ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER της 12ης Σεπτεμβρίου 1996 *

1. Με την υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως, οι αναιρεσείοντες [1] (Azzociazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine και Cirillo Brena) βάλλουν κατά της διατάξεως που εξέδωσε το Πρωτοδικείο στις 21 Φεβρουαρίου 1995 επί της υποθέσεως T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. II-455), με την οποία η προσφυγή κηρύχθηκε απαράδεκτη.

2. Με την ασκηθείσα ενώπιον του Πρωτοδικείου προσφυγή είχε ζητηθεί η ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής της 15ης Οκτωβρίου 1993, με την οποία παρείχετο χρηματοδοτική ενίσχυση σε δράσεις αφορώσες την προστασία των οικοτόπων και του φυσικού περιβάλλοντος [2] (στο εξής: απόφαση), καθόσον παρείχε οικονομική ενίσχυση στην περιφέρεια της Βενετίας για την εκτέλεση προγραμμάτων στη ζώνη του Δέλτα του Πάδου. Με την προσφυγή εξητείτο επίσης η ακύρωση της συμβάσεως που είχε συναφθεί, κατ' εφαρμογή της αποφάσεως, στις 31 Δεκεμβρίου 1993 μεταξύ της Επιτροπής και του ιταλικού Υπουργείου Περιβάλλοντος.

3. Με τη διάταξη κατά της οποίας στρέφεται η υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως, το Πρωτοδικείο κήρυξε την προσφυγή που είχε ασκηθεί ενώπιόν του απαράδεκτη, διότι οι προσφεύγοντες δεν νομιμοποιούνταν ενεργητικώς.

4. Το Πρωτοδικείο θεώρησε, κατ' ουσίαν, ότι η απόφαση δεν αφορούσε ατομικά ούτε απευθυνόταν σε κανένα από τα φυσικά πρόσωπα ή τις ενώσεις που είχαν ασκήσει την προσφυγή: επομένως, κανείς από τους προσφεύγοντες δεν νομιμοποιούνταν να ζητήσει την ακύρωση της αποφάσεως βάσει του άρθρου 173, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΚ.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

1 — Την αρχική προσφυγή ενώπιον του Πρωτοδικείου την είχαν ασκήσει και άλλα φυσικά πρόσωπα, ήτοι ο M. Girello, ο οποίος συνυπέβαλε την υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως, και ο G. Daniele, του οποίου το όνομα περιλαμβάνεται επίσης μεταξύ των ονομάτων των προσφευγόντων που παρατίθενται στη διάταξη κατά της οποίας στρέφεται η παρούσα αίτηση αναιρέσεως. Στην προσφυγή που είχε ασκηθεί ενώπιον του Πρωτοδικείου, ο G. Daniele είχε δηλώσει ότι δεν ενεργούσε ιδίω ονόματι, αλλά μόνο υπό την ιδιότητά του ως προέδρου του Consorzio cooperative pescatori del Polesine.

2 — Το συνολικό ύψος των χρηματοδοτικών ενισχύσεων ανερχόταν σε 20 645 000 ECU κατανεμόμενα μεταξύ είκοσι και πλέον σχεδίων που είχαν υποβληθεί από τα διάφορα κράτη μέλη. Το ποσοστό χρηματοδοτήσεως με το οποίο επιβαρυνόταν η Κοινότητα ανερχόταν στο 50 % του εκτιμωμένου συνολικού κόστους κάθε σχεδίου, ποσοστό το οποίο έφθανε το 75 % σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις.

Το ιστορικό της διαφοράς όπως το εξέθεσε το Πρωτοδικείο

5. Από την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη προκύπτει ότι το ιστορικό της εκδόσεως των επίμαχων κοινοτικών πράξεων ακολούθησε τα ακόλουθα στάδια:

«Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1973/92, της 21ης Μαΐου 1992 (ΕΕ L 206, σ. 1, στο εξής: κανονισμός 1973/92), το Συμβούλιο θέσπισε ένα χρηματοδοτικό μέσο για το περιβάλλον, καλούμενο "LIFE", το οποίο έχει ως σκοπό να συμβάλει στην ανάπτυξη και την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής και νομοθεσίας στον τομέα του περιβάλλοντος, κυρίως μέσω της χρηματοδοτήσεως δράσεων προτεραιότητας εντός της Κοινότητας. Οι τομείς δράσεως που ορίζονται στο παράρτημα του κανονισμού είναι επιλέξιμοι για χρηματοδοτική ενίσχυση εφόσον παρουσιάζουν κοινοτικό ενδιαφέρον, συμβάλλουν σημαντικά στην εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος και τηρούν τους όρους εφαρμογής της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει".

Όσον αφορά την προστασία των οικοτόπων και του φυσικού περιβάλλοντος, το άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 1973/92 αξιώνει όπως η ενίσχυση συμβάλλει ιδίως στη συγχρηματοδότηση των μέτρων που απαιτούνται για την ικανοποιητική διατήρηση ή αποκατάσταση των φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας και των ειδών προτεραιότητας στις σχετικές περιοχές που εμφαίνονται, αντίστοιχα, στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7, στο εξής: οδηγία 92/43).

Κατά το τέλος του 1992, η Ιταλική Δημοκρατία υπέβαλε στην Επιτροπή δύο προτάσεις δράσεως σχετικές με τη ζώνη του Δέλτα του Πάδου, για τις οποίες ζήτησε χρηματοδότηση σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 1973/92. Η ζώνη την οποία αφορούν οι εν λόγω προτάσεις δράσεως καταλαμβάνει τμήματα δύο περιφερειών: της περιφερείας της Émilie-Romagne και της περιφερείας της Βενετίας. Η πρώτη είχε δημιουργήσει στο έδαφός της, βάσει του περιφερειακού νόμου 87 της 2ας Ιουλίου 1988, ένα περιφερειακό πάρκο του Δέλτα του Πάδου. Η δεύτερη δεν είχε θεσπίσει κανένα ειδικό μέτρο προστασίας. Ωστόσο, ο νόμος 394 της 6ης Δεκεμβρίου 1991, νόμος-πλαίσιο περί των προστατευομένων ζωνών, προβλέπει στο άρθρο 35, παράγραφος 4, ότι οι ενδιαφερόμενες περιφέρειες, σε συμφωνία με το Υπουργείο Περιβάλλοντος, θα προβούν εντός δύο ετών από της ενάρξεως ισχύος του στη δημιουργία ενός διαπεριφερειακού φυσικού πάρκου του Δέλτα του Πάδου. Η ίδια διάταξη διευκρινίζει ότι, ελλείψει τέτοιων μέτρων, η κεντρική κυβέρνηση θα προβεί στη δημιουργία εθνικού πάρκου εντός της εν λόγω ζώνης.

Δεδομένου ότι εν προκειμένω οι δράσεις αφορούσαν τη διατήρηση φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας, η Επιτροπή υπέβαλε καταρχάς, σύμφωνα με τα άρθρα 3, 8 και 21 της οδηγίας 92/43, στην επιτροπή του άρθρου 20 της εν λόγω οδηγίας, πρόταση συγχρηματοδοτήσεως ενιαίου σχεδίου προκύπτοντος από τη συγχώνευση των δύο

προτάσεων και αποκαλουμένου "πρόγραμμα διατηρήσεως για τη γεωγραφική ζώνη του Δέλτα του Πάδου" (στο εξής: πρόγραμμα Δέλτα του Πάδου). Το εν λόγω σχέδιο αφορούσε ποσό 1,5 εκατομμυρίων ECU για την πρώτη φάση. Η επιτροπή ενέκρινε ομόφωνα το σχέδιο αυτό στις 30 Απριλίου 1993.

Η Επιτροπή υπέβαλε εν συνεχεία στην επιτροπή του άρθρου 13 του κανονισμού 1973/92 σχέδιο κατανομής των διαθέσιμων στον προϋπολογισμό ποσών για τις πραγματοποιούμενες σε εκτέλεση του κανονισμού αυτού δράσεις, μεταξύ των οποίων συγκαταλεγόταν το πρόγραμμα Δέλτα του Πάδου. Η εν λόγω επιτροπή ενέκρινε ομόφωνα το σχέδιο αυτό στις 16 Ιουλίου 1993.

Στις 15 Οκτωβρίου 1993, η Επιτροπή εξέδωσε επίσημα την απόφαση-πλαίσιο, στο παράρτημα της οποίας διαλαμβάνονται οι διάφορες εγκεκριμένες από την Επιτροπή δράσεις — μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται το πρόγραμμα Δέλτα του Πάδου — και η κατανομή των πιστώσεων μεταξύ αυτών. Η απόφαση αυτή επαναλαμβάνει το εγκριθέν από τις δύο προαναφερθείσες επιτροπές σχέδιο.

Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή είχε διαπραγματευθεί τη διαδικασία εφαρμογής του προγράμματος Δέλτα του Πάδου με τα μέρη που εμπλέκονταν στην πραγματοποίηση του χρηματοδοτούμενου σχεδίου. Στις 3 και 4 Ιουνίου 1993, οργανώθηκε μια συνάντηση στη Ferrare, στην οποία μετέσχον, πέραν της Επιτροπής, το ιταλικό Υπουργείο Περιβάλλοντος, το ιταλικό Υπουργείο Συντονισμού των Πολιτικών περί Γεωργίας, Διατροφής και Δασών, η περιφέρεια της Βενετίας, η περιφέρεια της Émilie-Romagne, οι ενδιαφερόμενες επαρχίες και η Lega italiana protezione uccelli (στο εξής: LIPU).

Στις 31 Δεκεμβρίου 1993, υπογράφηκε η προβλεπόμενη στο άρθρο 9, παράγραφος 5, στοιχείο β', του κανονισμού 1973/92 σύμβαση. Τα δύο κύρια συμβαλλόμενα μέρη είναι η Επιτροπή και το ιταλικό Υπουργείο Περιβάλλοντος, το οποίο εκτελεί χρέη υπεύθυνης υπηρεσίας. Με το υπουργείο αυτό συνδέονται το ιταλικό Υπουργείο Συντονισμού των Πολιτικών περί Γεωργίας, Διατροφής και Δασών, η περιφέρεια της Βενετίας και η LIPU.»

Το σκεπτικό της διατάξεως του Πρωτοδικείου

6. Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι, «δεδομένου ότι κανένα από τα προσφεύγοντα φυσικά πρόσωπα και καμία από τις τρεις προσφεύγουσες ενώσεις δεν είναι αποδέκτης της επίδικης αποφάσεως, πρέπει να εξεταστεί αν η απόφαση αυτή τους αφορά άμεσα και ατομικά».

7. Κατά το Πρωτοδικείο, η εν λόγω απόφαση, καθόσον χορηγεί χρηματοδοτική ενίσχυση στο ιταλικό πρόγραμμα Δέλτα του Πάδου, παρουσιάζεται ως μέτρο γενικής ισχύος εφαρμοζόμενο επί αντικειμενικώς καθοριζομένων καταστάσεων και συνεπα-

γόμενο έννομα αποτελέσματα έναντι κατηγοριών προσώπων προσδιοριζομένων κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο.

8. Επομένως, η επίδικη απόφαση αφορά τα προσφεύγοντα φυσικά πρόσωπα μόνο λόγω της αντικειμενικής τους ιδιότητας, ως ασκούντων το επάγγελμα του γεωργού εντός της ζώνης του Δέλτα του Πάδου, κατά τον ίδιο τρόπο που αφορά και κάθε άλλο γεωργό που πράγματι τελεί ή είναι δυνατόν να τελεί σε πανομοιότυπη κατάσταση.

9. Όσον αφορά τις τρεις προσφεύγουσες ενώσεις, ακόμη και αν υποτεθεί ότι εκπροσωπούν το σύνολο των γεωργών της οικείας περιφέρειας, η επίδικη απόφαση δεν τις αφορά «ατομικά».

10. Συναφώς, η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη αναφέρει τη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία δεν είναι δυνατόν να γίνει δεκτή η αρχή ότι μια πράξη που θίγει τα γενικά συμφέροντα μιας κατηγορίας επιχειρηματιών αφορά ατομικά μια ένωση, υπό την ιδιότητά της ως εκπροσώπου της εν λόγω κατηγορίας επιχειρηματιών [3].

3 — Διάταξη του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1979, 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays κατά Επιτροπής (Rec. 1979, σ. 2429), και απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 1986, 282/85, DEFI κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 2469, σκέψη 16).

11. Το Πρωτοδικείο διαπίστωσε εν προκειμένω ότι η επίδικη απόφαση, η οποία θίγει τα γενικά συμφέροντα της κατηγορίας των επιχειρηματιών που οι προσφεύγουσες ενώσεις εκπροσωπούν, δεν αφορά τις ενώσεις αυτές παρά μόνον υπό την ιδιότητά τους ως εκπροσώπων της κατηγορίας αυτής. Επομένως, η προσφυγή ακυρώσεως δεν μπορούσε να γίνει δεκτή, καθόσον δεν τηρούνταν οι προϋποθέσεις του άρθρου 173 της Συνθήκης.

12. Ωστόσο, το Πρωτοδικείο προσέθεσε ότι «τόσο τα προσφεύγοντα φυσικά πρόσωπα όσο και οι προσφεύγουσες ενώσεις υποστηρίζουν ότι η προσβαλλομένη απόφαση τους αφορά ατομικά, δεδομένου ότι η Επιτροπή είχε την υποχρέωση να προβεί σε διαβούλευση με τους προσφεύγοντες πριν από την έκδοση της αποφάσεως, πράγμα το οποίο αρκεί για την εξατομίκευσή τους».

13. Το Πρωτοδικείο διαπίστωσε συναφώς ότι καμία από τις μνημονευθείσες από τους προσφεύγοντες διατάξεις δεν δημιουργούσε εις βάρος της Επιτροπής την υποχρέωση να λαμβάνει υπόψη, προτού χορηγήσει χρηματοδοτική ενίσχυση κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 1973/92, την ειδική κατάσταση καθενός από τους γεωργούς που ασκούν το επάγγελμά τους εντός των ζωνών τις οποίες αφορούν τα χρηματοδοτούμενα προγράμματα δράσεως ή την κατάσταση καθεμιάς από τις ενώσεις που τους εκπροσωπούν, ούτε να προβαίνει σε διαβούλευση με αυτούς.

14. Κατά το Πρωτοδικείο, «το ότι η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να λάβει υπόψη την ειδική κατάσταση των διαφόρων προσφευγόντων και να προβεί σε διαβούλευση με αυτούς πριν από την

έκδοση της επίδικης αποφάσεως επιρρωνύεται από το ότι κανείς από τους προσφεύγοντες δεν επικαλέστηκε, προς στήριξη της προσφυγής του, λόγους ακυρώσεως αντλούμενους από την παράβαση της υποχρεώσεως της Επιτροπής να προβεί σε διαβούλευση με αυτούς, μολονότι η Επιτροπή τόνισε, χωρίς να την αντικρούσει κανένας από τους προσφεύγοντες, ότι δεν προέβη σε καμία διαβούλευση με αυτούς πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως».

15. Το Πρωτοδικείο κατέληξε ότι «από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η απόφαση της Επιτροπής της 15ης Οκτωβρίου 1993, περί χορηγήσεως χρηματοδοτικής ενισχύσεως στο πρόγραμμα διατηρήσεως για τη γεωγραφική ζώνη του Δέλτα του Πάδου, δεν αφορά ατομικά ούτε τα προσφεύγοντα φυσικά πρόσωπα ούτε τις προσφεύγουσες ενώσεις. Επομένως, κανείς από αυτούς δεν ζητεί παραδεκτώς την ακύρωση της αποφάσεως (...)».

16. Τέλος, το Πρωτοδικείο εκτιμά ότι η συλλογιστική αυτή ισχύει κατά μείζονα λόγο και για τη σύμβαση που συνήφθη μεταξύ της Επιτροπής και της Ιταλικής Δημοκρατίας, η οποία καθορίζει τη διαδικασία χορηγήσεως της χρηματοδοτικής ενισχύσεως της Κοινότητας και τους όρους που πρέπει να τηρήσει ο τυγχάνων της ενισχύσεως αυτής.

17. Συγκεκριμένα, οι αναιρεσείοντες δεν αποτελούν συμβαλλόμενα μέρη στην εν λόγω σύμβαση, η οποία δεν τους αφορά ατομικά, όπως ακριβώς δεν τους αφορά ατομικά και η απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1993, της οποίας άλλωστε δεν αποτελεί παρά πράξη εκτελέσεως.

18. Αυτό άλλωστε φαίνεται να υποστηρίζουν και οι αναιρεσείοντες αναφέροντας ότι «από τον παράνομο χαρακτήρα της αποφάσεως απορρέει ο παράνομος χαρακτήρας της προσβαλλομένης συμβάσεως, η οποία συνεπώς στερείται κάθε λογικής και νομικής βάσεως, δεδομένου ότι συνιστά απλή πράξη εκτελέσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, με την οποία ρυθμίζεται απλώς η διαδικασία πραγματοποιήσεως της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως Life».

Οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα που οι αναιρεσείοντες προβάλλουν κατά της αναιρεσιβαλλομένης διατάξεως

19. Η αίτηση αναιρέσεως στηρίζεται στον ακόλουθο μοναδικό λόγο: «παράβαση του νόμου, παράβαση του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, πεπλανημένη θεμελίωση της ελλείψεως των προϋποθέσεων για την άσκηση προσφυγής».

20. Οι αναιρεσείοντες προσάπτουν στο Πρωτοδικείο ότι προέβη σε «μη ορθή και επιφανειακή εκτίμηση της καταστάσεώς τους», εκτίμηση βάσει της οποίας έκρινε, εσφαλμένα, ότι δεν μπορούσαν να ασκήσουν παραδεκτώς προσφυγή. Τον ισχυρισμό αυτόν στηρίζουν στα επιχειρήματα τα οποία θα συνοψίσω κατωτέρω.

21. Ο κανονισμός 1973/92 αποτελεί απλό χρηματοδοτικό μέσο της κοινοτικής πολιτικής και των κοινοτικών ρυθμίσεων στον τομέα του περιβάλλοντος. Ο εν λόγω κανονισμός σκοπό έχει να συμβάλει στην ανάπτυξη και στην εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής και των ρυθμίσεων στον τομέα αυτό, μέσω της χρηματοδοτήσεως ορισμένων δράσεων προτεραιότητας εντός της Κοινότητας.

22. Στο μέτρο που η επίδικη απόφαση είναι μεταγενέστερη της εγκρίσεως του πέμπτου «κοινοτικού προγράμματος πολιτικής και δράσεως για το περιβάλλον και τη σταθερή ανάπτυξη» (στο εξής: πέμπτο πρόγραμμα) [4], θα έπρεπε να είχε εκδοθεί λαμβανομένων υπόψη των κατευθύνσεων που περιλαμβάνει το πρόγραμμα αυτό. Μεταξύ των κατευθύνσεων αυτών, οι αναιρεσείοντες επισημαίνουν το κριτήριο της ενεργού συμμετοχής όλων των ενδιαφερομένων μερών, συμμετοχής επιτρέπουσας σε όλους τους κύριους κοινωνικούς εταίρους να παρέμβουν για να επιτευχθεί μια συντονισμένη δράση.

23. Όσον αφορά τις δράσεις διατηρήσεως ή αποκαταστάσεως των φυσικών οικοτόπων, αναγνωρίστηκε πρωταγωνιστικός ρόλος στους γεωργούς. Για τον λόγο αυτό, οι ενώσεις που αντιπροσωπεύουν τους γεωργούς πρέπει να αναγνωριστούν ως «ενδιαφερόμενα μέρη» για την κατάρτιση των μέτρων «προστασίας του περιβάλλοντος».

24. Τα μέτρα που περιλαμβάνει το «πρόγραμμα διατηρήσεως για τη γεωγραφική ζώνη του Δέλτα του Πάδου (πρώτη φάση)», η χρηματοδότηση του οποίου αποτελεί αντικείμενο της προσβληθείσας ενώπιον του Πρωτοδικείου αποφάσεως, ελήφθησαν κατόπιν διαβουλεύσεως με «όλους τους ενδιαφερομένους φορείς, εξαιρέσει των γεωργών» και, τουλάχιστον, χωρίς να έχουν συμμετάσχει στις σχετικές διαβουλεύσεις οι πλέον αντιπροσωπευτικές οργανώσεις τους.

25. Οι αναιρεσείουσες οργανώσεις φρονούν επομένως ότι η επίμαχη απόφαση τις «αφορά ατομικά», καθόσον «εθίγησαν τα ειδικά λειτουργικά συμφέροντά τους» ως προσώπων «συμμετεχόντων» στη διαδικασία πραγματοποιήσεως του πάρκου.

26. Οι αναιρεσείοντες τονίζουν ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, το γεγονός ότι μια ένωση είχε την ιδιότητα του φορέα, με τον οποίο έγινε διαβούλευση για τη θέσπιση κοινωνικής ρυθμίσεως σχετικά με ορισμένη πολιτική, αρκεί για να αποκτήσει η ένωση αυτή το δικαίωμα προσβολής κοινοτικής αποφάσεως της οποίας δεν είναι άμεσος αποδέκτης αλλά η οποία αφορά την εν λόγω πολιτική.

4 — Ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με ένα κοινοτικό πρόγραμμα πολιτικής και δράσεως για το περιβάλλον και τη σταθερή ανάπτυξη (ΕΕ C 138, σ. 1 και 5).

Το παραδεκτό της αιτήσεως αναιρέσεως

27. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η αίτηση αναιρέσεως είναι απαράδεκτη, καθόσον «στηρίζεται ουσιαστικά σε ένα νέο λόγο, ο οποίος δεν προβλήθηκε πρωτοδίκως».

28. Κατ' αυτήν, οι αναιρεσείοντες, ασκώντας αναίρεση κατά της διατάξεως του Πρωτοδικείου, υποβάλλουν στην πραγματικότητα νέα αίτηση, διαφορετική από εκείνη που είχαν υποβάλει ενώπιον του Πρωτοδικείου, δεδομένου ότι τώρα προτείνουν ένα νέο λόγο ακυρώσεως — τον οποίο δεν είχαν προβάλει πρωτοδίκως —, ο οποίος αφορά το γεγονός ότι δεν συμμετείχαν στη διαδικασία που περατώθηκε με την έκδοση της αποφάσεως της Επιτροπής της 15ης Οκτωβρίου 1993.

29. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι οι αναιρεσείοντες είχαν προβάλει ενώπιον του Πρωτοδικείου μόνο τους τρεις ακόλουθους λόγους ακυρώσεως:

α) «ακυρότητα λόγω εσφαλμένης αιτιολογίας» και αναρμοδιότητα·

β) παράβαση του άρθρου 2, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1973/92, καθόσον η διάταξη αυτή επιβάλλει όπως τα χρηματοδοτούμενα σχέδια «συμβάλλουν ουσιαστικά στην εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος», πράγμα το οποίο δεν συνέβαινε στην περίπτωση του επίμαχου σχεδίου·

γ) παράβαση του άρθρου 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 1973/92 και κατάχρηση εξουσίας.

30. Εφόσον κανένας από τους ανωτέρω λόγους ακυρώσεως δεν συμπίπτει με εκείνον που προβάλλουν οι αναιρεσείοντες με την υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως, αυτή πρέπει να κηρυχθεί απαράδεκτη. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από το ότι το Πρωτοδικείο με τη διάταξή του αναγνώρισε ρητώς ότι «κανείς από τους προσφεύγοντες δεν επικαλέστηκε, προς στήριξη της προσφυγής του, λόγους ακυρώσεως αντλούμενους από την παράβαση της υποχρεώσεως της Επιτροπής να προβεί σε διαβούλευση με αυτούς».

31. Δεν φρονώ ότι πρέπει να γίνει δεκτή η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή: κατά τη γνώμη μου, οι αναιρεσείουσες ενώσεις δεν διατυπώνουν, στο πλαίσιο της αναιρετικής διαδικασίας, κανένα επιχείρημα που να μην αποτελεί απάντηση στο σκεπτικό της αναιρεσιβαλλομένης διατάξεως.

32. Είναι βέβαιο ότι οι αναιρεσείοντες δεν είχαν προβάλει προς στήριξη της αρχικής τους προσφυγής ακυρώσεως την προσβολή του υποθετικού δικαιώματός τους να συμμετέχουν στη σχετική διαβούλευση κατά τη διαδικασία προπαρασκευής των παρεμβάσεων στον τομέα του περιβάλλοντος.

33. Είναι όμως εξίσου βέβαιο ότι, όταν η Επιτροπή προέβαλε την ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής ακυρώσεως ενώπιον του Πρωτοδικείου λόγω ελλείψεως ενεργητικής νομιμοποιήσεως των αναιρεσειόντων, αυτοί υποστήριξαν ότι «η Επιτροπή είχε την υποχρέωση να προβεί σε διαβούλευση με τους προσφεύγοντες πριν από την έκδοση της επίδικης αποφάσεως, πράγμα το οποίο — κατά τη γνώμη τους — αρκεί για να τους εξατομικεύσει».

34. Η συζήτηση που διεξήχθη ενώπιον του Πρωτοδικείου περιστράφηκε συνεπώς γύρω από το ζήτημα αυτό, το οποίο κρίθηκε με τη διάταξη που κήρυξε την προσφυγή ακυρώσεως απαράδεκτη.

35. Συγκεκριμένα, στο σκεπτικό της αναιρεσιβαλλομένης διατάξεως το Πρωτοδικείο υπογράμμισε μεταξύ άλλων ότι η έλλειψη ενεργητικής νομιμοποιήσεως των προσφευγόντων, καθόσον η απόφαση δεν τους αφορούσε ατομικά, προκύπτει λογικώς από την έλλειψη υποχρεώσεως της Επιτροπής να προβεί σε διαβούλευση με αυτούς κατά τη διαδικασία καταρτίσεως των προσβαλλομένων πράξεων.

36. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν φρονώ ότι μπορεί να θεωρηθεί «απαράδεκτη» η αίτηση αναιρέσεως που υπέβαλαν οι αναιρεσείουσες ενώσεις κατά της διατάξεως του Πρωτοδικείου, αμφισβητώντας το σκεπτικό της. Η αίτηση αναιρέσεως, που υποβλήθηκε όπως προανέφερα, πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί συνέχεια των συζητήσεων που διεξήχθησαν ενώπιον του Πρωτοδικείου και οι οποίες αντικατοπτρίζονται στη διάταξή του.

37. Με άλλα λόγια, αντί να επαναλάβουν απλώς ενώπιον του Δικαστηρίου τους λόγους ακυρώσεως που είχαν πρωτοδίκως συναγάγει από τη συμπεριφορά της Επιτροπής, οι αναιρεσείοντες ενήργησαν λογικά — από την άποψη της διαδικασίας — στηρίζοντας την υποβληθείσα κατά της διατάξεως αίτηση αναιρέσεως σε επιχειρήματα αντληθέντα από το περιεχόμενό της και από τις συζητήσεις που είχαν προηγηθεί.

38. Είναι διαφορετικό το ζήτημα αν τα εν λόγω επιχειρήματα στηρίζονται ή δεν στηρίζονται σε επαρκή νομική βάση για να αιτιολογήσουν την αναίρεση της διατάξεως αυτής: αυτό ακριβώς πρέπει να αποφασίσει το Δικαστήριο με την απόφαση που θα περατώσει την αντιπαράθεση επιχειρημάτων.

Επί της ουσίας της αιτήσεως αναιρέσεως

39. Πλανήθηκε το Πρωτοδικείο περί το δίκαιο όταν αρνήθηκε να αναγνωρίσει στους αναιρεσείοντες το δικαίωμα να ασκήσουν

παραδεκτώς προσφυγή κατά της προσβαλλομένης αποφάσεως; Αυτό είναι το ερώτημα, απλό και σαφές, στο οποίο πρέπει να δώσει απάντηση το Δικαστήριο.

40. Θα ήθελα, ευθύς εξ αρχής, να δηλώσω, όπως και άλλοι το έπραξαν πριν από μένα, ιδίως δε ορισμένοι γενικοί εισαγγελείς [5], ότι τάσσομαι υπέρ της διευκολύνσεως της προσβάσεως στα κοινοτικά δικαιοδοτικά όργανα (ιδίως διά της ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως). Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα ισχύοντα όρια του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής μπορούν πράγματι να στερήσουν τη δυνατότητα άμυνας από τα πρόσωπα ή τις επιχειρήσεις των οποίων τα συμφέροντα θίγονται από τη συμπεριφορά των κοινοτικών οργάνων [6]. Αυτή η έλλειψη προστασίας ουδόλως μπορεί να δικαιολογηθεί από το γεγονός ότι είναι πολυάριθμα τα πρόσωπα και οι επιχειρήσεις που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση και υφίστανται τις συνέπειες των κοινοτικών πράξεων στις οποίες προσπαθούν να αντιταχθούν.

41. Ειδικότερα, φρονώ ότι σε θέματα περιβάλλοντος, όπου διακυβεύονται τόσο ζωτικά και ενίοτε ανταγωνιστικά συμφέροντα της κοινωνίας, θα έπρεπε να αναγνωρίζεται ευρύτερα η ενεργητική νομιμοποίηση ούτως ώστε τόσο οι παρόμοιες με τις αναιρεσείουσες ενώσεις όσο και άλλες ενώσεις που εκπροσωπούν πιο διάχυτα συμφέροντα να μπορούν να έχουν ελεύθερη πρόσβαση στη δικαστική προστασία [7].

42. Αναγνωρίζω ωστόσο ότι επί του παρόντος η προσωπική προτίμησή μου απέχει από τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύθηκε το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, από πάγια νομολογία η οποία καθόρισε αυστηρά όρια στο δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως κατά των κοινοτικών πράξεων.

43. Όπως πρόκειται εν συνεχεία να εκθέσω, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της διαφοράς, η διάταξη του Πρωτοδικείου συνάδει με τη συνήθη ερμηνεία του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, πράγμα το οποίο συνιστά λόγο απορρίψεως της αιτήσεως αναιρέσεως.

5 — Στο έργο του «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, σ. 852, ο δικαστής José Carlos de Carvalho Moitinho de Almeida υποστηρίζει ότι: «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 — Στο σημείο 20 της *«Εκθέσεως του Δικαστηρίου επί ορισμένων πτυχών εφαρμογής της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση»* (Λουξεμβούργο, Μάιος 1995), το ίδιο το Δικαστήριο υποστήριξε ότι: «τίθεται πάντως το ερώτημα αν η προσφυγή ακυρώσεως, που προβλέπεται από το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚ και από τις αντίστοιχες διατάξεις των άλλων συνθηκών και την οποία οι ιδιώτες μπορούν να ασκούν μόνο κατά των πράξεων που τους αφορούν άμεσα και ατομικά, αρκεί για να εξασφαλίσει την αποτελεσματική δικαστική προστασία τους από προσβολές των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους που θα μπορούσαν να προκύψουν από τη νομοθετική δραστηριότητα των κοινοτικών οργάνων».

7 — Μολονότι οι προϋποθέσεις νομιμοποιήσεως των διαδίκων είναι διαφορετικές σε κάθε κράτος μέλος, η νομοθετική και νομολογιακή εξέλιξη τείνει να καταστήσει για τους ιδιώτες και τις ενώσεις που δρουν υπέρ της προστασίας του περιβάλλοντος όλο και πιο ευχερή την πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Αυτό μπορεί να παρατηρηθεί συγκεκριμένα όσον αφορά τις προσφυγές ακυρώσεως που στρέφονται κατά των σχετικών διοικητικών πράξεων. Ορισμένες εθνικές ένομες τάξεις (έχω κατά νου την Ισπανία και την Πορτογαλία) αναγνωρίζουν ακόμη και την actio popularis, η οποία παρέχει τη δυνατότητα να ζητηθεί από το δικαστήριο να επιβάλλει την τήρηση της νομοθεσίας περί του περιβάλλοντος. Αυτό είναι το πνεύμα του προπαρατεθέντος πέμπτου προγράμματος, το κεφάλαιο 9 του οποίου αναφέρει τα εξής: «τα μεμονωμένα άτομα και οι ομάδες συμφερόντων πρέπει να έχουν ουσιαστική πρόσβαση στα δικαστήρια, ώστε να διασφαλίζεται η προστασία των νομίμων συμφερόντων τους καθώς και η αποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων που έχουν θεσπιστεί για την πρόληψη παρανόμων πράξεων».

44. Συγκεκριμένα, η εκ μέρους του Πρωτοδικείου απόρριψη της προσφυγής ακυρώσεως ως απαραδέκτου προκύπτει από το ότι η απόφαση δεν «αφορούσε ατομικά», κατά την έννοια κατά την οποία η νομολογία ερμηνεύει την έκφραση αυτή κανέναν από τους ιδιώτες ή από τις ενώσεις που είχαν ασκήσει την προσφυγή και οι οποίοι, προφανώς, δεν ήσαν αποδέκτες της αποφάσεως [8].

45. Το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ ορίζει ότι «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται (...) να ασκεί προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ' αυτό καθώς και κατά αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά» [9].

46. Η σχετική με την ερμηνεία της διατάξεως αυτής νομολογία που ακολούθησε την απόφαση Plaumann κατά Επιτροπής [10] μπορεί να συνοψιστεί με ένα απόσπασμα της αποφάσεως που εξέδωσε το Δικαστήριο στις 15 Φεβρουαρίου 1996 επί της υποθέσεως Buralux κ.λπ. κατά Συμβουλίου [11]. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο απέρριψε την αίτηση αναιρέσεως που είχε υποβληθεί κατά διατάξεως περί απαραδέκτου, ανάλογης με εκείνη που μας απασχολεί σήμερα.

47. Οι σκέψεις 24 και 25 της αποφάσεως Buralux κ.λπ. κατά Συμβουλίου απηχούν την παρούσα κατάσταση της νομολογίας σχετικά με τις προϋποθέσεις του παραδεκτού τις οποίες πρέπει να πληρούν τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα για να μπορούν να ασκήσουν ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή ακυρώσεως. Η έκφραση «τα αφορά ατομικά» ερμηνεύεται στην απόφαση αυτή ως εξής:

«Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι η δυνατότητα προσδιορισμού, με περισσότερη ή λιγότερη ακρίβεια, του αριθμού ή ακόμη της ταυτότητας υποκειμένων δικαίου επί των οποίων εφαρμόζεται ένα μέτρο, όπως η επίμαχη διάταξη του κανονισμού 259/93, ουδόλως σημαίνει ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι το μέτρο αυτό αφορά ατομικά τα εν λόγω υποκείμενα δικαίου, όταν είναι δεδομένο ότι η εφαρμογή αυτή πραγματοποιείται λόγω μιας αντικειμενικής, νομικής ή πραγματικής καταστάσεως την οποία καθορίζει η οικεία πράξη (βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 15ης Ιουνίου 1993, C-264/91, Abertal κ.λπ. κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1993, σ. I-3265, σκέψη 16, και τη διάταξη της 24ης Μαΐου 1993, C-131/92, Arnaud κ.λπ. κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1993, σ. I-2573, σκέψη 13).

Για να μπορέσει να θεωρηθεί ότι μια πράξη αφορά ατομικά τα ως άνω υποκείμενα δικαίου, πρέπει η έννομη κατάστασή τους να θίγεται συνεπεία μιας πραγματικής καταστάσεως η οποία τα διαφοροποιεί από κάθε άλλο πρόσωπο και τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο με εκείνον του αποδέκτη (βλ., ιδίως, την απόφαση της 24ης Φεβρουαρίου 1987, 26/86, Deutz und Geldermann κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 941, σκέψη 9).»

8 — Το άρθρο 4 της αποφάσεως ορίζει ότι αποδέκτες είναι το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ελληνική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Πορτογαλική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας.

9 — Όπως ισχύει σήμερα κατόπιν της τροποποιήσεως που επέφερε το σημείο 53 του άρθρου Ζ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

10 — Απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, 25/62 (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 937).

11 — Υπόθεση C-209/94 P, Συλλογή 1996, σ. I-615.

48. Ενόψει της νομολογίας αυτής, πρέπει να αναλυθούν δύο σειρές παραγόντων βάσει των οποίων, υποθετικά, είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι η απόφαση αφορά ατομικά τους αναιρεσείοντες είτε λόγω των υλικών συνεπειών της (κριτήριο της ουσιαστικής εξατομικεύσεως ή του ουσιαστικού συνδέσμου) είτε λόγω του ότι συμμετέσχον στη διαδικασία καταρτίσεώς της (κριτήριο της διαδικαστικής εξατομικεύσεως ή του διαδικαστικού συνδέσμου).

49. Αυτό που χαρακτηρίζει την πρώτη σειρά παραγόντων είναι ότι έχουν ειδικές επιπτώσεις στην κατάσταση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων ή στις αλιευτικές δραστηριότητες των προσώπων που έχουν συμφέροντα εντός της συγκεκριμένης περιοχής. Οι παράγοντες αυτοί, που μπορούν να χαρακτηριστούν ως «υλικοί» ή «ουσιαστικοί», μπορούν να συνίστανται στους όρους τους οποίους η απόφαση επιβάλλει στα κράτη μέλη που είναι αποδέκτες της, όσον αφορά την κατάρτιση των σχεδίων τους σχετικά με το περιβάλλον, όρους οι οποίοι έχουν αρνητικές επιπτώσεις στις γεωργικές ή αλιευτικές δραστηριότητες εντός της σχετικής περιοχής (για παράδειγμα, απαγόρευση καλλιέργειας, περιορισμοί στην άσκηση αλιείας κ.λπ.).

50. Όσον αφορά τους παράγοντες αυτούς, πρέπει να τεθεί το ζήτημα του βαθμού της εξατομικεύσεως καθενός από τους εμπλεκόμενους επιχειρηματίες, καθώς και του βαθμού των επιπτώσεων που η απόφαση έχει ως προς αυτούς.

51. Ωστόσο, οι αναιρεσείοντες αρνήθηκαν να προβάλουν αυτή την πτυχή του ζητήματος, καθόσον ήσαν ίσως πεπεισμένοι ότι ήταν πρακτικά άχρηστη, δεδομένης της νομολογίας που προανέφερα. Η απόφαση δεν περιέχει κανένα ειδικό στοιχείο που να επηρεάζει τη νομική κατάστασή τους κατά τρόπο ιδιαίτερο ή αποκλειστικό. Ο συνδέσμος που υφίσταται μεταξύ της αποφάσεως και των αναιρεσειόντων έγκειται στην αντικειμενική κατάσταση ότι αποτελούν πρόσωπα ή ενώσεις που έχουν οικονομικά συμφέροντα εντός της συγκεκριμένης γεωγραφικής περιοχής, κατάσταση η οποία χαρακτηρίζει από κοινού τόσο τους αναιρεσείοντες όσο και άλλα πρόσωπα ή ενώσεις που εκπροσωπούν διάφορα συμφέροντα.

52. Επομένως, αν εν προκειμένω δεν υφίσταται καμία ειδική πραγματική κατάσταση που να χαρακτηρίζει τους αναιρεσείοντες «σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και να τους εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο με εκείνον του αποδέκτη», δεν χρειάζεται, για να καθοριστεί αν οι αναιρεσείοντες άσκησαν παραδεκτώς αναίρεση, να αναλυθεί η οικονομική επίπτωση που έχει η απόφαση επί των δραστηριοτήτων τους.

53. Η δεύτερη σειρά παραγόντων βάσει των οποίων θα μπορούσε, θεωρητικά, η απόφαση να αφορά ατομικά τους αναιρεσείοντες έχει σχέση με τις τυπικές πτυχές της διαδικασίας καταρτίσεώς της. Επ' αυτών ακριβώς των πτυχών οι αναιρεσείοντες στήριξαν την αίτηση αναιρέσεως.

54. Το βασικό επιχείρημα επί του οποίου στηρίζεται η αίτηση αναιρέσεως είναι ότι αν η ένωση συμμετέσχε στις διαπραγματεύσεις για την κατάρτιση μιας κοινοτικής ρυθμίσεως σχετικά με μια ορισμένη πολιτική, η ιδιότητα αυτή αρκεί, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, να τη νομιμοποιήσει ενεργητικώς για την άσκηση

προσφυγής ακυρώσεως κατά κοινοτικής αποφάσεως στην οποία δεν αναφέρεται ρητώς ως αποδέκτης αλλά η οποία αφορά την εν λόγω πολιτική. Δεδομένου ότι οι αναιρεσείουσες ενώσεις έπρεπε να είχαν συμμετάσχει στις διαβουλεύσεις για την κατάρτιση των επίμαχων μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος, πρέπει να θεωρηθούν ως πρόσωπα εμπλεκόμενα στην «πολιτική» που υλοποιεί η απόφαση και, υπό αυτή την έννοια, πρόσωπα που μπορούν παραδεκτώς να ζητήσουν την ακύρωσή της.

55. Ακόμη και αν υποτεθεί ότι είναι έγκυρη η αφετηρία του συλλογισμού, πράγμα που καθίσταται δυνατό μόνο αν ληφθούν υπόψη ορισμένα επιμέρους στοιχεία τα οποία αμέλησαν οι αναιρεσείοντες [12], το συμπέρασμα δεν είναι έγκυρο, αυτό δε για δύο λόγους:

α) διότι, στην πραγματικότητα, οι αναιρεσείοντες ουδόλως έλαβαν μέρος στη διαδικασία καταρτίσεως της αποφάσεως, παράλειψη την οποία ούτε καν προέβαλαν, στην προσφυγή τους ακυρώσεως, ως τυπική πλημμέλεια της αποφάσεως [13],

β) διότι, νομικώς, η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να προβεί σε διαβούλευση με τους αναιρεσείοντες κατά τη διαδικασία αυτή.

56. Η πρώτη διαπίστωση αποτελεί ένα αμιγώς πραγματικό δεδομένο το οποίο δεν χρειάζεται να συζητηθεί (κατά μείζονα λόγο στα πλαίσια της αναιρέσεως), αλλά απλώς να εξακριβωθεί. Το Πρωτοδικείο θεωρεί το στοιχείο αυτό ως αποδεδειγμένο και αυτό αρκεί για τους σκοπούς της παρούσας αναιρέσεως.

57. Αντιθέτως, η δεύτερη διαπίστωση πρέπει να αιτιολογηθεί.

58. Απαντώντας στους ισχυρισμούς που οι αναιρεσείοντες είχαν προβάλει ενώπιόν του επί του σημείου αυτού, το Πρωτοδικείο τόνισε, όπως ήδη υπενθύμισα, ότι καμία από

12 — Η νομολογία την οποία αναφέρουν οι αναιρεσείοντες αποτελείται από αποφάσεις του Δικαστηρίου σχετικά με προβλήματα ανταγωνισμού, οικονομικών ενισχύσεων, ντάμπινγκ και επιδοτήσεων. Στις διαφορές αυτές, το Δικαστήριο έλαβε υπόψη τη συμμετοχή τρίτων στη διοικητική διαδικασία που είχε προηγηθεί της εκδόσεως των επίμαχων αποφάσεων, μολονότι οι τρίτοι αυτοί δεν ήσαν, εξ ορισμού, αποδέκτες, οπότε έκρινε ότι, υπό ορισμένες ειδικές προϋποθέσεις, υφίστατο τεκμήριο υπέρ του παραδεκτού των προσφυγών ακυρώσεως που είχαν ασκήσει τα πρόσωπα αυτά κατά των επίμαχων αποφάσεων. Μεταξύ των ειδικών αυτών προϋποθέσεων συγκαταλέγεται η ύπαρξη ρητής διατάξεως (στους βασικούς κανονισμούς γενικά) που επιβάλλει στα κοινοτικά όργανα την υποχρέωση να προβαίνουν σε διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους επιχειρηματίες πριν από την οριστική έκδοση της πράξεως. Εφόσον αναγνωρίζεται έτσι η ενεργητική νομιμοποίηση των προσφευγόντων, με την προσφυγή μπορεί να ζητηθεί από τον κοινοτικό δικαστή να ελέγξει όχι μόνον αν έγιναν σεβαστά τα αφορώντα τη διαδικασία δικαιώματα των προσφευγόντων, αλλά και αν η απόφαση ελήφθη κατόπιν πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως ή κατά κατάχρηση εξουσίας (βλ. τις αποφάσεις της 25ης Οκτωβρίου 1977, 26/76, Metro κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1977, σ. 567, της 4ης Οκτωβρίου 1983, 191/82, Fediol κατά Επιτροπής, Συλλογή 1983, σ. 2913, και της 28ης Ιανουαρίου 1986, 169/84, Cofaz κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1986, σ. 391).

13 — Βλ. τα σημεία 14 και 30 των ανά χείρας προτάσεων.

τις διατάξεις που είχαν επικαλεστεί [14] δεν επέβαλλε την υποχρέωση στην Επιτροπή να λάβει υπόψη την ειδική κατάστασή τους ούτε να προβεί σε διαβούλευση με αυτούς προτού χορηγήσει οικονομική ενίσχυση βάσει του κανονισμού 1973/92.

59. Οι αναιρεσείοντες φαίνεται εξάλλου να συμφωνούν, εν μέρει τουλάχιστον, καθόσον στην αίτηση αναιρέσεως (στο σημείο 12) υποστηρίζουν σχετικά με τον «μη υποχρεωτικό χαρακτήρα της διαβουλεύσεως με τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους που εμπλέκονται στη δράση LIFE» ότι «είναι πράγματι αληθές ότι σήμερα δεν υφίσταται ειδικός κανόνας που να προβλέπει τέτοια υποχρέωση (...)».

60. Για να καλύψουν την ανυπαρξία «ειδικού κανόνα» επιβάλλοντος την υποχρέωση διαβουλεύσεως, οι αναιρεσείοντες επικαλούνται γενικές αρχές τις οποίες συνάγουν, κυρίως, από το πέμπτο κοινοτικό πρόγραμμα πολιτικής δράσεως για το περιβάλλον και τη σταθερή ανάπτυξη, το οποίο ήδη προανέφερα. Πρόκειται για την αρχή της ενεργού συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών στην κατάρτιση των αποφάσεων για το περιβάλλον ή την αρχή του συντονισμού και της συνυπευθυνότητας των ενδιαφερομένων οικονομικών παραγόντων, στους οποίους περιλαμβάνονται οι γεωργοί.

61. Θεωρώ ωστόσο ότι οι αρχές αυτές δεν έχουν λάβει τη μορφή υποχρεωτικού νομικού κανόνα και ότι, εν πάση περιπτώσει, δεν υποχρεώνουν την Επιτροπή να προβαίνει σε προηγούμενη διαβούλευση με όλους τους οικονομικούς παράγοντες τους οποίους αφορούν αποφάσεις σε θέματα περιβάλλοντος, οσάκις το αντικείμενο της κοινοτικής παρεμβάσεως συνίσταται απλώς στη χορήγηση χρηματοδοτικής ενισχύσεως στις δράσεις που προτείνουν τα κράτη μέλη.

62. Όσον αφορά το πρώτο σημείο, αρκεί η ανάγνωση του πέμπτου προγράμματος για να κατανοηθεί ότι δεν πρόκειται για υποχρεωτικό νομικό κανόνα. Με το κείμενο αυτό, το Συμβούλιο και οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών,

— «καλούν την Επιτροπή να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις για την εκτέλεση του προγράμματος όσον αφορά δράσεις κοινοτικού επιπέδου»,

— αναφέρουν ρητώς, σε σχέση με τους αναπτυξιακούς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν μακροπρόθεσμα και τα αποτελέσματα που πρέπει να υλοποιηθούν πριν από το έτος 2000, ότι: «(...) οι

14 — Οι αναιρεσείοντες είχαν υποστηρίξει ότι το δικαίωμά τους να συμμετέχουν στη διαδικασία καταρτίσεως της αποφάσεως απέρρεε από το άρθρο Α, δεύτερη περίπτωση, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, από τα άρθρα 1 και 2 του κανονισμού 1973/92, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του κανονισμού αυτού, από τα σημεία 10 και 18 του κοινοτικού προγράμματος πολιτικής και δράσεως για το περιβάλλον, από την τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 92/43, από το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Ιουλίου 1987 για τη δημιουργία και την προστασία φυσικών πάρκων κοινοτικού ενδιαφέροντος (ΕΕ C 246, σ. 121), καθώς και από το άρθρο 7 της προτάσεως κανονισμού COM(91) 28, για τη δημιουργία ενός χρηματοδοτικού μέσου για το περιβάλλον (LIFE) (ΕΕ 1991, C 267, σ. 211).

απώτεροι και ενδιάμεσοι αυτοί στόχοι δεν αποτελούν νομικές υποχρεώσεις (...). Επίσης δεν πρέπει για όλες τις ενέργειες που αναφέρθηκαν να απαιτούνται [νομοθετικά μέτρα] σε κοινοτική ή εθνική κλίμακα» [15].

63. Όσον αφορά το δεύτερο σημείο (ύπαρξη υποχρεώσεως διαβουλεύσεως), στο πέμπτο πρόγραμμα αναφέρεται ότι τα κοινοτικά όργανα δεν υποχρεούνται να προβαίνουν σε διαβούλευση με όλους τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες ή ενώσεις κατά τη διάρκεια της διαδικασίας που προηγείται της χορηγήσεως χρηματοδοτικών ενισχύσεων στα κράτη μέλη.

64. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τους μηχανισμούς της χρηματοδοτικής ενισχύσεως που χρησιμοποιούνται στα πλαίσια του κανονισμού 1973/92 ως κίνητρα για αποτελεσματική εφαρμογή της περιβαλλοντικής εφαρμογής, ο πίνακας 17 του πέμπτου προγράμματος ορίζει ότι στις διαβουλεύσεις μετέχουν τα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη. Αντίθετα προς ό,τι συμβαίνει σε άλλους τομείς, αποκλείει την ως άνω συμμετοχή στο στάδιο αυτό της διαδικασίας των οικονομικών παραγόντων που είναι ενδεχόμενο να θιγούν από τα εθνικά μέτρα που τυγχάνουν της ενισχύσεως.

65. Κατά τη γνώμη μου, είναι σύμφωνη με τη φύση των κοινοτικών χρηματοδοτικών ενισχύσεων η διεξαγωγή της διαπραγματεύσεως, που προηγείται της περί ενισχύσεως αποφάσεως, μεταξύ των οργάνων της Κοινότητας και των κρατών μελών οσάκις, όπως συμβαίνει εν προκειμένω, τα σχέδια που τυγχάνουν της ενισχύσεως προέρχονται από τα κράτη μέλη [16].

66. Στις περιπτώσεις αυτές, οι θιγόμενοι οικονομικοί παράγοντες έχουν το «φυσικό» πεδίο δράσεώς τους σε εθνικό επίπεδο όπου μπορούν να προβάλλουν τα συμφέροντά τους ούτως ώστε να τρέψουν, προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση, το περιεχόμενο των εθνικών προτάσεων ή των δράσεων που προκύπτουν από αυτές.

67. Οι αναιρεσείοντες παραδέχονται ότι «κατά τη διάρκεια της διαδικασίας υλοποιήσεως του φυσικού πάρκου του Δέλτα του Πάδου είχε αναγνωριστεί στις ενώσεις που εκπροσωπούν συμφέροντα ρόλος ενεργού συμμετέχοντος, χάρη σε μια πρακτική συνεχών διαβουλεύσεων, επαφών, αιτήσεων εκ μέρους των διοικητικών υπηρεσιών για υποβολή παρατηρήσεων όσον αφορά τα σχέδια για το πάρκο (...)» [17].

15 — Σημείο 12 της συνθέσεως.

16 — Το άρθρο 9 του κανονισμού 1973/92 ορίζει ότι τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή τις προτάσεις χρηματοδοτέων δράσεων. Ωστόσο, η Επιτροπή μπορεί, δημοσιεύοντας στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, να ζητήσει από φυσικά ή νομικά πρόσωπα εγκατεστημένα στην Κοινότητα να υποβάλουν αίτηση συνδρομής για δράσεις που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Κοινότητα. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή διαβιβάζει στα κράτη μέλη τις προτάσεις που λαμβάνει.

17 — Προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού, οι αναιρεσείοντες κατέθεσαν διάφορα έγγραφα προερχόμενα από τις ιταλικές περιφερειακές και διοικητικές υπηρεσίες. Αφενός, με τα έγγραφα αυτά καλούνται οι κλαδικές ενώσεις να διατυπώσουν παρατηρήσεις όσον αφορά τους κανόνες προστασίας του πάρκου και, αφετέρου, τα εν λόγω έγγραφα προβλέπουν τη δημιουργία ενός ειδικού οργάνου επιφορτισμένου με τη διαχείριση του πάρκου στα πλαίσια του οποίου εκπροσωπούνται οι ενώσεις.

68. Σε εθνικό επίσης επίπεδο μπορούν και οφείλουν να αντιδράσουν οι θιγόμενοι οικονομικοί παράγοντες (και, ενδεχομένως, οι ενώσεις που σκοπό έχουν την προστασία του περιβάλλοντος) κατά των ενδεχομένων παρανομιών των εθνικών δράσεων που τυγχάνουν των κοινοτικών ενισχύσεων [18].

69. Επομένως, η Επιτροπή δεν είχε νομική υποχρέωση να «ανοίξει» τη διοικητική διαδικασία που προηγείται της χορηγήσεως χρηματοδοτικών ενισχύσεων, οι οποίες προβλέπονται στον κανονισμό 1973/92, στη συμμετοχή των ιδιωτών και των λοιπών οικονομικών φορέων που ενδεχομένως θίγονται από τα εθνικά μέτρα που τυγχάνουν των εν λόγω ενισχύσεων. Στο μέτρο που αυτό ισχύει, το νομικό επιχείρημα επί του οποίου στηρίζεται η αίτηση αναιρέσεως καταρρίπτεται.

70. Σύμφωνα με το άρθρο 122 του Κανονισμού Διαδικασίας, αν το Δικαστήριο απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως, καταδικάζει τον αναιρεσείοντα στα δικαστικά έξοδα.

Πρόταση

71. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

«1) να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως,

2) να καταδικάσει τους αναιρεσείοντες στα δικαστικά έξοδα.»

18 — Πράγματι, στον φάκελο που συνόδευε την προσφυγή που κατατέθηκε ενώπιον του Πρωτοδικείου, δύο από τις προσφεύγουσες ενώσεις (η Associazione agricoltori della provincia di Rovigo και η Associazione polesana coltivari diretti di Rovigo) υποστήριζαν ότι είχαν καταθέσει ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale di Venezia προσφυγή στρεφόμενη κατά της συμφωνίας που είχε συναφθεί μεταξύ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και των περιφερειών της Βενετίας και της Émilie-Romagne σχετικά με το διαπεριφερειακό πάρκο του Δέλτα του Πάδου. Η προσφυγή αυτή στεφόταν επίσης κατά των συναφών και επακόλουθων πράξεων της συμφωνίας αυτής.