FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 12. september 1996 *

1. Under denne sag har appellanterne [1] (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine m.fl. og C. Brena) appelleret den af Retten i Første Instans den 21. februar 1995 afsagte kendelse i sag T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 455), hvorved sagen blev afvist.

2. Påstanden for Retten i Første Instans var annullation af Kommissionens beslutning af 15. oktober 1993 om ydelse af støtte til beskyttelse af levesteder og naturen [2] (herefter »beslutningen«), for så vidt der herved ydedes finansiel støtte til regionen Veneto til gennemførelse af aktioner i Po-delta-området. Ligeledes var der nedlagt påstand om annullation af den på beslutningen følgende kontrakt mellem Kommissionen og det italienske Miljøministerium af 31. december 1993.

3. Ved den kendelse, som nu påstås ophævet, afviste Retten i Første Instans sagen under henvisning til, at sagsøgerne manglede søgsmålskompetence.

4. I korthed fandt Retten i Første Instans, at ingen af de sagsøgende fysiske personer og ingen af de sagsøgende sammenslutninger var adressater for den anfægtede beslutning eller individuelt berørt af denne, hvorfor de manglede den fornødne kompetence til at kræve beslutningen annulleret i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 4.

* Originalsprog: spansk.

1 — Sagen for Retten i Første Instans var tillige anlagt af endnu andre fysiske personer nemlig af M. Girello, som ikke har appelleret, og af G. Daniele, som ifølge den appellerede kendelse har optrådt som sagsøger. Under sagen for Retten tilkendegav han imidlertid, at han alene optrådte i egenskab af formand for Consorzio cooperative pescatori del Polesine, og ikke i eget navn.

2 — Det samlede beløb for støtten androg 20 645 000 ECU, der var fordelt mellem over 20 projekter indgivet af de forskellige medlemsstater. Kommissionens andel androg 50% af de samlede anslåede omkostninger ved hvert projekt, men procentdelen forhøjedes til 75% i visse undtagelsestilfælde.

Sagens faktiske omstændigheder ifølge Retten i Første Instans

5. Det fremgår af den appellerede kendelse, at de anfægtede fællesskabsretsakter er blevet vedtaget i følgende etaper:

»Ved forordning (EØF) nr. 1973/92 af 21. maj 1992 (EFT L 206, s. 1, herefter 'forordning nr. 1973/92') har Rådet oprettet et finansielt instrument for miljøet, benævnt 'LIFE', som har til formål at bidrage til udviklingen og gennemførelsen af Fællesskabets miljøpolitik og miljølovgivning, i det væsentlige ved finansiering af aktioner, som prioriteres i Fællesskabet. Der kan ydes finansiel støtte til de aktionsområder, der er defineret i bilaget til forordningen, hvis de er af betydning for Fællesskabet, i væsentlig grad bidrager til gennemførelsen af Fællesskabets politik på miljøområdet og overholder betingelserne for gennemførelse af forureneren betaler-princippet.

Med hensyn til beskyttelse af levesteder og af naturen bestemmes det i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1973/92, at støtten skal bidrage til medfinansiering af de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de prioriterede naturtyper og de prioriterede arter inden for de pågældende lokaliteter, der er nævnt i henholdsvis bilag I og bilag II til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter 'direktiv 92/43').

I slutningen af 1992 tilsendte Den Italienske Republik Kommissionen to forslag til aktioner i Po-delta-området, for hvilke den ansøgte om finansiering i henhold til artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1973/92. Det område, som var berørt af disse forslag til aktioner, strækker sig over to regioner: regionen Emilia-Romagna og regionen Veneto. Den første havde ved regional lov nr. 87 af 2. juli 1988 på sit område oprettet en regional park i Po-deltaet. Den anden har ikke truffet nogen særlig beskyttelsesforanstaltning. Imidlertid bestemmer lov nr. 394 af 6. december 1991, rammelov for beskyttede områder, i artikel 35, stk. 4, at de berørte regioner efter aftale med miljøministeren inden for to år efter dens ikrafttræden skal oprette en interregional naturpark i Po-deltaet. I samme bestemmelse præciseres det, at centralregeringen i mangel af sådanne foranstaltninger skal oprette en nationalpark i det pågældende område.

Da der her var tale om aktioner vedrørende prioriterede naturtyper, forelagde Kommissionen i henhold til artikel 3, 8 og 21 i direktiv 92/43 først det i det nævnte direktivs artikel 20 nævnte udvalg et forslag til medfinansiering af et enkelt projekt, som var et resultat af en forening af de to forslag, og

som havde titlen 'Bevaringsprogram for det geografiske område Po-deltaet' (herefter 'Po-delta-programmet'). Dette udkast vedrørte et beløb på 1,5 mio. ECU i første etape. Udvalget godkendte enstemmigt udkastet den 30. april 1993.

Kommissionen forelagde dernæst det ved artikel 13 i forordning nr. 1973/92 nedsatte udvalg et udkast til fordeling af de beløb, der var til rådighed på budgettet til aktioner til gennemførelse af denne forordning, heriblandt Po-delta-programmet. Udvalget godkendte enstemmigt dette udkast den 16. juli 1993.

Den 15. oktober 1993 vedtog Kommissionen officielt den rammebeslutning, hvis bilag indeholder de forskellige aktioner, som er godkendt af Kommissionen — heriblandt Po-delta-programmet — og fordelingen af bevillinger mellem disse. Denne beslutning omfatter det udkast, som blev godkendt af de to nævnte udvalg.

I mellemtiden havde Kommissionen forhandlet om den nærmere gennemførelse af Po-delta-programmet med de parter, som var inddraget i virkeliggørelsen af det projekt, der skulle finansieres. Den 3. og 4. juni 1993 blev der holdt et møde i Ferrara; deri deltog foruden Kommissionen det italienske Miljøministerium, det italienske Ministerium for Samordning af Landbrugs-, Ernærings- og Skovbrugspolitik, regionen Veneto, regionen Emilia-Romagna, de berørte provinser og Lega italiana protezione uccelli (herefter 'LIPU').

Den 31. december 1993 blev den i artikel 9, stk. 5, litra b), i forordning nr. 1973/92 omhandlede kontrakt underskrevet. De to vigtigste kontrahenter er Kommissionen og det italienske Miljøministerium, der fungerer som den ansvarlige myndighed. Til denne er knyttet det italienske Ministerium for Samordning af Landbrugs-, Ernærings- og Skovbrugspolitik, regionen Veneto og LIPU.«

Begrundelsen for den af Retten i Første Instans afsagte kendelse

6. Efter at have fastslået, at »ingen af de sagsøgende fysiske personer og ingen af de tre sagsøgende sammenslutninger er adressater for den anfægtede beslutning« undersøgte Retten i Første Instans »om beslutningen vedrører dem umiddelbart og individuelt«.

7. Efter Rettens opfattelse fremstår beslutningen, idet den yder økonomisk støtte til det italienske Po-delta-program, som en foranstaltning af generel rækkevidde som gælder for objektivt bestemte situationer og

har retsvirkninger for persongrupper, som er udpeget generelt og abstrakt.

8. Heraf fulgte efter Rettens opfattelse, at beslutningen alene berørte de sagsøgende fysiske personer i deres objektive egenskab af landmænd, som driver virksomhed i Po-delta-området, på samme måde som enhver anden landmand, der aktuelt eller potentielt befinder sig i en tilsvarende situation.

9. For så vidt angik de sagsøgende sammenslutninger, såfremt det måtte antages, at de repræsenterede samtlige landmænd i den pågældende region, var disse efter Rettens opfattelse ikke »individuelt« berørt af den anfægtede beslutning.

10. I afvisningskendelsen henvises der vedrørende dette spørgsmål til Domstolens praksis, hvorefter princippet om, at en organisation i sin egenskab af repræsentant for en gruppe erhvervsdrivende skulle være individuelt berørt af en retsakt, som påvirker denne gruppes generelle interesse, ikke kan accepteres [3].

3 — Domstolens kendelse af 11.7.1979, sag 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays mod Kommission, Sml. s. 2429, og Domstolens dom af 10.7.1986, sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469, præmis 16.

11. I den foreliggende sag har Retten ikke fundet de sagsøgende organisationer berørt af den anfægtede beslutning, der vedrører de almindelige interesser hos den gruppe af erhvervsdrivende, de repræsenterer, på anden måde end i deres egenskab af repræsentanter for denne gruppe. Betingelserne ifølge traktatens artikel 173 var således ikke opfyldt, og annullationssøgsmålet måtte derfor afvises.

12. I kendelsen tilføjes det dog, at »såvel de sagsøgende fysiske personer som de sagsøgende sammenslutninger [hævder], at de er individuelt berørt af den anfægtede beslutning, fordi Kommissionen havde pligt til at høre dem, før den udstedte den, hvilket er tilstrækkeligt til at individualisere dem«.

13. Retten i Første Instans bemærker herom, at ingen af de af sagsøgerne anførte bestemmelser skaber nogen forpligtelse for Kommissionen til, før den yder økonomisk støtte i henhold til forordning nr. 1973/92, at tage hensyn til den særlige situation for hver enkelt landmand, som driver virksomhed i de områder, der berøres af de aktionsprogrammer, som finansieres, eller til situationen for hver af de sammenslutninger, som repræsenterer disse, eller til at høre dem.

14. Efter Rettens opfattelse [bestyrkes] »den manglende forpligtelse for Kommissionen til at tage hensyn til de forskellige sagsøgeres særlige situation og til at høre dem, før den udstedte den anfægtede beslutning, af den

omstændighed, at ingen af sagsøgerne til støtte for deres påstande har påberåbt sig anbringender vedrørende tilsidesættelse af den forpligtelse, som Kommissionen skulle have haft til at høre dem, mens Kommissionen, uden at blive modsagt af nogen af sagsøgerne, har bekræftet, at disse på ingen måde er blevet hørt, før den anfægtede beslutning blev truffet«.

15. Det følger af det foregående, hedder det videre i kendelsen, »at ingen af de sagsøgende fysiske personer og ingen af de sagsøgende sammenslutninger er individuelt berørt af Kommissionens beslutning af 15. oktober 1993 om at yde økonomisk støtte til bevaringsprogrammet for det geografiske område Po-deltaet. Et annullationssøgsmål anlagt af enhver af disse sagsøgere må derfor afvises [...]«.

16. Endelig fandt Retten i Første Instans, at dette ræsonnement så meget desto mere gjaldt for den kontrakt, som er indgået mellem Kommissionen og Den Italienske Republik, og som fastsætter de nærmere betingelser for udbetalingen af den økonomiske støtte fra Fællesskabet samt de betingelser, som modtageren skal overholde.

17. Appellanterne var ifølge Retten i Første Instans ikke parter i denne kontrakt og var ej heller mere individuelt berørt af denne end af beslutningen af 15. oktober 1993, som kontrakten i øvrigt blot gennemfører.

18. Dette syntes appellanterne at erkende, idet de havde anført, at »da den anfægtede kontrakt blot er en gennemførelsesakt til den anfægtede beslutning, som er begrænset til at regulere de nærmere bestemmelser for udviklingen af fællesskabsfinansieringen LIFE, følger den anfægtede kontrakts ulovlighed af beslutningens ulovlighed, hvorfor kontrakten savner enhver logisk begrundelse og enhver retlig hjemmel«.

Parternes anbringender og argumenter mod den appellerede kendelse

19. Appellen bygger alene på følgende anbringende: »tilsidesættelse af gældende ret, tilsidesættelse af traktatens artikel 173, stk. 2, fejlagtig antagelse af manglende søgsmålskompetence«.

20. Appellanterne gør gældende, at Retten i Første Instans har foretaget en »urigtig og overfladisk bedømmelse af appellanternes retsstilling« der har ført til den fejlagtige afvisning på grund af manglende søgsmålskompetence. De bygger dette anbringende på de nedenfor kort gengivne argumenter.

21. Forordning nr. 1973/92 er ene og alene et finansielt instrument for Fællesskabets politik og lovgivning på miljøområdet. Den har til formål at bidrage til udviklingen og gennemførelsen af politikken og Fællesskabets miljølovgivning ved finansiering af bestemte aktioner, som prioriteres i Fællesskabet.

22. Da den anfægtede beslutning er truffet efter vedtagelsen af det femte program for Fællesskabets politik og virke inden for miljø og den bæredygtige udvikling (herefter »det femte program«) [4], burde den have været vedtaget under hensyntagen til retningslinjerne i dette. Blandt disse er kriteriet om aktiv deltagelse fra de berørte parters side, således at de mest fremtrædende talsmænd for samfundet kan medvirke til iværksættelse af en fælles aktion.

23. For så vidt angår aktionerne til opretholdelse eller genskabelse af naturtyper kommer landmændene derfor til at spille en hovedrolle. Deres repræsentative sammenslutninger må derfor være »berørte parter« under udarbejdelsen af »miljøbevarende« foranstaltninger.

24. Men de foranstaltninger, der er omfattet af »bevaringsprogrammet for det geografiske område Po-deltaet (første etape)«, hvis finansiering er omhandlet i den ved Retten i Første Instans anfægtede beslutning, er blevet truffet efter høring af »alle de i første række berørte parter alene med undtagelse af landmændene« eller i det mindste med undtagelse af de mest repræsentative organisationer for disse.

25. De appellerende organisationer betragter derfor sig selv som »individuelt berørt«, fordi deres »egne funktionelle interesser« som »deltagere« i udviklingsprocessen for parken er blevet tilsidesat.

26. Ifølge appellanterne er den omstændighed, at en organisation har optrådt som forhandler om fællesskabsbestemmelser vedrørende en bestemt politik, efter Domstolens praksis tilstrækkelig til at tillægge den søgsmålskompetence med henblik på anfægtelse af en fællesskabsbeslutning, der vel ikke umiddelbart er rettet til denne sammenslutning, men som angår denne politik.

4 — Resolution vedtaget den 1.2.1993 af Rådet for De Europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet, om et program for Fællesskabets politik og virke inden for miljø og bæredygtig udvikling (EFT C 138, s. 1 og 5).

Formaliteten

27. Kommissionen gør gældende, at appellen bør afvises, for så vidt som »den i det væsentlige bygger på en ny påstand, der ikke er blevet påkendt under sagen i første instans«.

28. Ifølge denne fremsætter appellanterne ved anfægtelsen af den af Retten i Første Instans afsagte dom i realiteten en påstand, der er forskellig fra den, de havde nedlagt for Retten, fordi de nu — og ikke i første instans — påberåber sig et nyt anbringende til støtte for påstanden om annullation, der består i, at de ikke har deltaget i den procedure, som førte til Kommissionens beslutning af 15. oktober 1993.

29. Kommissionen har erindret om, at appellanterne for Retten i Første Instans som deres eneste tre anbringender til støtte for påstanden om annullation påberåbte sig:

a) »nullitet på grund af fejlagtig begrundelse« og inkompetence

b) tilsidesættelse af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1973/92, idet denne bestemmelse kræver, at de finansierede foranstaltninger »i væsentlig grad bidrager til gennemførelsen af Fællesskabets politik på miljøområdet«, hvilket ikke er tilfældet med det pågældende projekt

c) tilsidesættelse af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1973/92 og magtfordrejning.

30. Da ingen af disse anbringender stemmer overens med den, appellanterne nu påberåber sig, bør appellen forkastes. Denne konklusion støttes af, at det i den af Retten i Første Instans afsagte kendelse udtrykkeligt fremgår, at »ingen af sagsøgerne til støtte for deres påstande har påberåbt sig anbringender vedrørende tilsidesættelse af den forpligtelse, som Kommissionen skulle have haft til at høre dem«.

31. Jeg finder ikke, at formalitetsindsigelsen bør tages til følge. Efter min opfattelse fremfører de appellerende sammenslutninger intet i retsforhandlingerne for Domstolen, som ikke tjener til at imødegå de grunde, Retten har anført i den appellerede kendelse.

32. Det er givet, at appellanterne som grundlag for deres oprindelige annullationssøgsmål, ikke påberåbte sig tilsidesættelse af deres angivelige ret til at blive hørt under planlægningen af de miljøbevarende foranstaltninger.

33. Men det står ligeledes fast, at de sagsøgende sammenslutninger, da Kommissionen for Retten i Første Instans fremførte formalitetsindsigelsen mod annullationssøgsmålet på grund af de sagsøgende sammenslutningers manglende søgsmålskompetence, gjorde gældende at »Kommissionen havde pligt til at rådføre sig med dem, førend den vedtog beslutningen, hvilket efter deres opfattelse er tilstrækkelig til at individualisere dem«.

34. Herefter drejede retsforhandlingerne for Retten i Første Instans sig om dette punkt, der blev afgjort ved den afsagte afvisningskendelse.

35. I den appellerede kendelse hedder det nemlig bl. a., at appellanternes manglende søgsmålskompetence som følge af, at de ikke opfyldte den betingelse, at de skulle være individuelt berørt, følger af, at Kommissionen ikke havde nogen forpligtelse til at rådføre sig med dem under beslutningsprocessen vedrørende de anfægtede retsakter.

36. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at sammenslutningernes anbringende, hvormed de anfægter den appellerede kendelses begrundelse, kan afvises. Dette anbringende må, således som det allerede er kommet til udtryk, betragtes som stemmende overens med, hvad der blev anført under behandlingen af sagen for Retten i Første Instans og afspejler sig i dens kendelse.

37. Med andre ord er der på ingen måde tale om, at appellanterne for Domstolen blot gentager de anbringender til støtte for annullation, som de i første instans havde gjort gældende over for Kommissionens handlinger, idet de — fra et processuelt synspunkt — har handlet logisk ved at støtte deres appel af kendelsen om afvisning på argumenter, der vedrører dennes indhold og de forhandlinger, som gik forud for denne.

38. Noget andet er, om disse argumenter kan tjene som tilstrækkeligt retligt grundlag for ophævelse af kendelsen, og det er netop dette, Domstolen skal tage stilling til i sin dom som afslutning på forhandlingen.

Realiteten

39. Har Retten i Første Instans begået nogen retlig fejl ved at fastslå, at appellanterne ikke havde søgsmålskompetence til at anlægge sag

til prøvelse af de retsakter, der er omhandlet i deres påstand? Dette er det klare og enkle spørgsmål, Domstolen skal tage stilling til.

40. Jeg vil indledningsvis give udtryk for, at jeg foretrækker de opfattelser, som også er forsvaret af visse generaladvokater [5], der er gået ind for at lette adgangen til søgsmål ved Fællesskabets retsinstanser (i det konkrete tilfælde annullationssøgsmål) efter mere lempelige regler. De begrænsninger, der gælder i øjeblikket, kan ved visse lejligheder betyde, at personer eller virksomheder, hvis interesse skades ved handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner, formelig mister adgangen til kontradiktion [6]. Den manglende adgang til kontradiktion bliver ikke mere tålelig af, at mange andre personer eller virksomheder, som alle berøres af fællesskabsretsakter, som de søger at anfægte, er i samme situation.

41. Ganske særligt finder jeg, at søgsmålskompetencen på miljøområdet, hvor så mange — til tider modstridende — vitale samfundsinteresser står over for hinanden, burde udvides, således at alle sammenslutninger af samme type som appellanterne og andre, der forsvarer bredere interesser, burde have adgang til domstolsbeskyttelse [7].

42. Jeg erkender dog, at min personlige præference i dag ikke er i overensstemmelse med den fortolkning af EF-traktatens artikel 173, stk. 4, som Domstolen har anlagt i fast praksis, og hvorefter der er fastsat strenge begrænsninger for adgangen til at anlægge sager med påstand om annullation af Fællesskabets retsakter.

43. Som jeg skal redegøre for i det følgende, har Retten under de i sagen foreliggende omstændigheder fulgt den sædvanlige fortolkning af traktatens artikel 173, stk. 4, hvorfor appellen bør afvises.

5 — I sit indlæg »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, har dommer José Carlos de Carvalho Moitinho de Almeida anført: »Domstolen har aldrig fulgt sine generaladvokaters forslag om en bredere fortolkning af kravet om en individuel interesse«.

6 — I punkt 20 i »*Domstolens Rapport om visse Aspekter ved Anvendelsen af Traktaten om Den Europæiske Union*« (Luxembourg, maj 1995) bemærker Domstolen selv: »Det er imidlertid et spørgsmål, om reglerne om annullationssøgsmål, som er omhandlet i EF-traktatens artikel 173, og de tilsvarende bestemmelser i de andre traktater, og hvorefter borgerne kun kan anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af retsakter, der berører dem direkte og individuelt, er tilstrækkelige til at sikre borgerne en effektiv retslig beskyttelse mod sådanne krænkelser af deres grundrettigheder, som institutionernes lovgivende virksomhed vil kunne indebære.«

7 — Selv om betingelserne for søgsmålskompetencen i hver enkelt medlemsstat er forskellige, er der i lovgivningen og retspraksis en tendens til i vidt omfang at lette adgangen til domstolsbeskyttelse for private og sammenslutninger, der forsvarer miljøet. Dette ser man konkret i forbindelse med søgsmål til annullation af forvaltningsakter på dette område. I visse lande (Spanien og Portugal) anerkender man endog *actio popularis* med henblik på ved domstolene at kræve miljølovgivningen overholdt. I samme retning går det allerede nævnte femte program, i hvis kapitel 9 det hedder: »enkeltpersoner og offentlige interessegrupper bør have reel adgang til domstolene for at sikre, at deres legitime interesser beskyttes, og at de foreskrevne miljøforanstaltninger gennemføres effektivt, samt at illegal praksis stoppes.«

44. Den afvisning af annullationssøgsmålet, som er sket ved Retten i Første Instans, er nemlig en følge af, at ingen af de sagsøgende fysiske personer eller sammenslutninger — der naturligvis ikke var adressater [8] for beslutningen — har været »individuelt berørt« af denne, således som dette udtryk i øjeblikket fortolkes i retspraksis.

45. I EF-traktatens artikel 173, stk. 4, hedder det, at »enhver fysisk eller juridisk person kan [...] indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt« [9].

46. Retspraksis vedrørende denne bestemmelse kan efter dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen [10] i korthed gengives ved citat fra dom af 15. februar 1996 i sagen Buralux m.fl. mod Rådet [11], hvori Domstolen forkastede en appel, der angik en afvisningskendelse i en sag af samme beskaffenhed som den foreliggende, og som ligeledes var afsagt af Retten i Første Instans.

47. Præmis 24 og 25 i dommen i sagen Buralux m.fl. mod Rådet viser det nuværende udviklingstrin i retspraksis vedrørende de betingelser, som skal opfyldes for, at fysiske eller juridiske personer kan anlægge annullationssøgsmål ved Domstolen. Domstolen fortolker her udtrykket »individuelt berørt« således:

»Det fremgår af fast retspraksis, at den omstændighed, at det er muligt med større eller mindre nøjagtighed at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som en foranstaltning ... finder anvendelse på, ikke indebærer, at de pågældende retssubjekter må anses for individuelt berørt af foranstaltningen, når det kan fastslås, at denne retsvirkning som grundlag har objektive retlige eller faktiske kriterier, som er opstillet i den pågældende retsakt (jf. f. eks. dom af 15.6.1993, sag C-264/91, Abertal m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 3265, præmis 16, og kendelse af 24.5.1993, sag C-131/92, Arnaud m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 2573, præmis 13).

For at de pågældende retssubjekter kan anses for individuelt berørt, skal der være sket en indgriben i deres retsstilling på grund af faktiske omstændigheder, der adskiller dem fra alle andre og individualiserer dem på lignende måde som en adressat (jf. bl. a. dom af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz und Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, præmis 9).«

8 — I beslutningens artikel 4 hedder det, at den er rettet til Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Portugisiske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

9 — Som ændret ved artikel G, nr. 53, i traktaten om oprettelse af Den Europæiske Union.

10 — Dom af 15.7.1963, sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197.

11 — Sag C-209/94 P, Sml. I, s. 615.

48. På grundlag af denne retspraksis må der undersøges to rækker faktorer, som kunne tænkes at tillægge appellanterne stilling som individuelt berørt af beslutningen, enten på grund af dens materielle følger (kriteriet om materiel identifikation eller berøring) eller fordi de har deltaget i dens udarbejdelse (kriteriet om' proceduremæssig identifikation eller berøring).

49. De første faktorer er karakteriseret ved, at de på særlig måde griber ind i landbrugenes forhold eller i de fiskeriaktiviteter, der udfoldes af personer, der har interesser i området. Disse faktorer, som kunne kaldes »materielle« eller »fysiske«, skulle bygge på de dele af beslutningen, hvori der pålægges de begunstigede medlemsstater bestemte betingelser for deres projekter på miljøområdet med ugunstige virkninger for landbrugs- eller fiskeriaktiviteterne i det pågældende område (f.eks. forbud mod dyrkning, begrænsning af fiskeriet mv.).

50. I forbindelse med disse faktorer måtte man nemlig drøfte, i hvor høj grad hver enkelt af de involverede erhvervsdrivende var individuelt karakteriseret, og i hvor høj grad beslutningen skal have indflydelse herpå.

51. Appellanterne har dog givet afkald på at påberåbe sig denne side af sagen, idet de måske har været overbevist om synspunktets manglende praktiske betydning på baggrund af den ovenfor omhandlede retspraksis. Beslutningen indeholder intet specielt, der særligt eller udelukkende berører deres retsstilling. Appellanternes berøring med beslutningen består i deres objektive stilling som personer eller sammenslutninger med økonomiske interesser i det berørte geografiske område, en situation, som er fælles for dem selv og talrige andre personer eller interessesammenslutninger.

52. Når der derfor ikke i det foreliggende tilfælde er tale om nogen særlig faktisk situation, som kendetegner appellanterne »i forhold til alle andre personer, og som sidestiller dem med en adressat«, er der ingen grund til at undersøge beslutningens økonomiske indflydelse på appellanternes aktiviteter for at afgøre, om de har søgsmålskompetence.

53. Den anden række faktorer, som teoretisk kunne give appellanterne stilling som individuelt berørt af beslutningen, har at gøre med de formelle sider af beslutningens tilblivelse. Det er netop på dette grundlag, at appellen bygger.

54. Det centrale argument i appellen er, at hvis en sammenslutning har haft stilling som forhandler i forbindelse med fællesskabsregler vedrørende en bestemt politik, er dette

ifølge Domstolens praksis tilstrækkeligt til, at den kan anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af en fællesskabsbeslutning, som ikke udtrykkeligt er rettet til denne sammenslutning, men som vedrører denne politik. Da de appellerende sammenslutninger burde have været hørt ved udarbejdelsen af beskyttelsesforanstaltningerne, bør de anses for retssubjekter i den »politik«, der gennemføres ved beslutningen, og som sådanne have kompetence til at anfægte den.

55. Selv om udgangspunktet for denne logiske slutning var rigtigt, hvilket alene ville være muligt, dersom man medtog nogle nuancer, som appellanterne er gået hen over [12], er konklusionen ikke rigtig af to grunde, nemlig:

a) at appellanterne faktisk ikke på nogen måde har deltaget i udarbejdelsen af beslutningen, og end ikke under annullationssøgsmålet har påberåbt sig denne undladelse som en formmangel ved selve beslutningen [13]

b) at Kommissionen ikke var retligt forpligtet til at høre dem under denne procedure.

56. Det første argument er som sådant af ren faktisk karakter og kan ikke drøftes (hvilket så meget mere gælder i appelinstansen), men alene konstateres. Retten i Første Instans lægger dette til grund som bevist, og dette er tilstrækkeligt med henblik på appellen.

57. Det andet argument skal derimod begrundes.

58. Retten i Første Instans har som svar på appellanternes anbringende på dette punkt, som jeg allerede har bemærket, fastslået, at

12 — Den retspraksis, appellanterne påberåber sig, er skabt af Domstolen i domme vedrørende kompetenceproblemer, statsstøtte, dumping og subsidier. I disse sager har Domstolen fundet, at tredjemands deltagelse i den administrative procedure før vedtagelsen af en beslutning, som ikke er rettet til ham, under visse særlige betingelser skaber en formodning for søgsmålskompetence i annullationssager vedrørende beslutningen. Blandt disse betingelser er, at der skal være en udtrykkelig bestemmelse (i almindelighed i en grundforordning), der pålægger Fællesskabets institutioner at rådføre sig med de berørte parter inden den endelige vedtagelse af retsakten. Når der herefter er tale om søgsmålskompetence, kan der under sagen nedlægges påstand om, at Fællesskabets retsinstanser prøver ikke blot, om man har respekteret sagsøgernes processuelle rettigheder, men tillige om den vedtagne beslutning er behæftet med en åbenbar skønsmæssig fejl eller magtfordrejning (se dom af 25.10.1977, sag 26/76, Metro mod Kommissionen, Sml. s. 1875, af 4.10.1983, sag 191/82, Fediol mod Kommissionen, Sml. s. 2913, og af 28.1.1986, sag 169/84, Cofaz mod Kommissionen, Sml. s. 391).

13 — Se punkt 14 og 30 ovenfor.

ingen af de regler, de har nævnt [14], forpligter Kommissionen til at tage hensyn til deres særlige stilling eller høre dem, førend den bevilger fællesskabsstøtte i medfør af forordning nr. 1973/92.

59. Dette synes appellanterne i det mindste delvis at erkende, eftersom de i appelskriftet (punkt 12), hvor de behandler den »ikkeobligatoriske karakter af høringen af de økonomiske og sociale parter, der er involveret i LIFE-aktionen«, anfører: »Selv om det står fast, at der ikke i øjeblikket findes nogen særlig regel, der udtrykkelig foreskrev denne pligt ...«

60. For at råde bod på, at der ikke findes nogen »særlig regel«, der pålægger høringspligt, støtter appellanterne sig særlig på det femte program for Fællesskabets politik og virke inden for miljø og den bæredygtige udvikling. Der er tale om princippet om aktiv deltagelse fra talsmændenes side inden for miljøsektoren eller princippet om samordning og medansvar for de berørte økonomiske aktører — herunder landmændene.

61. Jeg finder dog hverken, at disse principper har fundet udtryk i nogen bindende retsregel, eller at Kommissionen under nogen omstændigheder på forhånd skal høre samtlige de økonomiske aktører, der har interesse i miljøsektoren, når formålet med aktionen alene er at yde økonomisk bistand til aktioner, der er foreslået af medlemsstaterne.

62. For så vidt angår det første punkt er det tilstrækkeligt at læse det femte program for at konstatere, at der er ikke tale om en bindende retsregel. Ifølge denne tekst opfordrer Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer

— »Kommissionen til at fremsætte egnede forslag til gennemførelse af programmet, for så vidt det vedrører indsatsen på fællesskabsplan«

— og erklærer udtrykkeligt vedrørende de langsigtede mål for at opnå en bæredygtig udvikling og de mål og resultater, der skal nås inden år 2000: »... Disse endemål

14 — Appellanterne har gjort gældende, at deres ret til at deltage i forberedelsen fulgte af det andet afsnit i artikel A i traktaten om oprettelse af Den Europæiske Union, artikel 1 og 2 i forordning nr. 1973/92, forarbejderne til denne, punkt 18 til 20 i det femte miljøhandlingsprogram, tredje betragtning til direktiv 92/43, Europa-Parlamentets beslutning af 10.7.1987 om oprettelse og beskyttelse af naturreservater af fællesskabsinteresse (EFT C 246, s. 121) samt artikel 7 i forslaget til forordning KOM(91) 28, hvorved der oprettes et finansielt instrument for miljøet (LIFE) (EFT 1991 C 267, s. 211).

og foreløbige mål udgør ikke retlige forpligtelser ... De nævnte foranstaltninger kræver heller ikke lovgivning på fællesskabsplan eller i medlemsstaterne« [15].

63. For så vidt angår det andet argument (at der ikke findes nogen høringspligt) hedder det i det femte program, at fællesskabsinstitutionerne ikke er forpligtet til i almindelighed at rådføre sig med private personer eller sammenslutninger som appellanterne under forberedelserne til vedtagelse af økonomisk bistand til medlemsstaterne.

64. For så vidt angår finansielle støtteordninger inden for rammerne af forordning nr. 1973/92 som »løftestang« for effektiv gennemførelse af miljøpolitikken, udpeges i det konkrete tilfælde i tabel 17 i det femte program Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne som aktører. Udelukket er derfor i modsætning til, hvad der er tilfældet inden for andre sektorer, deltagelse i denne etape fra de økonomiske aktører, der eventuelt er berørt af de nationale foranstaltninger, hvortil bistanden ydes.

65. Efter min opfattelse stemmer det overens med beskaffenheden af Fællesskabets økonomiske bistand, at de forudgående forhandlinger finder sted mellem medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner, når disse som i det foreliggende tilfælde er ophavsmænd til de forslag, der støttes [16].

66. I disse tilfælde har de berørte økonomiske aktører deres »naturlige« handleområde på nationalt niveau, hvor de kan gøre deres interesser gældende med henblik på at dreje indholdet af de nationale forslag eller de deraf følgende aktioner i den ene eller den anden retning.

67. Appellanterne erkender selv, at »de repræsentative interessesammenslutninger under oprettelsen af naturparken i Po-deltaet indtil i dag har fået tilkendt en aktiv rolle gennem fortsatte rådslagninger, kontakter, anmodninger om bemærkninger fra de offentlige myndigheder vedrørende de projekter, der vedrører parken ...« [17].

15 — Punkt 12 i resuméet.

16 — I artikel 9 i forordning nr. 1973/92 hedder det, at medlemsstaterne til Fællesskabet skal fremsende forslag til finansiering af aktioner. Ikke desto mindre kan Kommissionen af egen drift ved opfordringer til interessetilkendegivelser, der offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, opfordre fysiske eller juridiske personer, der er hjemmehørende i Fællesskabet, til at indgive ansøgninger om bidrag til aktioner af særlig interesse for Fællesskabet. I sidstnævnte tilfælde fremsender Kommissionen de modtagne forslag til medlemsstaterne.

17 — Som bevis for dette anbringende, fremlægger de forskellige dokumenter fra de italienske provins- og statsmyndigheder, hvorved sammenslutningerne inden for de enkelte sektorer dels opfordres til at fremsætte bemærkninger vedrørende reglerne for beskyttelsen af parken, og dels omtaler oprettelse af en særlig organisation til forvaltning af denne, hvori parterne vil blive repræsenteret.

68. Det er ligeledes på nationalt plan, at de berørte erhvervsdrivende (og eventuelt miljøbeskyttelsesforeningerne) kan og skal reagere mod eventuelle uregelmæssigheder i de nationale aktioner, hvortil der ydes fællesskabsstøtte [18].

69. Kommissionen var derfor ikke retligt forpligtet til at »åbne« den forudgående administrative procedure før ydelsen af den økonomiske støtte, der er omhandlet i forordning nr. 1973/92, for deltagelse fra private borgere eller andre økonomiske aktører, der eventuelt kunne blive berørt af de statslige foranstaltninger, som denne støtte ydes til. Under disse omstændigheder afsvækkes det retlige argument, som appellen støttes på.

70. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 122 bør Domstolen, dersom den forkaster appellen, dømme appellanterne til at betale sagens omkostninger

Forslag til afgørelse

71. På grundlag af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at:

»1) Appellen forkastes.

2) Appellanterne dømmes til at betale sagens omkostninger.«

18 — Blandt de dokumenter, der var bilagt stævningen for Retten i Første Instans, havde to af de appellerende sammenslutninger (Associazione agricoltori della Provincia di Rovigo og Associazione polesana coltivari diretti di Rovigo) anført, at de ved Tribunale amministrativo regionale di Venezia havde anfægtet den aftale, der var indgået mellem Miljøministeriet og regionerne Veneto og Emilia-Romagna om den interregionale park i Po-deltaet såvel som de efterfølgende dokumenter i tilslutning til denne aftale.