DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
12. december 1996 *

I sag C-142/95 P,

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo,

Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo,

Consorzio cooperative pescatori del Polesine,

Cirillo Brena,

ved advokat Ivone Cacciavillani, Venedig, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Alain Lorang, 51, rue Albert 1er,

appellanter,

angående appel af kendelse afsagt den 21. februar 1995 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i sag T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 455), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af kendelsen,

de andre parter i appelsagen er:

* Processprog: italiensk.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Lucio Gussetti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

Mauro Girello,

Greguoldo Daniele,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini, og dommerne J. L. Murray, C. N. Kakouris, G. Hirsch og H. Ragnemalm (refererende dommer),

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. september 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. maj 1995 har Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine og Cirillo Brena

(herefter »appellanterne«) i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af Rettens kendelse af 21. februar 1995 i sag T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 455), hvorved Retten afviste en sag, i hvilken der var nedlagt påstand om annullation af Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers beslutning af 15. oktober 1993 (herefter »den anfægtede beslutning«) om godkendelse af aktioner, der finansieres i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1973/92 af 21. maj 1992 om oprettelse af et finansielt instrument for miljøet (LIFE) (EFT L 206, s. 1, herefter »forordningen«).

2 Ifølge forordningens artikel 1 oprettes der et finansielt instrument for miljøet, hvis formål er at bidrage til udviklingen og gennemførelsen af Fællesskabets politik og retsforskrifter på miljøområdet, i det væsentlige gennem finansiering af prioriterede miljøforanstaltninger i Fællesskabet.

3 I henhold til forordningens artikel 9, stk. 1, sender medlemsstaterne Kommissionen forslag til aktioner, der skal finansieres. Ved afslutningen af den i forordningens artikel 13 omhandlede udvalgsprocedure godkender Kommissionen ved en beslutning, en såkaldt rammebeslutning, de aktioner, der skal finansieres i henhold til forordningen. I denne beslutning præciseres det navnlig, hvorledes bevillingerne fordeles på medlemsstaterne og på projekterne. På grundlag heraf kan Kommissionen i henhold til forordningens artikel 9, stk. 5, enten træffe en beslutning om godkendelse af aktionen rettet til medlemsstaterne, eller med de støttemodtagere, der skal gennemføre aktionen, indgå en kontrakt eller en aftale, som fastsætter parternes rettigheder og pligter.

4 Det fremgår af den appellerede kendelse, at Den Italienske Republik i 1992 tilsendte Kommissionen to forslag til aktioner i Po-deltaet, for hvilke den ansøgte om finansiering i henhold til forordningen (præmis 3).

5 Den 15. oktober 1993 godkendte Kommissionen ved den anfægtede beslutning de aktioner, der skulle finansieres i henhold til forordningen. Denne beslutning var en rammebeslutning, der præciserede fordelingen af bevillinger mellem medlemsstaterne og projekterne. Blandt de således godkendte projekter var Po-delta-programmet, som var et resultat af en forening af to italienske forslag (præmis 6).

6 I mellemtiden havde Kommissionen forhandlet om den nærmere gennemførelse af Po-delta-programmet med det italienske Miljøministerium, det italienske Ministerium for Samordning af Landbrugs-, Ernærings- og Skovbrugspolitik, regionen Veneto, regionen Emilia-Romagna, de berørte provinser og Lega italiana protezione uccelli (LIPU — den italienske forening til beskyttelse af fugle) (præmis 7).

7 Appellanterne er to sammenslutninger af henholdsvis landmænd og bedriftsejere i provinsen Rovigo, et konsortium af erhvervsfiskerkooperativer i samme provins samt en grundejer og landbrugsdrivende, som udøver virksomhed i Po-delta-området.

8 Den 23. marts 1994 har appellanterne anlagt sag ved Retten med påstand om annullation af den anfægtede beslutning, og har til støtte herfor påberåbt sig tre anbringender. Det første var »magtoverskridelse på grund af fejlagtig hjemmel« og manglende kompetence, det andet var tilsidesættelse af forordningens artikel 2, stk. 2, tredje afsnit, og det tredje var tilsidesættelse af forordningens artikel 1, stk. 2, og magtfordrejning.

9 Appellanterne gjorde i det væsentlige gældende, at den italienske regering, da den forelagde Kommissionen det pågældende projekt, tilsidesatte italiensk ret og princippet om god forvaltningsskik, og at Kommissionen ved at give økonomisk støtte til et sådant projekt havde tilsidesat bestemmelserne i forordningen og formålene med Fællesskabets politik på miljøområdet.

10 Kommissionen fremsatte en formalitetsindsigelse under henvisning til, at den anfægtede retsakt ikke berørte appellanterne umiddelbart og individuelt.

11 Appellanterne gjorde i denne forbindelse gældende, at de alle havde ret til at deltage i proceduren for udarbejdelse og udformning af Po-delta-programmet. Denne ret fremgik bl. a. af artikel A, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, af forordningens artikel 1 og 2 samt af programmet for Fællesskabets politik og virke inden for miljø og bæredygtig udvikling, hvis holdning og almindelige strategi var blevet vedtaget ved resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, den 1. februar 1993 (EFT C 138, s. 1 og 5, herefter »det femte miljøprogram«). Desuden gjorde sammenslutningerne gældende, at de havde en selvstændig og særskilt interesse i forhold til deres medlemmer, en interesse, som fulgte af den italienske forfatning.

Den appellerede kendelse

12 For det første fastslog Retten, at den anfægtede beslutning er rettet til samtlige de daværende medlemsstater med undtagelse af Kongeriget Belgien og Storhertugdømmet Luxembourg (præmis 23).

13 Dernæst bemærkede Retten, at den anfægtede beslutning, idet den gav økonomisk støtte til Po-delta-programmet, fremstod som en foranstaltning af generel rækkevidde, som gjaldt for objektivt bestemte situationer og havde retsvirkninger for persongrupper, som er udpeget generelt og abstrakt (præmis 24).

14 Under henvisning til Domstolens dom af 14. juli 1983 (sag 231/82, Spijker mod Kommissionen, Sml. s. 2559, præmis 9) fastslog Retten i denne forbindelse, at beslutningen alene berørte de sagsøgende fysiske personer i deres objektive egenskab af landmænd, der driver virksomhed i Po-delta-området, i samme omfang som enhver anden landmand, der aktuelt eller potentielt befinder sig i en tilsvarende situation (præmis 25).

15 Med hensyn til de tre sagsøgende sammenslutninger henviste Retten til Domstolens kendelse af 11. juli 1979 (sag 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays mod Kommissionen, Sml. s. 2429) og Domstolens dom af 10. juli 1986 (sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469, præmis 16), hvoraf det fremgår, at princippet om, at en organisation i sin egenskab af repræsentant for en gruppe erhvervsdrivende skulle være individuelt berørt af en retsakt, som påvirker denne gruppes generelle interesse, ikke kan accepteres. Den fandt derfor, at de tre sagsøgende sammenslutninger ikke var berørt af den anfægtede beslutning, som påvirker den generelle interesse hos den gruppe erhvervsdrivende, som de repræsenterer, på anden måde end i deres egenskab af repræsentanter for denne gruppe (præmis 27 og 28).

16 I øvrigt fastslog Retten, at ingen af de bestemmelser, som appellanterne havde påberåbt sig til støtte for, at de som hævdet havde ret til at deltage i proceduren for udarbejdelse og udformning af Po-delta-programmet, skabte nogen forpligtelse for Kommissionen til, før den ydede økonomisk støtte i henhold til forordningen, at tage hensyn til den særlige situation for hver enkelt landmand, som drev virksomhed i de berørte områder, eller til situationen for hver af de sammenslutninger, som repræsenterer disse, eller til at høre dem (præmis 30).

17 Følgelig afviste Retten sagen.

Appellen

18 Under appellen har appellanterne nedlagt påstand om, at den appellerede kendelse ophæves, at appellen antages til realitetsbehandling, og at der træffes bestemmelse om omkostningerne efter gældende regler.

19 Appellanterne har i det væsentlige gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at de ikke var individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Når de har haft ret til at deltage i proceduren for udarbejdelse af Po-delta-programmet, skulle de have været anset for individuelt berørt, og følgelig have ret til at anlægge annullationssøgsmål.

20 Dette anbringende fra appellanterne er baseret på følgende ræsonnement. Forordningen er udstedt den 21. maj 1992. Den 1. februar 1993 vedtog Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer resolutionen om det femte miljøprogram. Endelig er den anfægtede beslutning udstedt den 15. oktober 1993 af Kommissionen. Under disse omstændigheder skulle Po-delta-programmet være blevet godkendt under hensyntagen til de i det femte miljøprogram angivne retningslinjer.

21 Det femte miljøprogram udgør imidlertid en radikal vending i Fællesskabets miljøpolitik, idet det indfører princippet om ansvarsfordeling på alle niveauer af samfundet. Dette program, som således er en iværksættelse af subsidiaritetsprincippet, kræver af de aktører, der først og fremmest er berørt af miljøbeskyttelsesaktioner, at de iværksætter en samordnet aktion og samvirker i en samarbejdets ånd. Det er

i dette perspektiv, at man skal vurdere situationen for de borgere og sammenslutninger af grupper, der arbejder i Po-delta-området, i forhold til enhver foranstaltning, der planlægges og iværksættes til bevaring af deltaets naturlige levesteder.

22 Med hensyn til aktioner til opretholdelse eller genskabelse af naturtyper har appellanterne desuden anført, at landmændene i det femte miljøprogram er anerkendt som hovedsageligt berørte aktører. Følgelig kræver finansiering af Po-delta-programmet aktiv deltagelse fra landmændene eller i hvert fald fra de organisationer, der er mest repræsentative for jordbrugerne. Desuden er interesseorganisationernes ret til at deltage i udarbejdelsen af foranstaltninger til beskyttelse af miljøet anerkendt i de fleste medlemsstater. I det foreliggende tilfælde har alle hovedsageligt berørte aktører, undtagen landmændene, deltaget i forberedelsen og iværksættelsen af Po-delta-programmet.

Formaliteten

23 Kommissionen har anført, at appellanterne med deres appel søger at godtgøre, at Kommissionen har tilsidesat en angivelig forpligtelse til at høre dem, før den traf den anfægtede beslutning. Dette anbringende er imidlertid ikke blevet fremført for Retten, og beviset herfor er, at ifølge den appellerede kendelses præmis 31 har »ingen af sagsøgerne til støtte for deres påstande ... påberåbt sig anbringender vedrørende tilsidesættelse af den forpligtelse, som Kommissionen skulle have haft til at høre dem, mens Kommissionen, uden at blive modsagt af nogen af sagsøgerne, har bekræftet, at disse på ingen måde er blevet hørt, før den anfægtede beslutning blev truffet«. Ifølge Kommissionen følger det heraf, at appellen ikke kan antages til realitetsbehandling.

24 Hertil bemærkes, at appellanterne, som anført i nærværende doms præmis 11, i forbindelse med Kommissionens formalitetsindsigelse har fremført for Retten, at Kommissionen havde pligt til at høre dem, før den traf den anfægtede beslutning,

og at denne forpligtelse er tilstrækkelig til at individualisere dem. Som anført i præmis 16 ovenfor har Retten forkastet dette anbringende med den begrundelse, at ingen af de af appellanterne nævnte bestemmelser, herunder det femte miljøprogram, skabte nogen forpligtelse for Kommissionen til at tage hensyn til den særlige situation for hver enkelt landmand eller for hver enkelt af de sammenslutninger, som repræsenterer disse, eller til at høre dem.

25 Det følger heraf, at anbringendet har været påberåbt for Retten, og at formalitetsindsigelsen må forkastes.

Realiteten

26 Det bestemmes i EF-traktatens artikel 173, stk. 4, at »Enhver fysisk eller juridisk person kan på samme grundlag indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt«.

27 I den foreliggende sag har appellanterne gjort gældende, at de som sammenslutninger og borgere, som skulle have været hørt, er berørt af beslutningen på grund af en egenskab, som er særlig for dem i forhold til enhver anden person og derfor individualiserer dem på samme måde som en adressat.

28 Det skal for det første bemærkes, at forordningen ikke indeholder nogen bestemmelse, der fastslår en forpligtelse til at høre appellanterne, før den omtvistede beslutning træffes.

29 For det andet fremgår det med hensyn til det femte miljøprogram først af resolutionen herom, at Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, mente, at »programmet, der indeholder vide rammer og en strategi rettet mod en bæredygtig udvikling, er et passende udgangspunkt for Fællesskabets og dets medlemsstaters gennemførelse af Agenda 21«; sidstnævnte er den plan, der blev vedtaget på De Forenede Nationers konference om Miljø og Udvikling i Rio de Janeiro i 1992.

30 Senere i samme resolution erklærer Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, at de »(bifaldt) de generelle linjer og strategien i programmet« og »(opfordrede) Kommissionen til at fremsætte egnede forslag til gennemførelse af programmet, for så vidt det (vedrørte) indsatsen på fællesskabsplan«.

31 Endelig skal der henvises til punkt 12 i resuméet af det femte miljøprogram, som beskriver programmets art i følgende vendinger:

»For hvert af hovedemnerne er der anført langsigtede mål (endemål) til antydning af, hvilken retning eller hvilke kræfter der vil blive stilet mod eller anvendt for at opnå bæredygtig udvikling. Der er endvidere anført visse foreløbige mål (mål), som skal nås inden år 2000, og et repræsentativt udvalg af foranstaltninger, som skal træffes for at nå de fastsatte mål. Disse endemål og foreløbige mål udgør ikke retlige forpligtelser, men snarere ydeevneniveauer eller resultater, som der nu skal stiles mod med henblik på at opnå en bæredygtig udvikling.«

32 Det fremgår klart af disse omstændigheder, at det femte miljøprogram har til formål at opstille en ramme for definitionen og iværksættelsen af Fællesskabets politik på miljøområdet, men at det ikke indebærer retsregler af bindende karakter.

33 Det følger heraf, at vedtagelsen af det femte miljøprogram ikke har bevirket, at der er blevet pålagt Kommissionen en forpligtelse til ved anvendelsen af forordningen at høre borgere, som udøver virksomhed i de berørte områder, eller sammenslutninger, der repræsenterer disse, før den yder medlemsstaterne økonomisk støtte.

34 Følgelig kunne appellanterne ikke anses for at være individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

35 Appellen bør derfor forkastes.

Sagens omkostninger

36 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da appellanterne har tabt appelsagen, pålægges det dem at betale appelsagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Appellen forkastes.

2) Appellanterne betaler sagens omkostninger.

Mancini Murray Kakouris

Hirsch Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 1996.

R. Grass
Justitssekretær

G. F. Mancini
Formand for Sjette Afdeling