FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 12 september 1996 *

1. Klagandena [1] (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine och C. Brena) har överklagat förstainstansrättens beslut av den 21 februari 1995 varigenom talan i mål T-117/94 avvisades.

2. Ansökan vid förstainstansrätten avsåg ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 15 oktober 1993 om beviljande av finansiellt stöd för åtgärder för skydd av naturliga livsmiljöer och natur [2] (nedan kallat beslutet), till den del som regionen Venetien därigenom beviljades ett ekonomiskt stöd för genomförande av åtgärder avseende Po-deltat. Talan avsåg även ogiltigförklaring av det påföljande avtalet mellan kommissionen och det italienska miljöministeriet.

3. Genom det beslut, vars ogiltigförklaring nu begärs, avvisade förstainstansrätten den talan som hade väckts, eftersom sökandena saknade talerätt.

4. Sammanfattningsvis ansåg förstainstansrätten att det omtvistade beslutet inte var riktat till någon av de fysiska personer eller organisationer som var sökande, och de berördes inte heller individuellt av det. De saknade således behörighet att föra talan mot beslutet i enlighet med artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget.

* Originalspråk: spanska.

1 — Talan vid förstainstansrätten väcktes också av en annan fysisk person (M. Girello) som inte har överklagat. Inte heller G. Daniele, som även han uppträdde såsom sökande i det överklagade beslutet, har överklagat. I ansökan vid förstainstansrätten förklarades dock att han endast handlade i egenskap av ordförande för Consorzio cooperative pescatori del Polesine, och inte i eget namn.

2 — Det finansiella stödet uppgick till ett sammanlagt belopp av 20 645 000 ecu som fördelades mellan fler än 20 projekt som lagts fram av olika medlemsstater. Gemenskapens procentuella andel av finansieringen uppgick till 50 procent av den uppskattade sammanlagda kostnaden, men uppgick i vissa undantagsfall till 75 procent.

Bakgrund till tvisten enligt förstainstansrätten

till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT nr L 206, s. 7, nedan kallat direktiv 92/43).

5. Enligt det överklagade beslutet utarbetades de ifrågasatta gemenskapsrättsakterna i följande etapper:

"Genom förordning (EEG) nr 1973/92 av den 21 maj 1992 (EGT nr 206, s. 1, nedan kallad förordning nr 1973/92) har rådet inrättat ett finansiellt instrument för miljön, kallat 'LIFE', med syfte att bidra till utvecklingen och genomförandet av gemenskapens politik och lagstiftning på miljöområdet, främst genom finansiering av prioriterade miljöåtgärder inom gemenskapen. De åtgärdsområden som anges i bilagan till förordningen kan berättiga till ekonomiskt stöd för åtgärder som är av intresse för gemenskapen, som i väsentlig grad bidrar till genomförandet av gemenskapens miljöpolitik och som uppfyller villkoren för genomförandet av principen 'förorenaren betalar'.

I slutet av år 1992 översände Italienska republiken två åtgärdsförslag till kommissionen avseende Po-deltat för vilka Italienska republiken begärde finansiering i enlighet med artikel 9.1 i förordning nr 1973/92. Det område som berörs av dessa åtgärdsförslag ligger i gränsområdet mellan två regioner: regionen Emilia-Romagna och regionen Venetien. Den förstnämnda har, genom den regionala lagen nr 87 av den 2 juli 1988, på sitt territorium skapat en regionalpark i Po-deltat. Den andra regionen har inte infört någon särskild skyddsåtgärd. Ramlagen för skyddade områden, lag nr 394 av den 6 december 1991, föreskriver inte desto mindre i artikel 35.4 att de berörda regionerna i samråd med miljöministeriet inom två år från lagens ikraftträdande skall skapa en interregional naturpark i Po-deltat. Samma bestämmelse anger att om sådana åtgärder inte skulle genomföras skulle regeringen ta över uppgiften att skapa en nationalpark i det aktuella området.

Vad gäller bevarandet av livsmiljöer och naturen krävs i artikel 2.2 i förordning nr 1973/92 att stödet särskilt skall bidra till medfinansiering av åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla eller återupprätta en gynnsam bevarandestatus för prioriterade naturliga livsmiljöer och prioriterade arter på de platser som anges i bilaga 1 respektive 2

Eftersom det rörde sig om åtgärder för bevarande av prioriterade naturliga livsmiljöer överlämnade kommissionen, i enlighet med artiklarna 3, 8 och 21 i direktiv 92/43, först till den kommitté som föreskrivits i artikel 20 i nämnda direktiv ett förslag om medfinansiering av ett enda projekt genom sammanslagning av de två förslagen, kallat

'Program för bevarande av det geografiska området Po-deltat' (nedan kallat programmet för Po-deltat). Detta projekt omfattade 1,5 miljoner ecu för den första fasen. Kommittén godkände enhälligt projektet den 30 april 1993.

Därefter översände kommissionen till den kommitté som bildats genom artikel 13 i förordning nr 1973/92 ett projekt för fördelning av de belopp som fanns tillgängliga i budgeten för de åtgärder som skulle vidtas för verkställandet av förordningen, däribland programmet för Po-deltat. Nämnda kommitté godkände enhälligt projektet den 16 juli 1993.

Den 15 oktober 1993 fastställde kommissionen officiellt det rambeslut till vilket de olika åtgärder som kommissionen godkänt bifogats — däribland programmet för Po-deltat — samt fördelningen av anslag mellan dessa. Detta beslut följde det förslag som de tidigare nämnda kommittéerna godkänt.

Under tiden hade kommissionen förhandlat fram föreskrifter för genomförandet av programmet för Po-deltat med de parter som skulle medverka i förverkligandet av det finansierade projektet. Den 3 och 4 juni 1993 ordnades ett möte i Ferrara i vilket, förutom kommissionen, det italienska miljöministeriet, det italienska ministeriet för samordning av jordbruks-, livsmedels-och skogspolitik, regionen Venetien, regionen Emilia-Romagna, de berörda provinserna och Lega italiana protezione uccelli (nedan kallat 'LIPU') deltog.

Den 31 december 1993 undertecknades det avtal som föreskrivs i artikel 9.5 b i förordning nr 1973/92. Avtalets huvudparter var kommissionen och det italienska miljöministeriet, som fungerade som ansvarig myndighet. Till den sistnämnda anslöts det italienska ministeriet för samordning av jordbruks-, livsmedels-och skogspolitik, regionen Venetien och LIPU."

Grunden för förstainstansrättens beslut

6. Efter att förstainstansrätten hade fastslagit att "beslutet inte riktas till någon av de fysiska personerna och inte heller till någon av de tre organisationerna" undersökte den "om beslutet direkt och personligen berör dem".

7. Förstainstansrätten ansåg att beslutet, på grund av att man därigenom hade beviljat ett finansiellt stöd till det italienska programmet för Po-deltat, utgjorde en åtgärd med generell räckvidd som var tillämplig på objektivt

bestämda situationer och som hade rättsföljder för olika grupper av personer som avgränsats på ett allmänt och abstrakt sätt.

8. Av detta drog förstainstansrätten slutsatsen att det omtvistade beslutet endast berörde fysiska personer, på grund av deras objektiva egenskap av jordbrukare verksamma i Po-deltat, på samma sätt som det skulle beröra varje annan jordbrukare som nu eller i framtiden befinner sig i en liknande situation.

9. Även om de juridiska personer som var sökande skulle anses företräda alla jordbrukare i regionen i fråga, kan de dock inte anses personligen berörda av det omtvistade beslutet.

10. I detta hänseende hänvisades förstainstansrätten i sitt beslut till domstolens rättspraxis varav det framgår att man inte kan godta en princip enligt vilken en organisation, som företrädare för en grupp företagare, anses personligen berörd av en rättsakt som påverkar denna grupps allmänna intressen. [3]

3 — Domstolens beslut av den 11 juli 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays mot kommissionen (60/79, Rec. s. 2429) och domstolens dom av den 10 juli 1986, DEFI mot kommissionen (282/85, Rec. s. 2469, punkt 16).

11. I det föreliggande fallet berördes organisationerna inte av det omtvistade beslutet, vilket påverkar de allmänna intressena hos den grupp företagare som de företräder, annat än som företrädare för denna grupp. Det processuella krav som uppställs i artikel 173 i fördraget för väckande av en talan om ogiltigförklaring var således inte uppfyllt.

12. Förstainstansrätten tillade emellertid att ”såväl de fysiska personerna som organisationerna [hävdar] att de personligen berörs av det ifrågasatta beslutet, eftersom kommissionen varit skyldig att höra dem innan den fattade beslutet, vilket räcker för att göra dem personligen berörda”.

13. Förstainstansrätten påpekade i detta avseende att ingen av de bestämmelser som sökandena nämnt underkastar kommissionen någon skyldighet att — innan den beviljar ett finansiellt stöd med tillämpning av förordning nr 1973/92 — beakta de särskilda situationerna för var och en av de jordbrukare som är verksamma i de områden som berörs av de finansierade åtgärdsprogrammen eller för var och en av de organisationer som företräder dessa jordbrukare, eller någon skyldighet att höra dem.

14. Förstainstansrätten ansåg att det förhållandet ”[a]tt kommissionen inte var skyldig att beakta den enskilda situationen hos de olika sökandena eller att höra dem innan den fattade det omtvistade beslutet stöds av den omständigheten att ingen av sökandena, till

stöd för sin talan, åberopat någon grund som hänför sig till att kommissionen åsidosatt den skyldighet denna skulle ha haft att höra dem, medan kommissionen, utan att ha blivit motsagd av någon av sökandena, bekräftat att den på intet sätt hört sökandena innan den fattade det ifrågasatta beslutet".

15. I enlighet med det ovan anförda drogs i beslutet slutsatsen att "ingen av vare sig de fysiska personerna eller organisationerna personligen berörs av kommissionens beslut av den 15 oktober 1993 att bevilja ett finansiellt stöd till programmet för bevarande för det geografiska området i Po-deltat. Ingen av dem är därför behörig att framställa yrkande om ogiltigförklaring".

16. Avslutningsvis fastställde förstainstansrätten att detta resonemang var tillämpligt a fortiori på det avtal mellan kommissionen och Republiken Italien som anger såväl villkoren för beviljande av finansiellt stöd från gemenskapen som de villkor en mottagare av detta måste uppfylla.

17. Enligt förstainstansrätten var sökandena inte parter i avtalet och berördes personligen inte mer av det än av beslutet av den 15 oktober 1993, varigenom för övrigt avtalet endast verkställdes.

18. Även sökandena föreföll medge detta då de angav att "eftersom det ifrågasatta avtalet endast verkställer det ifrågasatta beslutet och begränsar sig till att bestämma villkoren för utvecklingen av gemenskapens finansiella instrument LIFE, härrör det ifrågasatta avtalets olaglighet från beslutets olaglighet, varför avtalet följaktligen saknar all logisk och rättslig grund".

Parternas grunder och argument mot det överklagade beslutet

19. Överklagandet baseras på en enda grund: "åsidosättande av rättsregler, överträdelse av artikel 173 andra stycket i fördraget och felaktigt antagande att villkoren för förande av talan inte var uppfyllda".

20. Klagandena har kritiserat förstainstansrätten för att ha gjort sig skyldig till en "oriktig och otillräcklig bedömning av sökandenas situationer", vilket ledde till det felaktiga beslutet om avvisning på grund av avsaknad av talerätt. Klagandena har grundat detta påstående på de argument som jag kommer att sammanfatta nedan.

21. Förordning nr 1973/92 är ett finansiellt instrument för gemenskapens politik och lagstiftning i miljöfrågor. Dess syfte är att bidra till utvecklingen och genomförandet av gemenskapens politik och lagstiftning på miljöområdet, huvudsakligen genom finansiering av prioriterade miljöåtgärder inom gemenskapen.

22. Eftersom det ifrågasatta beslutet har tillkommit efter antagandet av det femte programmet för gemenskapens politik och åtgärder i fråga om miljö och hållbar utveckling (nedan kallat det femte programmet), [4] borde beslutet ha fattats med hänsyn till riktlinjerna i programmet. Bland dessa återfinns kriteriet avseende de berördas aktiva deltagande för att de huvudsakliga samhälleliga samtalsparterna skall kunna delta för en samordnad åtgärd.

23. Vad gäller åtgärder för bevarande av naturliga livsmiljöer spelar jordbrukarna således en betydelsefull roll. Deras intresseorganisationer skall därför anses utgöra "berörda parter" i utarbetandet av "miljöskyddsåtgärder".

24. De åtgärder som ingår i "Programmet för bevarande av det geografiska området i naturparken i Po-deltat (första skedet)" beslutades emellertid med deltagande av "alla berörda huvudaktörer, endast med undantag av jordbrukarna" eller åtminstone så, att ingen av de mest representativa organisationerna för dem deltog.

25. De organisationer som har överklagat anser att de följaktligen "berörs personligen", eftersom deras "funktionella intressen" har åsidosatts vad gäller "deltagarna" i förfarandet för parkens inrättande.

26. Sökandena anser att det förhållandet att en organisation har varit part i förhandlingarna om en gemenskapsrättslig regel avseende en viss politik enligt domstolens rättspraxis är tillräckligt för att ge organisationen behörighet att föra talan mot ett gemenskapsbeslut som inte direkt har riktats till nämnda organisation, men som avser denna politik.

4 — Resolution från rådet och representanterna för medlemsstaternas regeringar vid rådets möte den 1 februari 1993 avseende ett program för gemenskapens politik och åtgärder i fråga om miljö och hållbar utveckling — Program för gemenskapens politik och åtgärder i fråga om miljö och hållbar utveckling (EGT nr C 138, s. 1 och 5). [Vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.]

Huruvida överklagandet skall tas upp till prövning

27. Kommissionen har yrkat att överklagandet skall avvisas, eftersom det "huvudsakligen grundas på ett nytt yrkande som inte behandlades under förfarandet vid förstainstansrätten".

28. Enligt detta påstående har klagandena, i sin kritik mot förstainstansrättens beslut, i själva verket anhängiggjort en ansökan som skiljer sig från dess ansökan vid förstainstansrätten. Dessutom har de nu — och inte vid förstainstansrätten — åberopat en ny grund för ogiltighet, som består i att de inte deltog i det förfarande som utmynnade i kommissionens beslut av den 15 oktober 1993.

29. Kommissionen har erinrat om att klagandena endast anförde följande tre grunder för ogiltighet vid förstainstansrätten:

a) "ogiltighet till följd av oriktig grund" och bristande behörighet,

b) överträdelse av artikel 2.2 tredje stycket i förordning nr 1973/92, eftersom det i nämnda regel krävs att de finansierade projekten "särskilt [skall] bidra till medfinansieringen av åtgärder som är nödvändiga ... för naturliga livsmiljöer", vilket inte är fallet med projektet i fråga, och

c) överträdelse av artikel 1 andra stycket i förordning nr 1973/92 samt maktmissbruk.

30. Eftersom ingen av nämnda grunder sammanfaller med vad klagandena har angett i överklagandet, skall detta enligt kommissionen avvisas. Denna slutsats bekräftas av att det i förstainstansrättens beslut uttryckligen fastslås att "ingen av sökandena, till stöd för sin talan, [har] åberopat någon grund som hänför sig till att kommissionen åsidosatt den skyldighet denna skulle ha haft att höra dem".

31. Jag anser inte att invändningen om avvisning skall prövas. Enligt min uppfattning har klagandeorganisationerna inte till den processuella diskussionen vid domstolen lagt något argument som inte behandlats under förfarandet vid förstainstansrätten.

32. Det är riktigt att klagandena, till stöd för sin ursprungliga talan om ogiltigförklaring, inte anförde att den rätt att bli hörda under utarbetandet av miljöåtgärderna som de påstod sig ha skulle ha överträtts.

33. Det är emellertid även riktigt att dessa — när kommissionen anförde invändningen om avvisning av talan om ogiltigförklaring vid förstainstansrätten, eftersom sökandeorganisationerna inte hade någon talerätt — hävdade att "kommissionen varit skyldig att höra dem innan den fattade beslutet, vilket räcker för att göra dem personligen berörda".

34. Diskussionen vid förstainstansrätten kretsade sedan delvis kring denna fråga och avslutades genom beslutet om avvisning av talan om ogiltigförklaring.

35. Förstainstansrätten bekräftade nämligen, som ett av de skäl den anförde i det överklagade beslutet, att sökandenas avsaknad av talerätt — på grund av att de inte är personligen berörda — utgör en logisk följd av att kommissionen inte har någon skyldighet att höra dem under utarbetandet av de rättsakter mot vilka talan förs.

36. Under dessa omständigheter anser jag att talan mot beslutet inte kan anses "otillåten" när organisationerna har ifrågasatt de rättsliga grunderna till beslutet. En sådan talan skall av redan angivna skäl anses överensstämma med det förfarande som framgår av förstainstansrättens avgörande.

37. Klagandeorganisationerna har med andra ord, långt ifrån att begränsa sig till att vid domstolen upprepa grunderna för den talan som de anförde vid förstainstansrätten mot kommissionens rättsakter, handlat lämpligt i processuellt hänseende genom att grunda överklagandet av avvisningsbeslutet på argument som hänför sig till beslutets innehåll och den diskussion som fördes under det förfarandet.

38. En annan sak är huruvida sådana argument har tillräcklig rättslig grund för att leda till att beslutet upphävs. Att avgöra detta är exakt det som skall ske i den dom som kommer att avsluta förfarandet.

Sakprövning av överklagandet

39. Gjorde förstainstansrätten sig skyldig till ett rättsligt fel när den ansåg att klagandena saknade talerätt i fråga om de rättsakter som

deras ansökan avsåg? Detta är den enkla fråga som domstolen skall avgöra.

40. Jag skall inleda med att uttrycka mitt förespråkande av de åsikter, som även vissa andra generaladvokater har gjort gällande, [5] enligt vilka det skall göras lättare att få tillträde till gemenskapens rättskipning (i synnerhet avseende talan om ogiltigförklaring). De nuvarande begränsningarna kan i vissa fall leda till en situation utan rättsmedel för personer eller företag vilkas intressen skadas av gemenskapsinstitutionernas åtgärder. [6] Bristen på rättsmedel avhjälps inte av att det finns flera andra än den enstaka personen eller det enstaka företaget, vilka befinner sig i samma situation och påverkas av den gemenskapsåtgärd som de försöker motarbeta.

41. Närmare bestämt anser jag att talerätt i miljöfrågor, där flera vitala samhälleliga, ibland motstridiga, intressen möts, borde tillerkännas en större krets, så att såväl sådana organisationer som klagandena som andra organisationer som företräder mer diffusa intressen har fritt tillträde till domstolsskydd. [7]

42. Jag skall emellertid medge att min egen tolkning i dag är en annan än den som har getts artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget i en fast rättspraxis där mycket strikta gränser har utformats för en talan om ogiltigförklaring av gemenskapsrättsakter.

43. Såsom jag skall förklara i fortsättningen följer förstainstansrättens beslut, med beaktande av de omständigheter under vilka tvisten har uppkommit, den sedvanliga tolkningen av artikel 173 fjärde stycket i fördraget, vilket utgör anledningen till att detta överklagande skall ogillas.

5 — I sitt alster "Le recours en annulation des particuliers (artikel 173, andra stycket, EG-fördraget): nouvelles réflexions sur l'expression 'la concernent ... individuellement'", *Festschrift für Ulrich Everling*, 1995, s. 852 anförde domaren José Carlos de Carvalho Moitinho de Almeida att "la Cour n'a jamais suivi les suggestions de ses avocats généraux visant à une interprétation plus large de l'existence d'un interêt individuel".

6 — I punkt 20 i "*Domstolens yttrande över vissa aspekter av tillämpningen av Fördraget om Europeiska unionen*" (Luxemburg, maj 1995) uttalar domstolen själv följande: "Man kan likväl fråga sig om den talan om ogiltigförklaring som föreskrivs i artikel 173 i EG-fördraget och i motsvarande bestämmelser i de andra fördragen, och som står öppen för de enskilda endast vad beträffar rättsakter som berör dem direkt och personligen, är tillräcklig för att garantera dem ett verkningsfullt domstolsskydd mot de kränkningar av deras grundläggande rättigheter som kan bli följden av institutionernas lagstiftningsverksamhet."

7 — Även när de villkor för behörighet som uppställs i varje medlemsstat är olika, är avsikten med lagstiftningens och rättspraxis' utveckling att underlätta enskildas och miljöskyddsorganisationers tillgång till rättsmedel. Detta framgår i synnerhet i fråga om talan om ogiltigförklaring av administrativa rättsakter på detta område. I vissa rättsordningar (spansk och portugisisk rätt) tillåts *actio popularis* för att vid en domstol kräva att miljölagstiftningen följs. Detta framgår även av det ovan nämnda femte programmet enligt vars kapitel 9 "[e]nskilda och offentliga sammanslutningar skall ha faktiskt tillträde till domstolar för att säkerställa skyddet av sina lagstadgade rättigheter samt säkra att miljöbestämmelser faktiskt tillämpas och rättsstridiga förfaranden upphör".

44. Avvisningen av talan om ogiltigförklaring vid förstainstansrätten utgör nämligen en följd av att ingen av de privatpersoner eller de organisationer som var sökande — till vilka beslutet naturligtvis inte var riktat [8] — "berördes personligen" av det enligt den tolkning som detta uttryck getts i rättspraxis.

45. I artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget föreskrivs att "[v]arje fysisk eller juridisk person får ... föra talan mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom". [9]

46. Rättspraxis angående tolkningen av nämnda föreskrift kan från och med domen i målet Plaumann mot kommissionen [10] sammanfattas med ett citat ur domen av den 15 februari 1996, Buralux m. fl. mot rådet [11], där domstolen ogillade ett överklagande av ett liknande avvisningsbeslut som förstainstansrätten hade meddelat.

47. Punkterna 24 och 25 i domen i målet Buralux m. fl. mot rådet återspeglar nuvarande rättspraxis angående de villkor för behörighet som uppställs för att fysiska eller juridiska personer skall kunna väcka talan om ogiltigförklaring vid domstolen. Domstolen gav begreppet "personligen berörd" följande tolkning:

"Av fast rättspraxis följer att möjligheten att med mer eller mindre precision urskilja ett antal rättssubjekt på vilka en bestämmelse ... inte i något avseende innebär att det måste anses att bestämmelsen berör dem personligen, om det framgår att den verkligen tillämpas på en objektivt rättslig eller faktisk situation, som definieras i ifrågavarande rättsakt (se exempelvis dom av den 15 juni 1993, Abertal m. fl. mot rådet, C-264/91, Rec. s. I-3265, punkt 16, och beslut av den 24 maj 1993, Arnaud m. fl. mot rådet, C-131/92, Rec. s. I-2573, punkt 13).

För att dessa rättssubjekt skall anses vara personligen berörda, krävs att deras rättsställning påverkas på grund av faktiska omständigheter som skiljer dem från alla andra personer och därigenom individualiserar dem på ett sätt som innebär att de kan jämställas med personer till vilka ett beslut är riktat (se bland annat dom av den 24 februari 1987, Deutz och Geldermann mot rådet, 26/86, Rec. s. 941, punkt 9)."

8 — Av artikel 4 i beslutet framgår att det var riktat till Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Portugal och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

9 — Den nu gällande versionen, efter den ändring som skedde genom artikel G punkt 53 i Fördraget om Europeiska unionen.

10 — Dom av den 15 juli 1963 (25/62, Rec. s. 197).

11 — Mål C-209/94 P, REG s. I-615.

48. Det skall med utgångspunkt från denna rättspraxis göras en analys av två grupper av omständigheter som möjligtvis skulle kunna innebära att klagandena uppfyller villkoret att de skall vara personligen berörda av beslutet, antingen på grundval av dess materiella återverkningar (kriteriet avseende avsevärd individualisering eller påverkan) eller därför att de har deltagit i dess utarbetande (kriteriet avseende individualisering eller påverkan av förfarandet).

49. De förstnämnda omständigheterna skulle kännetecknas av att de på ett särskilt sätt påverkar situationen för de jordbruksföretag eller den fiskeverksamhet som drivs av de personer som har ekonomiska intressen i området. Sådana omständigheter, som kan betecknas som "materiella" eller "substantiella", skulle kunna bestå av några omständigheter i beslutet som skulle medföra vissa villkor för mottagarmedlemsstaterna vad gäller deras miljöprojekt, med negativa återverkningar för jordbruks-eller fiskeverksamhet i det berörda området (till exempel odlingsförbud, begränsningar för fiske och så vidare).

50. I fråga om sådana omständigheter skulle det vara lämpligt att starta en debatt om graden av individualisering för var och en av de berörda ekonomiska aktörerna och graden av den inverkan som beslutet har i detta hänseende.

51. Klagandena har dock avstått från att åberopa denna inställning, troligtvis därför att de inte är övertygade om dess nytta mot bakgrund av ovan nämnd rättspraxis. Beslutet innehåller inte någon särskild omständighet som på ett särskilt eller allomfattande sätt skulle påverka deras rättsliga ställning. Klagandenas anknytning till beslutet består i deras objektivt konstaterbara situation såsom personer eller organisationer som har ekonomiska intressen i det berörda geografiska området, en situation som de har gemensamt med många andra personer eller intresseorganisationer.

52. Eftersom det följaktligen i detta fall inte finns någon särskild faktisk omständighet som skulle skilja klagandena "från alla andra personer och därigenom individualisera dem på ett sätt som innebär att de kan jämställas med personer till vilka ett beslut är riktat", skall analysen av beslutets ekonomiska inverkan på klagandenas verksamheter lämnas åsido, vid bedömningen av om de har behörighet att föra talan mot beslutet.

53. Den andra gruppen av omständigheter som i teorin kan innebära att klagandena uppfyller villkoret för att vara personligen berörd av beslutet avser de formella aspekterna av utarbetandet av beslutet. Överklagandet grundas på just dem.

54. Det centrala påståendet i talan är att om en organisation har deltagit i förhandlingarna om en gemenskapsrättslig regel avseende en viss politik är detta enligt domstolens

rättspraxis tillräckligt för att ge organisationen behörighet att föra talan, så att den kan göra det mot ett gemenskapsbeslut som inte direkt har riktats till nämnda organisation, men som väl avser denna politik. Eftersom de organisationerna som har anfört klagomål borde ha rådfrågats vid utarbetandet av skyddsåtgärderna, skall de anses utgöra subjekt som omfattas av den "politik" som genomförs med hjälp av beslutet och således ha behörighet att kritisera det.

55. Även om det skulle antas att utgångspunkten för slutledningen var giltig, vilket endast skulle vara möjligt genom att beakta nyanser som klagandena inte tar hänsyn till, [12] är slutsatsen däremot inte giltig på grund av två orsaker:

a) Klagandena har rent faktiskt inte deltagit alls i utarbetandet av beslutet, vilket är en underlåtenhet som de dock inte åberopat i sin talan om ogiltigförklaring såsom ett formfel i själva beslutet. [13]

b) Kommissionen var rättsligt sett inte skyldig att höra dem under förfarandet.

56. Det första påståendet är en faktisk omständighet, vilken som sådan inte behöver diskuteras (särskilt inte vid överklagandet) utan enbart bekräftas. Förstainstansrätten ansåg den omständigheten bevisad, vilket är tillräckligt vad gäller denna talan.

57. Det andra påståendet skall däremot motiveras.

58. Förstainstansrätten fastslog med avseende på sökandenas påstående på denna punkt, såsom jag redan har återgett, att ingen

12 — Den rättspraxis som klagandena har hänvisat till har slagits fast av domstolen i domar som har rört behörighetsproblem, statligt stöd, dumpning och subventioner. Domstolen har i nämnda tvister prövat utomståendes deltagande under det administrativa förfarandet före antagandet av ett beslut som inte har riktats till dem, för att förklara att deltagandet på vissa särskilda villkor innebär att deras talan om ogiltigförklaring av detta beslut är tillåten. Bland sådana villkor återfinns förekomsten av en uttrycklig bestämmelse (vanligtvis grundförordningar) som förpliktar gemenskapsinstitutionerna att höra de berörda aktörerna innan de slutgiltigt antar en rättsakt. Genom ett sådant medgivande av behörighet kan talan avse att gemenskapernas domstolar skall pröva, inte enbart om sökandenas processuella rättigheter har iakttagits, utan även om det fattade beslutet är behäftat med ett uppenbart bedömningsfel eller maktmissbruk (se domarna av den 25 oktober 1977, Metro mot kommissionen, 26/76, Rec. s. 1875, av den 4 oktober 1983, Fediol mot kommissionen, 191/82, Rec. s. 2913, och av den 28 januari 1986, Cofaz m. fl. mot kommissionen, 169/84, Rec. s. 391).

13 — Se punkterna 14 och 30 i detta förslag till avgörande.

av de regler som de nämnt [14] innebär någon skyldighet för kommissionen att innan den beviljar ekonomiskt stöd i enlighet med förordning nr 1973/92 beakta deras särskilda situation eller höra dem.

59. Klagandena förefaller åtminstone delvis medge detta, eftersom de i sitt överklagande (punkt 12) hävdar beträffande "den icke tvingande karaktären av hörande av parter som ekonomiskt och socialt berörs av LIFE-programmet" att "... även om det är riktigt att det för tillfället inte finns någon särskild regel där en sådan skyldighet uttryckligen föreskrivs".

60. För att avhjälpa avsaknaden av en "särskild regel" som skulle innebära en skyldighet att höra dem, har klagandena åberopat de allmänna principer som framgår i synnerhet av det ovan nämnda femte programmet för gemenskapens politik och åtgärder i fråga om miljö och hållbar utveckling. Det rör sig om principen om aktivt deltagande för samtalsparter inom miljösektorn, eller om principen om samordning och gemensamt ansvar för de berörda ekonomiska aktörerna — däribland jordbrukarna.

61. Jag anser emellertid att sådana principer inte har omvandlats till tvingande rättsregler och att det i varje fall inte föreskrivs att kommissionen på förhand skall höra alla ekonomiska aktörer som berörs av åtgärderna inom miljösektorn, när syftet med en gemenskapsåtgärd endast är att bevilja finansiellt stöd för de åtgärder som medlemsstaterna har föreslagit.

62. Vad gäller det första påståendet är det tillräckligt att ta del av lydelsen av det femte programmet för att avgöra att det inte rör sig om en tvingande rättsregel. Genom detta vill rådet och representanterna för medlemsstaternas regeringar

— "uppmana kommissionen att lämna ändamålsenliga förslag för att konkret genomföra det i den utsträckning som detta omfattas av gemenskapens behörighet" och

— uttryckligen, beträffande de långsiktiga målsättningarna för hållbar utveckling och de mål eller resultat som skall uppnås före år 2000 förklara att "[d]essa målsättningar och mål inte är rättsligt tvingande

14 — Klagandena gjorde gällande att deras rätt att delta i förfarandet grundades på artikel A andra strecksatsen i Fördraget om Europeiska unionen, artiklarna 1 och 2 i förordning nr 1973/92, dess förarbeten, punkterna 10 och 18 i det femte programmet om åtgärder i fråga om miljö, det tredje övervägandet i direktiv 92/43, Europaparlamentets resolution av den 10 juli 1987 om inrättande och bevarande av naturreservat av gemenskapsintresse (EGT nr C 246, s. 121) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] samt artikel 7 i förslaget till förordning KOM(91) 28 om inrättande av ett finansiellt instrument för miljön (LIFE) (EGT nr C 267, 1991, s. 211) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

... De angivna åtgärderna medför inte heller någon skyldighet för gemenskapen eller medlemsstaterna att anta lagstiftning i detta avseende." [15]

63. Vad gäller det andra påståendet (ingen skyldighet till samråd) godtas det i det femte programmet att gemenskapsinstitutionerna inte har någon allmän skyldighet att höra enskilda eller sådana organisationer som klagandena representerar, under de förfaranden som föreskrivits för beviljande av finansiellt stöd till medlemsstaterna.

64. Vad gäller de mekanismer för finansiellt stöd som används inom ramen för förordning nr 1973/92, såsom stimulansåtgärder för en effektiv tillämpning av miljöpolitiken, betraktas i punkt 17 i det femte programmet i synnerhet gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna som samtalsparter. Till skillnad från andra sektorer utesluts där alltså att ekonomiska aktörer som eventuellt påverkas av de nationella åtgärder som stödet avser skulle delta i detta skede av förfarandet.

65. Jag anser att det är förenligt med beskaffenheten av gemenskapens finansiella stöd att den föreskrivna förhandlingen äger rum mellan medlemsstaterna och gemenskapens institutioner när dessa, såsom i det föreliggande fallet, är upphovsmän till de projekt som skall finansieras. [16]

66. I nämnda fall har de berörda ekonomiska aktörerna sina naturliga intressen på det nationella planet, där de kan göra gällande sina intressen av att besluta om innehållet i de nationella projekten eller påföljande åtgärder i den ena eller andra riktningen.

67. Klagandena har medgett att "intresseorganisationerna under införandet av naturparken i Po-deltat hittills har getts en aktiv roll, tack vare att man fortsatt höra dem, tack vare kontakter och myndigheternas begäran om yttranden beträffande de projekt som påverkar parken ...". [17]

15 — Punkt 12 i sammanfattningen.

16 — Enligt artikel 9 i förordning nr 1973/92 skall medlemsstaterna till kommissionen lämna förslag till åtgärder som skall finansieras. Kommissionen kan emellertid på eget initiativ, genom ett meddelande som offentliggörs i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, anmoda juridiska eller fysiska personer som är etablerade i gemenskapen att lämna in ansökningar om stöd för åtgärder som är av särskilt intresse för gemenskapen. I detta fall skall kommissionen vidarebefordra de mottagna förslagen till medlemsstaterna.

17 — Klagandena har till stöd för detta påstående lagt fram vissa handlingar från de italienska regionala och statliga myndigheterna där intresseorganisationerna dels har anmodats att inkomma med synpunkter beträffande parkens skyddsregler, dels föreskrivs i dem att inrätta ett särskilt organ för parkens förvaltning, där organisationerna skall vara representerade.

68. Det är likaså på det nationella planet som de berörda ekonomiska aktörerna (och eventuellt miljöskyddsorganisationerna) kan och skall vidta åtgärder mot eventuella rättsstridigheter som påverkar de nationella åtgärder som finansieras av gemenskaperna. [18]

69. Kommissionen var följaktligen inte skyldig att "öppna" det administrativa förfarande som föregår beviljande av finansiellt stöd som föreskrivs i förordning nr 1973/92, till förmån för enskilda och andra ekonomiska aktörer som eventuellt påverkas av de statliga åtgärder som utgör föremål för sådant stöd. Eftersom så är fallet, saknar det rättsliga argument som utgör grunden för överklagandet relevans.

70. Om domstolen ogillar överklagandet, skall den i enlighet med artikel 122 i rättegångsreglerna förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Förslag till avgörande

71. Mot bakgrund av det hittills anförda föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1) Överklagandet ogillas.

2) Klagandena förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

18 — I de handlingar som hade bifogats ansökan vid förstainstansrätten bekräftade två av sökandeorganisationerna (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo och Associazione polesana coltivari diretti) faktiskt att de hade anfört klagomål vid förvaltningsdomstolen för regionen Venetien mot avtalet mellan miljöministeriet och regionerna Venetien och Emilia-Romagna avseende den interregionala parken i Po-deltat samt mot påföljande och tillhörande rättsakter.