JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
12 päivänä syyskuuta 1996 *

1. Esillä olevassa asiassa valittajat [1] (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine ja Cirillo Brena) ovat tehneet valituksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo ym. vastaan komissio, 21.2.1995 antamasta määräyksestä (Kok. 1995, s. II-457), jossa todettiin, että kanne oli jätettävä tutkimatta.

2. Kanteessa vaadittiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan 15.10.1993 tehty komission päätös, jolla myönnettiin rahoitustukea elinympäristön- ja luonnonsuojelua koskeville hankkeille (jäljempänä päätös), [2] siltä osin kuin siinä myönnettiin taloudellista tukea Veneton alueelle Po-joen suistoa koskevien hankkeiden toteuttamiseksi. Siinä vaadittiin myös komission ja Italian ympäristöministeriön välillä 31.12.1993 tehdyn, komission päätöstä seuranneen sopimuksen kumoamista.

3. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksen kohteena olevassa määräyksessään, ettei kannetta voitu ottaa tutkittavaksi kantajien puuttuvan asiavaltuuden vuoksi.

4. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi lopuksi, ettei riidanalaista päätöstä ollut osoitettu yhdellekään kantajina olleista luonnollisista henkilöistä eikä yhdistyksistä, eikä se siksi koskenut niitä erikseen; tämän vuoksi kantajilta puuttui EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu asiavaltuus päätöksen riitauttamiseksi.

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostetussa kanteessa oli kantajina myös luonnollisia henkilöitä; näistä Mauro Girello ei ole hakenut muutosta määräykseen ja Gregualdo Daniele täsmensi jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, että hän esiintyi asiassa ainoastaan Consorzio cooperative pescatori del Polesinen puheenjohtajana eikä omaan lukuunsa.

2 — Rahoitustukien kokonaismäärä oli 20 645 000 ecua, joka jaettiin eri jäsenvaltioiden ehdottamien yli kahdenkymmenen hankkeen kesken. Yhteisön osuus rahoituksesta oli 50 % (joissakin erityistapauksissa 75 %) kunkin hankkeen arvioiduista kokonaiskustannuksista.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyt asiaan liittyvät tosiseikat

5. Valituksen kohteena olevasta määräyksestä selviää, että riitautetut yhteisön toimet on toteutettu seuraavassa järjestyksessä:

"Neuvosto on perustanut 21.5.1992 annetulla asetuksella (ETY) N:o 1973/92 (EYVL L 206, s. 1, jäljempänä asetus N:o 1973/92) Life-nimisen ympäristöalan rahoitusvälineen, jonka tarkoituksena on helpottaa yhteisön ympäristöpolitiikan ja ympäristölainsäädännön kehittämistä ja toteuttamista, erityisesti rahoittamalla yhteisön ensisijaisia toimialueita. Asetuksen liitteessä määritellään ne toiminnan alat, joille voidaan myöntää yhteisön taloudellista tukea edellyttäen, että niihin liittyy yhteisön etu, että niillä helpotetaan merkittävästi yhteisön ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa ja että niissä noudatetaan 'saastuttaja maksaa' -periaatteen toteuttamista.

Asetuksen N:o 1973/92 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että elinympäristön ja luonnon suojelemiseksi tällä tuella on erityisesti helpotettava niiden toimenpiteiden yhteisrahoitusta, jotka ovat tarpeen luonnontilaisten elinympäristöjen ja luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY liitteessä I ja II esitettyjen ensisijaisten elinympäristöjen ja ensisijaisten lajien säilyttämiseksi tai palauttamiseksi sopivalle säilyttämisasteelle kyseisessä ympäristössä (EYVL L 206, s. 7, jäljempänä direktiivi 92/43).

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

Koska käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kyse ensisijaisten luonnontilaisten elinympäristöjen suojelutoimista, komissio esitti direktiivin 92/43 3, 8 ja 21 artiklan mukaisesti saman direktiivin 20 artiklassa säädetylle komitealle harkittavaksi ehdotuksen yhden ainoan hankkeen yhteisrahoituksesta, koska kaksi ehdotusta oli yhdistetty nimellä

'Po-joen suiston maantieteellisen alueen suojeluohjelma' (jäljempänä Po-joen suiston ohjelma). Tämän hankkeen ensimmäisen vaiheen kustannusarvio oli 1,5 miljoonaa ecua. Komitea hyväksyi hankkeen yksimielisesti 30.4.1993.

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

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

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

Asetuksen N:o 1973/92 9 artiklan 5 kohdan b alakohdassa tarkoitettu sopimus allekirjoitettiin 31.12.1993. Pääasialliset sopimusosapuolet ovat komissio ja Italian ympäristöministeriö vastuullisena ministeriönä. Maatalous-, elintarvike- ja metsäpolitiikkaa koordinoiva ministeriö, Veneton alue ja LIPU toimivat viimeksi mainitun kanssa yhteistyössä."

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräykseen sisältyvät perustelut

6. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo ensin, että "kiistanalaista päätöstä ei ole osoitettu yhdellekään kantajina olevista luonnollisista henkilöistä eikä kolmesta yhdistyksestä", ja toteaa sitten, että on tarpeen tutkia, "koskeeko tämä päätös niitä suoraan ja erikseen".

7. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan tämä päätös, siltä osin kuin siinä myönnetään taloudellista avustusta italialaiselle Po-joen suiston suojeluohjelmalle, on yleisluontoinen toimi, jota sovelletaan

objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja jolla on oikeudellisia vaikutuksia kyseisiin henkilöihin yleisellä ja abstraktilla tasolla.

8. Tämän vuoksi kiistanalainen päätös koskee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan kantajina olevia luonnollisia henkilöitä ainoastaan sillä objektiivisella perusteella, että ne harjoittavat maanviljelyä Po-joen suiston alueella, samoin kuin sama päätös koskee kaikkia tosiasiallisesti tai mahdollisesti samanlaisessa tilanteessa olevia maanviljelijöitä.

9. Riidanalainen päätös ei koske kantajina olevia yhdistyksiä erikseen siinäkään tapauksessa, että ne edustaisivat kyseisen alueen kaikkia maanviljelijöitä.

10. Valituksenalaisessa määräyksessä viitataan tämän osalta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ei voida hyväksyä sellaista periaatetta, jonka perusteella yrittäjien ryhmän yleisiin etuihin vaikuttava toimenpide koskisi erikseen tätä ryhmää edustavaa yhdistystä. [3]

3 — Asia 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays v. komissio, määräys 11.7.1979 (Kok. 1979, s. 2429) ja asia 282/85, DEFI v. komissio, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 2469, 16 kohta).

11. Esillä olevan asian kohteena oleva tietyn yrittäjien ryhmän yleisiin etuihin vaikuttava riidanalainen päätös ei koske kantajina olevia yhdistyksiä muulla tavoin kuin että nämä yhdistykset edustavat edellä mainittua yrittäjäryhmää. Perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu prosessuaalinen edellytys, jonka perusteella kumoamisvaatimus voitaisiin ottaa tutkittavaksi, ei siis täyty.

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

13. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tästä väitteestä, ettei yhdessäkään kantajien mainitsemista oikeussäännöistä velvoiteta komissiota ottamaan huomioon ennen asetuksessa N:o 1973/92 säädetyn taloudellisen tuen myöntämistä rahoitettuja toimintasuunnitelmia koskevilla alueilla toimivien maanviljelijöiden tai näitä edustavien yhdistysten erityistä asemaa tai kuulemaan näitä.

14. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan "sitä, ettei komission ollut tarvinnut ottaa huomioon eri kantajaosapuolten erityisiä olosuhteita ja kuulla heitä ennen kiistanalaisen päätöksen tekemistä, vahvistaa

se seikka, ettei yksikään kantajista ole vedonnut kanteensa tueksi siihen kanneperusteeseen, että komissio olisi rikkonut velvollisuuttaan kuulla niitä, samoin kuin että komissio on vahvistanut, ilman että yksikään kantajista on kiistänyt sitä, ettei kantajia ole mitenkään kuultu ennen kanteen kohteena olevan päätöksen tekemistä".

15. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksessä todetaan edellä esitetyn perusteella, että "komission 15.10.1993 tekemä päätös, jossa myönnetään taloudellista tukea Po-joen suiston maantieteellisen alueen suojeluohjelmaan, ei koske erikseen yhtäkään kantajana olevaa luonnollista henkilöä tai yhdistystä. Yhdelläkään niistä ei siksi ole kumoamiskanteen nostamiseen vaadittavaa asiavaltuutta".

16. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo lopuksi, että tämä päätelmä pätee vielä suuremmalla syyllä komission ja Italian tasavallan väliseen sopimukseen, jossa määrätään yhteisön rahoitustuen myöntämisestä samoin kuin niistä edellytyksistä, jotka avustuksen vastaanottajan on täytettävä.

17. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaakin, etteivät kantajat ole tämän sopimuksen sopimuspuolia eikä sopimus koske niitä erikseen sen enempää kuin 15.10.1993 tehty päätöskään, joka on tehty tämän sopimuksen täytäntöönpanemiseksi.

18. Myös kantajat näyttävät myöntävän tämän todetessaan, että "koska sopimus on ainoastaan kiistanalaisen päätöksen toimeenpaneva toimenpide, jossa rajoitutaan määräämään yhteisön Life-rahoitusvälineen kehittämistavat, seuraa päätöksen lainvastaisuudesta se, että myös kiistanalainen sopimus on lainvastainen, ja sopimukselta puuttuu näin ollen looginen ja oikeudellinen perusta".

Asianosaisten esittämät, valituksen kohteena olevaa määräystä koskevat oikeudelliset perusteet ja pääasialliset perustelut

19. Valituksen ainoana perusteena on "lain rikkominen, ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan rikkominen ja ratkaisun perustaminen virheellisesti siihen, ettei kantajilla olisi oikeutta nostaa kannetta".

20. Valittajat väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin "on arvioinut niiden esittämät väitteet epätarkasti ja pinnallisesti", minkä seurauksena kanne on virheellisesti jätetty tutkimatta puuttuvan asiavaltuuden vuoksi. Valittajat perustavat tämän väitteen seuraavassa tiivistämiini seikkoihin.

21. Asetus N:o 1973/92 on pelkkä yhteisön ympäristöpolitiikkaa ja -lainsäädäntöä koskeva rahoitusväline. Sen tavoitteena on edistää yhteisön ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön kehittämistä ja soveltamista rahoittamalla tiettyjä ensisijaisen tärkeitä hankkeita yhteisössä.

22. Koska riidanalainen päätös on tehty ympäristön ja kestävän kehityksen politiikkaa ja toimintaa koskevan viidennen yhteisön ohjelman antamisen jälkeen (jäljempänä viides ympäristöä koskeva ohjelma) [4], sitä tehtäessä olisi pitänyt ottaa huomioon tähän ohjelmaan sisältyvät suuntaviivat. Valittajat viittaavat suuntaviivoihin sisältyvään periaatteeseen, jonka mukaan kaikilla niillä, joita asia koskee, on oltava mahdollisuus aktiiviseen osallistumiseen siten, että pääasialliset neuvottelijat voivat vaikuttaa asiaan yhteistoimin.

23. Maanviljelijöille on siis annettu tärkeä tehtävä luonnontilaisten elinympäristöjen säilyttämistä tai palauttamista koskevien hankkeiden osalta. Tästä syystä on katsottava, että heitä edustavilla yhdistyksillä on asiavaltuus ympäristönsuojelua koskevien toimien valmistelussa.

24. Po-joen suiston luonnonpuiston maantieteellisen alueen suojeluohjelmaan (ensimmäinen vaihe) sisältyvistä toimista, jotka oli tarkoitus rahoittaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa riitautetulla päätöksellä, päätettiin sen jälkeen kun "kaikkia pääasiallisia osapuolia oli kuultu, lukuunottamatta maanviljelijöitä", tai joka tapauksessa kuulematta näitä edustavia yhdistyksiä.

25. Valittajat väittävät tästä syystä, että asia koskee niitä erikseen, koska niiden "erityisiä intressejä" osallistua luonnonpuiston toteuttamisvaiheeseen on loukattu.

26. Valittajat väittävät, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan se, että jokin yhdistys on osallistunut tiettyä politiikkaa koskevaan yhteisön säädökseen liittyviin valmisteluihin, riittää perusteluksi sille, että yhdistyksellä on oikeus nostaa kanne sellaisesta yhteisön päätöksestä, jota ei ole osoitettu sille suoraan mutta joka koskee tätä politiikkaa.

4 — Ympäristön ja kestävän kehityksen politiikkaa ja toimintaa koskevasta yhteisön ohjelmasta 1.2.1993 annettu neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma — ympäristön ja kestävän kehityksen politiikkaa ja toimintaa koskeva yhteisön ohjelma (EYVL C 138, s. 1 ja 5).

Valituksen tutkittavaksi ottaminen

27. Komissio väittää, ettei valitusta voida tutkia, koska se "perustuu pääasiallisesti sellaiseen uuteen vaatimukseen, jota ei ole esitetty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa".

28. Komission mukaan valittajat esittävät ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksestä tekemässään valituksessa itse asiassa uuden vaatimuksen, joka eroaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyistä vaatimuksista, koska valittajat esittävät tässä uuden kumoamisperusteen — johon ne eivät ole vedonneet ensimmäisessä oikeusasteessa —, joka perustuu siihen, ettei niillä ole ollut mahdollisuutta osallistua menettelyyn, joka päättyi 15.10.1993 tehtyyn komission päätökseen.

29. Komissio muistuttaa, että valittajat ovat vedonneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ainoastaan seuraaviin kolmeen kumoamisperusteeseen:

a) puuttuva toimivalta ja se, että päätös on tehty virheellisin perustein;

b) asetuksen N:o 1973/92 2 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan rikkominen, koska siinä edellytetään, että rahoitushankkeilla "helpotetaan merkittävästi yhteisön ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa", mikä ei toteudu kyseisessä hankkeessa;

c) asetuksen N:o 1973/92 1 artiklan 2 kohdan rikkominen ja harkintavallan väärinkäyttö.

30. Komissio väittää, että koska mikään näistä perusteista ei vastaa valittajien esillä olevassa asiassa esittämiä valitusperusteita, valitus on jätettävä tutkimatta. Tätä väitettä tukee komission mukaan se, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut määräyksessään nimenomaisesti, "ettei yksikään kantajista ole vedonnut kanteensa tueksi siihen kanneperusteeseen, että komissio olisi rikkonut velvollisuuttaan kuulla niitä".

31. Mielestäni komission oikeudenkäyntiväitettä ei voida hyväksyä, koska valittajina olevat yhdistykset eivät esitä yhteisöjen tuomioistuimessa mitään sellaisia väitteitä, jotka eivät olisi vastausta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksessä esitettyihin perusteluihin.

32. On totta, etteivät valittajat olleet vedonneet alkuperäisen kumoamiskanteensa tueksi siihen, että niille kuuluvaa oikeutta tulla kuulluiksi ympäristöä koskevien toimien valmisteluvaiheessa olisi rikottu.

33. Yhtä lailla on kuitenkin totta, että kun komissio teki kumoamiskannetta koskevan oikeudenkäyntiväitteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja väitti, ettei kantajina olevilla yhdistyksillä ollut asiavaltuutta, nämä väittivät, että komissiolla oli "velvollisuus kuulla niitä ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä ja että tämä velvollisuus riitti sellaisenaan saamaan aikaan sen, että päätös koski niitä erikseen".

34. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyt väitteet koskivat siis tätä kysymystä, ja ne johtivat siihen, että määräyksessä todettiin, että kumoamiskanne oli jätettävä tutkimatta.

35. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksen kohteena olevan määräyksen perusteluissa muun muassa, että se, että kantajilta puuttui asiavaltuus sen vuoksi, ettei päätös koskenut niitä erikseen, on johdonmukainen seuraus siitä, ettei komissiolla ollut velvollisuutta kuulla niitä kyseisten toimien valmisteluvaiheessa.

36. Näissä olosuhteissa en katso, että valitus, jonka valittajina olevat yhdistykset ovat tehneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksestä riitauttamalla siihen liittyvät oikeudelliset perustelut, voitaisiin jättää tutkimatta. On katsottava, että tämä valitus, joka on esitetty edellä esittämälläni tavalla, on johdonmukainen seuraus ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyistä väitteistä, jotka ovat vaikuttaneet sen antamaan määräykseen.

37. Toisin sanoen valittajat eivät ole siis vain toistaneet yhteisöjen tuomioistuimessa niitä kumoamisperusteita, jotka ne esittivät komission toiminnasta jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, vaan ne ovat toimineet — oikeudenkäynnin kannalta — johdonmukaisella tavalla perustaessaan määräyksestä tekemänsä valituksen määräyksen sisältöä koskeviin väitteisiin ja sen antamista edeltäneisiin keskusteluihin.

38. Toinen asia on sitten se, onko näillä väitteillä riittävä oikeudellinen perusta kyseisen määräyksen kumoamiseksi; yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista juuri tämä kysymys tuomiolla, joka päättää asiaa koskevan pohdiskelun.

Valituksen perusteltavuus

39. Onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että kantajilta puuttui asiavaltuus

riitauttaa riidanalainen päätös? Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään vastaamaan tähän täsmälliseen ja yksinkertaiseen kysymykseen.

40. Totean aluksi, että kannatan muun muassa tiettyjen julkisasiamiesten [5] esittämiä näkemyksiä, joiden mukaan oikeutta nostaa kanne yhteisöjen tuomioistuimessa (erityisesti kumoamiskanteiden osalta) olisi laajennettava. Nykyisin noudatetut rajoitukset voivat tietyissä tapauksissa saada aikaan, ettei yksityisillä tai yrityksillä, joiden etuja on loukattu yhteisöjen toimielinten toimenpiteillä, ole puolustautumismahdollisuuksia. [6] Tätä puolustautumismahdollisuuksien puutetta ei mitenkään lievennä se seikka, että monet muut oikeussubjektit ovat näiden yksityisten ja yritysten kanssa samassa asemassa ja että niille vastaisilla yhteisöjen toimielinten toimilla on vaikutuksia niihin kaikkiin.

41. Olen erityisesti sitä mieltä, että ympäristökysymyksissä, joissa on kyse yhteiskunnan elintärkeistä, toisinaan vastakkaisista eduista, kanneoikeus pitäisi tunnustaa laajemmin, jolloin myös valittajina olevia yhdistyksiä vastaavilla edunvalvontayhdistyksillä olisi vapaa oikeus turvautua oikeussuojakeinoihin. [7]

42. Myönnän kuitenkin, että tämänhetkinen henkilökohtainen näkemykseni poikkeaa siitä, miten EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa on tulkittu vakiintuneessa oikeuskäytännössä, jossa on rajoitettu tiukasti oikeutta nostaa kumoamiskanne yhteisön toimielinten toimista.

43. Kuten esitän seuraavaksi, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys on yhteensopiva perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, kun otetaan huomioon riitaan liittyvät olosuhteet, ja tämän seurauksena valitus olisi hylättävä.

5 — Tuomari José Carlos de Carvalho Moitinho de Almeida totesi julkaisussaan 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) seuraavasti: "yhteisöjen tuomioistuin ei ole milloinkaan noudattanut julkisasiamiesten ehdotuksia siitä, että henkilökohtaisen intressin käsitettä pitäisi tulkita laajemmin".

6 — Yhteisöjen tuomioistuimen kertomuksessa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen soveltamiseen liittyvistä tietyistä näkökohdista (Luxemburg, toukokuu 1995) yhteisöjen tuomioistuin totesi kertomuksen 20 kohdassa seuraavasti: "Voidaan kuitenkin kysyä, riittääkö EY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa ja muiden perustamissopimusten vastaavissa määräyksissä tarkoitettu kumoamiskanne, jonka yksityiset oikeussubjektit voivat nostaa ainoastaan niitä suoraan ja erikseen koskevista toimista, takaamaan heille tehokkaan oikeusturvan toimielinten lainsäädäntötoiminnasta mahdollisesti aiheutuvia, heidän perusoikeuksiensa loukkaamisia vastaan".

7 — Vaikka edellytykset kanteen nostamiselle ovat erilaiset kaikissa jäsenvaltioissa, lainsäädäntö ja tuomioistuinkäytäntö ovat kehittyneet siten, että niiden mukaan yksityisten ja ympäristönsuojelujärjestöjen kanneoikeutta on merkittävästi laajennettu. Tämä voidaan havaita käytännössä esimerkiksi ympäristöä koskevia hallintotoimia vastaan nostettujen kumoamiskanteiden osalta. Tietyissä kansallisissa oikeusjärjestyksissä (esimerkiksi Espanjassa ja Portugalissa) tunnustetaan jopa actio popularis, jonka perusteella tuomioistuimissa voidaan vaatia ympäristölainsäädännön noudattamista. Myös viidennessä ympäristöä koskevassa ohjelmassa esitetään tämänsuuntaista, kun sen 9 luvussa todetaan, että "yksityisillä ja kansalaisten etuja valvovilla järjestöillä tulisi olla oikeus nostaa kanne sen valvomiseksi, että kansalaisten oikeudellisesti suojattuja etuja suojellaan, ympäristöä koskevat toimenpiteet pannaan tehokkaasti täytäntöön ja lainvastainen toiminta lopetetaan".

44. Se, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, ettei kumoamiskannetta voitu ottaa tutkittavaksi, johtuu siitä, ettei päätös koskenut ainoatakaan kanteen nostaneista yksityisistä tai yhdistyksistä — joille päätöstä ei siis ollut osoitettu [8] — "erikseen" siten kuin tätä ilmaisua on tulkittu oikeuskäytännössä.

45. EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa määrätään, että "[l]uonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi — — nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen". [9]

46. Tämän määräyksen tulkintaa koskeva oikeuskäytäntö voidaan tiivistää asiassa Plaumann vastaan komissio annetusta tuomiosta [10] lähtien viittaamalla asiassa Buralux ym. vastaan neuvosto 15.2.1996 annettuun tuomioon [11], jossa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi valituksen, joka oli tehty esillä olevan kaltaisesta tutkittavaksi jättämistä koskevasta määräyksestä.

47. Asiassa Buralux ym. vastaan neuvosto annetun tuomion 24 ja 25 kohta vastaavat voimassa olevaa oikeuskäytäntöä siitä, mitä edellytyksiä luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden on täytettävä voidakseen nostaa kumoamiskanteen yhteisöjen tuomioistuimessa. Siinä tulkitaan ilmaisua "koskee — erikseen" seuraavalla tavalla:

"Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että on mahdollista vaihtelevalla täsmällisyydellä määritellä niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin säädöstä, kuten esimerkiksi asetuksen N:o 259/93 riidanalaista säännöstä sovelletaan, tai jopa nimetä nämä oikeussubjektit — — ei missään tapauksessa tarkoita, että olisi katsottava, että tämä säädös koskee näitä oikeussubjekteja erikseen, jos on selvää, että tällainen soveltaminen perustuu objektiiviseen oikeudelliseen tai tosiasialliseen tilanteeseen, joka kyseisessä säädöksessä määritellään (ks. esim. asia C-264/91, Abertal ym. v. neuvosto, tuomio 15.6.1993, Kok. 1993, s. I-3265, 16 kohta ja asia C-131/92, Arnaud ym. v. neuvosto, määräys 24.5.1993, Kok. 1993, s. I-2573, 13 kohta).

Jotta säädöksen voidaan katsoa koskevan näitä oikeussubjekteja erikseen, sillä on vaikutettava niiden oikeudelliseen asemaan sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä erotetaan kaikista muista ja yksilöidään ne samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu (ks. erityisesti asia 26/86, Deutz und Geldermann v. neuvosto, tuomio 24.2.1987, Kok. 1987, s. 941, 9 kohta)."

8 — Päätöksen 4 artiklassa todetaan, että se on osoitettu Tanskan kuningaskunnalle, Saksan liittotasavallalle, Helleenien tasavallalle, Espanjan kuningaskunnalle, Ranskan tasavallalle, Portugalin tasavallalle ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneelle kuningaskunnalle.

9 — EY:n perustamissopimuksen nykyisin voimassa oleva versio, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan unionista tehdyn sopimuksen G artiklan 53 kohdalla.

10 — Asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963 (Kok. 1963, s. 197).

11 — Asia C-209/94 P, Buralux ym. v. neuvosto, tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-615).

48. Tämän oikeuskäytännön perusteella on arvioitava sellaisia kahdentyyppisiä tekijöitä, joiden perusteella voitaisiin mahdollisesti katsoa, että päätös koskee valittajia erikseen, joko päätöksestä valittajille aiheutuvien aineellisten seurausten perusteella (aineellinen edellytys) tai sillä perusteella, että ne ovat osallistuneet päätöksen valmisteluvaiheeseen (menettelyllinen edellytys).

49. Ensin mainituille tekijöille on ominaista, että ne liittyvät erityisellä tavalla kyseisellä alueella maatila- tai kalastustoimintaa harjoittavien henkilöiden asemaan. Tällaisia aineellisia tekijöitä voisivat olla sellaiset ympäristöön liittyvien hankkeiden toteuttamista koskevat tietyt edellytykset, joita päätöksessä määrätään tukea vastaanottaville jäsenvaltioille ja joilla on haitallisia vaikutuksia kyseisellä alueella harjoitettuun maatila- tai kalastustoimintaan (esimerkiksi viljelykielto, kalastusta koskevat rajoitukset ym.).

50. Näiden tekijöiden pohjalta pitäisi selvittää, missä määrin toimi koskee kutakin taloudellista toimijaa erikseen ja missä määrin päätös vaikuttaa näihin.

51. Valittajat eivät ole kuitenkaan vedonneet tähän seikkaan, mahdollisesti siksi, että ne olivat edellä mainitsemani oikeuskäytännön vuoksi vakuuttuneita sen hyödyttömyydestä käytännössä, sillä päätökseen ei sisälly mitään sellaisia erityisiä seikkoja, jotka vaikuttaisivat valittajien oikeudelliseen asemaan erityisellä tai yksinomaisella tavalla. Päätös koskee valittajia sen objektiivisen seikan perusteella, että ne ovat yksityisiä tai yhdistyksiä, joilla on taloudellisia etuja kyseisellä maantieteellisellä alueella, ja tämä asema on yhteinen heille kaikille samoin kuin lukuisille muille yksityisille tai edunvalvontayhdistyksille.

52. Koska esillä olevaan asiaan ei siis liity mitään sellaista erityistä tilannetta, "jonka perusteella [valittajat] erotetaan kaikista muista ja yksilöidään ne samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu", ei ole tarpeen selvittää päätöksen taloudellista vaikutusta valittajien toimintaan, jotta voitaisiin arvioida, onko valittajilla oikeus hakea muutosta päätökseen.

53. Viimeksi mainitut tekijät, jotka voisivat periaatteessa saada aikaan sen, että päätös koskisi valittajia erikseen, liittyvät päätöksen valmistelua koskeviin menettelyllisiin seikkoihin. Valittajat ovat perustaneet valituksensa nimenomaan näihin seikkoihin.

54. Valitus perustuu keskeisesti siihen, että jos jokin yhdistys on osallistunut neuvottelijana jonkin yhteisön tietyn alan politiikkaa koskevan toimen valmisteluun, tämä asema

neuvottelijana riittää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan saamaan aikaan sen, että kyseisellä yhdistyksellä on sellainen asiavaltuus, että sillä on oikeus nostaa kanne sellaisesta yhteisön toimielimen päätöksestä, jota ei ole osoitettu nimenomaisesti sille mutta joka koskee kyseistä politiikkaa. Koska valittajina olevia yhdistyksiä olisi pitänyt kuulla kyseisten ympäristönsuojelutoimien valmisteluvaiheessa, on katsottava, että ne ovat päätöksellä toteutetun politiikan kohteita ja että niillä on oikeus nostaa päätöksestä kanne.

55. Vaikka oletettaisiin, että tämän päättelyn lähtökohta olisi pätevä, mikä olisi mahdollista vain ottamalla huomioon tiettyjä seikkoja, joihin valittajat eivät ole millään tavalla vedonneet, [12] lopputulos ei ole kahdestakaan syystä pätevä:

a) koska valittajat eivät todellisuudessa ole osallistuneet millään tavoin päätöksen valmisteluun eivätkä ne ole edes väittäneet kumoamiskanteessaan, että tämä olisi päätökseen liittyvä muotovirhe; [13]

b) koska komissiolla ei ollut oikeudellista velvollisuutta kuulla niitä valmisteluvaiheen aikana.

56. Ensimmäinen väite on selvä, eikä sitä ole sen vuoksi tarpeen arvioida tarkemmin (varsinkaan valituksen yhteydessä) vaan ainoastaan varmistaa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että tämä seikka oli näytetty toteen, mikä on riittävää tämän valituksen osalta.

57. Toinen väite on sitä vastoin perusteltava.

58. Kuten olen jo todennut, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vastasi kantajien tältä osin esittämiin väitteisiin, ettei yksikään

12 — Oikeuskäytäntö, johon valittajat vetoavat, perustuu yhteisöjen tuomioistuimen kilpailua, valtion tukia, polkumyyntiä ja avustuksia koskevissa asioissa antamiin tuomioihin. Näissä asioissa yhteisöjen tuomioistuin otti huomioon kolmansien osapuolten osallistumisen päätösten tekemistä edeltäneeseen hallintomenettelyyn, vaikkei päätöstä ollut osoitettu niille, ja se totesi tämän perusteella, että tiettyjen erityisedellytysten täyttyessä kumoamiskanteet on hyväksyttävä silloin, kun ne on nostettu näitä päätöksiä vastaan. Näihin erityisedellytyksiin kuuluu sellaisen nimenomaisen säännöksen olemassaolo (yleensä perusasetukset), jossa yhteisöjen toimielimet velvoitetaan kuulemaan kyseisiä toimijoita ennen kuin ne päättävät lopullisen toimen toteuttamisesta. Koska näillä oikeussubjekteilla on siis myönnetty olevan oikeus nostaa kanne, kanteessa voidaan vaatia, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii sekä sen, onko kantajille kuuluvia menettelyyn liittyviä oikeuksia noudatettu, että sen, liittyykö päätöksentekoon ilmeinen arviointivirhe tai onko päätöstä tehtäessä syyllistytty harkintavallan väärinkäyttöön (ks. asia 26/76, Metro v. komissio, tuomio 25.10.1977, Kok. 1977, s. 1875; asia 191/82, Fediol v. komissio, tuomio 4.10.1983, Kok. 1983, s. 2913 ja asia 169/84, Cofaz ym. v. komissio, tuomio 28.1.1986, Kok. 1986, s. 391).

13 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 14 ja 30 kohta.

säännöksistä [14], joihin kantajat olivat vedonneet, velvoittanut komissiota ottamaan huomioon kantajien erityistilannetta eikä kuulemaan niitä ennen asetukseen N:o 1973/92 perustuvan rahoitustuen myöntämistä.

59. Myös valittajat näyttävät myöntävän tämän ainakin osittain, kun ne toteavat valituksessa (12 kohta) sen osalta, että "Life-hankkeessa tarkoitettu sellaisten asianosaisten kuuleminen, joita hanke koskee taloudellisesti tai sosiaalisesti, ei ole velvoittava", seuraavasti: "on totta, ettei tällä hetkellä ole olemassa erityisiä sääntöjä, joissa nimenomaisesti määrättäisiin tällaisesta velvoitteesta".

60. Tehdäkseen merkityksettömäksi sen seikan, ettei ole olemassa sellaista erityissääntöä, jonka perusteella komissiolla olisi ollut velvollisuus kuulla niitä, valittajat vetoavat yleisiin periaatteisiin, jotka ne johtavat pääasiassa edellä mainitusta viidennestä ympäristöä koskevasta ohjelmasta. Valittajat viittaavat erityisesti periaatteeseen, jonka mukaan kaikkien ympäristöalan intressiryhmien on voitava osallistua aktiivisesti päätösten valmisteluun, tai periaatteeseen taloudellisten toimijoiden, muun muassa maanviljelijöiden, yhteistoiminnasta ja yhteisvastuusta.

61. Katson kuitenkin, etteivät nämä periaatteet ole oikeudellisesti sitovia sääntöjä eivätkä ne missään tapauksessa velvoita komissiota kuulemaan ennalta kaikkia niitä taloudellisia toimijoita, joiden etuihin ympäristöä koskevilla päätöksillä on vaikutusta, koska yhteisön toiminnan tavoitteena on ainoastaan rahoitustuen myöntäminen jäsenvaltioiden ehdottamille hankkeille.

62. Ensimmäisen väitteen osalta jo tarkastelemalla viidettä ympäristöä koskevaa ohjelmaa voidaan todeta, ettei kyseessä ole oikeudellisesti sitova sääntö. Tässä ohjelmassa neuvosto ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajat

— "kehottavat komissiota tekemään asianmukaiset ehdotukset hankkeen toteuttamiseksi yhteisön tasolla";

— toteavat nimenomaisesti kestävää kehitystä koskevien pitkän aikavälin tavoitteiden ja ennen vuotta 2000 saavutettavien tavoitteiden tai tulosten osalta, että "— nämä tavoitteet eivät ole oikeudelli-

14 — Kantajat väittivät, että niiden oikeus osallistua päätöksen valmisteluun perustui Euroopan unionista tehdyn sopimuksen A artiklan toiseen kohtaan, asetuksen N:o 1973/92 1 ja 2 artiklaan, tämän asetuksen esitöihin, viidennen ympäristöä koskevan ohjelman 10 ja 18 kohtaan, direktiivin 92/43 kolmanteen perustelukappaleeseen, yhteisön edun mukaisten luonnonsuojelualueiden perustamisesta ja säilyttämisestä 10.7.1987 annettuun Euroopan parlamentin päätöslauselmaan (EYVL C 246, s. 121) samoin kuin ehdotukseen asetukseksi ympäristöalan rahoitusvälineen (Life) perustamisesta, KOM(91)28 (EYVL 1991 C 267, s. 211).

sesti sitovia — Kyseiset toimet eivät myöskään edellytä jäsenvaltioiden tai yhteisön tasolla annettua lainsäädäntöä". [15]

63. Toisen väitteen osalta (eli että kuulemisvelvollisuutta ei ole) viidennestä ympäristöä koskevasta ohjelmasta käy ilmi, ettei yhteisön toimielimillä ole velvollisuutta kuulla jäsenvaltioille myönnettävää rahoitustukea koskevan päätöksen valmisteluvaiheen aikana kaikkia niitä yksityisiä tai yhdistyksiä, joita asia koskee.

64. Asetukseen N:o 1973/92 sisältyvien rahoitustukea koskevien toimien osalta ympäristöpolitiikan tehokkaan toteuttamisen lisäämiseksi viidennessä ympäristöä koskevassa ohjelmassa olevan taulukon 17 mukaan neuvottelijoita ovat yhteisöjen toimielimet ja jäsenvaltiot. Ohjelmassa suljetaan siis pois muista aloista poiketen menettelyn valmistelusta sellaiset taloudelliset toimijat, joiden etuihin tukea vastaanottavien jäsenvaltioiden toteuttamilla kansallisilla toimilla olisi vaikutuksia.

65. Mielestäni yhteisön rahoitustukien luonteeseen sopii hyvin, että alustavat neuvottelut käydään yhteisöjen toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä silloin, kun viimeksi mainitut toteuttavat ne hankkeet, joille tukea on myönnetty, kuten tapahtuu esillä olevassa asiassa. [16]

66. Näissä tapauksissa kyseisten taloudellisten toimijoiden "luonnollinen" toimintakenttä on kansallisella tasolla, jossa ne voivat vedota oikeuksiinsa vaikuttaakseen tavalla tai toisella kansallisten ehdotusten sisältöön tai niiden perusteella toteutettaviin toimenpiteisiin.

67. Valittajat myöntävät itsekin, että "edunvalvontayhdistyksille oli Po-joen suiston luonnonpuiston toteuttamismenettelyn aikana tunnustettu asianosaisasema jatkuvissa neuvotteluissa, yhteydenpidossa, viranomaisten yhdistyksille esittämissä pyynnöissä esittää huomautuksia puistoa koskevista hankkeista —". [17]

15 — Viidennen ympäristöä koskevan ohjelman yhteenvedon 12 kohta.

16 — Asetuksen N:o 1973/92 9 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle ehdotukset rahoitettaviksi toimiksi. Komissio voi kuitenkin julkaisemalla *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* kuulutuksen pyytää yhteisössä toimivia oikeushenkilöitä ja luonnollisia henkilöitä ilmoittamaan kiinnostuksensa saada avustusta sellaisille toimenpiteille, joihin liittyy erityinen yhteisön intressi. Tällaisissa tapauksissa komissio toimittaa saamansa ehdotukset jäsenvaltioille.

17 — Tämän väitteensä tueksi valittajat esittivät erilaisia Italian paikallis- tai keskushallinnon asiakirjoja. Näissä asiakirjoissa kehotetaan alakohtaisia yhdistyksiä esittämään huomautuksensa luonnonpuistoa koskevista suojelusäännöistä ja viitataan sellaisen erityiselimen perustamiseen, jonka vastuulla olisi luonnonpuiston hallinto ja jossa yhdistyksillä olisi edustus.

68. Samoin kyseiset taloudelliset toimijat (ja mahdollisesti ympäristönsuojeluyhdistykset) voivat toimia ja niiden on halutessaan toimittava kansallisella tasolla tapauksissa, joissa yhteisön tukea saaviin kansallisiin hankkeisiin liittyy mahdollisia lainvastaisuuksia. [18]

69. Komissiolla ei siis ollut oikeudellista velvollisuutta myöntää yksityisille ja muille taloudellisille toimijoille, joiden etuihin tukea saavilla kansallisilla hankkeilla saattaisi olla vaikutuksia, oikeutta osallistua asetuksessa N:o 1973/92 tarkoitettuun rahoitustuen myöntämistä edeltävään hallinnolliseen menettelyyn. Koska asia on näin, valituksen perustana oleva oikeudellinen väite on perusteeton.

70. Jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta tehty valitus jätetään tutkimatta, yhteisöjen tuomioistuin päättää työjärjestyksen 122 artiklan mukaan oikeudenkäyntikuluista.

Ratkaisuehdotus

71. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää valituksen;

2) velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 — Kaksi valittajina olevista yhdistyksistä (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo) väittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle kanteen yhteydessä esittämissään asiakirjoissa, että ne olivat riitauttaneet Tribunale amministrativo regionale di Veneziassa Italian ympäristöministeriön ja Veneton ja Emilia Romagnan alueiden välillä Po-joen suiston luonnonpuistosta tehdyn sopimuksen samoin kuin tähän sopimukseen liittyvät ja sen seurauksena annetut muut asiakirjat.