RETTENS KENDELSE (Første Afdeling)

9. august 1995 *

I sag T-585/93,

Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International), Domingo Viera González, Pablo Guedes García, José Ignacio Trojaola Chavez, Aurora González González, Pedro Melián Castro, Caridad Sánchez Artiles, José Juan Melián Melián, Carmen Guadalupe Gómez Castro, Clara Donate Hernández, Balbina Martín Espínola, José Hernández Morín, Germán Peña Hernández, Antonio Cabrera Expósito, Valentín Hernández Vaquero, Peter Reinhard, Julio González Domínguez, Tagoror Ecologista Alternativo og Comisión Canaria contra la contaminación, ved Barrister Philippe Sands og Barrister Mark Hoskins, Bar of England and Wales, for Solicitors Leigh, Day & Co., og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jean-Paul Noesen, 18, rue des Glacis,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent David Gilmour, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

* Processprog: engelsk.

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto Navarro González og Abogado del Estado Gloria Calvo Díaz, Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de Comunidades Europeas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning, som sagsøgerne hævder er truffet mellem den 7. marts 1991 og den 29. oktober 1993 om at udbetale Kongeriget Spanien mellem 11 og 12 mio. ECU i henhold til beslutning K (91) 440 vedrørende støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til opførelse af to elektricitetsværker på De Kanariske Øer (Gran Canaria og Tenerife),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, J.L. Cruz Vilaça, og dommerne A. Kalogeropoulos og V. Tiili,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Sagens faktiske omstændigheder

1 Den 7. marts 1991 vedtog Kommissionen med hjemmel i Rådets forordning (EØF) nr. 1787/84 af 19. juni 1984 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFT L 169, s. 1, »grundforordningen«), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3641/85 af 20. december 1985 (EFT L 350, s. 40), beslutning K (91) 440 om at betale Kongeriget Spanien op til 108 578 419 ECU i økonomisk støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (»EFRU«) til investeringer i infrastruktur. Støtten skulle gå til et projekt, hvor Unión Eléctrica de Canarias SA (herefter »Unelco«) skulle opføre to elektricitetsværker på De Kanariske Øer, nemlig på Gran Canaria og på Tenerife.

2 Fællesskabsfinansieringen af opførelsen af de to elektricitetsværker var fordelt over fire år fra 1991 til 1994 og skulle betales i årlige rater (beslutningens artikel 1 og 3 og bilag II og III). Budgetforpligtelsen for det første år (1991), der androg 28 953 000 ECU (beslutningens artikel 1), skulle udbetales af sagsøgte ved beslutningens vedtagelse (beslutningens bilag III, punkt A.4). De senere udbetalinger skulle afhængigt af finansieringsplanen for projektet og af, hvor langt projektet var blevet gennemført, dække udgifterne til de deraf omfattede foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat lovligt havde godkendt (beslutningens artikel 1 og 3). Ifølge beslutningens artikel 5 kunne Kommissionen nedsætte eller inddrage støtten til den pågældende foranstaltning, hvis der ved en undersøgelse viste sig at forekomme uregelmæssigheder, og særligt hvis der var foretaget en væsentlig ændring af betydning for betingelserne for foranstaltningens gennemførelse, uden at Kommissionen forinden var anmodet om godkendelse heraf (jf. endvidere punkt A.20, A.21 og C.2 i bilag III til beslutningen).

3 Ved skrivelse af 23. december 1991 oplyste femte og sjette sagsøger, Aurora González González og Pedro Melián Castro, over for Kommissionen, at anlægsarbejderne på Gran Canaria var ulovlige, idet Unelco havde undladt at foretage en undersøgelse af indvirkningen på miljøet i overensstemmelse med Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40, herefter »direktiv 85/337«), og anmodede Kommissionen om at foranledige, at arbejdet blev standset. Deres skrivelse blev registreret under nr. 4084/92.

4 Ved skrivelse af 23. november 1992 anmodede den anden sagsøger, Domingo Viera González, om Kommissionens støtte i anledning af, at Unelco allerede havde foretaget anlægsarbejder på Gran Canaria og Tenerife, uden at Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias (planlægnings- og miljøkommissionen for De Kanariske Øer, herefter »CUMAC«) havde afgivet sin erklæring om indvirkningen på miljøet i overensstemmelse med den relevante nationale lovgivning. Denne skrivelse blev registreret under nr. 5151/92.

5 Den 3. december 1992 udfærdigede CUMAC to erklæringer vedrørende indvirkningen på miljøet af opførelsen af to elektricitetsværker på Gran Canaria og Tenerife, som blev offentliggjort i *Boletín oficial de Canarias* henholdsvis den 26. februar og den 3. marts 1993.

6 Den 26. marts 1993 indgav den attende sagsøger, en lokal miljøbeskyttelsesforening, Tagoror Ecologista Alternativo, Tenerife (herefter »TEA«), klage over CUMAC's erklæring vedrørende indvirkningen på miljøet af projektet for opførelse af et elektricitetsværk på Tenerife. Den 2. april 1993 indgav den nittende

sagsøger, en lokal miljøbeskyttelsesforening, Comisión Canaria contra la contaminación (De Kanariske Øers komité for forureningsbekæmpelse, herefter »CIC«), ligeledes klage over CUMAC's erklæring vedrørende indvirkningen på miljøet af de to anlægsprojekter på Gran Canaria og Tenerife.

7 Miljøbeskyttelsesforeningen Greenpeace Spain, der på nationalt niveau var ansvarlig for på lokalt niveau at gennemføre formålene i miljøorganisationen Stichting Greenpeace Council, Nederlandene (herefter »Greenpeace«), som er den første sagsøger, anlagde den 18. december 1993 sag, hvorunder foreningen anfægtede gyldigheden af de tilladelser, som Consegería de Industria, Comercio y Consumo del Gobierno de Canarias havde udstedt til Unelco.

8 Ved skrivelse af 17. marts 1993 til generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik (herefter »GD XVI«) anmodede Greenpeace Kommissionen om over for organisationen at bekræfte, at der var tildelt strukturfondsmidler fra Fællesskabet til de lokale myndigheder på De Kanariske Øer i forbindelse med opførelsen af to elektricitetsværker, og om at oplyse, hvornår udbetalingen af disse midler var planlagt.

9 Ved skrivelse af 13. april 1993 foreslog generaldirektøren for GD XVI Greenpeace at »læse beslutning K (91) 440«, som ifølge generaldirektøren indeholdt »nærmere oplysninger om de særlige betingelser, som Unelco skulle opfylde for at opnå fællesskabsstøtte, og finansieringsplanen«.

10 Ved skrivelse af 17. maj 1993 anmodede Greenpeace Kommissionen om at tilsende foreningen alle oplysninger vedrørende foranstaltninger, som Kommissionen havde truffet i forbindelse med opførelsen af to elektricitetsværker på De Kanariske Øer i medfør af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9, herefter »forordning nr. 2052/88«), hvori det bestemmes, at »aktioner, der finansieres af strukturfondene, EIB eller et andet eksisterende finansielt instrument, skal være i

overensstemmelse med traktaterne og de retsakter, der er udstedt i henhold til disse, samt med Fællesskabets politikker, herunder dem, der vedrører konkurrencereglerne, reglerne for indgåelse af offentlige kontrakter og bestemmelserne om miljøbeskyttelse«.

11 Ved skrivelse af 23. juni 1993 svarede generaldirektøren for GD XVI Greenpeace følgende: »I regret to say that I am unable to supply this information since it concerns the internal decision making procedures of the Commission ... but I can assure you that the Commission's decision was taken only after full consultation between the various services of the concerned.« [»Jeg beklager at måtte meddele, at jeg ikke er i stand til at videregive oplysninger herom, idet det vedrører Kommissionens interne beslutningsproces ... men jeg kan oplyse, at Kommissionens beslutning først blev truffet efter udførlig høring af de forskellige berørte tjenestegrene.«]

12 Den 29. oktober 1993 blev der i Kommissionen i Bruxelles afholdt et møde mellem Greenpeace og GD XVI om EFRU's finansiering af opførelsen af elektricitetsværker på Gran Canaria og Tenerife.

13 Den 21. december 1993 anlagde sagsøgerne sag, der blev registreret ved Retten som nr. T-585/93, med påstand om annullation af den beslutning, som sagsøgerne hævdede, at Kommissionen havde truffet om at udbetale yderligere 12 mio. ECU til den spanske regering som godtgørelse for udgifter afholdt til opførelse af to elektricitetsværker på De Kanariske Øer (Gran Canaria og Tenerife) ud over den første rate på 28 953 000 ECU. Beslutningen var ifølge sagsøgerne vedtaget mellem den 7. marts 1991, hvor beslutning K (91) 440 blev vedtaget, og den 29. oktober 1993, hvor Kommissionen under ovennævnte møde med Greenpeace nægtede at videregive nærmere oplysninger om finansieringen af opførelsen af to elektricitetsværker på De Kanariske Øer til foreningen, men dog bekræftede, at der allerede var udbetalt et samlet beløb på 40 mio. ECU til den spanske regering i forbindelse med gennemførelsen af beslutning K (91) 440.

14 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 22. februar 1994 rejste Kommissionen formalitetsindsigelse i medfør af procesreglementets artikel 114. Sagsøgerne afgav indlæg vedrørende formaliteten den 10. maj 1994.

15 Den 30. marts 1994 indgav Kongeriget Spanien begæring om intervention til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse af 8. juni 1994 tillod formanden for Rettens Anden Afdeling Kongeriget Spanien at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Intervenienten indgav skriftligt indlæg den 13. juli 1994. Sagsøgerne fremsatte bemærkninger til den spanske regerings indlæg den 27. september 1994.

16 Ved beslutning af 25. juli 1994 henviste Retten sagen til behandling i en afdeling bestående af tre dommere.

Parternes påstande

17 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgtes beslutning vedtaget mellem den 7. marts 1991 og den 29. oktober 1993 om at udbetale 12 mio. ECU eller andre beløb i samme størrelsesorden til Kongeriget Spanien i medfør af beslutning K (91) 440 som godtgørelse af udgifter, som Kongeriget Spanien har afholdt til opførelse af to elektricitetsværker (på Gran Canaria og Tenerife), annulleres.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande i formalitetsindsigelsen:

— Sagen afvises.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsøgtes sagsomkostninger.

19 Intervenienten har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Sagsøgerne har i deres indlæg vedrørende formalitetsindsigelsen nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen anmodes om at fremlægge alle gyldige bilag omfattet af artikel 38, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 86/610/EØF, Euratom, EKSF af 11. december 1986 om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i finansforordningen af 21. december 1977 (EFT L 360, s. 1, herefter »forordning

nr. 86/610«) vedrørende udbetalingen af midler i henhold til beslutning K (91) 440.

— Kommissionen anmodes om på udtømmende måde at angive de nærmere omstændigheder ved udbetalingen af midler i medfør af beslutning K (91) 440, herunder datoen for indgåelsen af forpligtelsen, fastsættelsen, anvisningen og betalingen af hvert beløb, der er udbetalt i medfør af beslutning K (91) 440, samt størrelsen af de udbetalte beløb.

— Formalitetsindsigelsen tages ikke til følge.

— Sagsøgte tilpligtes at betale omkostningerne forbundet med formalitetsindsigelsen, og Kongeriget Spanien tilpligtes at betale omkostningerne forbundet med dets intervention.

Parternes anbringender og argumenter

21 Kommissionen har fremført to anbringender til støtte for, at sagen skal afvises, hvoraf det første vedrører karakteren af den anfægtede retsakt og det andet sagsøgernes manglende retlige interesse i søgsmålet.

Afvisning på grund af den anfægtede retsakts karakter

22 Kommissionen har gjort gældende, at der ikke under den gældende procedure ved gennemførelsen af beslutning K (91) 440 kan vedtages en retsakt i form af en beslutning, som kan anfægtes under et annullationssøgsmål i medfør af

EF-traktatens artikel 173, idet en beslutning om finansiering fra EFRU ikke gennemføres ved formelle retsakter. Ifølge Kommissionen fremgår det af en gennemgang af bestemmelserne i finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 356, s. 1, herefter »finansforordningen«), senest ændret ved Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 610/90 af 13. marts 1990 (EFT L 70, s. 1), at når der er truffet en beslutning om finansiering fra EFRU, anses de retlige betingelser for, at der er opstået en forpligtelse til udbetaling, for at være opfyldt. Betalingen af en del af støtten fra EFRU er således kun den rent administrative følge af den oprindelige forpligtende beslutning, dvs. beslutning K (91) 440 i den foreliggende sag.

23 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerne ikke på denne måde blot kan nedlægge påstand om annullation af betalingen, der er sket i overensstemmelse med finansforordningens artikel 51, uden at anfægte lovligheden af den oprindelige forpligtende beslutning, dvs. beslutning K (91) 440. Det følger efter Kommissionens opfattelse heraf, at eftersom sagsøgerne ikke inden fristens udløb har anfægtet beslutning K (91) 440, skal sagen afvises, medmindre Retten finder, at gennemførelsen af beslutning K (91) 440 om finansiering udgør en beslutning i den i traktatens artikel 173 anvendte betydning.

24 Sagsøgerne gør gældende, at hvis man anlægger en materiel i stedet for en formel vurdering af, om en retsakt udgør en beslutning i den i traktatens artikel 173 anvendte betydning (Rettens dom af 28.10.1993, sag T-83/92, Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1169), skal de fire etaper, som udbetalingen af fællesskabsmidler i finansforordningen opdeles i, nemlig indgåelse af forpligtelsen (artikel 36-39), udgiftens fastsættelse (artikel 40, 41 og 42), udgiftens anvisning (artikel 43-50) og udgiftens betaling (artikel 51, 52 og 53), anses for at være retsakter, der kan underkastes retslig prøvelse i medfør af traktatens artikel 173. Sagsøgerne har endvidere anført, at det følger af artikel 1 i beslutning K (91) 440, at beslutningen om at godkende indgåelsen af udgiftsforpligtelserne for det følgende regnskabsår ikke er automatisk, men dels afhænger af finansieringsplanen for finansoperationen, dels af, hvor langt projektet er fremskredet.

25 Endvidere har sagsøgerne anført, at Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af beslutning K (91) 440 både havde en forpligtelse til at foretage en opfølgning af, at Kongeriget Spanien fulgte Fællesskabets politik på miljøområdet, særligt direktiv 85/337, og til at nægte at udbetale flere midler, hvis denne politik ikke blev fulgt. Sagsøgerne er derfor af den opfattelse, at for så vidt som Kommissionen vidste eller burde have vidst, at anvendelsen af disse midler i den foreliggende sag var i strid med Fællesskabets politik på miljøområdet, var den i medfør af beslutning K (91) 440 forpligtet til at afslå at udbetale de mellem 11 og 12 mio. ECU.

Afvisning på grund af sagsøgernes manglende retlige interesse i søgsmålet

26 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerne ikke er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Kommissionen har anført, at eftersom den anfægtede beslutning kun vedrører betalingen af en rate af EFRU-finansieringen, kan retsstillingen for sagsøgerne, hvis interesse alene er beskyttelsen af miljøet, ikke have været umiddelbart berørt deraf. Sagsøgerne kan således ikke påstå, at de er berørt af den anfægtede beslutning på en tilsvarende måde som den spanske regering, der er adressat for beslutningen. Endvidere er sagsøgerne ikke individuelt berørt af den anfægtede beslutning, idet beslutningen kun vedrører forholdet mellem Kommissionen og Spanien og således ikke tillægger tredjemand nogen rettigheder eller pålægger tredjemand nogen forpligtelser.

27 Kommissionen bestrider endvidere, at den anden sagsøger, Domingo Viera González, og den femte sagsøger, Aurora González González, har retlig interesse i søgsmålet, blot fordi de har indgivet klage til Kommissionen. Kommissionen har endvidere anført, at de retlige regler om Kommissionens forhold til medlemsstaterne på dette område, i henhold til hvilke den anfægtede beslutning er vedtaget, ikke tillægger borgerne en individuel rettighed, og at borgerne således ikke har retlig interesse i søgsmålet, hverken for så vidt angår søgsmål i medfør af artikel 173 og 175 eller søgsmål i medfør af EF-traktatens artikel 169.

28 Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at nærværende sag ikke skulle have været anlagt ved Fællesskabets retsinstanser, men ved de nationale retsinstanser, som efter Kommissionens opfattelse er de eneste, der kan afgøre, om tilladelsen til at opføre de to elektricitetsværker på De Kanariske Øer er lovlig i henhold til direktiv 85/337.

29 Sagsøgerne er af den opfattelse, at de er umiddelbart berørt, idet den anfægtede beslutning ikke overlader den spanske regering noget skøn med hensyn til anvendelsen af midlerne fra EFRU (Domstolens dom af 23.11.1971, sag 62/70, Bock mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 239, org. ref.: Rec. s. 897, og af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207).

30 Til støtte for, at de skulle være individuelt berørt, har sagsøgerne principalt gjort gældende, at enhver, som har lidt eller risikerer at lide en skade eller et tab på grund af en fællesskabsforanstaltning, der påvirker miljøet, har retlig interesse i henhold til traktatens artikel 173, og subsidiært, at enhver, som har lidt eller risikerer at lide en skade eller et »særligt« tab på grund af en fællesskabsforanstaltning, der påvirker miljøet, har retlig interesse.

31 Sagsøgerne har endvidere anført, at kravet om, at sagsøgeren for at være berettiget til at anlægge sag skal godtgøre at være berørt på en tilsvarende måde som adressaten for en beslutning, ikke har støtte i Domstolens praksis på området, og påberåber sig retspraksis på statsstøtteområdet, hvorefter konkurrenterne til støttemodtagere har retlig interesse i medfør af traktatens artikel 173, selv om deres interesser ikke er berørt på tilsvarende måde som adressaten for en beslutning, som er den pågældende medlemsstat (Domstolens dom af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487).

32 Sagsøgerne har anmodet Retten om at anlægge en friere synsvinkel på spørgsmålet og anerkende, at deres retlige interesse i søgsmålet i den foreliggende sag ikke kan være afhængig af en rent økonomisk interesse, men af deres interesse i at beskytte

miljøet, og således fravige det udgangspunkt, som Retten hidtil har fulgt i sager vedrørende rent økonomiske interesser.

33 Sagsøgerne har til støtte herfor påberåbt sig Fællesskabets politik og retspraksis på miljøbeskyttelsesområdet, de internationale forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig på området, medlemsstaternes og tredjelandes lovgivning og praksis, herunder særligt lovgivning og praksis i De Forenede Stater, og har bilagt stævningen en rapport udarbejdet i 1992 af Institute for Applied Ecology med titlen »Access to Justice, Final Report«. Ifølge sagsøgerne fremgår det af rapporten, at borgere, der godtgør at have en tilstrækkelig interesse, i alle medlemsstaterne ved domstolene kan anfægte administrative afgørelser, der kan have været truffet i strid med de miljømæssige regler. Endvidere anerkender de fleste medlemsstater tillige, at der tilkommer miljøbeskyttelsesforeninger, der er tilstrækkeligt repræsentative for deres medlemmers interesser, eller som har gennemgået en anerkendelses- og registreringsprocedure, en mulighed for at anlægge sådanne sager.

34 Sagsøgerne gør på dette grundlag gældende, at de hver især har lidt en personlig og særlig skade som følge af Kommissionens handlinger og undladelser, og at de således, når det drejer sig om en miljøsag, opfylder betingelserne for retlig interesse i henhold til traktatens artikel 173.

35 Sagsøgerne har gjort gældende, at opførelsen af elektricitetsværket på Gran Canaria således vil skade

— sagsøgeren Domingo Viera González, som er lokal indbygger og sekretær for sammenslutningen af fiskere i Castillo del Romeral, idet opførelsen af elektricitetsværket vil skade de lokale fiskeres eksistensgrundlag

— sagsøgeren Pablo Guedes García, som er lokal indbygger og landmand, idet opførelsen af elektricitetsværket vil skade eksistensgrundlaget for de lokale landmænd og påvirke det pågældende område, som giver den største tomathøst på De Kanariske Øer

— sagsøgeren José Ignacio Trojaola Chavez, som er ansat i turistbranchen, idet opførelsen af elektricitetsværket vil skade befolkningens sundhed, turistbranchen, fiskerne og landmændene

— sagsøgeren Aurora González González, som er formand for beboerforeningen Aurora Sánchez Bolanos, idet opførelsen af elektricitetsværket vil have skadelige virkninger på de lokale indbyggeres livskvalitet

— sagsøgeren Pedro Melián Castro, som er lokal indbygger og taxachauffør, idet opførelsen af elektricitetsværket vil skade miljøet og turismen

— sagsøgeren Caridad Sánchez Artiles, som er lokal indbygger og læge, idet opførelsen af elektricitetsværket vil få skadelige virkninger på indbyggernes sundhed

— sagsøgeren José Juan Melián Melián, som er lokal indbygger og leder af børnehaven i Castillo del Romeral, idet opførelsen af elektricitetsværket vil skade miljøet og få skadelige virkninger på børnenes uddannelse.

36 Opførelsen af elektricitetsværket på Tenerife vil ifølge sagsøgerne skade

— sagsøgeren Carmen Guadalupe Gómez Castro, som er lokal indbygger, der har købt et hus i området af helbredsgrunde, fordi hun lider af alvorligt åndedrætsbesvær, idet opførelsen af elektricitetsværket vil skade hendes helbred

— sagsøgeren Clara Donate Hernández, som er lokal indbygger og landmand, idet opførelsen af elektricitetsværket vil skade hendes helbred og driften af hendes landbrug

— sagsøgeren Balbina Martín Espínola, idet opførelsen af elektricitetsværket vil skade hendes helbred

— sagsøgeren José Hernández Morín, medlem af fagforeningen for De Kanariske Øer, idet opførelsen af elektricitetsværket vil få skadelige virkninger for eksistensgrundlaget for de ansatte i turistbranchen

— sagsøgeren Germán Peña Hernández, der er lokal indbygger og repræsentant for beboerforeningen i Los Abrigos de Granadilla de Abona, idet opførelsen af elektricitetsværket vil få skadelige virkninger på indbyggernes helbred og påvirke eksistensgrundlaget for de ansatte i turistbranchen og landbruget

— sagsøgeren Antonio Cabrera Expósito, der er lokal indbygger og kommunal miljøkonsulent i Granadilla, idet opførelsen af elektricitetsværket vil have skadelige virkninger på miljøet, turismen, landbruget og sundheden

— sagsøgeren Valentín Hernández Vaquero, der er ansvarlig for afdelingen for forebyggende medicin ved en lokal sundhedsplejeinstitution, idet opførelsen af elektricitetsværket vil have skadelige virkninger på de lokale indbyggeres helbred

— sagsøgeren Peter Reinhard, der er lokal indbygger, idet opførelsen af elektricitetsværket vil have skadelige virkninger på udøvelsen af wind-surfing, som er grunden til, at han har bosat sig på Tenerife

— sagsøgeren Julio González Domínguez, som er ornitolog, idet opførelsen af elektricitetsværket vil få en skadelig virkning på flora og fauna, herunder særligt de lokale fuglearter.

37 Med hensyn til spørgsmålet, om de sagsøgere, som er foreninger (Greenpeace, TEA, CIC), har retlig interesse, har sagsøgerne anført, at det fremgår af Domstolens praksis, at det kun er i tilfælde, hvor sådanne organisationers medlemmer ikke selv er individuelt berørt af den anfægtede fællesskabsforanstaltning, at de ikke har retlig interesse i søgsmålet. Det følger heraf, at når et eller flere medlemmer af en forening er berettigede til at anlægge sag med påstand om annullation, bør den forening, der varetager deres interesser, ligeledes være berettiget dertil.

38 Sagsøgerne er af den opfattelse, at disse to betingelser er opfyldt i den foreliggende sag af den første, den attende og den nittende sagsøger, dvs. foreningerne Greenpeace, TEA og CIC. De har anført, at Greenpeace, Nederlandene, har status som juridisk person og ifølge artikel 2 i sine vedtægter arbejder for »naturbevarelse«. Endvidere har Greenpeace Spain, der i Spanien er ansvarlig for gennemførelsen af Greenpeace's mål på lokalt niveau (jf. præmis 7), blandt sine 61 828 medlemmer 1 266 indbyggere på De Kanariske Øer, hvoraf et stort antal er individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Med hensyn til TEA, der er en miljøbeskyttelsesforening på Tenerife, fremgår det bl.a. af artikel 2 i foreningens vedtægter, at den har til formål at fremme, støtte og begunstige forskning i naturen og miljøet generelt, og mange af dens 154 medlemmer er tillige individuelt berørt af den anfægtede retsakt. Endelig har CIC, som er en forening på Gran Canaria med status som juridisk person, til formål at beskytte og forsvare historiske, kulturelle, naturmæssige, landskabsmæssige, økologiske og miljømæssige værdier.

39 Sagsøgerne har subsidiært gjort gældende, at organisationer, som repræsenterer miljøbeskyttelse, skal anses for at være individuelt berørt på grund af den særligt vigtige rolle, de indtager i forbindelse med domstolskontrol, idet de på ordnet og samordnet måde varetager de almene interesser, som er fælles for et stort antal personer (forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Lenz forud for dom af 30.6.1988 i sag 297/86, CIDA m.fl. mod Rådet, Sml. s. 3531, på s. 3540, punkt 15).

40 Sagsøgerne har endvidere bestridt rigtigheden af Kommissionens argument om, at nærværende sag har en subsidiær karakter i forhold til sagen for den spanske ret, og anført, at der med nærværende sag skal sikres domstolskontrol af Kommissionens retsakter, der er vedtaget i strid med de gældende fællesskabsregler, og ikke kun af de retsakter, der er udstedt af de spanske myndigheder.

41 Endelig har sagsøgerne anført, at Kommissionens argument — hvorefter spørgsmålet, om annullationssøgsmålet skal antages til realitetsbehandling, afhænger af, om den anfægtede retsakt har skabt individuelle rettigheder for sagsøgerne — ikke har støtte hverken i ordlyden af traktatens artikel 173 eller i fællesskabsretspraksis.

42 Intervenienten, den spanske regering, har vedrørende spørgsmålet om sagsøgernes retlige interesse i søgsmålet sondret mellem den retlige interesse for de sagsøgere, der er foreninger, nemlig Greenpeace, TEA og CIC, og den retlige interesse for de sagsøgere, der er fysiske personer.

43 Med hensyn til spørgsmålet, om de sagsøgere, der er foreninger, har retlig interesse, anfører regeringen, at ingen af dem på grund af den anfægtede beslutning er i en situation, der giver dem sådanne særlige kendetegn, at de kan sidestilles med adressaten for den anfægtede beslutning, og at en forening eller organisation, hvis formål er at varetage en gruppe borgeres fælles interesser, ifølge Domstolens praksis ikke kan anses for umiddelbart og individuelt berørt af en retsakt, som påvirker denne gruppes interesser i almindelighed (dom af 14.12.1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, org. ref.: Rec. s. 901).

44 Med hensyn til spørgsmålet, om de sagsøgere, der er fysiske personer, har retlig interesse, anfører den spanske regering, at ingen af disse har gjort gældende at have økonomiske interesser i vedtagelsen af den omtvistede beslutning, således at deres situation vil kunne sidestilles med Kongeriget Spaniens. Endvidere er den omstændighed, at enkelte af sagsøgerne har indgivet klage til Kommissionen i forbindelse

med nærværende sag, ikke tilstrækkeligt til, at de har retlig interesse i søgsmålet, eftersom Kommissionen ifølge fast retspraksis ikke er forpligtet til at indlede traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat (Domstolens dom af 17.5.1990, sag C-87/89, Sonito m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1981, præmis 6).

Rettens bemærkninger

45 I medfør af procesreglementets artikel 114, stk. 3, forhandles der mundtligt om formalitetsindsigelsen, medmindre Retten bestemmer andet. Retten finder, at den foreliggende sag er tilstrækkeligt oplyst i sagens akter, og det bestemmes derfor, at der ikke afholdes mundtlig forhandling.

46 Det skal først undersøges, om sagsøgerne har retlig interesse i søgsmålet, inden det undersøges, om den af sagsøgerne anfægtede retsakt er en beslutning i den i traktatens artikel 173 anvendte betydning.

47 Retten finder, at det først skal undersøges, om de sagsøgende enkeltpersoner har retlig interesse i søgsmålet, og siden, om de sagsøgende foreninger har retlig interesse.

Spørgsmålet, om de sagsøgende enkeltpersoner har retlig interesse i søgsmålet

48 Det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at personer, der ikke er adressater for en beslutning, kun vil kunne påstå, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og

derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197, af 14.7.1983, sag 231/82, Spijker mod Kommissionen, Sml. s. 2559, af 21.5.1987, sag 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2265, ovennævnte dom i sagen Cook mod Kommissionen, og dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203; Rettens domme af 19.5.1994, sag T-2/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 323, og sag T-465/93, Consorzio gruppo di azione locale »Murgia Messapica« mod Kommissionen, Sml. II, s. 361).

49 Inden det undersøges, om de betingelser, der er opstillet i ovennævnte retspraksis, er opfyldt i den foreliggende sag, skal det undersøges, om sagsøgernes argumentation kan tages til følge, hvori de har anført, at Retten ved undersøgelsen af, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling, skal frigøre sig fra den omtalte retspraksis, i henhold til hvilken sagsøgende tredjemænd skal godtgøre, at de berøres af den anfægtede retsakt på lignende måde som adressaten for beslutningen, og i stedet alene lægge vægt på, at de sagsøgende tredjemænd har lidt eller kan lide tab eller skade som følge af de ødelæggende konsekvenser for miljøet, der forvoldes på grund af fællesskabsinstitutionernes ulovlige adfærd. I denne forbindelse har sagsøgerne som omtalt ovenfor (jf. præmis 30 og 32) anført, at deres interesser, der berøres af den anfægtede beslutning, ikke er af økonomisk art, som det har været tilfældet i næsten alle domme, der er afsagt i medfør af traktatens artikel 173, men af en hel anden art, der vedrører miljøet og beskyttelsen af sundheden.

50 Det bemærkes, at selv om ovennævnte retspraksis består af domme, der for de flestes vedkommende er afsagt i sager, der i princippet vedrører interesser af økonomisk art, forholder det sig dog stadig således, at det væsentlige kriterium, som er anvendt i denne retspraksis — nemlig i korthed, at der samlet kan siges at foreligge tilstrækkelige omstændigheder til, at en sagsøgende tredjemand kan påstå at være berørt af den anfægtede beslutning på en måde, der adskiller ham fra alle andre — stadig finder anvendelse, uanset om de af sagsøgernes interesser, der er berørt, er af økonomisk eller anden art.

51 Det kriterium, som sagsøgerne påstår skal anvendes, nemlig alene om der foreligger et aktuelt eller fremtidigt tab, kan ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at begrunde den retlige interesse i søgsmålet for en sagsøger, når et sådant tab på en almen og abstrakt måde kan berøre en stort antal borgere, som ikke på forhånd nærmere kan fastlægges, således at de individualiseres på lignende måde som adressaten for en beslutning i overensstemmelse med ovennævnte retspraksis. Dette resultat berøres ikke af, at retlig interesse ifølge retspraksis på miljøbeskyttelsesområdet i flere stater kan afhænge af, at der blot er en »tilstrækkelig« interesse hos sagsøgerne, således som sagsøgerne har anført (jf. præmis 33), thi retlig interesse i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, er betinget af den samtidige opfyldelse af betingelserne om, at sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning (jf. præmis 48).

52 Det følger heraf, at sagsøgernes argumentation, hvorefter deres retlige interesse i den foreliggende sag skal bedømmes ud fra andre kriterier end dem, der allerede er fastlagt i retspraksis, ikke kan tages til følge.

53 Det skal derfor undersøges, om sagsøgerne i den foreliggende sag er individuelt berørt af den anfægtede beslutning på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten.

54 Det bemærkes for det første, at sagsøgerne er seksten borgere, som påberåber sig enten alene deres objektive egenskab af »lokal indbygger«, »fisker«, »landmand«, eller deres egenskab af person, der er bekymret for de konsekvenser, som opførelsen af de to elektricitetsværker kan få for den lokale turisme, for befolkningens helbred på De Kanariske Øer og for miljøet. Sagsøgerne har således ikke påberåbt sig en situation, der i det væsentlige er forskellig fra situationen for alle andre personer, der bor eller udøver virksomhed i de pågældende områder, idet den anfægtede beslutning — fordi den yder økonomisk støtte til opførelsen af to elektricitetsværker på Gran Canaria og Tenerife — i forhold til dem er en foranstaltning,

hvis virkninger på en objektiv, almen og abstrakt måde kan berøre forskellige grupper af borgere og i realiteten enhver, som har bopæl eller opholder sig i de pågældende områder.

55 Sagsøgerne kan således kun anses for at være berørt af den anfægtede beslutning på samme måde som enhver anden lokal indbygger, fisker, landmand eller turist, der — aktuelt eller potentielt — befinder sig i en tilsvarende situation (ovennævnte dom i sagen Spijker mod Kommissionen, præmis 9, Rettens kendelse af 21.2.1995, sag T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 455, præmis 25).

56 Det skal for det andet fastslås, at den omstændighed, at den anden, femte og sjette sagsøger har indgivet klage til Kommissionen, heller ikke kan anses for at udgøre en særlig omstændighed, der individualiserer dem i forhold til alle andre, således at de får retlig interesse i henhold til traktatens artikel 173. Det bemærkes hertil, at der for så vidt angår økonomisk støtte fra EFRU ikke er fastsat særlige procedurer for at inddrage borgerne i vedtagelsen, gennemførelsen og opfølgningen af beslutninger herom. Under disse omstændigheder har en klager ikke retlig interesse i henhold til artikel 173, blot fordi han har indgivet klage og eventuelt har haft en brevveksling med Kommissionen. Ifølge Domstolens praksis har den, der anmoder en institution om at indlede en undersøgelse over for tredjemand, men ikke om at træffe en beslutning i forhold til ham selv, ikke — selv om han kan anses for at have en indirekte interesse — ganske samme retsstilling som en aktuel eller potentiel adressat for en retsakt, der kan annulleres i medfør af traktatens artikel 173 (Domstolens dom af 10.6.1982, sag 246/81, Lord Bethell mod Kommissionen, Sml. s. 2277).

57 De af sagsøgerne påberåbte omstændigheder er herefter ikke tilstrækkelige til at adskille dem fra alle andre og derved individualisere dem på lignende måde som adressaten.

58 Det følger heraf, at sagen skal afvises, for så vidt den er anlagt af de sagsøgere, som er enkeltpersoner.

Spørgsmålet, om de sagsøgende foreninger har retlig interesse i søgsmålet

59 Indledningsvis bemærkes det for det første, at en forening, der er oprettet for at varetage en gruppe borgeres kollektive interesser, ifølge fast retspraksis ikke kan anses for at være individuelt berørt — i den i traktatens artikel 173, stk. 4, forudsatte betydning — af en retsakt, der påvirker denne gruppes interesser generelt, og derfor ikke har kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation, når foreningens medlemmer ikke kan gøre det individuelt (Domstolens dom af 14.12.1962, forenede sager 19/62-22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 371, org. ref.: Rec. s. 943, af 18.3.1975, sag 72/74, Union syndicale m.fl. mod Rådet, Sml. s. 401, Domstolens kendelse af 11.7.1979, sag 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays mod Kommissionen, Sml. s. 2429, Domstolens dom af 10.7.1986, sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469, Domstolens kendelse af 5.11.1986, sag 117/86, UFADE mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3255, præmis 12, Rettens dom af 6.7.1995, forenede sager T-447/93, T-448/93 og T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1971, præmis 58 og 59). For det andet bemærkes det, at særlige omstændigheder, såsom at en forening har medvirket under proceduren forud for vedtagelsen af en retsakt omfattet af traktatens artikel 173, kan berettige, at en sag, som er anlagt af en forening, hvis medlemmer ikke er umiddelbart og individuelt berørt af den omtvistede retsakt, antages til realitetsbehandling (Domstolens dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, og af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125).

60 De tre sagsøgende foreninger, nemlig Greenpeace, TEA og CIC, har gjort gældende, at de repræsenterer de almene interesser i miljøbeskyttelse for indbyggere på Gran Canaria og Tenerife, og at deres medlemmer er berørt af den anfægtede beslutning, uden dog at påberåbe sig, at der skulle foreligge særlige omstændigheder, der kunne begrunde, at deres medlemmer har en individuel interesse frem for

alle andre, der bor i disse områder. Under disse omstændigheder finder Retten, at den eventuelle påvirkning af de sagsøgende foreningers medlemmers retsstilling ikke kan adskille sig fra den påvirkning, som de enkeltpersoner, der er sagsøgere i nærværende sag, har påberåbt sig. Det følger heraf, at når Retten har fastslået (jf. præmis 58), at de enkeltpersoner, der er sagsøgere i nærværende sag, ikke kan anses for at være individuelt berørt af den anfægtede beslutning, kan medlemmerne af de sagsøgende foreninger i deres egenskab af lokale indbyggere på Gran Canaria og Tenerife heller ikke være det.

61 Eftersom en af de nødvendige betingelser for, at en sag anlagt af en forening i medfør af traktatens artikel 173 kan antages til realitetsbehandling, ikke er opfyldt i den foreliggende sag, skal det undersøges, om den brevveksling og den samtale, som en af de tre sagsøgende foreninger, Greenpeace, har haft med Kommissionen om finansieringen af projektet til opførelse af to elektricitetsværker på De Kanariske Øer, udgør særlige omstændigheder, der kan begrunde, at Greenpeace har retlig interesse i sin egenskab af forening, som omhandlet i ovennævnte domme i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen og i sagen Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen.

62 Det bemærkes, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke som i CIRFS-sagen har indledt en procedure, hvori Greenpeace har deltaget, forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og at Kommissionen heller ikke på nogen anden måde har involveret Greenpeace med hensyn til vedtagelsen af grundbeslutningen K (91) 440 og/eller i den anfægtede beslutning. Under disse omstændigheder kan Greenpeace ikke påberåbe sig en særlig individuel interesse, der adskiller sig fra dens medlemmers, som begrundelse for, at foreningen skulle have retlig interesse (ovennævnte domme i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen og i sagen Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen).

63 Det bemærkes endvidere, at Greenpeace's brevveksling med Kommissionen og den samtale, som foreningen efterfølgende havde med Kommissionen, kun fandt sted i informationsøjemed, idet Kommissionen hverken er forpligtet til at rådføre sig med eller høre sagsøgerne i forbindelse med gennemførelsen af beslutning K (91)

440 (jf. præmis 56). Greenpeace kan derfor ikke på grund af sine henvendelser til Kommissionen tillægges retlig interesse i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4.

64 Det følger heraf, at hverken de sagsøgere, der er fysiske personer, eller de sagsøgere, der er foreninger, er individuelt berørt af den beslutning, som sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har vedtaget mellem den 7. marts 1991 og den 29. oktober 1993 om at udbetale Kongeriget Spanien mellem 11 og 12 mio. ECU fra EFRU som godtgørelse for udgifter afholdt til opførelse af to elektricitetsværker på De Kanariske Øer (Gran Canaria og Tenerife).

65 Idet det er ufornødent at undersøge, om der i sagen foreligger en beslutning, der kan anfægtes under et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173, og om sagsøgerne er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, må sagen afvises.

Sagens omkostninger

66 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt sagen og bør derfor tilpligtes at betale sagens omkostninger.

67) Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien bør derfor bære sine egne omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger in solidum.

3) Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 9. august 1995.

H. Jung — J.L. Cruz Vilaça

Justitssekretær — Præsident