YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (neljäs jaosto)

21 päivänä helmikuuta 1995 *

Asiassa T-117/94,

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine, Cirillo Brena, Mauro Girello ja Greguoldo Daniele, kaikilla edustajanaan asianajaja Ivone Cacciavillani, Venetsia, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Alain Lorang, 51, rue Albert 1er,

kantajina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen osaston virkamies Lucio Gussetti, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen osaston virkamies Georgios Kremlis, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa vaaditaan kumoamaan komission 15.10.1993 tekemä päätös siltä osin kuin siinä myönnetään taloudellista tukea Veneton alueelle toimien toteuttamiseksi Pojoen suiston alueella samoin kuin tämän päätöksen perusteella tehty komission ja Italian ympäristöministeriön välinen sopimus,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts, tuomarit R. Schintgen ja R. García-Valdecasas,

kirjaaja: H. Jung,

on antanut seuraavan

määräyksen

Kanteen perustana olevat tosiseikat

1 Euroopan yhteisöjen neuvosto on perustanut 21 päivänä toukokuuta 1992 annetulla asetuksella (ETY) N:o 1973/92 (EYVL L 206, s. 1, jäljempänä asetus N:o 1973/92) Life-nimisen ympäristöalan rahoitusvälineen, jonka tarkoituksena on helpottaa yhteisön ympäristöpolitiikan ja ympäristölainsäädännön kehittämistä ja toteuttamista erityisesti rahoittamalla yhteisön ensisijaisia toimialueita. Asetuksen liitteessä määritellään ne toiminnan alat, joille voidaan myöntää yhteisön taloudellista tukea edellyttäen, että niihin liittyy yhteisön etu, niillä helpotetaan merkittävästi yhteisön ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa ja niissä noudatetaan "saastuttaja maksaa" -periaatteen toteuttamista.

2 Asetuksen N:o 1973/92 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että elinympäristön ja luonnon suojelemiseksi tällä tuella on erityisesti helpotettava niiden toimenpiteiden yhteisrahoitusta, jotka ovat tarpeen luonnontilaisten elinympäristöjen ja luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY liitteessä I ja II esitettyjen ensisijaisten elinym-

päristöjen ja ensisijaisten lajien säilyttämiseksi tai palauttamiseksi sopivalle säilyttämisasteelle kyseisessä ympäristössä (EYVL L 206, s. 7, jäljempänä direktiivi 92/43).

3 Vuoden 1992 lopussa Italian tasavalta toimitti komissiolle kaksi Po-joen suiston aluetta koskevaa toimintasuunnitelmaa, joille se pyysi rahoitusta asetuksen N:o 1973/92 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Alue, jota nämä toimintasuunnitelmat koskevat, sijaitsee osittain kahdella alueella, Emilia Romagnassa ja Venetossa. Emilia Romagnaan oli perustettu 2.7.1988 annetulla alueellisella lailla nro 87 Po-joen suiston alueen luonnonpuisto. Venetossa ei ollut toteutettu yhtään erityistä suojelutoimenpidettä. Kuitenkin 6.12.1991 suojelualueista annetun puitelain nro 394 35 pykälän 4 momentissa määrätään, että asianomaiset alueet perustavat ympäristöministeriön suostumuksella Po-joen suiston alueiden välisen luonnonpuiston lain voimaantuloa seuraavien kahden vuoden kuluessa. Saman lain mukaan Italian keskushallinto perustaa kyseiselle alueelle kansallispuiston, mikäli tällaiset toimenpiteet puuttuvat.

4 Koska käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kyse ensisijaisten luonnontilaisten elinympäristöjen suojelutoimista, komissio esitti direktiivin 92/43 3, 8 ja 21 artiklan mukaisesti saman direktiivin 20 artiklassa säädetylle komitealle harkittavaksi ehdotuksen yhden ainoan toimen yhteisrahoituksesta, koska kaksi ehdotusta oli yhdistetty nimellä "Po-joen suiston maantieteellisen alueen suojeluohjelma" (jäljempänä Po-joen suiston ohjelma). Tämän toimen ensimmäisen vaiheen suuruus oli 1,5 miljoonaa ecua. Komitea hyväksyi toimen yksimielisesti 30.4.1993.

5 Komissio esitti sitten asetuksen N:o 1973/92 13 artiklassa säädetylle komitealle suunnitelman budjetin mukaan käytettävissä olevien summien jakamisesta tässä asetuksessa säädettyjen toimien toteuttamiseksi; näiden toimien joukossa oli myös Po-joen suiston ohjelma. Kyseinen komitea hyväksyi tämän ehdotuksen yksimielisesti 16.7.1993.

6 Komissio laati 15.10.1993 virallisen päätösasiakirjan, johon liitettiin komission hyväksymät toimet, joihin kuului myös Po-joen suiston suunnitelma, ja suunnitelma määrärahojen jakamisesta näiden kesken. Tässä päätöksessä mainittiin uudestaan kahden edellä mainitun komitean hyväksymä suunnitelma.

7 Tällä välin komissio oli neuvotellut Po-joen suiston ohjelman täytäntöönpanotavoista rahoitettavan ohjelman toteuttavien osapuolten kanssa. Ferrarassa järjestettiin kokous 3.—4.6.1993, jossa olivat edustettuina komission lisäksi Italian ympäristöministeriö, maatalous-, ravinto- ja metsäpolitiikkaa koordinoiva ministeriö, Veneton alue, Emilia-Romagnan alue, asianomaiset osa-alueet ja Lega italiana protezione uccelli (jäljempänä LIPU).

8 Asetuksen N:o 1973/92 9 artiklan 5 kohdan b alakohdan mukainen sopimus solmittiin 31.12.1993. Pääasialliset sopimusosapuolet ovat komissio ja Italian ympäristöministeriö vastuuministeriönä. Maatalous-, ravinto- ja metsäpolitiikkaa koordinoiva ministeriö, Veneton alue ja LIPU toimivat viimeksi mainitun kanssa yhteistyössä.

9 Kantajat ovat nostaneet näiden tapahtumien jälkeen nyt käsiteltävänä olevan kanteen yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 23.3.1994 jättämällään kannekirjelmällä.

10 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on 7.7.1994 tekemällään päätöksellä, kuultuaan asianosaisten lausumat, siirtänyt asian kolmen tuomarin kokoonpanossa toimivan neljännen jaoston käsiteltäväksi.

Asianosaisten vaatimukset

11 Kantajat vaativat, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa komission 15.10.1993 tekemän päätöksen ja komission ja Italian ympäristöministeriön 31.12.1993 edellä mainitun päätöksen perusteella solmiman sopimuksen sekä kaikki muut tästä päätöksestä johtuvat tai siihen liittyvät toimenpiteet,

— velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Komissio vaatii, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— toteaa, ettei asiaa voida ottaa tutkittavaksi,

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asianosaisten esittämät oikeudelliset perusteet ja perustelut

12 Kantajat esittävät kanteensa tueksi kolme kanneperustetta. Ensimmäinen perustuu puuttuvaan toimivaltaan ja siihen, että päätös on tehty virheellisin perustein. Toinen perustuu siihen, että asetuksen N:o 1973/92 2 artiklan 2 kohdan kolmatta

alakohtaa on rikottu. Kolmas kanneperuste perustuu harkintavallan väärinkäyttöön ja siihen, että asetuksen N:o 1973/92 1 artiklan toista alakohtaa on rikottu.

13 Kantajat perustelevat näitä kanneperusteita toteamalla, että Italian tasavalta on jättänyt noudattamatta Italian lakia ja hyvän hallinnon periaatetta jättäessään komission hyväksyttäväksi käsiteltävänä olevan toimen ja että komissio on myöntäessään tällaiselle toimelle taloudellista tukea jättänyt noudattamatta asetusta N:o 1973/92 ja erityisesti sen 2 artiklan 2 kohtaa siltä osin kuin siinä säädetään, että rahoitettavilla toimilla "helpotetaan merkittävästi yhteisön ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa". Kun käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kyse toimista, joiden tarkoituksena on suojella elinympäristöjä ja luontoa, kantajien mukaan tämän säännöksen kolmannen alakohdan mukaisesti vaaditaan, että "tällä tuella on lisäksi erityisesti helpotettava niiden toimenpiteiden yhteisrahoitusta, jotka ovat tarpeen luonnontilaisten elinympäristöjen ja luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY liitteessä I ja II esitettyjen ensisijaisten elinympäristöjen ja ensisijaisten lajien säilyttämiseksi tai palauttamiseksi sopivalle säilyttämisasteelle kyseisessä ympäristössä". Kantajan mukaan komissio on myös jättänyt noudattamatta yhteisön ympäristöpolitiikan mukaisia tavoitteita sellaisina kuin ne ovat perustamissopimuksessa, asetuksessa N:o 1973/92, direktiivissä 92/43, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetussa neuvoston direktiivissä 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40), ympäristöalan ja kestävän kehityksen politiikkaa ja toimintaa koskevasta yhteisön ohjelmasta 1.2.1993 annetussa neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselmassa 93/C 138/01 (EYVL C 138, s. 1, jäljempänä viides ympäristön alan toimintaohjelma) ja Euroopan parlamentin eri päätöslauselmissa.

14 Komissio on tehnyt asian tutkittavaksi ottamista koskevan väitteen sillä perusteella, että kyseiset asiakirjat eivät koske suoraan ja erikseen kantajia, koska niitä ei ole osoitettu kantajille.

15 Komissio väittää, että nämä asiakirjat koskevat luonnollisia henkilöitä ainoastaan sillä perusteella, että nämä harjoittavat maanomistukseen liittyvää taloudellista

toimintaa, samalla tavoin kuin nämä asiakirjat koskevat kaikkia tosiasiallisesti tai mahdollisesti samanlaisessa tilanteessa olevia taloudellisen toiminnan harjoittajia. Käsiteltävänä olevat asiakirjat koskevat kantajina olevia yhdistyksiä ainoastaan sikäli, että ne edustavat sellaisten toiminnan harjoittajien ryhmää, joiden yleisiin etuihin kyseiset asiakirjat vaikuttavat.

16 Lisäksi komissio tuo esille, että tässä tapauksessa käsiteltävänä olevat asiakirjat eivät koske kantajia suoraan, koska näissä asiakirjoissa luodaan ainoastaan Italian tasavaltaa koskeva oikeus, ilman että kantajien hyväksi luotaisiin minkäänlaisia oikeuksia.

17 Kantajat väittävät, että heillä kaikilla on oikeus riitauttaa tässä tapauksessa käsiteltävänä olevat asiakirjat, koska ne koskevat heitä kaikkia suoraan ja erikseen. Kantajien mukaan heillä kaikilla on oikeus osallistua käsiteltävänä olevassa asiakirjassa suunnitellun ja rahoitetun toimen valmisteluun ja toimeenpanoon. Heidän mukaansa tämä oikeus johtuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen A artiklan toisesta kohdasta, asetuksen N:o 1973/92 1 ja 2 artiklasta samoin kuin sen esitöistä, viidennen ympäristön alan toimintaohjelman taulukoista nro 10 ja 18, direktiivin 92/43 kolmannesta perustelukappaleesta, yhteisön edun mukaisten luonnonsuojelualueiden perustamisesta ja säilyttämisestä 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetusta Euroopan parlamentin päätöslauselmasta (EYVL 1987 C 246, s. 121), samoin kuin ehdotuksessa asetukseksi COM (91) 0028 yhtenäisen ympäristöä koskevan rahoitusvälineen perustamisesta (EYVL 1991 C 267, s. 211). Kantajien mukaan heillä on lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti (asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.3.1993, Kok. 1993, s. I-1125) oma ja jäsenistään erillinen oikeudellinen intressi, joka perustuu Italian perustuslakiin ja erityisesti sen 2 §: ään, jossa säädetään yhteiskunnallisista ryhmittymistä, sekä sen 18, 49 ja 97 §: ään.

18 Kantajat toteavat lisäksi, että käsiteltävinä olevat asiakirjat koskevat niitä suoraan siltä osin kuin niissä on kyse luvasta rahoittaa sisältönsä ja saajiensa osalta jo määritelty toimi. Kanteen kohteena oleva päätös tekee ilmeiseksi suoran toiminnallisen yhteyden yhteisrahoituksen ja Po-joen suiston suojeluohjelman välillä. Pyytäessään yhteisön avustusta Italian valtio on nimenomaisesti sitoutunut toteuttamaan ohjelmassa määritellyt toimet. Tämän vuoksi sillä ei ole enää minkäänlaista harkintaval-

taa, varsinkin kun se on ennakolta selostanut yhteisön viranomaisille suhtautumisensa kyseisiin yhteisön määräyksiin (asia 62/70, Bock v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.11.1971, Kok. 1971 s. 897).

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

19 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan mukaan asianosaisen niin halutessa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ratkaisee prosessinedellytysten puuttumista koskevan väitteen, jossa ei ole kysymys pääasian ratkaisemisesta, tämän artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettyjen määräysten mukaisesti. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo käsiteltävänä olevassa asiassa, että oikeudenkäyntiasiakirjoista käy riittävästi selville, ettei ole syytä aloittaa asian suullista käsittelyä.

20 ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan perusteella, joka on muutettu EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljänneksi kohdaksi, luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen toiselle henkilölle osoitetusta päätöksestä, jos se koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen.

21 Koska kiistanalaista päätöstä ei ole osoitettu yhdellekään kantajina olevista luonnollisista henkilöistä eikä kolmesta yhdistyksestä, on tarpeen tutkia, koskeeko tämä päätös niitä suoraan ja erikseen.

22 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (ks. asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok. 1963, s. 197) jollekin henkilölle osoitettu päätös

ei voi koskea erikseen toisia henkilöitä kuin silloin, kun tämä päätös koskee näitä heihin liittyvien tiettyjen erityisten seikkojen tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen vuoksi, joka erottaa heidät kaikista muista henkilöistä ja tämän vuoksi koskee heitä erikseen samalla tavalla kuin sitä, jolle päätös on osoitettu.

23 Kanteen kohteena olevan päätöksen tarkoituksena on myöntää taloudellista tukea toimille, jotka koskevat elinympäristöjen ja luonnon suojelemista. Tuen saajina ovat senhetkiset jäsenvaltiot lukuun ottamatta Belgian kuningaskuntaa ja Luxemburgin suurherttuakuntaa. Niiden toimien joukossa, joille taloudellista tukea on myönnetty, on Po-joen suiston suojeluohjelma. Hankkeen kokonaiskustannuksiksi on arvioitu kolme miljoonaa ecua, joista 50 %:sta vastaa Euroopan yhteisö.

24 Tämä päätös, siltä osin kuin siinä myönnetään taloudellista avustusta italialaiselle Po-joen suiston suojeluohjelmalle, koskee kolmea kanteen nostanutta luonnollista henkilöä samoin kuin kaikkia alueella toimivia henkilöitä yleisellä tasolla ja se soveltuu objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja sillä on oikeudellisia vaikutuksia kyseisiin henkilöihin yleisellä ja abstraktilla tasolla.

25 Tämän vuoksi kiistanalainen 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 (asia 231/82, Spijker v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.7.1983, Kok. 1983, s. 2559, 9 kohta).

26 On vielä tutkittava, koskeeko käsiteltävänä oleva päätös kolmea kantajana olevaa yhdistystä erikseen, olettaen että ne edustavat kyseisen alueen kaikkia maanviljelijöitä.

27 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei voida hyväksyä sellaista periaatetta, jonka mukaan yrittäjien ryhmän yleisiin etuihin vaikuttava asiakirja koskisi erikseen tätä ryhmää edustavaa yhdistystä (asia 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen määräys 11.7.1979, Kok. 1979, s. 2429 ja asia 282/85, DEFI v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.1986, Kok. 1986, s. 2469, 16 kohta).

28 Tässä tapauksessa käsiteltävänä oleva yrittäjien yleisiin etuihin vaikuttava kiistanalainen päätös ei koske kantajina olevia yhdistyksiä muulla tavoin, kuin että nämä yhdistykset edustavat edellä mainittuja yrittäjiä.

29 Kuitenkin sekä kantajina olevat luonnolliset henkilöt että yhdistykset väittävät kanteen kohteena olevan päätöksen koskevan heitä erikseen, koska komissiolla oli velvollisuus kuulla heitä ennen päätöksen tekemistä, mikä kantajien mukaan saa aikaan sen, että päätös koskee kantajia erikseen.

30 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tästä väitteestä, ettei yksikään kantajien mainitsemista määräyksistä (ks. ylempänä 17 kohta) velvoita komissiota ottamaan huomioon ennen asetuksessa N:o 1973/92 säädetyn taloudellisen tuen myöntämistä rahoitettuja toimintasuunnitelmia koskevilla alueilla toimivien maanviljelijöiden tai näitä edustavien yhdistysten erityisolosuhteita tai kuulemaan näitä.

31 Sitä, ettei komission ollut tarvinnut ottaa huomioon eri kantajaosapuolten erityisiä olosuhteita ja kuulla heitä ennen kiistanalaisen päätöksen tekemistä, vahvistaa se seikka, ettei yksikään kantajista ole vedonnut kanteensa tueksi siihen kanneperusteeseen, että komissio olisi rikkonut velvollisuuttaan kuulla heitä, samoin kuin että komissio on vahvistanut, ilman että yksikään kantajista on kiistänyt sitä, ettei kantajia ole mitenkään kuultu ennen kanteen kohteena olevan päätöksen tekemistä.

32 Edellä mainitusta seuraa, että komission 15.10.1993 tekemä päätös, jossa myönnetään taloudellista tukea Po-joen suiston maantieteellisen alueen suojeluohjelmaan, ei koske erikseen yhtään kantajana olevaa luonnollista henkilöä tai yhdistystä. Yhdelläkään niistä ei siksi ole mitättömyyskanteen nostamiseen vaadittavaa asianosaiskelpoisuutta (asia C-11/82, Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.1.1985, Kok. 1985, s. 207 ja asia C-152/88, Sofrimport v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.6.1990, Kok. 1990, s. I-2477, 11—13 kohta).

33 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että tämä perustelu pätee sitäkin suuremmalla syyllä komission ja Italian tasavallan väliseen sopimukseen, jossa määrätään yhteisön taloudellisen tuen myöntämisestä samoin kuin niistä ehdoista, joita avustuksen vastaanottajan on noudatettava. Kantajat eivät ole tämän sopimuksen osapuolia eikä se koske heitä erikseen sen enempää kuin 15.10.1993 tehty päätöskään, jonka toimeenpaneva asiakirja tämä sopimus on, minkä kantajatkin näyttävät myöntävän todetessaan, että koska sopimus on "ainoastaan kiistanalaisen päätöksen toimeenpaneva asiakirja, joka rajoittuu määräämään yhteisön Liferahoitusvälineen kehittämistavat, johtuu päätöksen laittomuudesta se, että myös kiistanalainen sopimus on laiton ja sopimukselta puuttuu näin ollen looginen ja oikeudellinen perusta" (kantajien huomautukset prosessinedellytysten puuttumisesta, s. 13).

34 Kaiken edellä mainitun perusteella kanne on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

35 Työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet kanteensa, heidät velvoitetaan korvaamaan vastaajan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(neljäs jaosto)

on määrännyt:

1) Kanne jätetään tutkimatta.

2) Kantajat velvoitetaan yhteisvastuullisesti korvaamaan vastaajan oikeudenkäyntikulut.

Annettiin Luxemburgissa 21 päivänä helmikuuta 1995.

Kirjaaja — Jaoston puheenjohtaja

H. Jung — K. Lenaerts