DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 12 december 1996 *

I mål C-142/95 P,

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo,

Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo,

Consorzio cooperative pescatori del Polesine och

Cirillo Brena,

företrädda av advokaten Ivone Cacciavillani, Venedig, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Alain Lorang, 51, rue Albert 1er,

klagande,

angående överklagande av beslut meddelat av förstainstansrätten den 21 februari 1995 i målet Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m. fl. mot kommissionen (T-117/94, REG s. II-455), i vilket det förs talan om ogiltigförklaring av detta beslut,

i vilket de andra parterna är:

* Rättegångsspråk: italienska.

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Lucio Gussetti vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

Mauro Girello och

Greguoldo Daniele,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden G. F. Mancini samt domarna J. L. Murray, C. N. Kakouris, G. Hirsch och H. Ragnemalm (referent),

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

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 12 september 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine och Cirillo Brena (nedan kallade klagandena) har genom en ansökan, som inkom till

domstolens kansli den 4 maj 1995, med stöd av artikel 49 i stadgan för Europeiska gemenskapernas domstol, överklagat ett beslut meddelat av förstainstansrätten den 21 februari 1995 i målet Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m. fl. mot kommissionen (T-117/94, REG s. II-455), varigenom denna avvisade en talan om ogiltigförklaring av ett beslut av den 15 oktober 1993 fattat av Europeiska gemenskapernas kommission (nedan kallat det ifrågasatta beslutet) om godkännande av åtgärder som skall finansieras enligt rådets förordning (EEG) nr 1973/92 av den 21 maj 1992 om inrättande av ett finansiellt instrument för miljön (LIFE) (EGT nr L 206, s. 1, nedan kallad förordningen).

2 Enligt artikel 1 i förordningen har genom förordningen ett finansiellt instrument för miljön inrättats, avsett att bidra till utvecklingen och genomförandet av gemenskapens politik och lagstiftning på miljöområdet, huvudsakligen genom finansiering av prioriterade miljöåtgärder inom gemenskapen.

3 Enligt artikel 9.1 i förordningen skall medlemsstaterna till kommissionen lämna förslag till åtgärder som skall finansieras. Efter det kommittéförfarande som föreskrivs i artikel 13 i förordningen skall kommissionen fatta ett så kallat rambeslut om de åtgärder som skall finansieras enligt förordningen. Detta beslut skall i synnerhet innehålla uppgift om fördelningen av anslag mellan medlemsstaterna och mellan de föreslagna åtgärderna. På grundval av beslutet skall kommissionen enligt artikel 9.5 i förordningen antingen fatta ett beslut riktat till medlemsstaterna om godkännande av den berörda åtgärden eller ingå ett kontrakt eller avtal med de mottagare av stöd som ansvarar för åtgärdernas genomförande och i vilket parternas rättigheter och förpliktelser fastställs.

4 Av det överklagade beslutet framgår att Republiken Italien år 1992 lämnade två förslag till kommissionen, vilka avsåg åtgärder avseende Po-deltat och för vilka den begärde finansiering enligt förordningen (punkt 3).

5 Kommissionen godkände den 15 oktober 1993 genom det ifrågasatta beslutet de åtgärder som skulle finansieras enligt förordningen. Detta beslut utgjorde ett rambeslut med uppgift om fördelningen av anslagen mellan medlemsstaterna och mellan de föreslagna åtgärderna. Bland de förslag som således godkändes återfanns programmet för Po-deltat, som hade tillkommit genom att de två italienska förslagen hade slagits samman (punkt 6).

6 Kommissionen hade under tiden kommit överens om formerna för genomförande av programmet för Po-deltat med det italienska miljöministeriet, ministeriet för frågor avseende jordbruks-, livsmedels-och skogsresurser, regionen Venetien, regionen Emilia-Romagna, de berörda provinserna och Lega italiana protezione uccelli (LIPU — Italienska fågelskyddsorganisationen) (punkt 7).

7 Klagandena utgörs av två organisationer för jordbrukare respektive fastighetsägare-jordbrukare i provinsen Rovigo, ett konsortium av kooperativ för yrkesfiskare i samma provins samt en fastighetsägare och jordbruksföretagare som utövar sin verksamhet inom Po-deltat.

8 Klagandena väckte den 23 mars 1994 vid förstainstansrätten talan om ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet och åberopade därvid tre grunder. Den första grunden avsåg "överskridande av befogenhet på oriktig rättslig grund" och bristande behörighet, den andra en överträdelse av artikel 2.2 tredje stycket i förordningen och den tredje en överträdelse av artikel 1 andra stycket i förordningen samt maktmissbruk.

9 Klagandena påstod i huvudsak att den italienska regeringen brutit mot italiensk rätt och åsidosatt principen om god förvaltning genom att lämna förslaget i fråga till kommissionen, medan kommissionen brutit mot bestämmelserna i förordningen och ändamålen med gemenskapens miljöpolitik, genom att bevilja finansiellt stöd till ett sådant förslag.

10 Kommissionen invände att talan inte kunde prövas, eftersom den ifrågasatta rättsakten inte rörde klagandena direkt och personligen.

11 Klagandena gjorde i detta avseende gällande att de alla haft rätt att medverka vid utarbetandet och utvecklingen av programmet för Po-deltat. Denna rätt skulle i synnerhet följa av artikel A andra strecksatsen i Fördraget om Europeiska unionen, artiklarna 1 och 2 i förordningen samt av programmet för gemenskapspolitiken och åtgärder i fråga om miljö och hållbar utveckling vars allmänna inriktning och strategi antogs genom en resolution av rådet och representanter för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet den 1 februari 1993 (EGT nr C 138, 1993, s. 1 och 5, nedan kallat det femte miljöprogrammet; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Dessutom ansåg sig organisationerna ha ett eget, av sina medlemmar oberoende, intresse som följer av den italienska grundlagen.

Det överklagade beslutet

12 Förstainstansrätten konstaterade inledningsvis att det ifrågasatta beslutet riktade sig till alla dåvarande medlemsstater, med undantag för Konungariket Belgien och Storhertigdömet Luxemburg (punkt 23).

13 Därefter anförde förstainstansrätten att det ifrågasatta beslutet — genom att det däri beviljades finansiellt stöd till programmet för Po-deltat — utgjorde en åtgärd med generell räckvidd som var tillämplig på objektivt fastställda situationer och hade rättsliga följder för grupper av personer vilka avgränsades på ett allmänt och abstrakt sätt (punkt 24).

14 Förstainstansrätten ansåg härvidlag, med hänvisning till domstolens dom av den 14 juli 1983, Spijker mot kommissionen (231/82, Rec. s. 2559, punkt 9), att beslutet berörde de fysiska personer som är klagande endast i deras objektiva egenskap av jordbrukare verksamma inom Po-deltat, på samma sätt som alla andra jordbrukare som faktiskt eller potentiellt befinner sig i motsvarande situation (punkt 25).

15 Beträffande de tre organisationer som är klagande erinrade förstainstansrätten om domstolens beslut av den 11 juli 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays mot kommissionen (60/79, Rec. s. 2429), och domstolens dom av den 10 juli 1986, DEFI mot kommissionen (282/85, Rec. s. 2469, punkt 16), av vilka det framgår att det inte är möjligt att godta en princip enligt vilken en organisation, i egenskap av representant för en grupp företagare, personligen skulle beröras av en rättsakt som påverkar denna grupps allmänna intressen. Förstainstansrätten ansåg följaktligen att de tre klagandeorganisationerna inte berördes av det ifrågasatta beslutet, som påverkar de allmänna intressena hos den grupp företagare som de företräder, på annat sätt än som företrädare för denna grupp (punkterna 27 och 28).

16 Förstainstansrätten konstaterade dessutom att ingen av de bestämmelser som klagandena åberopat till stöd för sitt påstående avseende deras rätt att medverka vid utarbetandet och utvecklingen av programmet för Po-deltat medförde någon skyldighet för kommissionen att, före beviljande av finansiellt stöd i enlighet med förordningen, ta hänsyn till vare sig den särskilda situationen för var och en av de jordbrukare som var verksam inom de berörda områdena eller situationen för de organisationer som företräder dem eller höra någon av dessa (punkt 30).

17 Förstainstansrätten avvisade följaktligen talan.

Överklagandet

18 Klagandena har i sitt överklagande begärt att domstolen skall upphäva det överklagade beslutet, förklara att talan kan tas upp till sakprövning samt förordna om återbetalning av rättegångskostnaderna.

19 Klagandena har väsentligen klandrat förstainstansrätten för att ha gjort sig skyldig till ett fel i rättsligt hänseende genom att anse att de inte berördes personligen av det ifrågasatta beslutet. Eftersom de hade haft rätt att medverka vid utarbetandet av programmet för Po-deltat, borde de ha ansetts personligen berörda och följaktligen ha haft rätt att begära att beslutet skulle ogiltigförklaras.

20 Klagandenas påstående grundas på följande resonemang. Förordningen antogs den 21 maj 1992. Rådet och representanterna för medlemsstaternas regeringar antog den 1 februari 1993 resolutionen avseende det femte miljöprogrammet. Slutligen antog kommissionen det ifrågasatta beslutet den 15 oktober 1993. Under dessa omständigheter borde programmet för Po-deltat ha godkänts med beaktande av den inriktning som anges i det femte miljöprogrammet.

21 Det femte miljöprogrammet skulle nämligen enligt klagandena utgöra en radikal vändpunkt i gemenskapens miljöpolitik genom att principen om ansvarsfördelning mellan samhällets alla nivåer därmed införs. Detta program, varigenom således subsidiaritetsprincipen sattes i verket, förutsätter att de aktörer som huvudsakligen berörs av miljöskyddsåtgärderna handlar samordnat och verkar tillsammans i en anda av samarbete. Det är ur denna synvinkel som situationen för de enskilda och

de organisationer för olika kategorier som verkar inom Po-deltat borde bedömas i förhållande till alla planerade och genomförda åtgärder för bevarande av floddeltats naturliga miljö.

22 Vad gäller åtgärder för bevarande eller återställande av naturliga miljöer har klagandena dessutom påpekat att jordbrukarna i det femte miljöprogrammet har angetts som huvudsakligen berörda aktörer. Finansieringen av programmet för Po-deltat förutsätter följaktligen ett aktivt deltagande från jordbrukarnas sida, eller åtminstone från jordbrukarnas viktigaste intresseorganisationers sida. Den rätt som tillkommer organisationer för olika kategorier att delta i utarbetandet av miljöskyddsåtgärder erkänns för övrigt i de flesta medlemsstater. I det föreliggande fallet hade alla huvudsakligen berörda aktörer, med undantag av jordbrukarna, deltagit i förberedandet och genomförandet av programmet för Po-deltat.

Upptagande till sakprövning

23 Kommissionen har hävdat att klagandenas avsikt med överklagandet är att visa att kommissionen har åsidosatt en skyldighet som den påstås ha att höra dem innan den fattade det ifrågasatta beslutet. Denna grund åberopades emellertid inte vid förstainstansrätten, vilket visas av lydelsen av punkt 31 i det överklagade beslutet, enligt vilken "ingen av sökandena, till stöd för sin talan, åberopat någon grund som hänför sig till att kommissionen åsidosatt den skyldighet denna skulle ha haft att höra dem, medan kommissionen, utan att ha blivit motsagd av någon av sökandena, bekräftat att den på intet sätt hört sökandena innan den fattade det ifrågasatta beslutet". Enligt kommissionen innebär detta att överklagandet skall avvisas.

24 I detta avseende skall det påpekas att klagandena, såsom har anförts i punkt 11 i denna dom, inom ramen för kommissionens yrkande om avvisning, vid förstainstansrätten hävdade att kommissionen var skyldig att höra dem innan den fattade

det ifrågasatta beslutet och att denna skyldighet var tillräcklig för att individualisera dem. Såsom har anförts ovan i punkt 16 ogillade förstainstansrätten denna grund därför att ingen av de bestämmelser som klagandena hade nämnt — däribland det femte miljöprogrammet — medförde någon skyldighet för kommissionen att ta hänsyn till den särskilda situationen för var och en av jordbrukarna eller för varje organisation som företräder dem eller att höra dessa.

25 Av detta följer att grunden har åberopats vid förstainstansrätten och att invändningen om rättegångshinder skall lämnas utan bifall.

Prövning i sak

26 I artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget föreskrivs att "[v]arje fysisk eller juridisk person får ... föra talan mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom".

27 Klagandena har i det föreliggande fallet gjort gällande att de, i egenskap av organisationer och enskilda som borde ha hörts, berördes av beslutet på grund av en egenskap som utmärker dem i förhållande till alla andra personer och därför särskiljer dem på så sätt att de är att likställa med beslutets adressat.

28 Det skall inledningsvis konstateras att förordningen inte innehåller någon bestämmelse enligt vilken klagandena borde ha hörts innan det ifrågasatta beslutet fattades.

29 Vad sedan gäller det femte miljöprogrammet framgår det till en början av den tillhörande resolutionen att rådet och representanterna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet har ansett att "till den del programmet erbjuder en övergripande reglering och en strategisk inriktning för en hållbar utveckling, utgör det en lämplig utgångspunkt för gemenskapens och medlemsstaternas genomförande av åtgärdsprogram 21", där det sistnämnda är den plan som antogs vid Förenta nationernas konferens för miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992.

30 Rådet och representanterna för medlemsstaternas regeringar har därefter i samma resolution förklarat att de "(godkände) den allmänna inriktningen och strategin i programmet" och att de "(uppmanade) kommissionen att lämna ändamålsenliga förslag för ett konkret genomförande av det i den utsträckning som detta (omfattades) av gemenskapens behörighet".

31 Det finns skäl att avslutningsvis hänvisa till punkt 12 i sammanfattningen av det femte miljöprogrammet, där programmets natur beskrivs på följande sätt:

"I programmet fastställs för vart och ett av de omfattande åtgärdsområdena långsiktiga mål för att ange den riktning som skall följas eller den impuls som skall ges för att inleda en 'hållbar utveckling'. Det anges även de mål som skall uppnås inom de frister som föreskrivs från denna tidpunkt till år 2000 och föreskrivs ett antal åtgärder som skall vidtas för att uppnå de uppställda målen. Dessa syften och mål har inte någon rättslig karaktär. De har utformats som riktlinjer som skall följas från och med nu för att föra utvecklingen i önskad riktning."

32 Av dessa omständigheter framgår klart att syftet med det femte miljöprogrammet är att tillhandahålla en ram för att fastställa och genomföra gemenskapens miljöpolitik, men att det inte innehåller några tvingande rättsregler.

33 Av detta följer att antagandet av det femte miljöprogrammet inte har medfört någon skyldighet för kommissionen att vid tillämpning av förordningen höra enskilda som är verksamma inom de berörda områdena eller organisationer som företräder dem innan den beviljar medlemsstaterna finansiellt stöd.

34 Klagandena kan följaktligen inte anses personligen berörda av det ifrågasatta beslutet.

35 Talan skall följaktligen ogillas.

Rättegångskostnader

36 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom klagandena har tappat målet, skall de ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) Överklagandet ogillas.

2) Klagandena förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Mancini Murray Kakouris

Hirsch Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 december 1996.

R. Grass G.F. Mancini

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen