CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 12 september 1996 *

1. Requiranten [1] (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine en C. Brena) hebben hogere voorziening ingesteld tegen de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van 21 februari 1995 in zaak T-117/94 (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e. a. /Commissie, Jurispr. 1995, blz. II-455) en waarbij hun beroep niet-ontvankelijk is verklaard.

2. Het voor het Gerecht ingestelde beroep strekte tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 15 oktober 1993, waarbij financiële steun werd verleend voor acties betreffende de bescherming van de habitats en de natuur [2] (hierna: „beschikking van de Commissie"), voor zover daarbij financiële steun werd verleend aan de regio Veneto voor de uitvoering van acties in de zone van de Podelta. Het beroep strekte eveneens tot nietigverklaring van het contract, dat op grond van de beschikking op 31 december 1993 was gesloten tussen de Commissie en het Italiaanse Ministerie van Milieubeheer.

3. Bij de beschikking waartegen deze hogere voorziening is gericht, verklaarde het Gerecht het bij hem aanhangige beroep niet-ontvankelijk, omdat verzoekers niet gerechtigd waren beroep in te stellen.

4. Het Gerecht oordeelde, kort samengevat, dat de beschikking van de Commissie tot geen van de verzoekende natuurlijke personen en verenigingen was gericht en hen evenmin individueel raakte; geen van hen kon derhalve krachtens artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag tegen de beschikking opkomen.

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — Het oorspronkelijk voor het Gerecht ingestelde beroep was ook door andere natuurlijke personen ingesteld, te weten M. Girello, die geen hogere voorziening heeft ingesteld, en G. Daniele, wiens naam in de beschikking waartegen deze hogere voorziening is gericht, eveneens als verzoeker wordt genoemd. In het verzoekschrift aan het Gerecht had laatstgenoemde verklaard, dat hij niet in eigen naam optrad, maar uitsluitend in zijn hoedanigheid van voorzitter van het Consorzio cooperative pescatori del Polesine.

2 — Het totaalbedrag van de financiële steun bedroeg 20 645 000 ECU, verdeeld over meer dan twintig, door verschillende Lid-Staten ingediende projecten. Het financieringspercentage ten laste van de Gemeenschap bedroeg 50 % van de geraamde totale kosten van elk project, een percentage dat in bepaalde uitzonderlijke gevallen opliep tot 75 %.

De feiten van het geding, zoals uiteengezet door het Gerecht

5. Uit de beschikking van het Gerecht blijkt, dat de betrokken communautaire handelingen als volgt tot stand zijn gekomen:

„Bij verordening (EEG) nr. 1973/92 van 21 mei 1992 (PB 1992, L 206, blz. 1; hierna: ‚verordening nr. 1973/92') heeft de Raad een financieel instrument voor het milieu opgericht, ‚Life' genaamd, dat tot doel heeft bij te dragen tot de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid en de wetgeving van de Gemeenschap op milieugebied, hoofdzakelijk door de financiering van prioritaire acties in de Gemeenschap. De in de bijlage bij de verordening omschreven actiegebieden komen voor financiële steun in aanmerking indien zij van communautair belang zijn, significant bijdragen tot de uitvoering van het milieubeleid van de Gemeenschap en voldoen aan de voorwaarden betreffende de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Wat de bescherming van habitats en natuur betreft, vereist artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1973/92, dat de steun met name bijdraagt aan de medefinanciering van de maatregelen die nodig zijn voor het behoud, of het herstel in een gunstige staat van instandhouding, van de in de betrokken gebieden bestaande prioritaire typen natuurlijke habitats en prioritaire dier- en plantesoorten die worden vermeld in respectievelijk bijlage I en bijlage II bij richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7; hierna: ‚richtlijn 92/43').

Eind 1992 diende de Italiaanse Republiek bij de Commissie twee voorstellen van acties betreffende de zone van de Podelta in, waarvoor zij om financiering overeenkomstig artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1973/92 verzocht. De zone waarop die voorstellen van acties betrekking hebben, strekt zich gedeeltelijk over twee regio's uit: de regio Emilia-Romagna en de regio Veneto. De eerste had bij regionale wet nr. 87 van 2 juli 1988 op haar grondgebied een regionaal park van de Podelta gesticht. De tweede heeft geen bijzondere beschermingsmaatregel genomen. Niettemin bepaalt wet nr. 394 van 6 december 1991, de raamwet inzake de beschermde zones, in artikel 35, lid 4, dat de betrokken regio's, na overleg met het Ministerie van Milieubeheer, binnen twee jaar na de inwerkingtreding ervan een interregionaal natuurpark van de Podelta zullen stichten. Dezelfde bepaling preciseert, dat bij het ontbreken van dergelijke maatregelen de centrale regering in de betrokken zone een natuurpark zal stichten.

Daar het in casu om acties betreffende de instandhouding van prioritaire natuurlijke habitats gaat, diende de Commissie eerst, overeenkomstig de artikelen 3, 8 en 21 van richtlijn 92/43, bij het in artikel 20 van genoemde richtlijn bedoelde comité een voorstel in tot co-financiering van één enkel project, ontstaan uit de fusie van de twee

voorstellen en getiteld ‚Instandhoudingsprogramma voor de geografische zone van de Podelta' (hierna: ‚Podeltaprogramma'). Met dat project was een bedrag van 1,5 miljoen ECU voor de eerste fase gemoeid. Het comité keurde dat project eenparig goed op 30 april 1993.

Vervolgens diende de Commissie bij het door artikel 13 van verordening nr. 1973/92 ingestelde comité een ontwerp in van verdeling van de op de begroting beschikbare bedragen voor de krachtens die verordening uitgevoerde acties, waaronder het Podeltaprogramma. Bedoeld comité keurde dat ontwerp eenparig goed op 16 juli 1993.

Op 15 oktober 1993 stelde de Commissie officieel de raambeschikking vast, waaraan de verschillende door de Commissie goedgekeurde acties — waaronder het Podeltaprogramma — en de verdeling van de kredieten daartussen werden aangehecht. In die beschikking is het door de twee voormelde comités goedgekeurde project opgenomen.

In de tussentijd had de Commissie over de uitvoeringsmodaliteiten van het Podeltaprogramma onderhandeld met de bij de uitvoering van het te financieren project betrokken partijen. Op 3 en 4 juni 1993 werd te Ferrara een vergadering belegd; daaraan namen, naast de Commissie, het Italiaanse Ministerie van Milieubeheer, het Italiaanse Ministerie voor de Coördinatie van het landbouw-, voedselvoorzienings- en bosbouwbeleid, de regio Veneto, de regio Emilia-Romagna, de betrokken provincies en de Lega italiana protezione uccelli (hierna: ‚LIPU') deel.

Op 31 december 1993 werd het in artikel 9, lid 5, sub b, van verordening nr. 1973/91 bedoelde contract ondertekend. De twee belangrijkste contracterende partijen zijn de Commissie en het Italiaanse Ministerie van Milieubeheer dat optreedt als verantwoordelijke dienst. Bij dit laatste sloten het Italiaanse Ministerie voor de Coördinatie van het landbouw-, voedselvoorzienings- en bosbouwbeleid, de regio Veneto en de LIPU zich aan."

De rechtsoverwegingen van de beschikking van het Gerecht

6. Het Gerecht oordeelde: „daar de beschikking van de Commissie tot geen van de verzoekende natuurlijke personen en geen van de drie verzoekende verenigingen is gericht, dient te worden onderzocht of zij hen rechtstreeks en individueel raakt".

7. Voor zover deze beschikking financiële steun verleent voor het Italiaanse Podeltaprogramma, heeft zij, aldus het Gerecht, het karakter van een maatregel van algemene strekking, die objectief op bepaalde situaties

van toepassing is en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en in abstracto omschreven categorieën van personen.

8. Daaruit leidt het Gerecht af, dat deze beschikking de verzoekende natuurlijke personen enkel betreft in hun objectieve hoedanigheid van landbouwers die in de zone van de Podelta werkzaam zijn, juist zoals iedere andere landbouwer die zich feitelijk of potentieel in een gelijke situatie bevindt.

9. Wat de drie verzoekende verenigingen betreft, gesteld dat zij alle landbouwers van de betrokken regio vertegenwoordigen, zij worden door deze beschikking niet „individueel" geraakt.

10. In de beschikking van het Gerecht wordt dienaangaande verwezen naar de rechtspraak van het Hof, volgens welke er geen grond bestaat voor aanvaarding van het beginsel dat een vereniging, als vertegenwoordiger van een groep van ondernemers, individueel wordt geraakt door een handeling die de algemene belangen van deze groep treft. [3]

3 — Beschikking Hof van 11 juli 1979 (zaak 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays, Jurispr. 1979, blz. 2429), en arrest Hof van 10 juli 1986 (zaak 282/85, DEFI, Jurispr. 1986, blz. 2469, r. o. 16).

11. Het Gerecht oordeelde, dat in deze zaak de verzoekende verenigingen door de litigieuze beschikking, die de algemene belangen van de door hen vertegenwoordigde groep ondernemingen raakt, uitsluitend worden getroffen in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers van die groep. Daar niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 173 van het Verdrag, kon dus niet een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld.

12. Het Gerecht voegde hier evenwel aan toe, dat „zowel de verzoekende natuurlijke personen als de verzoekende rechtspersonen [houden] staande, dat zij door de bestreden beschikking [van de Commissie] individueel worden geraakt, omdat de Commissie verplicht was hen te raadplegen alvorens die beschikking vast te stellen, hetgeen zou volstaan om hen te individualiseren".

13. Dienaangaande stelde het Gerecht vast, dat geen van de door verzoekers vermelde bepalingen voor de Commissie de verplichting meebrengt om, alvorens krachtens verordening nr. 1973/92 financiële steun te verlenen, de bijzondere situatie van elk van de landbouwers die in de bij de gefinancierde actieprogramma's betrokken zones werkzaam zijn, of elk van de verenigingen die deze vertegenwoordigen, in aanmerking te nemen of om hen te raadplegen.

14. Het Gerecht stelde: „Dat de Commissie niet verplicht is met de bijzondere situatie van de verschillende verzoekers rekening te houden en hen te raadplegen alvorens de litigieuze beschikking vast te stellen, wordt

bevestigd door het feit, dat geen van de verzoekers tot staving van zijn beroep middelen heeft aangevoerd, ontleend aan schending van de beweerdelijk op de Commissie rustende verplichting hen te raadplegen, terwijl de Commissie, door geen van verzoekers weersproken, heeft gesteld, dat deze laatsten in geen geval zijn geraadpleegd vóór de vaststelling van de bestreden beschikking."

15. Het Gerecht concludeerde, dat „Uit het voorgaande volgt, dat geen van de verzoekende natuurlijke personen en verenigingen individueel wordt geraakt door de beschikking van de Commissie van 15 oktober 1993 tot het verlenen van financiële steun voor het instandhoudingsprogramma voor de geografische zone van de Podelta. Geen van hen is dus ontvankelijk om de nietigverklaring ervan te vorderen (...)".

16. Ten slotte oordeelde het Gerecht, dat die redenering a fortiori geldt voor het tussen de Commissie en de Italiaanse Republiek gesloten contract, dat bepaalt op welke wijze de financiële steun van de Gemeenschap wordt toegekend en welke voorwaarden de begunstigde hiervan in acht moet nemen.

17. Volgens het Gerecht zijn verzoekers immers geen partij bij dat contract en worden zij hierdoor niet méér individueel geraakt dan door de beschikking van de Commissie, waarvan het contract trouwens slechts een uitvoeringshandeling is.

18. Overigens lijken verzoekers dit te erkennen, wanneer zij erop wijzen dat „aangezien het gaat om een eenvoudige uitvoeringshandeling van de bestreden beschikking [van de Commissie], die zich ertoe beperkt de wijze van ontwikkeling van de communautaire financiering Life te regelen, de onwettigheid van de beschikking de onwettigheid meebrengt van het bestreden contract, dat dientengevolge elke logische en juridische grondslag verliest".

De middelen en argumenten die partijen tegen de beschikking van het Gerecht hebben aangevoerd

19. De hogere voorziening is gebaseerd op één middel, namelijk „schending van de wet, schending van artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag, onjuistheid van de opvatting dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden om in rechte op te treden".

20. Requiranten verwijten het Gerecht, „de situatie van requiranten onjuist en oppervlakkig te hebben beoordeeld", waarna het ten onrechte heeft geoordeeld, dat hun beroep niet-ontvankelijk was, omdat zij niet gerechtigd waren beroep in te stellen. Voor deze verklaring voeren zij de volgende argumenten aan, die ik in het kort zal samenvatten.

21. Verordening nr. 1973/92 is louter een financieel instrument van het beleid en de wetgeving van de Gemeenschap op milieugebied. Zij heeft tot doel, door de financiering van bepaalde prioritaire acties in de Gemeenschap, bij te dragen tot de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid en de wetgeving van de Gemeenschap op dat gebied.

22. Aangezien de beschikking van de Commissie is vastgesteld na de goedkeuring van het vijfde „beleidsplan en actieprogramma van de Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling" (hierna: „vijfde programma") [4], had zij moeten worden vastgesteld met inachtneming van de in het vijfde milieuprogramma opgenomen richtsnoeren. Tot die richtsnoeren behoort volgens requiranten het criterium van actieve deelneming van alle betrokken partijen, een deelneming die de bemoeienis van de belangrijkste sociale partners mogelijk moet maken om tot een gecoördineerde actie te komen.

23. De landbouwers is dus een beslissende rol toebedeeld bij de acties tot het behoud of het herstel van de natuurlijke habitats. Dit is de reden waarom de hen vertegenwoordigende verenigingen voor de uitwerking van maatregelen inzake de „bescherming van het milieu" als „belanghebbende partijen" moeten worden erkend.

24. De maatregelen opgenomen in het „instandhoudingsprogramma voor de geografische zone van de Podelta (eerste fase)", welk programma door de beschikking van de Commissie wordt gefinancierd, zijn echter vastgesteld na overleg met „alle partijen die het meeste belang daarbij hebben, met uitzondering van de landbouwers", of althans zonder dat de organisaties die de meeste landbouwers vertegenwoordigen zijn geraadpleegd.

25. De requirerende organisaties zijn daarom van mening, dat zij „individueel worden geraakt", omdat hun „eigen functionele belangen" als „deelnemer" aan de procedure van de totstandkoming van het park zijn geschaad.

26. Requiranten stellen, dat het feit dat een vereniging de hoedanigheid bezit van onderhandelaar over een gemeenschapsregeling inzake een bepaald beleid, volgens de rechtspraak van het Hof volstaat om haar het recht te verlenen om op te komen tegen een communautaire beschikking die niet rechtstreeks tot haar is gericht, maar wel dat beleid betreft.

4 — Resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 1 februari 1993 betreffende een beleidsplan en actieprogramma van de Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling — Een beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling (PB 1993, C 138, blz. 1 en 5).

De ontvankelijkheid van de hogere voorziening

27. Volgens de Commissie is de hogere voorziening niet-ontvankelijk, omdat deze in hoofdzaak is gebaseerd op een nieuw middel, dat in eerste aanleg niet is aangevoerd.

28. Met hun hogere voorziening tegen de beschikking van het Gerecht zouden requiranten in werkelijkheid een andere vordering indienen dan zij bij het Gerecht hebben ingediend, aangezien zij thans — en niet in eerste aanleg — een nietigheidsmiddel aanvoeren inzake het feit dat zij niet hebben deelgenomen aan de procedure die is afgesloten met de vaststelling van de beschikking van de Commissie van 15 oktober 1993.

29. De Commissie herinnert eraan, dat requiranten voor het Gerecht enkel de drie volgende nietigheidsmiddelen hadden aangevoerd:

a) „willekeur wegens onjuiste grondslag" en onbevoegdheid;

b) schending van artikel 2, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 1973/92, voor zover deze bepaling vereist, dat de gefinancierde projecten „significant bijdragen tot de uitvoering van het milieubeleid van de Gemeenschap", hetgeen voor het betrokken project niet het geval was;

c) schending van artikel 1, tweede alinea, van verordening nr. 1973/92 en misbruik van bevoegdheid.

30. Aangezien geen van deze nietigheidsmiddelen overeenkomt met het middel dat requiranten thans aanvoeren, moet de hogere voorziening volgens de Commissie niet-ontvankelijk worden verklaard. Deze conclusie wordt haars inziens bevestigd door het feit dat het Gerecht in zijn beschikking uitdrukkelijk heeft verklaard, dat „geen van de verzoekers tot staving van zijn beroep middelen heeft aangevoerd, ontleend aan schending van de beweerdelijk op de Commissie rustende verplichting hen te raadplegen".

31. Ik geloof niet, dat de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid kan slagen; mijns inziens voeren de requirerende verenigingen voor het Hof geen enkel argument aan, dat niet een antwoord vormt op de rechtsoverwegingen in de beschikking van het Gerecht.

32. Vaststaat, dat requiranten zich tot staving van hun aanvankelijke beroep tot nietigverklaring niet hebben beroepen op schending van hun vermeend recht om gedurende de procedure tot uitwerking van de acties ten behoeve van het milieu te worden geraadpleegd.

33. Eveneens staat evenwel vast dat, toen de Commissie voor het Gerecht de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring opwierp, omdat de requirerende verenigingen niet gerechtigd waren beroep in te stellen, laatstgenoemden hebben gesteld, dat „de Commissie verplicht was hen te raadplegen alvorens haar beschikking vast te stellen, hetgeen zou volstaan om hen te individualiseren".

34. Deze vraag vormde dus een onderdeel van het geding voor het Gerecht, dat is beslecht met de beschikking waarin het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk wordt verklaard.

35. In de beschikking van het Gerecht wordt immers onder meer verklaard, dat het ontbreken van vitale belangen van requiranten, die niet-ontvankelijk waren omdat de beschikking van de Commissie hen niet individueel raakte, logischerwijze voortvloeit uit het ontbreken van de verplichting voor de Commissie om hen gedurende de procedure tot vaststelling van de betrokken handelingen te raadplegen.

36. In deze omstandigheden kan de hogere voorziening die de requirerende verenigingen tegen de beschikking van het Gerecht hebben ingesteld, op grond dat de rechtsoverwegingen waarop die beschikking is gebaseerd, onjuist zou zijn, mijns inziens niet als „niet-ontvankelijk" worden aangemerkt. Deze hogere voorziening, ingesteld in de hierboven weergegeven bewoordingen, ligt logisch in het verlengde van het in de beschikking van het Gerecht weergegeven geding.

37. Met andere woorden, in plaats van voor het Hof enkel de nietigheidsargumenten te herhalen die zij destijds in eerste aanleg tegen de handelingen van de Commissie hebben aangevoerd, hebben requiranten — vanuit procedureel oogpunt — logisch gehandeld, door hun hogere voorziening tegen de beschikking van het Gerecht waarbij hun beroep niet-ontvankelijk werd verklaard, te baseren op argumenten betreffende de inhoud van die beschikking en het geding dat daaraan is voorafgegaan.

38. Iets anders is, of deze argumenten een voldoende rechtsgrond vormen om de beschikking van het Gerecht te vernietigen; dit moet juist door het Hof worden beslist in het arrest waarmee het geding zal worden beslecht.

De hogere voorziening ten gronde

39. Heeft het Gerecht het recht geschonden, toen het verklaarde, dat requiranten niet gerechtigd waren beroep in te stellen tegen

de door hen bestreden handelingen? Dit is, eenvoudig gezegd, de vraag die het Hof moet beantwoorden.

40. Om te beginnen neig ik ertoe, mij aan te sluiten bij de ook door een aantal advocaten-generaal [5] verdedigde opvatting dat een vrijere toegang tot de communautaire rechter (in casu het beroep tot nietigverklaring) mogelijk moet zijn. In sommige gevallen kunnen de huidige beperkingen van deze toegang personen of ondernemingen wier belangen door het optreden van de gemeenschapsinstellingen worden geschaad, echt zonder verdediging laten. [6] Voor hen is het een schrale troost dat naast hen nog talrijke anderen zich in dezelfde situatie bevinden, die ook de gevolgen moeten dragen van de gemeenschapshandelingen waartegen zij zich pogen te verzetten.

41. Meer in het bijzonder ben ik van mening, dat op het gebied van het milieu, waar zoveel vitale en soms tegenstrijdige belangen van de samenleving op het spel staan, een ruimer recht van beroep zou moeten worden erkend, zodat zowel verenigingen als de requirerende verenigingen alsook andere verenigingen die bredere belangen vertegenwoordigen, een vrije toegang tot de rechtsbescherming hebben. [7]

42. Ik erken evenwel, dat mijn persoonlijke voorkeur op dit moment niet wordt gedekt door de uitlegging van artikel 173, vierde alinea, in een vaste rechtspraak, die strikte beperkingen heeft gesteld aan het recht om beroep tot nietigverklaring van gemeenschapshandelingen in te stellen.

43. Gelijk ik thans zal uiteenzetten, is de beschikking van het Gerecht, gelet op de omstandigheden van het geding, in overeenstemming met de gebruikelijke uitlegging van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag. Dit is de reden waarom de hogere voorziening moet worden afgewezen.

5 — In zijn artikel „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, blz. 852, verklaart rechter J. C. de Carvalho Moitinho de Almeida: „la Cour n'a jamais suivi les suggestions de ses avocats généraux visant à une interprétation plus large de l'existence d'un intérêt individuel".

6 — In punt 20 van het *Rapport van het Hof van Justitie over bepaalde aspecten van de toepassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie* (Luxemburg, mei 1995), heeft het Hof zelf verklaard: „Men kan zich evenwel de vraag stellen, of het beroep tot nietigverklaring, bedoeld in artikel 173 EG-Verdrag en in de overeenkomstige bepalingen van de andere Verdragen, welk beroep voor particulieren enkel openstaat tegen handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken, volstaat om een effectieve rechtsbescherming te waarborgen in het geval dat door het wetgevend handelen van de instellingen inbreuk wordt gemaakt op hun grondrechten."

7 — Ook al verschillen de voorwaarden voor het instellen van een beroep per Lid-Staat, de ontwikkeling van de wetgeving en de rechtspraak tendeert naar een vrijere toegang tot de rechter voor particulieren en verenigingen op het gebied van de *milieubescherming. Dit is in het bijzonder vast te stellen bij* de beroepen tot nietigverklaring tegen bestuurshandelingen op dit gebied. Sommige nationale rechtsorden (het Spaanse en het Portugese recht) kennen zelfs een actio popularis om voor de rechter de naleving van de milieuwetgeving te vorderen. In dezelfde zin drukt zich ook het vijfde programma (reeds aangehaald), uit, waarin in hoofdstuk 9 wordt gezegd: „Individuele burgers en belangengroeperingen moeten een reële mogelijkheid hebben om in rechte op te treden om hun rechtmatige belangen te verdedigen en ervoor te zorgen dat de milieuvoorschriften worden nageleefd en aan illegale praktijken een einde wordt gemaakt."

44. De niet-ontvankelijkverklaring van het beroep tot nietigverklaring door het Gerecht vloeit immers voort uit het feit, dat geen van de verzoekende natuurlijke personen of verenigingen — tot wie de beschikking van de Commissie vanzelfsprekend niet was gericht [8] — door deze beschikking „individueel werd geraakt" in de zin waarin deze uitdrukking in de rechtspraak wordt uitgelegd.

45. Artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag bepaalt: „Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan (...) beroep instellen tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken." [9]

46. Sinds het arrest Plaumann [10] kan de rechtspraak over de uitlegging van deze bepaling worden samengevat met een citaat van het arrest dat het Hof op 15 februari 1996 heeft gewezen in de zaak Buralux e. a. [11] In dit arrest wees het Hof de hogere voorziening af, ingesteld tegen een andere niet-ontvankelijkheidsbeschikking, vergelijkbaar met de onderhavige, en eveneens van het Gerecht van eerste aanleg.

47. De rechtsoverwegingen 24 en 25 van het arrest Buralux e. a. weerspiegelen de huidige situatie van de rechtspraak over de ontvankelijkheidsvoorwaarden, waaronder natuurlijke of rechtspersonen bij het Hof een beroep tot nietigverklaring kunnen instellen. De uitdrukking „individueel geraakt" wordt als volgt uitgelegd:

„Blijkens vaste rechtspraak betekent de omstandigheid dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel (...) van toepassing is, meer of minder nauwkeurig kan worden bepaald, geenszins dat deze rechtssubjecten moeten worden geacht door die maatregel individueel te worden geraakt, zolang vaststaat dat deze toepassing voortvloeit uit een objectieve feitelijke of rechtssituatie die in de betrokken handeling wordt omschreven (zie bij voorbeeld arrest van 15 juni 1993, zaak C-264/91, Abertal e. a., Jurispr. 1993, blz. I-3265, r. o. 16, en beschikking van 24 mei 1993, zaak C-131/92, Arnaud e. a., Jurispr. 1993, blz. I-2573, r. o. 13).

Willen die subjecten kunnen worden geacht individueel te worden geraakt, dan moet de handeling hun rechtspositie beïnvloeden uit hoofde van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat (zie met name arrest van 24 februari 1987, zaak 26/86, Deutz und Geldermann, Jurispr. 1987, blz. 941, r. o. 9)."

8 — Artikel 4 van de beschikking bepaalt, dat deze is gericht tot het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Hellense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Portugese Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

9 — De thans geldende versie sinds de wijziging die is ingevoerd bij punt 53 van artikel G van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

10 — Arrest van 15 juli 1963 (zaak 25/62, Jurispr. 1963, blz. 207).

11 — Zaak C-209/94 P, Jurispr. 1996, blz. I-615.

48. Op basis van deze rechtspraak moet een dubbele reeks van factoren worden onderzocht, op grond waarvan hypothetisch aan requiranten de status kan worden verleend, dat zij individueel worden geraakt door de beschikking van de Commissie: om reden van de materiële gevolgen van deze beschikking (materiële identificatie of raking), ofwel omdat zij hebben deelgenomen aan de totstandkomingsprocedure van de beschikking (criterium van procedurele identificatie of raking).

49. De eerste factoren zouden als kenmerk hebben, dat zij een bijzondere invloed hebben op de situatie van landbouwbedrijven of op de visserijactiviteiten van de personen die in het gebied belangen hebben. Deze factoren — die men kan aanmerken als „materiële" of „substantiële" factoren —, zouden die onderdelen van de beschikking van de Commissie zijn, waarbij de begunstigde Lid-Staten bepaalde voorwaarden voor hun plannen op het gebied van het milieu worden opgelegd, die negatieve gevolgen hebben op de landbouw- of visserijactiviteiten in het betrokken gebied (bij voorbeeld, een teeltverbod, beperkingen bij de visvangst, enz.).

50. Met inachtneming van deze factoren moet worden nagegaan, in hoeverre elk van de betrokken marktdeelnemers individueel wordt gekarakteriseerd en welke invloed de beschikking van de Commissie daarop heeft.

51. Requiranten hebben deze benadering evenwel niet gevolgd, misschien omdat zij overtuigd waren van de praktische zinloosheid ervan, gezien de hierboven aangehaalde rechtspraak: de beschikking van de Commissie bevat geen enkel specifiek element dat hun rechtspositie op bijzondere of uitsluitende wijze beïnvloedt. Het verband tussen de beschikking en requiranten bestaat in hun objectieve hoedanigheid van personen of verenigingen die in het betrokken geografische gebied economische belangen hebben. Evenals zijzelf verkeren vele andere personen of belangenverenigingen in deze situatie.

52. Daar er in casu dus geen sprake is van een bijzondere feitelijke situatie welke requiranten „ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat", behoeft de economische invloed van deze beschikking op hun werkzaamheden niet te worden onderzocht om te bepalen of requiranten daartegen beroep konden instellen.

53. De tweede reeks van factoren die requiranten theoretisch de status zouden kunnen geven dat zij door de beschikking van de Commissie individueel worden geraakt, betreft de formele aspecten van de totstandkomingsprocedure van de beschikking. En juist op deze aspecten hebben partijen hun hogere voorziening gebaseerd.

54. Het kernargument in de hogere voorziening is dat, indien een vereniging als onderhandelaar heeft deelgenomen aan de totstandkoming van een gemeenschapsregeling

inzake een bepaald beleid, deze hoedanigheid volgens de rechtspraak van het Hof volstaat om een beroep tot nietigverklaring te mogen instellen tegen een communautaire beschikking, waarin zij weliswaar niet uitdrukkelijk wordt aangeduid als geadresseerde, maar die betrekking heeft op dat beleid. Aangezien de requirerende verenigingen hadden moeten worden geraadpleegd voor de uitwerking van de betrokken maatregelen ter bescherming van het milieu, moeten zij worden aangemerkt als subjecten die zijn betrokken bij het „beleid" waaraan door de beschikking uitvoering wordt gegeven, en moeten zij in die zin daartegen in rechte kunnen opkomen.

55. Zelfs indien de premisse van het syllogisme juist is, hetgeen enkel mogelijk is indien rekening wordt gehouden met bepaalde nuances die requiranten niet hebben aangebracht [12], is de conclusie niet juist, en wel om twee redenen:

a) requiranten hebben in feite op geen enkele wijze deelgenomen aan de totstandkomingsprocedure van de beschikking, iets dat zij, in hun beroep tot nietigverklaring, zelfs niet als een vormgebrek van de beschikking hebben aangevoerd [13];

b) de Commissie was rechtens niet verplicht, hen in de loop van deze procedure te horen.

56. De eerste verklaring is een puur feitelijk gegeven dat als zodanig niet behoeft te worden besproken (te meer daar het een hogere voorziening betreft), maar gewoon moet worden geverifieerd. Het Gerecht acht dit gegeven bewezen en voor de hogere voorziening volstaat dit.

57. De tweede verklaring moet daarentegen worden gemotiveerd.

58. In antwoord op hetgeen requiranten op dit punt hadden aangevoerd, verklaarde het Gerecht, zoals reeds gezegd, dat geen van de

12 — De rechtspraak waarnaar requiranten verwijzen, is door het Hof vastgesteld in arresten in zaken betreffende mededinging, staatssteun, dumping en subsidies. In die zaken heeft het Hof belang gehecht aan de deelneming van derden aan de administratieve procedure, voorafgaande aan de vaststelling van een beschikking die niet tot hen was gericht, en verklaard, dat dit in bepaalde bijzondere omstandigheden een vermoeden van ontvankelijkheid van door hen tegen deze beschikkingen ingestelde beroepen tot nietigverklaring impliceert. Eén van deze bijzondere omstandigheden is het bestaan van een uitdrukkelijke bepaling (in het algemeen de basisverordeningen), die de gemeenschapsinstellingen verplicht om de betrokken marktdeelnemers te raadplegen, alvorens de handeling definitief vast te stellen. Is eenmaal vastgesteld dat partijen beroep mogen instellen, dan kan het beroep ertoe strekken, dat de communautaire rechter niet alleen nagaat, of het recht op deelneming van verzoekers aan de uitwerking van de betrokken handeling is geëerbiedigd, maar eveneens of de vastgestelde beschikking nietig is wegens een kennelijke beoordelingsfout of misbruik van bevoegdheid (zie arresten van 25 oktober 1977, zaak 26/76, Metro, Jurispr. 1977, blz. 1875; 4 oktober 1983, zaak 191/82, Fediol, Jurispr. 1983, blz. 2913, en 28 januari 1986, zaak 169/84, Cofaz, Jurispr. 1986, blz. 391).

13 — Zie de punten 14 en 30 van deze conclusie.

door hen aangevoerde bepalingen [14] de Commissie verplichtte rekening te houden met hun bijzondere situatie, noch om hen te raadplegen alvorens overeenkomstig verordening nr. 1973/92 economische steun te verlenen.

59. Requiranten lijken het hiermee overigens, althans ten dele, eens te zijn, want in de hogere voorziening (punt 12) verklaren zij over het „niet-verplichte karakter van raadpleging van de economische en sociale partijen die bij de LIFE-actie betrokken zijn", dat „er op dit moment evenwel geen specifieke regel bestaat waarin een dergelijke verplichting uitdrukkelijk is opgenomen".

60. Om het ontbreken van een „specifieke regel", op grond waarvan de Commissie verplicht zou zijn hen te raadplegen, te ondervangen, beroepen requiranten zich op algemene beginselen, die zij voornamelijk afleiden uit het reeds genoemde vijfde programma. Het betreft het beginsel van actieve deelneming van de partners in de milieusector, of het beginsel van samenwerking en medeverantwoordelijkheid van de betrokken economische subjecten, waaronder de landbouwers.

61. Ik ben echter van mening, dat deze beginselen niet in een bindend voorschrift zijn neergelegd en dat zij in geen geval tot gevolg hebben, dat de Commissie verplicht is om alle economische subjecten die een belang hebben bij besluiten op het gebied van het milieu, vooraf te raadplegen, wanneer het communautaire handelen uitsluitend tot doel heeft, financiële steun te verlenen om de door de Lid-Staten voorgestelde acties te ondersteunen.

62. Voor de eerste verklaring volstaat lezing van het vijfde programma om zich ervan te overtuigen, dat het niet om een bindend voorschrift gaat. In deze tekst staat te lezen, dat de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten:

— „de Commissie verzoeken met passende voorstellen te komen om uitvoering te geven aan het programma wat betreft de daarin genoemde communautaire maatregelen";

— over de doelstellingen op lange termijn en de resultaten die vóór het jaar 2000 moeten worden bereikt, uitdrukkelijk verklaren dat „deze doelstellingen geen juridisch bindende verplichtingen creëren (...)" en dat „evenmin alle vermelde initia-

14 — Requiranten hadden gesteld, dat hun recht op deelneming aan de procedure tot vaststelling van de beschikking volgde uit artikel A, tweede streepje, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 1973/92, de voorbereidende werkzaamheden van deze verordening, de punten 10 en 18 van het vijfde programma, de derde overweging van de considerans van verordening nr. 92/43, de resolutie van het Europees Parlement van 10 juli 1987 inzake stichting en instandhouding van natuurreservaten van Europees belang (PB 1987, C 246, blz. 121), alsmede uit artikel 7 van het voorstel voor een verordening COM(91) 28 betreffende de oprichting van een financieel instrument voor het milieu (LIFE) (PB 1991, C 267, blz. 211).

tieven vertaald moeten worden in communautaire of nationale wetgeving (...)". [15]

63. Aangaande de tweede verklaring (ontbreken van een verplichting tot raadpleging) kan men in het vijfde programma lezen, dat de gemeenschapsinstellingen niet gehouden zijn om in de loop van de procedure die aan de verlening van financiële steun aan de Lid-Staten voorafgaat, alle betrokken particulieren of verenigingen te raadplegen.

64. Wat in concreto de mechanismen voor financiële steun betreft die in het kader van verordening nr. 1973/92 worden gebruikt om een daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het milieubeleid te stimuleren, wijst tabel 17 van het vijfde programma als uitvoerders de gemeenschapsinstellingen en de Lid-Staten aan. In tegenstelling tot hetgeen in andere sectoren geschiedt, sluit de tabel in dit stadium van de procedure de deelneming van de economische subjecten die eventueel worden geraakt door de nationale maatregelen waaraan de steun ten goede komt, uit.

65. Mijns inziens is het in overeenstemming met het karakter van de financiële steun van de Gemeenschap, dat de voorafgaande onderhandelingen plaatsvinden tussen de gemeenschapsinstellingen en de Lid-Staten wanneer het, gelijk in casu het geval is, laatstgenoemden zijn die de voor steun in aanmerking komende projecten indienen. [16]

66. In die gevallen liggen voor de betrokken economische subjecten hun „natuurlijke" mogelijkheden tot handelen op nationaal niveau, waar zij voor hun belangen kunnen opkomen, zodat zij de inhoud van de nationale voorstellen of de daaruit resulterende acties in de ene of de andere richting kunnen sturen.

67. Requiranten zelf erkennen, dat „tijdens de procedure van de verwezenlijking van het natuurpark van de Podelta, de vertegenwoordigende belangenverenigingen hun rol van actieve partij tot dan toe te danken hadden aan een praktijk van voortdurend overleg, contacten, verzoeken om opmerkingen van de overheid over de plannen betreffende het park (...)". [17]

15 — Punt 12 van de korte samenvatting.

16 — Artikel 9 van verordening nr. 1973/92 bepaalt, dat de Lid-Staten de voorstellen voor te financieren acties bij de Commissie indienen. De Commissie kan evenwel, door middel van in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* gepubliceerde oproepen tot het indienen van blijken van belangstelling, in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke of rechtspersonen uitnodigen steunaanvragen in te dienen voor acties die in de Gemeenschap van bijzonder belang zijn. In een dergelijk geval stuurt de Commissie de door haar ontvangen voorstellen naar de Lid-Staten.

17 — Tot staving van deze stelling hebben zij diverse documenten overgelegd, afkomstig van de provinciale en nationale overheid. In de eerste plaats wordt de bedrijfsverenigingen in deze documenten verzocht, hun opmerkingen te maken over de regels inzake de bescherming van het park en, in de tweede plaats, voorzien deze documenten in de oprichting van een speciaal orgaan dat zal worden belast met het beheer van het park en waarbinnen de verenigingen vertegenwoordigd zullen zijn.

68. Het is eveneens op nationaal niveau dat de betrokken economische subjecten (en eventueel de verenigingen tot bescherming van het milieu) kunnen en moeten reageren tegen eventuele onwettigheden die kleven aan de nationale acties waaraan de communautaire steun ten goede komt. [18]

„open te stellen" voor de deelneming van particulieren en andere economische subjecten, die mogelijkerwijs werden geraakt door de nationale maatregelen waaraan deze steun ten goede kwam. Zo gezien, verliest het juridisch argument waarop de hogere voorziening is gebaseerd, alle kracht.

69. De Commissie was dus niet rechtens verplicht om vóór de verlening van financiële steun, zoals voorzien in verordening nr. 1973/92, de administratieve procedure

70. Indien het Hof de hogere voorziening afwijst, moeten requiranten overeenkomstig artikel 122 van het Reglement voor de procesvoering in de kosten worden verwezen.

Conclusie

71. Gelet op de voorgaande overwegingen, geef ik het Hof in overweging:

1) de hogere voorziening af te wijzen;

2) requiranten te verwijzen in de kosten.

18 — In het dossier dat bij het voor het Gerecht ingediende verzoekschrift was gevoegd, verklaarden twee verzoekende ondernemingen (de Associazione agricoltori della provincia di Rovigo en de Associazione polesana coltivari diretti di Rovigo), dat zij bij het Tribunale amministrativo regionale di Venezia beroep hadden ingesteld tegen de overeenkomst die de minister van Milieubeheer en de regio's Veneto en Emilia-Romagna hadden ondertekend over het interregionale park van de Podelta. Dit beroep was eveneens gericht tegen de met die overeenkomst verband houdende en op die overeenkomst volgende handelingen.