SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 12. September 1996 *

1. In der vorliegenden Rechtssache fechten die Rechtsmittelführer [1] (die Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, die Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, das Consorzio cooperative pescatori del Polesine und Herr C. Brena) den Beschluß des Gerichts erster Instanz vom 21. Februar 1995 in der Rechtssache T-117/94 an, mit dem ihre Klage für unzulässig erklärt wurde.

2. Mit der beim Gericht erster Instanz eingereichten Klageschrift wurde die Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 15. Oktober 1993 über die Gewährung finanzieller Hilfen für Maßnahmen zum Schutz der Lebensräume und der Natur [2] (im folgenden: Entscheidung) beantragt, soweit sie der Region Veneto wirtschaftliche Hilfe für die Durchführung von Maßnahmen im Gebiet des Po-Deltas gewährte. Weiterhin wurde die Nichtigerklärung des anschließend am 31. Dezember 1993 unterzeichneten Vertrages zwischen der Kommission und dem italienischen Umweltministerium beantragt.

3. Mit dem Beschluß, gegen den das vorliegende Rechtsmittel eingelegt wurde, erklärte das Gericht erster Instanz die bei ihm erhobene Klage wegen fehlenden Klagerechts der Kläger für unzulässig.

4. Zusammenfassend gesagt, stellte das Gericht fest, daß keine der klagenden natürlichen Personen oder Vereinigungen Adressatin der streitigen Entscheidung sei oder von ihr individuell betroffen werde: Gemäß Artikel 173 Absatz 4 EG-Vertrag seien sie somit nicht zur Anfechtung der Entscheidung befugt.

* Originalsprache: Spanisch.

1 — Die Klage vor dem Gericht erster Instanz war zugleich von einer anderen natürlichen Person (Herrn M. Girello) erhoben worden, der an dem Rechtsmittel nicht beteiligt ist. Ebensowenig hat Herr G. Daniele, der dem angegriffenen Beschluß zufolge als Kläger aufgetreten war, ein Rechtsmittel eingelegt; in der beim Gericht eingereichten Klageschrift hatte er indessen erklärt, er handele nur in seiner Eigenschaft als Präsident des Consorzio cooperative pescatori del Polesine, nicht in eigenem Namen.

2 — Der Gesamtbetrag der finanziellen Hilfen belief sich auf 20 645 000 ECU, die sich auf über zwanzig von verschiedenen Mitgliedstaaten vorgelegte Vorhaben verteilten. Der zu Lasten der Gemeinschaft gehende Finanzierungsanteil betrug 50 % der geschätzten Gesamtkosten eines jeden Vorhabens; in einigen Ausnahmefällen belief er sich auf 75 %.

Vom Gericht erster Instanz festgestellter Sachverhalt

5. Dem angegriffenen Beschluß zufolge liegt den angefochtenen Gemeinschaftsakten folgende Entstehungsgeschichte zugrunde:

„Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1973/92 vom 21. Mai 1992 (ABl. L 206, S. 1; im folgenden: Verordnung Nr. 1973/92) hat der Rat ein Finanzierungsinstrument für die Umwelt (‚LIFE') geschaffen, dessen Ziel es ist, vor allem durch die Finanzierung von als vorrangig eingestuften Maßnahmen in der Gemeinschaft zur Entwicklung und Durchführung der Umweltpolitik und des Umweltschutzrechts der Gemeinschaft beizutragen. Für eine finanzielle Unterstützung durch die Gemeinschaft kommen die im Anhang der Verordnung festgelegten Maßnahmenbereiche in Betracht, wenn bei ihnen ein gemeinschaftliches Interesse vorliegt, wenn sie einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Umweltpolitik der Gemeinschaft leisten und wenn bei ihnen die Voraussetzungen zur Anwendung des Verursacherprinzips eingehalten werden.

Hinsichtlich des Schutzes der Lebensräume und der Natur muß die Unterstützung nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1973/92 insbesondere zur Kofinanzierung der Maßnahmen beitragen, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7; im folgenden: Richtlinie 92/43) genannten prioritären natürlichen Lebensräume und prioritären Arten in der betreffenden Umgebung auf einem günstigen Erhaltungsstand notwendig sind.

Ende 1992 übermittelte die Italienische Republik der Kommission zwei Vorschläge für Maßnahmen im Gebiet des Po-Deltas, für die sie eine Finanzierung nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1973/92 beantragte. Das von diesen Maßnahmenvorschlägen betroffene Gebiet erstreckt sich beiderseits der Grenze zwischen zwei Regionen, der Region Emilia-Romagna und der Region Veneto. Die Region Emilia-Romagna hatte durch Regionalgesetz Nr. 87 vom 2. Juli 1988 in ihrem Gebiet den Regionalpark Po-Delta geschaffen. Die Region Veneto ergriff keine speziellen Schutzmaßnahmen. Das Gesetz Nr. 394 vom 6. Dezember 1991, das Rahmengesetz für die geschützten Gebiete, sieht aber in Artikel 35 Absatz 4 vor, daß die betroffenen Regionen im Einvernehmen mit dem Umweltministerium innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes einen interregionalen Naturpark für das Po-Delta schaffen sollten. Werden diese Maßnahmen nicht getroffen, so soll nach dieser Bestimmung die Zentralregierung einen Nationalpark im fraglichen Gebiet schaffen.

Da es sich hierbei um Maßnahmen handelt, die die Erhaltung der prioritären natürlichen Lebensräume betreffen, unterbreitete die Kommission zunächst gemäß den Artikeln 3, 8 und 21 der Richtlinie 92/43 dem in Artikel 20 dieser Richtlinie vorgesehenen Ausschuß einen Vorschlag für die Kofinanzierung eines aus der Zusammenlegung der beiden Vorschläge hervorgegangenen einheitlichen Vorhabens mit der Bezeichnung

‚Erhaltungsprogramm für das Gebiet des Po-Deltas' (im folgenden: Po-Delta-Programm). Dieses Vorhaben bezog sich auf einen Betrag von 1,5 Millionen ECU für die erste Phase. Der Ausschuß genehmigte dieses Vorhaben einstimmig am 30. April 1993.

Sodann unterbreitete die Kommission dem nach Artikel 13 der Verordnung Nr. 1973/92 eingesetzten Ausschuß einen Entwurf für die Verteilung der Mittel, die nach dem Haushaltsplan für die Maßnahmen zur Durchführung dieser Verordnung, zu denen auch das Po-Delta-Programm zählte, zur Verfügung standen. Dieser Ausschuß genehmigte diesen Entwurf einstimmig am 16. Juli 1993.

Am 15. Oktober 1993 erließ die Kommission offiziell die Rahmenentscheidung, der die von ihr genehmigten einzelnen Maßnahmen — darunter auch das Po-Delta-Programm — als Anlage beigefügt waren, und beschloß die Verteilung der Mittel auf diese Maßnahmen. In diese Entscheidung wurde auch das von den beiden genannten Ausschüssen genehmigte Vorhaben aufgenommen.

In der Zwischenzeit hatte die Kommission die Einzelheiten der Durchführung des Po-Delta-Programms mit den an der Verwirklichung des zu finanzierenden Vorhabens Beteiligten ausgehandelt. Am 3. und 4. Juni 1993 fand in Ferrara eine Besprechung statt, an der außer der Kommission das italienische Umweltministerium, das italienische Ministerium für die Koordinierung der Landwirtschafts-, Nahrungsmittel- und Forstpolitik, die Region Veneto, die Region Emilia-Romagna, die beteiligten Provinzen und die Lega italiana protezione uccelli (italienische Liga für den Vogelschutz; im folgenden: LIPU) teilnahmen.

Am 31. Dezember 1993 wurde der Vertrag nach Artikel 9 Absatz 5 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1973/92 unterzeichnet. Die beiden Hauptvertragsparteien sind die Kommission und das als zuständige Stelle handelnde italienische Umweltministerium. Mit diesem gingen das italienische Ministerium für die Koordinierung der Landwirtschafts-, Nahrungsmittel- und Forstpolitik, die Region von Veneto und die LIPU eine Assoziation ein."

Die Begründung des Beschlusses des Gerichts erster Instanz

6. Das Gericht stellt zunächst fest, daß „keine der klagenden natürlichen Personen und keine der klagenden drei Vereinigungen Adressat der streitigen Entscheidung ist", und unternimmt es dann, „zu prüfen, ob diese sie unmittelbar und individuell betrifft".

7. Seiner Auffassung nach stellt sich die Entscheidung, soweit mit ihr eine finanzielle Unterstützung für das italienische Po-Delta-Programm gewährt wird, als Maßnahme von allgemeiner Tragweite dar, die auf objektiv

bestimmte Sachverhalte Anwendung findet und rechtliche Wirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen entfaltet.

8. Hieraus folge, daß die Entscheidung die klagenden natürlichen Personen lediglich aufgrund ihrer objektiven Eigenschaft als Landwirte betreffe, die im Gebiet des Po-Deltas tätig seien, also in gleicher Weise wie jeden anderen Landwirt, der sich tatsächlich oder potentiell in der gleichen Situation befinde.

9. Was die klagenden juristischen Personen angehe, so betreffe die Entscheidung sie nicht „individuell", selbst wenn man unterstelle, daß sie alle Landwirte der in Rede stehenden Region repräsentierten.

10. Der Beschluß verweist hierzu auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, die die Auffassung ablehne, wonach ein Verband in seiner Eigenschaft als Repräsentant einer Unternehmergruppe von einer Maßnahme, die die allgemeinen Interessen dieser Gruppe beeinträchtige, individuell betroffen sei [3].

3 — Beschluß des Gerichtshofes vom 11. Juli 1979 in der Rechtssache 60/79 (Producteurs de vins de table et vins de pays/Kommission, Slg. 1979, 2429); Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 282/85 (DEFI/Kommission, Slg. 1986, 2469, Randnr. 16).

11. Im vorliegenden Fall betreffe die streitige Entscheidung, die die allgemeinen Interessen der von den klagenden Vereinigungen vertretenen Unternehmergruppe berühre, diese Vereinigung lediglich in deren Eigenschaft als Repräsentanten der genannten Gruppe. Die von Artikel 173 des Vertrages für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage geforderte prozessuale Voraussetzung liege somit nicht vor.

12. Dennoch, so fährt der Beschluß fort, „machen sowohl die klagenden natürlichen Personen als auch die klagenden Vereinigungen geltend, sie seien von der angefochtenen Entscheidung individuell betroffen, weil die Kommission verpflichtet gewesen sei, sie vor dem Erlaß der Entscheidung hinzuzuziehen, was zu ihrer Individualisierung genüge".

13. Hierzu stellt das Gericht fest, daß keine der von den Klägern angeführten Bestimmungen die Kommission verpflichte, vor der Gewährung einer finanziellen Unterstützung gemäß der Verordnung Nr. 1973/92 die besondere Situation jedes der Landwirte, die in den von den finanzierten Maßnahmenprogrammen betroffenen Gebieten tätig seien, oder jeder der sie repräsentierenden Vereinigungen zu berücksichtigen oder sie hinzuzuziehen.

14. „Daß die Kommission" — so das Gericht — „nicht verpflichtet war, die besondere Situation der einzelnen Kläger zu berücksichtigen und diese vor Erlaß der streitigen Entscheidung hinzuzuziehen, wird

dadurch bestätigt, daß keiner der Kläger für die Klage Gründe geltend macht, die auf den Verstoß gegen die angebliche Verpflichtung der Kommission, sie hinzuzuziehen, gestützt wären, obwohl die Kommission, ohne daß ihr von einem der Kläger widersprochen worden ist, vorgetragen hat, daß diese in keiner Weise vor Erlaß der angefochtenen Entscheidung hinzugezogen worden seien".

15. „Daraus folgt" — so das Ergebnis, zu dem der Beschluß gelangt —, „daß keine der klagenden natürlichen Personen und keine der klagenden Vereinigungen von der Entscheidung der Kommission vom 15. Oktober 1993 über die Gewährung einer finanziellen Unterstützung zugunsten des Erhaltungsprogramms für das Po-Delta-Gebiet individuell betroffen ist. Daher kann keiner der Kläger auf deren Nichtigerklärung klagen ..."

16. Schließlich führt das Gericht aus, diese Erwägungen gälten erst recht für den zwischen der Kommission und der Italienischen Republik geschlossenen Vertrag, der die Modalitäten der Gewährung der finanziellen Unterstützung der Gemeinschaft und die vom Empfänger der Unterstützung einzuhaltenden Bedingungen festlege.

17. Die Kläger seien nämlich nicht Parteien dieses Vertrages, der sie ebensowenig individuell betreffe wie die Entscheidung vom 15. Oktober 1993, im Verhältnis zu der er lediglich eine Durchführungsmaßnahme darstelle.

18. Dies schienen die Kläger im übrigen selbst einzuräumen, wenn sie ausführten: „Da der angefochtene Vertrag eine bloße Maßnahme zur Durchführung der angefochtenen Entscheidung darstellt und sich auf die Regelung der Modalitäten der Abwicklung der Gemeinschaftsfinanzierung LIFE beschränkt, folgt aus der Rechtswidrigkeit der Entscheidung auch die Rechtswidrigkeit dieses Vertrages, dem damit jede sachliche und rechtliche Grundlage fehlt."

Von den Parteien gegen den angegriffenen Beschluß geltend gemachte Rechtsmittelgründe und Argumente

19. Das Rechtsmittel ist auf folgenden einzigen Grund gestützt: „Rechtsverletzung, Verletzung von Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages, Unrichtigkeit der Annahme, die Klagevoraussetzungen lägen nicht vor".

20. Die Rechtsmittelführer werfen dem Gericht erster Instanz vor, es habe „den Standpunkt der Kläger unzutreffend und oberflächlich beurteilt", was zu der irrigen Annahme geführt habe, die Klage sei wegen fehlender Klagebefugnis unzulässig. Sie stützen diese Behauptung auf das nachstehend zusammengefaßte Vorbringen.

21. Die Verordnung Nr. 1973/92 sei ein bloßes Finanzierungsinstrument der Gemeinschaftspolitik und -gesetzgebung auf dem Gebiet des Umweltrechts. Ihr Zweck sei es, durch die Finanzierung bestimmter vorrangiger Maßnahmen in der Gemeinschaft zur Entwicklung und Durchführung der Umweltpolitik und-gesetzgebung der Gemeinschaft beizutragen.

22. Da die angefochtene Entscheidung zeitlich nach der Genehmigung des Fünften Gemeinschaftsprogramms für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (im folgenden: Fünftes Programm) [4] ergangen sei, hätten bei ihrem Erlaß die Leitgedanken dieses Programms berücksichtigt werden müssen, unter denen der Gedanke der aktiven Mitwirkung der Betroffenen herausrage, so daß die die wichtigsten Sozialpartner zur Teilnahme befugt seien, um einvernehmlich handeln zu können.

23. Was die Maßnahmen zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume angehe, so komme den Landwirten daher eine Protagonistenrolle zu. Ihre Verbände seien somit als an der Ausarbeitung der Maßnahmen für den „Umweltschutz" „Beteiligte" anzusehen.

24. Die im „Erhaltungsprogramm für das Gebiet des Po-Deltas (erste Phase)" vorgesehenen Maßnahmen, auf deren Finanzierung die vor dem Gericht erster Instanz angefochtene Entscheidung abziele, seien also nach Anhörung „aller Hauptbetroffenen mit der einzigen Ausnahme der Landwirte", zumindest von deren repräsentativsten Verbänden, getroffen worden.

25. Die klagenden Verbände halten sich nach alledem für „individuell betroffen", da ihre „eigenen, betrieblichen Interessen" als am Prozeß der Schaffung des Parks „Beteiligte" verletzt worden seien.

26. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes reiche es aus, daß ein Verband sich als an der Ausarbeitung einer auf eine bestimmte Politik bezogenen gemeinschaftsrechtlichen Norm Beteiligter ausgewiesen habe, um ihm die Befugnis zu verleihen, eine Gemeinschaftsentscheidung anzufechten, die zwar nicht ausdrücklich an ihn gerichtet sei, jedoch diese Politik betreffe.

4 — Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (ABl. C 138, S. 1 und 5).

Zur Zulässigkeit des Rechtsmittels

27. Nach Ansicht der Kommission ist das Rechtsmittel unzulässig, da „es sich im wesentlichen auf einen neuen Antrag stützt, der nicht Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war".

28. Dieser Ansicht zufolge machen die Rechtsmittelführer im Rahmen ihrer Anfechtung des Beschlusses des Gerichts erster Instanz in Wirklichkeit ein anderes Begehren geltend als dasjenige, mit dem sie dieses Gericht befaßt hätten, denn sie brächten nunmehr, anders als in der ersten Instanz, ein neues Angriffsmittel vor, nämlich daß sie nicht an dem Verfahren hätten mitwirken können, das mit der Entscheidung der Kommission vom 15. Oktober 1993 abgeschlossen worden sei.

29. Die Kommission erinnert daran, daß die Rechtsmittelführer vor dem Gericht erster Instanz lediglich folgende drei Klagegründe geltend gemacht hätten:

a) „Nichtigkeit wegen Annahme falscher Voraussetzungen" und fehlende Zuständigkeit;

b) Verstoß gegen Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 1973/92, der darin liege, daß nach dieser Vorschrift die finanzierten Vorhaben „einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Umweltpolitik der Gemeinschaft" leisten müßten, was für das in Rede stehende Vorhaben nicht zutreffe;

c) Verstoß gegen Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1973/92 und Ermessensmißbrauch.

30. Da keiner dieser Klagegründe mit dem jetzigen Vorbringen in dem Rechtsmittel übereinstimme, müsse das Rechtsmittel für unzulässig erklärt werden. Diese Ansicht werde durch die ausdrückliche Feststellung im Beschluß des Gerichts erster Instanz bestätigt, wonach „keiner der Kläger für die Klage Gründe geltend macht, die auf den Verstoß gegen die angebliche Verpflichtung der Kommission, sie hinzuzuziehen, gestützt wären".

31. Ich glaube nicht, daß der Einrede der Unzulässigkeit stattzugeben ist: Meines Erachtens bringen die Verbände in dem Verfahren vor dem Gerichtshof nichts vor, was sich nicht als Erwiderung auf die Überlegungen des angegriffenen Beschlusses darstellte.

32. Es trifft zu, daß die Rechtsmittelführer ihre ursprüngliche Nichtigkeitsklage nicht auf eine Verletzung des angeblichen Rechts gestützt haben, im Verfahren der Beschlußfassung über die umweltpolitischen Maßnahmen angehört zu werden.

33. Es trifft aber auch zu, daß die Verbände der von der Kommission vorgebrachten Einrede der Unzulässigkeit, die auf ihr fehlendes Klagerecht gestützt war, entgegengehalten haben, die Kommission sei „verpflichtet gewesen, sie vor Erlaß der Entscheidung anzuhören, was nach Auffassung der Kläger genügt, um sie zu individualisieren".

34. Auch um diese Frage ging es in den vor dem Gericht erster Instanz vorgetragenen Ausführungen, über die der streitige Beschluß in der Weise entschieden hat, daß er die Nichtigkeitsklage für unzulässig erklärte.

35. Dieser Beschluß stellt nämlich u. a. fest, daß die fehlende Klagebefugnis der Kläger, die davon herrühre, daß diese nicht die Voraussetzung des individuellen Betroffenseins erfüllten, in Einklang damit stehe, daß die Kommission nicht verpflichtet gewesen sei, sie im Laufe des Verfahrens anzuhören, das zum Erlaß der umstrittenen Rechtsakte geführt habe.

36. Unter diesen Umständen halte ich es nicht für „unzulässig", daß die Rechtsmittelführer den Beschluß angreifen, indem sie dessen rechtliche Begründung beanstanden. Dieser unter den geschilderten Bedingungen geführte Angriff ist als kongruente Entsprechung der Verhandlung vor dem Gericht erster Instanz anzusehen, wie sie sich in dessen Beschluß widerspiegelt.

37. Mit anderen Worten, die Verbände, weit davon entfernt, vor dem Gerichtshof lediglich die Klagegründe zu wiederholen, die sie seinerzeit in erster Instanz gegen die Handlungen der Kommission vorgebracht hatten, haben — vom prozessualen Standpunkt aus — folgerichtig gehandelt, indem sie das Rechtsmittel, das sie gegen den die Unzulässigkeit feststellenden Beschluß eingelegt haben, auf Argumente stützten, die sich auf dessen Inhalt und die ihm vorausgegangene Verhandlung beziehen.

38. Auf einem anderen Blatt steht, ob diese Argumente eine hinreichende rechtliche Grundlage haben, um die Aufhebung dieses Beschlusses zu bewirken. Hierüber zu entscheiden, kommt eben dem Urteil zu, das den Rechtsstreit schließlich beendet.

Zur Begründetheit des Rechtsmittels

39. Hat das Gericht erster Instanz rechtswidrig gehandelt, indem es den Klägern die Befugnis absprach, die den Gegenstand ihrer

Klage bildenden Rechtsakte anzufechten? Dies ist die einfache und bündige Frage, über die der Gerichtshof zu befinden hat.

40. Zunächst möchte ich deutlich machen, daß ich der auch von anderen Generalanwälten [5] vertretenen Auffassung den Vorzug einräume, die dafür eintreten, den Zugang zur Gemeinschaftsrechtsprechung (konkret gesprochen, zur Nichtigkeitsklage) in großzügigerer Weise zu erleichtern. Die gegenwärtigen Beschränkungen können mitunter dazu führen, daß Personen oder Unternehmen, deren Interessen durch das Vorgehen der Gemeinschaftsorgane beeinträchtigt werden, tatsächlich wehrlos bleiben [6]. Diese Wehrlosigkeit wird nicht dadurch gemildert, daß neben einer betroffenen Einzelperson oder einem betroffenen Einzelunternehmen viele andere existieren, die sich in der gleichen Lage befinden und die sämtlich von dem Handeln der Gemeinschaft, gegen das sie vorzugehen versuchen, betroffen sind.

41. Insbesondere meine ich, daß das Klagerecht in Fällen des Umweltschutzes, in denen derart viele, mitunter entgegengesetzte, vitale Interessen der Gesellschaft auf dem Spiel stehen, in breiterem Umfang anerkannt werden sollte, so daß sowohl Verbände wie die Rechtsmittelführer als auch andere Vereinigungen, die weitergespannte Interessen vertreten, freien Zugang zum Rechtsschutz hätten [7].

42. Ich räume jedoch ein, daß meine persönliche Vorliebe derzeit keinen Widerhall in der Auslegung von Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages durch die ständige Rechtsprechung findet, die der Nichtigkeitsklage gegen Gemeinschaftsakte enge Grenzen gesetzt hat.

43. Wie ich im folgenden näher ausführen werde, richtet sich der Beschluß des Gerichts erster Instanz in Anbetracht der Umstände, unter denen der Rechtsstreit anhängig gemacht wurde, nach der üblichen Auslegung von Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages, weswegen das Rechtsmittel zurückgewiesen werden muß.

5 — In seinem Aufsatz „Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression ‚la concernent ... individuellement'", *Festschrift für Ulrich Everling*, 1995, S. 852, führt der Richter José Carlos de Carvalho Moitinho de Almeida aus: „la Cour n'a jamais suivi les suggestions de ses avocats généraux visant à une interprétation plus large de l'exigence d'un interêt individuel".

6 — In Nr. 20 des *Berichts des Gerichtshofes über bestimmte Aspekte der Anwendung des Vertrages über die Europäische Union* (Luxemburg, Mai 1995) hat der Gerichtshof selbst ausgeführt: „Es läßt sich allerdings fragen, ob die in Artikel 173 EG-Vertrag und den entsprechenden Bestimmungen der anderen Verträge vorgesehene Nichtigkeitsklage, die für den einzelnen nur im Hinblick auf Rechtsakte eröffnet ist, die ihn unmittelbar und individuell betreffen, ausreicht, um ihm einen effektiven Rechtsschutz gegen Verletzungen seiner Grundrechte zu gewähren, die sich aus der Gesetzgebungstätigkeit der Organe ergeben können."

7 — Obwohl die einzelnen Mitgliedstaaten die Klagebefugnis von jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen abhängig machen, geht die Entwicklung von Gesetzgebung und Rechtsprechung dahin, den Zugang von Privatpersonen und Umweltschutzverbänden zu den Gerichten großzügig zu erleichtern. Dies läßt sich, konkret gesprochen, bei Nichtigkeitsklagen gegen auf diesem Gebiet erlassene Verwaltungsakte beobachten. Einige Rechtsordnungen (spanisches und portugiesisches Recht) lassen sogar eine Popularklage auf Beachtung der umweltrechtlichen Vorschriften zu. In gleichem Sinne spricht sich das bereits erwähnte Fünfte Programm aus, in dessen Kapitel 9 es heißt: „Einzelpersonen und öffentliche Interessengruppen müssen im praktischen Sinne Zugang zu den Gerichten haben, um sicherstellen zu können, daß ihre rechtmäßigen Interessen gewahrt, die vorgeschriebenen Umweltmaßnahmen effektiv durchgeführt und illegale Praktiken unterbunden werden."

44. In der Tat ist die vom Gericht festgestellte Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage die Folge der Tatsache, daß keine der klagenden Privatpersonen und Vereinigungen — die selbstverständlich nicht Adressaten der Entscheidung waren [8] — von dieser im Sinne der Auslegung, die die Rechtsprechung diesem Begriff gegeben hat, „individuell betroffen" ist.

45. Nach Artikel 173 Absatz 4 EG-Vertrag „kann [jede natürliche oder juristische Person] ... gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen" [9].

46. Die seit dem Urteil vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62 [10] ergangene Rechtsprechung zur Auslegung der genannten Vorschrift läßt sich mit einem Zitat aus dem Urteil vom 15. Februar 1996 in der Rechtssache C-209/94 P [11] zusammenfassen, mit dem der Gerichtshof ein Rechtsmittel zurückgewiesen hat, das gegen einen dem vorliegenden Beschluß ähnlichen, ebenfalls vom Gericht erster Instanz erlassenen und eine Klage als unzulässig abweisenden Beschluß eingelegt worden war.

47. Die Randnummern 24 und 25 des Urteils in der Rechtssache Buralux bezeichnen den gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen natürliche oder juristische Personen einen Anspruch darauf haben, daß der Gerichtshof über eine Nichtigkeitsklage entscheidet. Das Urteil legt den Begriff „individuell betroffen" wie folgt aus:

„Nach ständiger Rechtsprechung folgt aus dem Umstand, daß die Personen, für die eine Maßnahme wie die streitige Bestimmung gilt, nach Zahl oder sogar Identität mehr oder weniger genau bestimmbar sind, nicht, daß diese Personen als von der Maßnahme individuell betroffen anzusehen sind, sofern nur feststeht, daß die Maßnahme aufgrund eines durch sie bestimmten objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist (vgl. z. B. Urteil vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-264/91, Abertal u. a./Rat, Slg. 1993, I-3265, Randnr. 16, und Beschluß vom 24. Mai 1993 in der Rechtssache C-131/92, Arnaud u. a./Rat, Slg. 1993, I-2573, Randnr. 13).

Diese Personen können nur dann als individuell betroffen angesehen werden, wenn sie in ihrer Rechtsstellung aufgrund von tatsächlichen Umständen betroffen sind, die sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herausheben und sie in ähnlicher Weise individualisieren wie einen Adressaten (vgl. insbesondee Urteil vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 26/86, Deutz und Geldermann/Rat, Slg. 1987, 941, Randnr. 9)."

8 — Die Entscheidung ist gemäß ihrem Artikel 4 gerichtet an das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Griechische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, die Portugiesische Republik und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.

9 — In der — gegenwärtig geltenden — Fassung von Artikel G Nr. 53 des Vertrages über die Europäische Union.

10 — Plaumann/Kommission (Slg. 1963, 213).

11 — Buralux SA u. a./Rat (Slg. 1996, I-615).

48. Unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung sind zwei Reihen von Faktoren zu untersuchen, die den Rechtsmittelführern möglicherweise die Eigenschaft von durch die Entscheidung individuell Betroffenen verleihen könnten, sei es wegen der materiellen Auswirkungen der Entscheidung (Kriterium der materiellen Identifizierung oder des materiellen Betroffenseins), sei es, weil die Rechtsmittelführer an deren Vorbereitung beteiligt gewesen wären (Kriterium der prozessualen Identifizierung oder des prozessualen Betroffenseins).

49. Die erstgenannten Faktoren wären dadurch gekennzeichnet, daß sie sich in besonderer Weise auf die Lage der landwirtschaftlichen Betriebe oder der Fischereitätigkeit von Personen auswirken würden, die an der fraglichen Zone interessiert sind. Solche Faktoren, die man als „materiell" oder „substantiell" bezeichnen könnte, würden gegebenenfalls durch diejenigen Teile der Entscheidung begründet, die den begünstigten Staat für deren umweltpolitische Vorhaben bestimmte Auflagen machten, die sich negativ auf die landwirtschaftliche oder die Fischereitätigkeit in der betroffenen Zone auswirkten (z. B. Anbauverbote, Beschränkung des Fischfangs usw.).

50. Im Hinblick auf derartige Faktoren müßte in der Tat in Erörterungen darüber eingetreten werden, in welchem Maße jeder der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer individuell gekennzeichnet wäre und wie intensiv sich die Entscheidung in dieser Weise auswirkte.

51. Die Rechtsmittelführer verzichten jedoch auf diese Betrachtungsweise, vielleicht weil sie sie angesichts der oben angeführten Rechtsprechung für praktisch nutzlos halten: Die Entscheidung enthält keine spezifischen Bestandteile, die die Rechtsstellung der Rechtsmittelführer in besonderer Weise oder ausschließlich berühren würde. Die Beziehung der Rechtsmittelführer zu der Entscheidung besteht in ihrer objektiven Eigenschaft als Personen oder Verbände, die in der betroffenen geographischen Zone wirtschaftliche Interessen wahrnehmen; diese Situation ist ihnen und zahlreichen anderen Personen oder Interessenverbänden gemeinsam.

52. Wenn vorliegend somit keine besondere tatsächliche Lage gegeben ist, die die Rechtsmittelführer „gegenüber allen übrigen Personen [kennzeichnet] und sie in ähnlicher Weise individualisiert wie einen Adressaten", so erübrigt sich eine Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Entscheidung unter dem Aspekt des Klagerechts.

53. Die zweite Reihe von Faktoren, die den Rechtsmittelführern theoretisch die Eigenschaft von durch die Entscheidung individuell Betroffenen verleihen könnte, bezieht sich auf die formalen Aspekte des die Entscheidung vorbereitenden Verfahrens. Eben auf sie ist das Rechtsmittel gestützt.

54. Die zentrale Rechtsbehauptung der Klage geht dahin, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes genüge es, daß ein Verband als an der Ausarbeitung einer

gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift über eine bestimmte Politik Beteiligter in Erscheinung getreten sei, um ihn prozeßrechtlich zur Anfechtung einer Gemeinschaftsentscheidung zu legitimieren, die zwar nicht ausdrücklich an ihn gerichtet sei, jedoch diese Politik betreffe. Da die klagenden Verbände bei der Ausarbeitung der Schutzmaßnahmen hätten herangezogen werden müssen, seien sie als von der mit der Entscheidung durchgeführten „Politik" betroffen und aus diesem Grunde zur Anfechtung der Entscheidung befugt anzusehen.

55. Auch wenn man annimmt, daß der Ausgangspunkt des Syllogismus zutrifft, was nur bei Berücksichtigung bestimmter Nuancen möglich wäre, über die die Rechtsmittelführer hinweggehen [12], so ist doch die Schlußfolgerung aus zwei Gründen unzutreffend:

a) in tatsächlicher Hinsicht, weil die Rechtsmittelführer in keiner Weise an der Ausarbeitung der Entscheidung beteiligt waren, was sie in ihrer Klageschrift nicht einmal als Formfehler der Entscheidung gerügt haben [13];

b) in rechtlicher Hinsicht, weil die Kommission nicht verpflichtet war, sie im Laufe dieses vorbereitenden Verfahrens anzuhören.

56. Die erste dieser Behauptungen ist tatsächlicher Natur und kann daher (erst recht im Rechtsmittelverfahren) nicht erörtert, sondern lediglich festgehalten werden. Das Gericht erster Instanz sieht sie als bewiesen an, was für die Zwecke der Klage genügt.

57. Die zweite Behauptung bedarf dagegen einer Begründung.

58. Das Gericht erster Instanz hat auf das Vorbringen der Rechtsmittelführer zu diesem Punkt, wie bereits erwähnt, festgestellt, daß keine der von den Rechts-

12 — Die Rechtsprechung, auf die die Rechtsmittelführer Bezug nehmen, ist vom Gerichtshof in Urteilen entwickelt worden, die Fragen des Wettbewerbs, der staatlichen Beihilfen, des Dumpings und der Subvention betreffen. In diesen Rechtsstreitigkeiten hat der Gerichtshof die Teilnahme Dritter an dem Verwaltungsverfahren, das der — nicht an sie adressierten — Entscheidung vorangegangen war, berücksichtigt und festgestellt, daß sie unter bestimmten besonderen Bedingungen eine Vermutung zugunsten der Zulässigkeit der von den Genannten gegen die Entscheidung erhobenen Nichtigkeitsklagen begründe. Eine dieser Bedingungen ist das Vorhandensein einer ausdrücklichen Bestimmung (im allgemeinen in der Grundverordnung), die die Gemeinschaftsorgane verpflichtet, die beteiligten Vertreter vor dem Erlaß des Rechtsakts anzuhören. Ist die Klagebefugnis hiernach einmal anerkannt, so kann mit der Klage gefordert werden, daß das Gemeinschaftsgericht nicht nur feststellt, ob die prozessualen Rechte der Kläger gewahrt wurden, sondern auch, ob die erlassene Entscheidung mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler oder mit Ermessensmißbrauch behaftet ist (siehe die Urteile vom 25. Oktober 1977 in der Rechtssache 26/76, Metro/Kommission, Slg. 1977, 1875, vom 4. Oktober 1983 in der Rechtssache 191/82, Fediol/Kommission, Slg. 1983, 2913, und vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 169/84, Cofaz/Kommission, Slg. 1986, 391).

13 — Siehe die Nrn. 14 und 30 dieser Schlußanträge.

mittelführern zitierten Vorschriften [14] die Kommission verpflichtet, vor der Gewährung einer wirtschaftlichen Hilfe gemäß der Verordnung Nr. 1973/92 die persönliche Lage der Rechtsmittelführer zu berücksichtigen oder diese anzuhören.

59. Die Rechtsmittelführer scheinen dies zumindest teilweise zuzugeben, denn sie führen in Abschnitt 12 ihrer Rechtsmittelschrift zum Thema „nichtobligatorischer Charakter der Anhörung der vom Vorhaben LIFE wirtschaftlich und sozial Betroffenen" folgendes aus: „... obwohl feststeht, daß gegenwärtig keine spezifische Bestimmung existiert, die eine solche Verpflichtung ausdrücklich vorsehen würde ..."

60. Um der Nichtexistenz einer „spezifischen Bestimmung" zu begegnen, greifen die Rechtsmittelführer auf allgemeine Grundsätze zurück, die sie vor allem dem bereits zitierten Fünften Umweltmaßnahmenprogramm der Gemeinschaft entnehmen. Es handelt sich um den Grundsatz der aktiven Teilnahme der Gesprächspartner auf dem Gebiet des Umweltschutzes oder den Grundsatz der Heranziehung und Mitverantwortung der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer einschließlich der Landwirte.

61. Ich meine jedoch, daß diese Grundsätze keinen Niederschlag in einer rechtlich bindenden Bestimmung gefunden haben und jedenfalls nicht dazu führen, daß die Kommission zuvor sämtliche am Umweltsektor interessierten Wirtschaftsteilnehmer anhören müßte, wenn die Tätigkeit der Gemeinschaft lediglich die Gewährung einer finanziellen Hilfe für die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Aktionen zum Gegenstand hat.

62. Was die erste dieser Behauptungen betrifft, so braucht man nur das Fünfte Programm zu lesen, um feststellen zu können, daß es sich nicht um eine bindende Rechtsnorm handelt. Mit dieser Verlautbarung fordern der Rat und die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten

— „die Kommission auf, geeignete Vorschläge zur Durchführung des Programms in denjenigen Bereichen vorzulegen, in denen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene gefordert sind",

— erklären sie ausdrücklich in bezug auf die langfristigen Entwicklungsziele und bis zum Jahr 2000 zu erreichenden Ergebnisse, daß „[d]iese Zielsetzungen und

14 — Die Kläger haben geltend gemacht, ihr Anspruch auf Beteiligung an dem Verfahren ergebe sich aus Artikel A zweiter Gedankenstrich des Vertrages über die Europäische Union, den Artikeln 1 und 2 der Verordnung Nr. 1973/92, der Entstehungsgeschichte dieser Verordnung, den Tabellen unter den Nrn. 10 und 18 des Fünften umweltpolitischen Tätigkeitsprogramms, der dritten Begründungserwägung der Richtlinie 92/43, der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 1987 zur Schaffung und Erhaltung von Naturschutzgebieten von gemeinschaftlichem Interesse (ABl. C 246, S. 121) sowie Artikel 7 des Verordnungsvorschlags COM(91)28 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Umwelt (LIFE) (ABl. 1991, C 267, S. 211).

Zielvorgaben ... keine rechtlichen Verpflichtungen ... dar[stellen] ... Genausowenig erfordern alle Aktionen rechtliche Maßnahmen auf gemeinschaftlicher oder nationaler Ebene" [15].

63. Was die zweite Behauptung betrifft (Nichtbestehen einer Anhörungspflicht), so räumt das Fünfte Programm ein, daß die Gemeinschaftsorgane nicht der Verpflichtung unterliegen, im Laufe des Verfahrens, das dem Beschluß, den Mitgliedstaaten finanzielle Hilfen zu gewähren, vorausgeht, ganz allgemein die einzelnen oder Verbände wie die Rechtsmittelführer anzuhören.

64. Was konkret die im Rahmen der Verordnung Nr. 1973/92 als Anreizmittel für eine wirksame Durchführung der Umweltpolitik praktizierten Mechanismen der finanziellen Hilfe angeht, so sieht die Tabelle 17 des Fünften Programms lediglich die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten als Gesprächspartner an. Im Unterschied zu dem, was für andere Bereiche gilt, ist also in diesem Verfahrensstadium eine Mitwirkung der eventuell durch die nationalen Maßnahmen, für die die Hilfe gewährt wird, betroffenen Wirtschaftsteilnehmer ausgeschlossen.

65. Meines Erachtens entspricht es der Natur der finanziellen Hilfen der Gemeinschaft, daß die vorherigen Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen stattfinden, wenn jene wie im vorliegenden Fall die Autoren der günstig beschiedenen Vorschläge sind [16].

66. In den genannten Fällen liegt das „natürliche" Tätigkeitsfeld der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer im innerstaatlichen Bereich, wo sie ihre Interessen geltend machen können, um den Inhalt der nationalen Vorschläge oder der hieraus resultierenden Maßnahmen in dem einen oder dem anderen Sinne zu beeinflussen.

67. Die Rechtsmittelführer räumen selbst ein, daß „die Rolle der Interessenverbände als aktiv Beteiligte im Zuge der Verwirklichung des Naturschutzparks Po-Delta bisher durch die Praxis der öffentlichen Verwaltung im Wege von Anhörung, Kontaktaufnahmen und Aufforderungen zur Stellungnahme bezüglich der den Park betreffenden Vorhaben anerkannt worden ist" [17].

15 — Abschnitt 12 der Zusammenfassung.

16 — Nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 1973/92 übermitteln die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die Vorschläge für zu finanzierende Maßnahmen. Die Kommission kann jedoch von sich aus natürliche oder juristische Personen innerhalb der Gemeinschaft mittels im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlichter Aufforderungen zur Interessenbekundung aufrufen, Zuschußanträge für Maßnahmen einzureichen, die für die Gemeinschaft von besonderer Bedeutung sind. Im letztgenannten Fall übermittelt die Kommission den Mitgliedstaaten die eingegangenen Vorschläge.

17 — Zum Beweis für dieses Vorbringen legen sie bestimmte Schriftstücke der italienischen Provinz- und staatlichen Verwaltungen vor, in denen zum einen die sektoriellen Verbände aufgefordert werden, sich zu den für den Park vorgesehenen Schutzmaßnahmen zu äußern, und die zum anderen die Schaffung eines besonderen Gremiums für die Verwaltung des Parks vorsehen, in dem die genannten Verbände vertreten sein sollen.

68. Eben diese innerstaatliche Ebene ist der Ort, an dem die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer (und gegebenenfalls die Umweltschutzverbände) sich gegen Rechtswidrigkeiten zur Wehr setzen können und müssen, mit denen die durch die Gemeinschaftshilfe geförderten staatlichen Maßnahmen etwa behaftet wären [18].

mit dem Ziel der Mitwirkung von Einzelpersonen und sonstigen Wirtschaftsteilnehmern zu eröffnen, die möglicherweise von den mit diesen Hilfen geförderten staatlichen Maßnahmen betroffen waren. Damit ist das rechtliche Argument entkräftet, auf das sich das Rechtsmittel stützt.

69. Die Kommission war daher nicht rechtlich verpflichtet, vor der Gewährung der in der Verordnung Nr. 1973/92 vorgesehenen finanziellen Hilfen ein Verwaltungsverfahren

70. Gemäß Artikel 122 der Verfahrensordnung ist der Rechtsmittelführer zur Tragung der Kosten zu verurteilen, wenn der Gerichtshof das Rechtsmittel zurückweist.

Ergebnis

71. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1) das Rechtsmittel zurückzuweisen;

2) die Rechtsmittelführer zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

18 — Tatsächlich haben zwei der klagenden Verbände (die Associazione agricoltori della provincia di Rovigo und die Associazione polesana coltivatori diretti) in den Schriftstükken, die der Klage vor dem Gericht erster Instanz beigefügt waren, vorgetragen, sie hätten vor dem Tribunale amministrativo der Region Veneto das zwischen dem Umweltministerium und den Regionen Veneto und Emilia-Romagna geschlossene Abkommen über den interregionalen Naturschutzpark Po-Delta sowie die auf dieses Abkommen folgenden, mit ihm zusammenhängenden Rechtsakte angefochten.