ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
12 december 1996 *

In zaak C-142/95 P,

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo,

Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo,

Consorzio cooperative pescatori del Polesine,

C. Brena,

vertegenwoordigd door I. Cacciavillani, advocaat te Venetië, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Lorang, advocaat aldaar, Rue Albert 1er 51,

requiranten,

betreffende hogere voorziening tegen de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van 21 februari 1995 in zaak T-117/94 (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e. a. /Commissie) (Jurispr. 1995, blz. II-455), en strekkende tot vernietiging van die beschikking,

andere partijen bij de procedure:

* Procestaal: Italiaans.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Gussetti, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

M. Girello,

G. Daniele, wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: G. F. Mancini, kamerpresident, J. L. Murray, C. N. Kakouris, G. Hirsch en H. Ragnemalm (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 september 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 4 mei 1995 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift hebben de Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, de Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, het Consorzio cooperative pescatori del Polesine en

C. Brena (hierna: „requiranten") krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen de beschikking van 21 februari 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e. a. /Commissie (zaak T-117/94, Jurispr. 1995, blz. II-455), waarbij het Gerecht van eerste aanleg niet-ontvankelijk heeft verklaard een beroep strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 1993 (hierna: „omstreden beschikking") houdende goedkeuring van de acties die worden gefinancierd krachtens verordening (EEG) nr. 1973/92 van de Raad van 21 mei 1992 inzake de oprichting van een financieel instrument voor het milieu (Life) (PB 1992, L 206, blz. 1; hierna: „verordening").

2 Volgens artikel 1 van de verordening voert deze een financieel instrument voor het milieu in, dat tot doel heeft bij te dragen tot de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid en de wetgeving van de Gemeenschap op milieugebied, hoofdzakelijk door de financiering van prioritaire acties in de Gemeenschap.

3 Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de verordening dienen de Lid-Staten de voorstellen voor te financieren acties bij de Commissie in. Na afloop van de in artikel 13 van de verordening bepaalde comitéprocedure worden de krachtens de verordening te financieren acties door de Commissie goedgekeurd bij een zogenoemde „raambeschikking". Deze beschikking preciseert in het bijzonder de verdeling van de kredieten per Lid-Staat en per project. Op basis van de raambeschikking kan de Commissie krachtens artikel 9, lid 5, van de verordening ofwel een tot de Lid-Staten gerichte beschikking tot goedkeuring van de betrokken acties geven of overgaan tot sluiting van een contract of overeenkomst met de begunstigden die belast zijn met de uitvoering van de bedoelde acties, waarin de rechten en plichten van de partners zijn vastgelegd.

4 Blijkens de bestreden beschikking diende de Italiaanse Republiek in 1992 bij de Commissie twee voorstellen voor acties betreffende de zone van de Podelta in, waarvoor zij om financiering overeenkomstig de verordening verzocht (r. o. 3).

5 Op 15 oktober 1993 keurde de Commissie bij de omstreden beschikking de krachtens de verordening te financieren acties goed. Deze beschikking vormde een raambeschikking, waarin de verdeling van de kredieten per Lid-Staat en per project werd gepreciseerd. Tot de aldus goedgekeurde projecten behoorde het Podeltaprogramma, dat was ontstaan door samenvoeging van de twee Italiaanse voorstellen (r. o. 6).

6 In de tussentijd had de Commissie over de uitvoeringsmodaliteiten van het Podeltaprogramma onderhandeld met het Italiaanse Ministerie van Milieubeheer, het Italiaanse Ministerie voor de Coördinatie van het landbouw-, voedselvoorzienings- en bosbouwbeleid, de regio Veneto, de regio Emilia-Romagna, de betrokken provincies en de Lega italiana protezione uccelli (Italiaanse vereniging voor de vogelbescherming; hierna: „LIPU") (r. o. 7).

7 Requiranten zijn twee verenigingen van landbouwers respectievelijk zelfwerkzame grondeigenaars in de provincie Rovigo, een consortium van coöperaties van beroepsvissers in die provincie en een grondbezitter en landbouwondernemer die zijn activiteit in de Podeltazone uitoefent.

8 Op 23 maart 1994 stelden requiranten bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring van de omstreden beschikking in, tot staving waarvan zij drie middelen aanvoerden. Het eerste was ontleend aan „willekeur wegens onjuiste grondslag" en ontbreken van bevoegdheid, het tweede aan schending van artikel 2, lid 2, derde alinea, van de verordening en het derde aan schending van artikel 1, tweede alinea, van de verordening en misbruik van bevoegdheid.

9 Requiranten stelden, zakelijk weergegeven, dat de Italiaanse regering, door het betrokken project bij de Commissie in te dienen, het Italiaanse recht en het beginsel van goed bestuur had geschonden, terwijl de Commissie, door voor een dergelijk project financiële steun te verlenen, in strijd met de bepalingen van de verordening en de doelstellingen van het communautaire milieubeleid had gehandeld.

10 De Commissie wierp een exceptie van niet-ontvankelijkheid op, stellende dat de bestreden handeling requiranten niet rechtstreeks en individueel raakte.

11 Dienaangaande betoogden requiranten, dat zij allen het recht hadden om deel te nemen aan de procedure tot uitwerking en opstelling van het Podeltaprogramma. Dit recht zou onder meer voortvloeien uit artikel A, tweede streepje, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de artikelen 1 en 2 van de verordening alsmede het beleidsplan en actieprogramma van de Gemeenschap inzake het milieu en duurzame ontwikkeling, waarvan de benadering en de algemene strategie zijn vastgesteld bij de resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 1 februari 1993 (PB 1993, C 138, blz. 1 en 5; hierna: „vijfde milieuprogramma"). Bovendien zouden de verenigingen een eigen en van dat van hun leden onderscheiden belang hebben, dat zou voortvloeien uit de Italiaanse Grondwet.

De bestreden beschikking

12 Om te beginnen stelde het Gerecht vast, dat de omstreden beschikking gericht was tot alle toenmalige Lid-Staten, met uitzondering van het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg (r. o. 23).

13 Vervolgens merkte het Gerecht op, dat de omstreden beschikking, voor zover zij financiële steun verleende voor het Podeltaprogramma, een maatregel van algemene strekking was, die op objectief bepaalde situaties van toepassing was en rechtsgevolgen had voor algemeen en in abstracto omschreven categorieën personen (r. o. 24).

14 Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 14 juli 1983 (zaak 231/82, Spijker, Jurispr. 1983, blz. 2559, r. o. 9) oordeelde het Gerecht, dat de beschikking de verzoekende natuurlijke personen enkel in hun objectieve hoedanigheid van in de zone van de Podelta werkzame landbouwers betrof, juist zoals iedere andere landbouwer die zich feitelijk of potentieel in een gelijke situatie bevond (r. o. 25).

15 Wat de drie verzoekende verenigingen betreft, herinnerde het Gerecht aan de beschikking van het Hof van 11 juli 1979 (zaak 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays, Jurispr. 1979, blz. 2429) en aan het arrest van het Hof van 10 juli 1986 (zaak 282/85, DEFI, Jurispr. 1986, blz. 2469, r. o. 16), waaruit blijkt, dat er geen grond bestaat voor aanvaarding van het beginsel dat een vereniging, als vertegenwoordiger van een groep ondernemers, individueel wordt geraakt door een handeling die de algemene belangen van deze groep treft. Het Gerecht oordeelde derhalve, dat de drie verzoekende verenigingen door de litigieuze beschikking, die de algemene belangen van de door hen vertegenwoordigde groep ondernemingen raakt, uitsluitend worden getroffen in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers van die groep (r. o. 27 en 28).

16 Voorts stelde het Gerecht vast, dat geen van de bepalingen die verzoekers hadden aangevoerd tot staving van hun vermeende recht op deelneming aan de procedure tot uitwerking en opstelling van het Podeltaprogramma, voor de Commissie de verplichting meebracht om, alvorens krachtens de verordening financiële steun te verlenen, de bijzondere situatie van elk van de landbouwers die in de bij de gefinancierde actieprogramma's betrokken zones werkzaam zijn, of elk van de verenigingen die dezen vertegenwoordigen, in aanmerking te nemen of hen te raadplegen (r. o. 30).

17 Mitsdien verklaarde het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk.

De hogere voorziening

18 In hun hogere voorziening verzoeken requiranten het Hof, de bestreden beschikking nietig en het beroep ontvankelijk te verklaren en terugbetaling van de proceskosten te gelasten.

19 Requiranten verwijten het Gerecht, zakelijk weergegeven, dat het van een verkeerde rechtsopvatting is uitgegaan door te oordelen dat de omstreden beschikking hen niet individueel raakte. Aangezien zij het recht hadden om deel te nemen aan de procedure tot uitwerking van het Podeltaprogramma, dienden zij als individueel geraakt te worden beschouwd en bijgevolg het recht te hebben een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

20 Requiranten baseren deze stelling op de volgende redenering. De verordening is vastgesteld op 21 mei 1992. Op 1 februari 1993 hebben de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten de resolutie betreffende het vijfde milieuprogramma aangenomen. De bestreden beschikking is door de Commissie vastgesteld op 15 oktober 1993. In deze omstandigheden moest het Podeltaprogramma worden goedgekeurd met inachtneming van de door het vijfde milieuprogramma gegeven richtsnoeren.

21 Door de invoering van het beginsel van verdeling van de verantwoordelijkheden over alle niveaus van de samenleving zou het vijfde milieuprogramma echter een radicale wending in het gemeenschappelijk milieubeleid hebben gevormd. Dit programma, dat aldus een toepassing van het subsidiariteitsbeginsel vormt, verlangt dat de voornaamste betrokkenen bij de acties ter bescherming van het milieu gecoördineerd optreden en als partners samenwerken. Tegen deze achtergrond

moet de situatie van de particulieren en beroepsverenigingen die in de Podeltazone werkzaam zijn, worden beoordeeld ten aanzien van elke maatregel die voor de instandhouding van de natuurlijke habitat in de delta wordt getroffen en uitgevoerd.

22 Aangaande de acties voor het behoud of herstel van de natuurlijke habitats merken requiranten bovendien op, dat de landbouwers in het vijfde milieuprogramma als voornaamste betrokkenen worden erkend. De financiering van het Podeltaprogramma zou daarom de actieve medewerking verlangen van de landbouwers, of althans van de organisaties die de meeste landbouwers vertegenwoordigen. Het recht van beroepsorganisaties om deel te nemen aan de uitwerking van maatregelen ter bescherming van het milieu, zou overigens in de meeste Lid-Staten zijn erkend. In casu zouden de voornaamste betrokkenen, met uitzondering van de landbouwers, hebben deelgenomen aan de voorbereiding en uitwerking van het Podeltaprogramma.

De ontvankelijkheid

23 De Commissie stelt, dat requiranten met hun hogere voorziening proberen aan te tonen, dat zij zich niet heeft gehouden aan de beweerdelijk op haar rustende verplichting om hen te raadplegen alvorens de omstreden beschikking te geven. Dit middel zou echter niet voor het Gerecht zijn aangevoerd, hetgeen blijkt uit de bewoordingen van rechtsoverweging 31 van de bestreden beschikking, volgens welke „geen van de verzoekers tot staving van zijn beroep middelen heeft aangevoerd, ontleend aan schending van de beweerdelijk op de Commissie rustende verplichting hen te raadplegen, terwijl de Commissie, door geen van verzoekers weersproken, heeft gesteld, dat deze laatsten in geen geval zijn geraadpleegd vóór de vaststelling van de bestreden beschikking". Volgens de Commissie zou hieruit volgen, dat de hogere voorziening niet-ontvankelijk is.

24 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat, gelijk in rechtsoverweging 11 van dit arrest is uiteengezet, requiranten in het kader van de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid voor het Gerecht hebben betoogd, dat de

Commissie verplicht was hen te raadplegen alvorens de omstreden beschikking vast te stellen en dat deze verplichting volstond om hen te individualiseren. Gelijk hierboven in rechtsoverweging 16 is opgemerkt, heeft het Gerecht dit middel afgewezen, op grond dat geen van de door requiranten genoemde bepalingen, waaronder het vijfde milieuprogramma, voor de Commissie de verplichting meebracht om de bijzondere situatie van elk van de landbouwers of elk van de verenigingen die dezen vertegenwoordigen, in aanmerking te nemen of hen te raadplegen.

25 Hieruit volgt, dat het middel voor het Gerecht is aangevoerd en dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden verworpen.

Ten gronde

26 Artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag bepaalt: „Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan (...) beroep instellen tegen de 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."

27 In casu betogen requiranten, dat zij als verenigingen en particulieren die hadden moeten worden geraadpleegd, door de beschikking werden geraakt uit hoofde van een hoedanigheid die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de geadresseerde.

28 In de eerste plaats moet worden vastgesteld, dat de verordening geen enkele bepaling bevat op grond waarvan de requiranten vóór de vaststelling van de omstreden beschikking moesten worden gehoord.

29 Wat in de tweede plaats het vijfde milieuprogramma betreft, blijkt om te beginnen uit de desbetreffende resolutie, dat de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van mening waren, dat „het programma, aangezien het een alomvattend kader en een strategische aanpak voor duurzame ontwikkeling biedt, een geschikt uitgangspunt vormt voor de uitvoering van Agenda 21 door de Gemeenschap en de Lid-Staten", welke Agenda in 1992 door de Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling te Rio de Janeiro was aangenomen.

30 Voorts hebben de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten in diezelfde resolutie verklaard, dat zij „hun goedkeuring hechten aan de algemene benadering en strategie die zijn vervat in het (...) programma" en „de Commissie verzoeken met passende voorstellen te komen om uitvoering te geven aan het programma wat betreft de daarin genoemde communautaire maatregelen".

31 Ten slotte zij verwezen naar punt 12 van de korte samenvatting van het vijfde milieuprogramma, waarin de aard van het programma wordt omschreven als volgt:

„Voor elk van de hoofdaspecten zijn doelstellingen op lange termijn vermeld die moeten aangeven welke richting of welke impuls er aan het streven naar duurzame ontwikkeling moet worden gegeven, worden bepaalde doelstellingen voor de periode tot het jaar 2000 vermeld en is een representatieve keuze gemaakt van acties die moeten worden ondernomen om die doelstellingen te bereiken. Deze doelstellingen creëren geen juridisch bindende verplichtingen, maar veeleer prestatieniveaus of resultaten waarnaar nu moet worden gestreefd met het oog op de totstandbrenging van duurzame ontwikkeling."

32 Uit een en ander blijkt duidelijk, dat het vijfde milieuprogramma een kader voor de definitie en de uitvoering van het gemeenschapsbeleid op milieugebied wil scheppen, doch geen juridisch bindende normen bevat.

33 Hieruit volgt, dat de vaststelling van het vijfde milieuprogramma niet tot gevolg heeft gehad, dat de Commissie verplicht is om bij de toepassing van de verordening particulieren die in de betrokken gebieden activiteiten uitoefenen, of verenigingen die deze particulieren vertegenwoordigen, te horen alvorens de Lid-Staten financiële bijstand te verlenen.

34 Bijgevolg kan niet worden aangenomen, dat requiranten individueel zijn geraakt door de bestreden beschikking.

35 Mitsdien moet de hogere voorziening ongegrond worden verklaard.

Kosten

36 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien requiranten in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) Wijst de hogere voorziening af.

2) Verwijst requiranten in de kosten.

Mancini Murray Kakouris

Hirsch Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

G. F. Mancini