der Gemeinschaft geben will, jedoch keine zwingenden Rechtsvorschriften enthält.

33 Daher ist die Kommission durch den Erlaß des Fünften Umweltprogramms nicht verpflichtet worden, bei der Durchführung der Verordnung in den betroffenen Gebieten tätige Einzelpersonen oder diese repräsentierende Vereinigungen zu hören, bevor sie Mitgliedstaaten eine finanzielle Unterstützung gewährt.

34 Die Rechtsmittelführer können somit nicht als von der streitigen Entscheidung individuell betroffen angesehen werden.

35 Das Rechtsmittel ist als unbegründet zurückzuweisen.

Kosten

36 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Rechtsmittelführer mit ihrem Rechtsmittel unterlegen sind, sind ihnen die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1) Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.

2) Die Rechtsmittelführer tragen die Kosten des Verfahrens.

Mancini Murray Kakouris

Hirsch Ragnemalm

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Dezember 1996.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

G. F. Mancini