YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
12 päivänä joulukuuta 1996 *

Asiassa C-142/95 P,

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo,

Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo,

Consorzio cooperative pescatori del Polesine ja

Cirillo Brena,

edustajanaan asianajaja Ivone Cacciavillani, Venetsia, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Alain Lorang, 51 rue Albert I^er^,

valittajina,

jossa valittajat vaativat muutoksenhaussaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo ym. vastaan komissio, 21.2.1995 antaman määräyksen (Kok. 1995, s. II-455) kumoamista,

vastapuolena sekä muina osapuolina:

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Lucio Gussetti, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

Mauro Girello ja

Greguoldo Daniele,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. F. Mancini sekä tuomarit J. L. Murray, C. N. Kakouris, G. Hirsch ja H. Ragnemalm (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.9.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine ja Cirillo Brena (jäljempänä kantajat) ovat hakeneet muutosta EY:n tuomioistuimen

perussäännön 49 artiklan nojalla asiassa T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo vastaan komissio, 21.2.1995 annettuun määräykseen (Kok. 1995, s. II-455), jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti tutkimatta kanteen, jossa vaadittiin kumoamaan 15.10.1993 tehty Euroopan yhteisöjen komission päätös (jäljempänä riidanalainen päätös) hyväksyä rahoitettavat toimet ympäristöalan rahoitusvälineen perustamisesta (Life) 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun asetuksen (ETY) N:o 1973/92 (EYVL L 206, s. 1, jäljempänä asetus) mukaisesti.

2 Asetuksen 1 artiklassa perustetaan ympäristöä koskeva rahoitusväline, jonka tavoitteena on helpottaa yhteisön ympäristöpolitiikan ja ympäristölainsäädännön kehittämistä ja toteuttamista, erityisesti rahoittamalla ensisijaisen tärkeitä ympäristöä koskevia toimia yhteisössä.

3 Asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle ehdotukset rahoitettaviksi toimiksi. Komissio päättää tämän asetuksen perusteella rahoitettavista toimista niin kutsutulla puitepäätöksellä asetuksen 13 artiklassa säädetyn komiteamenettelyn mukaisesti. Tässä päätöksessä täsmennetään erityisesti, miten rahoitus jaetaan jäsenvaltioiden ja hankkeiden kesken. Toimet hyväksytään asetuksen 9 artiklan 5 kohdan mukaan joko komission jäsenvaltioille osoittamalla päätöksellä, jolla kyseinen toimi hyväksytään, tai sopimuksella tai yleissopimuksella, jolla määritellään osallistujien oikeudet ja velvollisuudet ja joka on solmittu kyseisen toimen toteuttamisesta vastuussa olevien edunsaajien kanssa.

4 Valituksenalaisesta määräyksestä käy ilmi, että Italian tasavalta toimitti komissiolle vuonna 1992 kaksi Po-joen suiston aluetta koskevaa toimintasuunnitelmaa, joille se pyysi rahoitusta asetuksen mukaisesti (3 kohta).

5 Komissio teki 15.10.1993 riidanalaisen päätöksen, jolla se hyväksyi asetuksen perusteella rahoitettavat toimet. Tähän päätökseen kuului puitepäätös määrärahojen jakamisesta jäsenvaltioiden ja hankkeiden kesken. Hyväksyttyjen hankkeiden joukossa mainittiin Po-joen suiston hanke, joka muodostui kahdesta Italiaa koskevasta suunnitelmasta (6 kohta).

6 Tällä välin komissio oli neuvotellut Po-joen suiston ohjelman täytäntöönpanotavoista Italian ympäristöministeriön, maatalous-, elintarvike- ja metsäpolitiikkaa koordinoivan ministeriön, asianomaisten alueiden ja Lega italiana protezione uccellin (LIPU; Italian lintujensuojelujärjestö) kanssa (7 kohta).

7 Kantajina olivat maanviljelijöitä edustava yhdistys, maanomistajia edustava yhdistys ja ammattikalastajien osuuskuntien yhteenliittymä Rovigon alueelta sekä maatalousyrittäjä, joka harjoittaa toimintaansa omistamallaan maalla Po-joen suistoalueella.

8 Kantajat nostivat 23.3.1994 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi, ja ne esittivät kanteensa tueksi kolme perustetta. Näistä ensimmäinen perustui toimivallan ylittämiseen virheellisten perusteiden vuoksi ja puuttuvaan toimivaltaan. Toinen peruste koski sitä, että asetuksen 2 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa oli rikottu, ja kolmas peruste koski asetuksen N:o 1973/92 1 artiklan toisen alakohdan rikkomista ja harkintavallan väärinkäyttöä.

9 Kantajat väittivät, ettei Italian hallitus ollut noudattanut Italian lakia eikä hyvän hallinnon periaatetta jättäessään komission hyväksyttäväksi käsiteltävänä olevan toimen ja ettei komissio ollut myöntäessään tällaiselle toimelle taloudellista tukea noudattanut asetusta eikä yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteita.

10 Komissio teki prosessiväitteen sillä perusteella, ettei riidanalainen päätös koskenut kantajia suoraan ja erikseen.

11 Kantajat väittivät tämän osalta, että niillä oli kaikilla ollut oikeus osallistua Po-joen suistoa koskevan hankkeen valmisteluun ja toimeenpanoon. Heidän mukaansa osallistumisoikeus johtui Euroopan unionista tehdyn sopimuksen A artiklan toisesta kohdasta, asetuksen 1 ja 2 artiklasta ja ympäristön ja kestävän kehityksen politiikkaa ja toimintaa koskevasta yhteisön ohjelmasta, jonka erityiset ja yleiset toimintaperiaatteet on hyväksytty 1.2.1993 annetulla neuvoston ja neuvostossa koolla olleiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselmalla (EYVL 1993 C 138, s. 1 ja 5, jäljempänä viides ympäristöä koskeva ohjelma). Kantajina olleiden yhdistysten mukaan niillä oli lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oma ja jäsenistään erillinen oikeudellinen intressi, joka perustui Italian perustuslakiin.

Valituksenalainen määräys

12 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi aluksi, että riidanalainen päätös oli osoitettu kaikille senhetkisille jäsenvaltioille, Belgian kuningaskuntaa ja Luxemburgin suurherttuakuntaa lukuun ottamatta (23 kohta).

13 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi sitten, että riidanalainen päätös, siltä osin kuin siinä myönnetään taloudellista avustusta Po-joen suiston suojeluohjelmalle, on yleinen toimi, joka soveltuu objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja jolla on oikeudellisia vaikutuksia kyseisille henkilöryhmille yleisellä ja abstraktilla tasolla (24 kohta).

14 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittasi tämän osalta yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 231/82, Spijker vastaan komissio, 14.7.1983 antamaan tuomioon (Kok. 1983, s. 2559, 9 kohta) ja totesi, että päätös koskee kantajina olevia luonnollisia henkilöitä ainoastaan sillä objektiivisella perusteella, että ne harjoittavat maanviljelyä Po-joen suiston alueella, samoin kuin sama päätös koskee kaikkia tosiasiallisesti tai mahdollisesti samanlaisessa tilanteessa olevia maanviljelijöitä (25 kohta).

15 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittasi kolmen kantajana olleen yhdistyksen osalta yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays vastaan komissio, 11.7.1979 antamaan määräykseen (Kok. 1979, s. 2429) ja asiassa 282/85, DEFI vastaan komissio, 10.7.1986 antamaan tuomioon (Kok. 1986, s. 2469, 16 kohta), joista seuraa, ettei voida hyväksyä sellaista periaatetta, jonka mukaan yrittäjien ryhmän yleisiin etuihin vaikuttava toimi koskisi erikseen tätä ryhmää edustavaa yhdistystä. Tästä syystä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että kantajien edustaman yrittäjäryhmän yleisiin etuihin vaikuttava kiistanalainen päätös ei koskenut kantajina olleita kolmea yhdistystä muulla tavoin kuin että nämä yhdistykset edustavat edellä mainittuja yrittäjiä (27 ja 28 kohta).

16 Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi kantajien sen väitteen tueksi esittämien oikeussääntöjen osalta, jonka mukaan niillä oli oikeus osallistua Po-joen suiston hanketta koskevan ohjelman valmisteluun ja toimeenpanoon, ettei yksikään kantajien mainitsemista oikeussäännöistä velvoita komissiota ottamaan huomioon ennen asetuksessa säädetyn taloudellisen tuen myöntämistä rahoitettuja toimintasuunnitelmia koskevilla alueilla toimivien maanviljelijöiden tai näitä edustavien yhdistysten erityisolosuhteita tai kuulemaan näitä (30 kohta).

17 Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta.

Valitus

18 Valittajat vaativat yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen määräyksen, toteamaan, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi ja määräämään vastapuolen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 Valittajat väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen todetessaan, ettei riidanalainen päätös koske kantajia erikseen. Koska kantajilla oli oikeus osallistua Po-joen suistoa koskevan ohjelman valmisteluun, olisi ensimmäisen oikeusasteen pitänyt todeta, että päätös koski niitä erikseen, ja sen olisi näin ollen pitänyt hyväksyä, että kantajilla oli oikeus nostaa kumoamiskanne.

20 Tämä kantajien väite perustuu seuraavaan päättelyyn. Neuvosto antoi asetuksen 21.5.1992. Neuvosto ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajat antoivat 1.2.1993 päätöslauselman viidennestä ympäristöä koskevasta ohjelmasta. Lopuksi komissio teki riidanalaisen päätöksen 15.10.1993. Näin ollen Po-joen suiston ohjelma oli hyväksyttävä, kun otetaan huomioon viidennessä ympäristöä koskevassa ohjelmassa esitetyt suuntaviivat.

21 Valittajien mukaan viidennessä ympäristöä koskevassa ohjelmassa muutetaan kuitenkin yhteisön ympäristöpolitiikkaa radikaalilla tavalla, sillä siinä perustetaan yhteiskunnan kaikille tasoille ulottuva vastuunjaon periaate. Tässä ohjelmassa, jolla toteutetaan siis toissijaisuusperiaatetta, edellytetään valittajien mukaan, että ne toimijat, joita ympäristönsuojeluohjelmat pääasiallisesti koskevat, toteuttavat hankkeen yhdessä yhteistyön hengen mukaisesti. Po-joen suiston alueella työsken-

televien yksityishenkilöiden ja alakohtaisten yhdistysten asemaa suhteessa kaikkiin suiston luonnontilaisen elinympäristön säilyttämiseksi suunniteltuihin ja toteutettuihin toimiin olisi siis arvioitava tästä näkökulmasta.

22 Lisäksi valittajat toteavat luonnontilaisten elinympäristöjen säilyttämistä tai palauttamista koskevien hankkeiden osalta, että viidennen ympäristöä koskevan ohjelman mukaan maanviljelijöitä on pidettävä sellaisina toimijoina, joita asia pääasiallisesti koskee. Tästä johtuu, että Po-joen suiston hankkeen rahoittaminen edellyttää maanviljelijöiden tai ainakin viljelijöitä pääasiallisesti edustavien yhdistysten aktiivista osallistumista. Lisäksi valittajien mukaan alakohtaisten järjestöjen oikeus osallistua ympäristönsuojeluhankkeiden suunnitteluun on tunnustettu useimmissa jäsenvaltioissa. Esillä olevassa asiassa kaikki toimijat, joita asia pääasiallisesti koskee, maanviljelijöitä lukuun ottamatta, ovat osallistuneet Po-joen suiston ohjelman valmistelu- ja toteuttamisvaiheeseen.

Tutkittavaksi ottaminen

23 Komissio toteaa, että valittajat pyrkivät osoittamaan komission laiminlyöneen väitettyä velvollisuuttaan kuulla valittajia ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä. Tähän perusteeseen ei komission mukaan kuitenkaan ole vedottu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, minkä osoittaa riidanalaisen määräyksen 31 kohta, jossa todetaan, ettei "yksikään kantajista ole vedonnut kanteensa tueksi siihen kanneperusteeseen, että komissio olisi rikkonut velvollisuuttaan kuulla niitä, samoin kuin että komissio on vahvistanut, ilman että yksikään kantajista on kiistänyt sitä, ettei kantajia ole mitenkään kuultu ennen kanteen kohteena olevan päätöksen tekemistä". Komission mukaan tästä seuraa, että valitus on jätettävä tutkimatta.

24 Tämän osalta on todettava, että kuten tämän tuomion 11 kohdassa on todettu, kantajat olivat esittäneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa komission tekemän prosessiväitteen osalta, että komissiolla oli velvollisuus kuulla kantajia ennen

riidanalaisen päätöksen tekemistä ja että tämän velvollisuuden perusteella asia koski niitä erikseen. Kuten on todettu edellä 16 kohdassa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän perusteen siitä syystä, ettei yksikään kantajien mainitsemista oikeussäännöistä, myöskään viides ympäristöä koskeva ohjelma, velvoita komissiota ottamaan huomioon maanviljelijöiden tai näitä edustavien yhdistysten erityistä asemaa tai kuulemaan näitä.

25 Tästä seuraa, että kyseiseen perusteeseen on vedottu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja että prosessiväite on hylättävä.

Pääasia

26 EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa määrätään, että "[l]uonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi — — nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen".

27 Esillä olevassa asiassa valittajat väittävät, että koska ne ovat yhdistyksiä ja yksityishenkilöitä, joita olisi pitänyt kuulla, päätös koskee niitä niihin liittyvien sellaisten erityisten seikkojen vuoksi, jotka erottavat ne kaikista muista henkilöistä, ja tämän vuoksi päätös koskee niitä erikseen samalla tavalla kuin sitä, jolle päätös on osoitettu.

28 Ensinnäkin on todettava, ettei asetukseen sisälly mitään sellaista säännöstä, jossa perustettaisiin velvollisuus kuulla kantajia ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.

29 Toiseksi viidennen ympäristöä koskevan ohjelman osalta siihen liittyvästä päätöslauselmasta käy ilmi, että neuvosto ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajat katsoivat, että "koska ohjelmassa tarjotaan maailmanlaajuiset puitteet ja toimintamalli kestävää kehitystä varten, se on sopiva lähtökohta yhteisölle ja jäsenvaltioille toimintaohjelman 21 toteuttamiseksi"; kyseinen toimintaohjelma annettiin Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa vuonna 1992.

30 Samassa päätöslauselmassa neuvosto ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajat julistivat, että ne hyväksyivät "ohjelman yleisen lähestymistavan ja toimintasuunnitelman", ja ne kehottivat "komissiota esittämään sen toteuttamiseksi tarvittavat ehdotukset, siltä osin kuin ohjelma kuuluu yhteisön toimivallan piiriin".

31 Viidennen ympäristöä koskevan ohjelman yhteenvedon 12 kohdassa kuvataan ohjelman luonnetta seuraavasti:

"Ohjelmassa vahvistetaan laajojen toiminta-alojen pitkän aikavälin tavoitteet, jotka näyttävät suuntaa ja antavat virikkeitä kestävän kehityksen aikaansaamiseksi. Siinä määritetään myös ne tavoitteet, jotka on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2000 mennessä, ja määrätään asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavista keinoista. Nämä päämäärät ja tavoitteet eivät ole oikeudellisesti sitovia. Ne ovat kiintopisteitä, joita tulisi noudattaa tarkoituksena edetä toivottuun suuntaan."

32 Edellä esitetystä seuraa selvästikin, että viidennen ympäristöä koskevan ohjelman tarkoituksena on luoda suuntaviivat yhteisön ympäristöpolitiikan määrittämistä ja toteuttamista varten, mutta siihen ei sisälly oikeudellisesti sitovia sääntöjä.

33 Tästä seuraa, ettei viidennessä ympäristöä koskevassa ohjelmassa aseteta komissiolle velvollisuutta, sen soveltaessa asetusta, kuulla kyseisillä alueilla toimivia yksityisiä oikeussubjekteja tai heitä edustavia yhdistyksiä ennen rahoitustuen myöntämistä jäsenvaltioille.

34 Tästä syystä ei voida katsoa, että riidanalainen päätös koskisi valittajia erikseen.

35 Valitus on hylättävä perusteettomana.

Oikeudenkäyntikulut

36 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska valittajat ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Valitus hylätään.

2) Valittajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Mancini Murray Kakouris

Hirsch Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä joulukuuta 1996.

R. Grass

kirjaaja

G. F. Mancini

kuudennen jaoston puheenjohtaja