BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

9 augustus 1995 *

In zaak T-585/93,

Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International), D. Viera González, P. Guedes García, J. I. Trojaola Chávez, A. González González, P. Melián Castro, C. Sánchez Artiles, J. J. Melián Melián, C. G. Gómez Castro, C. Donate Hernández, B. Martín Espínola, J. Hernández Morín, G. Peña Hernández, A. Cabrera Expósito, V. Hernández Vaquero, P. Reinhard, J. González Domínguez, Tagoror Ecologista Alternativo en Comisión Canaria contra la contaminación, vertegenwoordigd door P. Sands en M. Hoskins, Barristers, geïnstrueerd door Leigh, Day & Co, Solicitors, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J.-P. Noesen, advocaat aldaar, Rue des Glacis 18,

verzoekers,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Gilmour als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

* *Procestaal: Engels.*

verweerster,

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Navarro González, algemeen directeur coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Europese Gemeenschappen, en G. Calvo Díaz, abogado del Estado voor het Hof van Justitie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

interveniënt,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie, beweerdelijk vastgesteld tussen 7 maart 1991 en 29 oktober 1993, om aan het Koninkrijk Spanje 11 à 12 miljoen ECU uit te betalen krachtens besluit C(91) 440 betreffende financiële bijstand van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling voor de bouw van twee elektrische centrales op de Canarische eilanden (Gran Canaria en Tenerife),

geeft

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J. L. Cruz Vilaça, president, A. Kalogeropoulos en V. Tiili, rechters,

griffier: H. Jung

de navolgende

Beschikking

De feiten

1 Op de grondslag van verordening (EEG) nr. 1787/84 van de Raad van 19 juni 1984 inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (PB 1984, L 169, blz. 1; hierna: „basisverordening"), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3641/85 van de Raad van 20 december 1985 (PB 1985, L 350, blz. 40), stelde de Commissie op 7 maart 1991 besluit C(91) 440 vast, waarbij het Koninkrijk Spanje financiële bijstand voor infrastructuurinvesteringen uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (hierna: „EFRO") werd toegekend tot een bedrag van maximaal 108 578 419 ECU. Het project waarom het ging, betrof de bouw door de Unión Eléctrica de Canarias SA (hierna: „Unelco") van twee elektrische centrales op de Canarische eilanden, en wel op Gran Canaria en Tenerife.

2 De communautaire financiering van de bouw van de twee elektrische centrales werd gespreid over vier jaar, van 1991 tot en met 1994, en zou in drie jaarlijkse tranches plaatsvinden (artikelen 1 en 3 en bijlagen II en III van het besluit). Het voor het eerste jaar (1991) vastgestelde bedrag, 28 953 000 ECU (artikel 1 van het besluit), werd betaalbaar op het moment waarop verweerster het besluit vaststelde (bijlage III, punt A.4, van het besluit). De latere uitbetalingen dienden, afhankelijk van het financieringsplan van het project en de voortgang van de realisering ervan, de met het beoogde project gemoeide uitgaven te dekken, die door de betrokken Lid-Staat wettig moesten zijn goedgekeurd (artikelen 1 en 3 van het besluit). Ingevolge artikel 5 van het besluit zou de Commissie de aan het betrokken project verleende steun kunnen verminderen of opschorten wanneer onderzoek onregelmatigheden aan het licht bracht, en met name in geval van een belangrijke wijziging die de uitvoeringswijze beïnvloedde zonder dat daarvoor voorafgaande goedkeuring van de Commissie was gevraagd (zie ook punten A.20, A.21 en C.2 van bijlage III van het besluit).

3 Bij schrijven van 23 december 1991 brachten A. González González en P. Melián Castro, verzoekers sub 5 en 6, onder de aandacht van de Commissie, dat de op Gran Canaria ondernomen werkzaamheden onwettig waren, omdat Unelco had verzuimd overeenkomstig richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40; hierna: „richtlijn 85/337"), een beoordeling van de milieu-effecten te doen verrichten, en zij verzochten haar in te grijpen om de werkzaamheden te doen staken. De brief werd ingeschreven onder nummer 4084/92.

4 Bij schrijven van 23 november 1992 verzocht D. Viera González, verzoeker sub 2, om de steun van de Commissie in verband met het feit, dat Unelco reeds werkzaamheden op Gran Canaria en Tenerife had ondernomen zonder dat de Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias (Commissie voor ruimtelijke ordening en milieu van de Canarische eilanden; hierna: „CUMAC") overeenkomstig de nationale wetgeving ter zake een verklaring omtrent de milieu-effecten had afgegeven. Die brief werd ingeschreven onder nummer 5151/92.

5 Op 3 december 1992 stelde de CUMAC twee verklaringen op over de milieu-effecten van de bouw van de elektrische centrales op Gran Canaria en Tenerife, welke verklaringen op 26 februari respectievelijk 3 maart 1993 in het *Boletín oficial de Canarias* werden gepubliceerd.

6 Op 26 maart 1993 stelde de Tagoror Ecologista Alternativo („TEA"), een plaatselijke vereniging voor milieubescherming, gevestigd te Tenerife, verzoekster sub 18, administratief beroep in tegen de verklaring van de CUMAC met betrekking tot de milieu-effecten van het project voor de bouw van een elektrische centrale op Tenerife. Op 2 april 1993 stelde de Comisión Canaria contra la contaminación, een

plaatselijke vereniging voor milieubescherming, verzoekster sub 19, eveneens administratief beroep in tegen de verklaring van de CUMAC met betrekking tot de milieu-effecten van de twee bouwprojecten op Gran Canaria en Tenerife.

7 Op 18 december 1993 maakte Greenpeace Spain, een vereniging voor milieubescherming, die op nationaal niveau verantwoordelijk is voor de verwezenlijking op plaatselijk vlak van de doelstellingen van de Stichting Greenpeace Council, een stichting voor natuurbehoud, gevestigd in Nederland (hierna: „Greenpeace"), verzoekster sub 1, een procedure in rechte aanhangig teneinde de geldigheid aan te vechten van de vergunningen die door het regionale Ministerie van Industrie, Handel en Consumentenzaken van de Canarische eilanden aan Unelco waren afgegeven.

8 Bij brief van 17 maart 1993 aan de directeur-generaal van het directoraat-generaal Regionaal beleid van de Commissie (hierna: „DG XVI") vroeg Greenpeace de Commissie, of er geldmiddelen uit de communautaire structuurfondsen aan het regionale bestuur van de Canarische eilanden waren uitbetaald voor de bouw van de twee elektrische centrales, en haar het tijdschema voor de uitbetaling van die middelen mede te delen.

9 Bij brief van 13 april 1993 raadde de directeur-generaal van DG XVI Greenpeace aan „besluit C(91) 440 te lezen", waarin, zo schreef hij, „bijzonderheden over de door Unelco na te leven bijzondere voorwaarden voor de verkrijging van communautaire steun, alsmede het financieringsplan" te vinden waren.

10 Bij schrijven van 17 mei 1993 verzocht Greenpeace de Commissie haar alle informatie te doen toekomen omtrent de maatregelen die zij met betrekking tot de bouw van de twee elektrische centrales op de Canarische eilanden had genomen overeenkomstig artikel 7 van verordening (EEG) nr. 2052/88 van de Raad van 24 juni 1988 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB 1988, L 185, blz. 9), welk artikel bepaalt: „De acties die door de

structuurfondsen, de EIB of een ander bestaand financieringsinstrument worden gefinancierd, moeten in overeenstemming zijn met de Verdragen en de op grond van de Verdragen vastgestelde besluiten, alsmede met het beleid van de Gemeenschap, inclusief het beleid inzake milieubescherming."

11 Bij schrijven van 23 juni 1993 antwoordde de directeur-generaal van DG XVI Greenpeace als volgt: „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" („Tot mijn spijt moet ik u meedelen dat ik u deze gegevens niet kan verstrekken, aangezien zij interne besluitvormingsprocedures betreffen, maar ik kan u verzekeren, dat het besluit van de Commissie pas is genomen na ampel overleg tussen de verschillende betrokken diensten").

12 Op 29 oktober 1993 vond in de burelen van de Commissie te Brussel een bijeenkomst plaats tussen Greenpeace en DG XVI over de financiering door het EFRO van de bouw van de elektrische centrales op Gran Canaria en Tenerife.

13 Op 21 december 1993 hebben verzoekers een beroep ingesteld — bij het Gerecht ingeschreven onder nummer T-585/93 — strekkende tot nietigverklaring van het besluit dat de Commissie zou hebben genomen om aan de Spaanse regering naast de eerste tranche van 28 953 000 ECU, nog 12 000 000 ECU extra uit te betalen als vergoeding voor de kosten van de bouw van twee elektrische centrales op de Canarische eilanden (Gran Canaria en Tenerife). Dit besluit zou zijn genomen tussen 7 maart 1991, de datum waarop besluit C(91) 440 was genomen, en 29 oktober 1993, de datum waarop de Commissie in de vergadering met Greenpeace zou hebben bevestigd dat ter uitvoering van besluit C(91) 440 reeds een bedrag van in totaal 40 miljoen ECU aan de Spaanse regering was uitbetaald, waarbij zij Greenpeace overigens geen nadere bijzonderheden over de financiering van de bouw van twee elektrische centrales op de Canarische eilanden had willen meedelen.

14 Bij op 22 februari 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen in de zin van artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering. Verzoekers hebben hun opmerkingen over deze exceptie ingediend op 10 mei 1994.

15 Op 30 maart 1994 heeft het Koninkrijk Spanje verzocht te worden toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie. Bij beschikking van 8 juni 1994 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Interveniënt heeft zijn memorie in interventie op 13 juli 1994 ingediend. Verzoekers hebben hun opmerkingen over de memorie in interventie van de Spaanse regering op 27 september 1994 ingediend.

16 Bij beschikking van 25 juli 1994 heeft het Gerecht de zaak verwezen naar een kamer van drie rechters.

Conclusies van partijen

17 In hun verzoekschrift concluderen verzoekers dat het het Gerecht behage:

— nietig te verklaren het door verweerster tussen 7 maart 1991 en 29 oktober 1993 genomen besluit om aan het Koninkrijk Spanje 12 000 000 ECU of een ander bedrag in die orde van grootte uit te betalen krachtens besluit C(91) 440, als vergoeding voor de door het Koninkrijk Spanje gemaakte kosten voor de bouw van twee elektrische centrales (te Gran Canaria en Tenerife);

— verweerster te verwijzen in de kosten van het geding.

18 De Commissie concludeert in haar exceptie van niet-ontvankelijkheid dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoekers te verwijzen in de kosten van verweerster.

19 Interveniënt concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoekers in de kosten te verwijzen.

20 In hun opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid concluderen verzoekers dat het het Gerecht behage:

— de Commissie te verzoeken om overlegging van alle bewijsstukken in de zin van artikel 38, lid 2, van verordening 86/610/EEG, Euratom, EGKS van de Commissie van 11 december 1986 houdende uitvoeringsvoorschriften betreffende een aantal bepalingen van het Financieel reglement van 21 december 1977

(PB 1986, L 360, blz. 1; hierna: „verordening 86/610"), met betrekking tot de uitbetaling van middelen krachtens besluit C(91) 440, en

— de Commissie te verzoeken om nauwkeurige preciseringen met betrekking tot de modaliteiten van uitbetaling van middelen krachtens besluit C(91) 440, met name de datum van vastlegging, betaalbaarstelling, de betalingsopdracht en de betaling voor elk bedrag dat krachtens besluit C(91) 440 is uitbetaald, en de hoogte van de uitbetaalde bedragen;

— de exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen;

— verweerster te verwijzen in de kosten die aan het Koninkrijk Spanje zijn opgekomen wegens de exceptie van niet-ontvankelijkheid en de memorie in interventie.

Middelen en argumenten van partijen

21 Tegen de ontvankelijkheid van het beroep voert de Commissie twee middelen aan: het eerste middel is ontleend aan de aard van de bestreden handeling, het tweede aan het ontbreken van procesbevoegdheid van verzoekers.

De niet-ontvankelijkheid wegens de aard van de bestreden handeling

22 De Commissie stelt, dat in de procedure voor de uitvoering van besluit C(91) 440 geen handelingen worden verricht die een besluitkarakter hebben en die vatbaar zijn voor een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 EG-Verdrag, omdat een besluit inzake financiering door het EFRO niet ten uitvoer wordt gelegd door middel van formele handelingen. Bij lezing van de bepalingen van het Financieel reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (PB 1977, L 356, blz. 1; hierna: „Financieel reglement"), laatstelijk gewijzigd bij verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 610/90 van de Raad van 13 maart 1990, blijkt volgens de Commissie, dat wanneer een

besluit inzake EFRO-financiering is vastgesteld, de juridische voorwaarden voor de vastlegging van de betrokken uitgave worden geacht te zijn vervuld. De betaling van een deel van de financiële bijstand van het EFRO is derhalve enkel de administratieve consequentie van het oorspronkelijke vastleggingsbesluit, te weten in casu besluit C(91) 440.

23 Verzoekers konden volgens de Commissie dus niet uitsluitend de nietigverklaring vorderen van de betalingshandeling, die overeenkomstig artikel 51 van het Financieel reglement heeft plaatsgevonden, zonder tevens de wettigheid van het oorspronkelijke vastleggingsbesluit, dat wil zeggen besluit C(91) 440, aan te vechten. Daaruit volgt dat verzoekers, nu zij niet tijdig tegen besluit C(91) 440 zijn opgekomen, hun recht hebben verwerkt, tenzij het Gerecht zou oordelen, dat de tenuitvoerlegging van het financieringsbesluit C(91) 440 een besluit is in de zin van artikel 173 van het Verdrag.

24 Verzoekers betogen, dat wanneer men een handeling naar haar inhoud en niet naar haar vorm beoordeelt teneinde vast te stellen of zij een besluit is in de zin van artikel 173 EG-Verdrag (arrest Gerecht van 28 oktober 1993, zaak T-83/92, Zunis Holding e. a., Jurispr. 1993, blz. II-1169), de vier etappes waarin de uitbetaling van gemeenschapsmiddelen volgens het Financieel reglement plaatsvindt, te weten vastlegging (artikelen 36-39), betaalbaarstelling (artikelen 40-42), betalingsopdracht (artikelen 43-50) en betaling (artikelen 51-53), zijn aan te merken als voor rechterlijke toetsing vatbare handelingen in de zin van artikel 173 van het Verdrag. Uit artikel 1 van besluit C(91) 440 volgt, dat het besluit tot goedkeuring van de financiële vastleggingen voor het volgende begrotingsjaar niet automatisch geschiedt, maar enerzijds afhangt van het financieringsplan van het project en anderzijds van de voortgang daarvan.

25 Voorts beklemtonen verzoekers, dat de Commissie bij de uitvoering van besluit C(91) 440 in de eerste plaats verplicht was er voortdurend op toe te zien, dat het Koninkrijk Spanje het communautaire milieubeleid en met name richtlijn 85/337 eerbiedigde, en in de tweede plaats, indien Spanje in strijd met dit beleid handelde, de verdere uitbetaling van middelen te weigeren. Zij concluderen daaruit, dat waar de Commissie wist of had moeten weten dat de aanwending van die middelen in casu in strijd was met het communautaire milieubeleid, zij overeenkomstig besluit C(91) 440 gehouden was de uitbetaling van 11 à 12 miljoen ECU te weigeren.

De niet-ontvankelijkheid wegens ontbreken van procesbevoegdheid van verzoekers

26 De Commissie stelt, dat verzoekers door het bestreden besluit niet rechtstreeks en individueel worden geraakt. Zij beklemtoont dat, waar het besluit slechts de uitbetaling betreft van een tranche van de financiering uit het EFRO, de rechtspositie van verzoekers, wier belang uitsluitend in de bescherming van het milieu gelegen is, niet rechtstreeks kan worden aangetast. Verzoekers kunnen dan ook niet stellen, dat het besluit hen op soortgelijke wijze betreft als de adressaat, de Spaanse regering. Voorts worden verzoekers niet individueel door het besluit geraakt, omdat dit in feite enkel de betrekkingen tussen de Commissie en Spanje betreft en aan derden generlei recht of verplichting toekent of oplegt.

27 De Commissie bestrijdt eveneens, dat aan verzoeker sub 2, D. Viera González, en verzoekster sub 5, A. González González, procesbevoegdheid zou toekomen op grond van het enkele feit dat zij klachten bij de Commissie hebben ingediend. Zij voegt daaraan toe, dat het rechtskader dat haar betrekkingen met de Lid-Staten ter zake beheerst en waarin de vaststelling van het bestreden besluit moet worden geplaatst, geen enkel subjectief recht meebrengt ten gunste van particulieren, die derhalve geen procesbevoegdheid hebben, noch in het kader van de artikelen 173 en 175, noch in dat van artikel 169 EG-Verdrag.

28 Ten slotte meent de Commissie, dat het onderhavige beroep niet voor de gemeenschapsrechter aanhangig had moeten worden gemaakt, maar voor de nationale rechter, die als enige bevoegd is de wettigheid van de bouwvergunning voor de twee elektrische centrales op de Canarische eilanden aan richtlijn 85/337 te toetsen.

29 Verzoekers zijn van oordeel, dat zij rechtstreeks worden geraakt, omdat het bestreden besluit de Spaanse regering geen enkele beoordelingsvrijheid laat met betrekking tot de besteding van de uit het EFRO betaalde gelden (arresten Hof van 23 november 1971, zaak 62/70, Bock, Jurispr. 1971, blz. 897, en 17 januari 1985, zaak 11/82, Piraiki-Patraiki, Jurispr. 1985, blz. 207).

30 Ten bewijze dat zij individueel worden geraakt, voeren verzoekers primair aan, dat aan alle particulieren die schade of verlies hebben geleden of dreigen te lijden door een gemeenschapsmaatregel die het milieu ongunstig beïnvloedt, procesbevoegdheid toekomt krachtens artikel 173 van het Verdrag, en subsidiair, dat alle particulieren die door een dergelijke maatregel „bijzondere" schade of verlies hebben geleden of dreigen te lijden, procesbevoegdheid hebben.

31 Het vereiste, dat de verzoeker eerst in zijn beroep ontvankelijk kan zijn wanneer hij aantoont op soortgelijke wijze te zijn geraakt als de adressaat van een beschikking, vindt volgens verzoekers geen steun in de rechtspraak van het Hof. Zij wijzen op de rechtspraak inzake steunmaatregelen van de staten, volgens welke de concurrenten van de ontvangers van steun procesbevoegd zijn in de zin van artikel 173 van het Verdrag, hoewel zij niet op soortgelijke wijze in hun belangen worden geraakt als de adressaat van een beschikking, de betrokken Lid-Staat (arrest Hof van 19 mei 1993, zaak C-198/91, Cook, Jurispr. 1993, blz. I-2487).

32 Verzoekers hopen, dat het Gerecht zich op dit gebied ruimhartig zal opstellen en zal erkennen dat hun procesbevoegdheid in dit geval niet kan afhangen van een puur economisch belang, maar van hun belang bij bescherming van het milieu, en

dat het daarmee afstand zal nemen van de vroegere benadering in zaken waarin het om zuiver economische belangen ging.

33 Verzoekers beroepen zich hiervoor op het gemeenschapsbeleid en de communautaire rechtspraak op het gebied van de milieubescherming, op de volkenrechtelijke verplichtingen die de Gemeenschap op dit gebied is aangegaan, op de wetgeving en de praktijk van de Lid-Staten en van derde landen, in het bijzonder de Verenigde Staten van Amerika. Daartoe leggen zij bij hun verzoekschrift een rapport over, in 1992 opgesteld door het Institute for Applied Ecology en getiteld „Access to Justice, Final Report". Hieruit blijkt volgens verzoekers, dat in iedere Lid-Staat particulieren die een voldoende belang hebben, in rechte kunnen opkomen tegen administratieve beslissingen waarvan zij menen dat zij in strijd met de milieuregels zijn genomen. Verder kunnen in de meeste Lid-Staten ook milieubeschermingsverenigingen dergelijke acties instellen, wanneer zij voldoende representatief zijn voor de belangen van hun leden of hebben voldaan aan bepaalde formaliteiten inzake erkenning en registratie.

34 Op grond van een en ander betogen verzoekers, dat ieder van hen een bijzondere persoonlijke schade heeft geleden ten gevolge van het aan de Commissie verweten handelen en nalaten, en aldus, waar het om een milieuzaak gaat, voldoet aan de ontvankelijkheidscriteria van artikel 173 van het Verdrag.

35 Verzoekers betogen, dat de bouw van de elektrische centrale op Gran Canaria schade toebrengt aan:

— verzoeker D. Viera González, ter plaatse woonachtig secretaris van de vissersvereniging van Castillo del Romeral, in zoverre die bouw schadelijk is voor de bestaansmiddelen van de plaatselijke vissers;

— verzoeker P. Guedes García, ter plaatse woonachtig landbouwer, in zoverre die bouw schadelijk is voor de bestaansmiddelen van de plaatselijke landbouwers en voor de betrokken streek, die de grootste tomatenoogst van de Canarische eilanden oplevert;

— verzoeker J. I. Trojaola Chávez, werknemer in de toeristische sector, in zoverre die bouw schadelijk is voor de gezondheid van de bewoners, het toerisme, de vissers, en de landbouwers;

— verzoekster A. González González, voorzitter van de bewonersvereniging van Aurora Sánchez Bolanos, in zoverre die bouw nadelige gevolgen zal hebben voor de levenskwaliteit van de plaatselijke bewoners;

— verzoeker P. Melián Castro, ter plaatse woonachtig taxichauffeur, in zoverre die bouw schadelijk is voor het milieu en het toerisme;

— verzoekster C. Sánchez Artiles, ter plaatse woonachtig arts, in zoverre die bouw schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de inwoners heeft;

— verzoeker J. J. Melián Melián, ter plaatse woonachtig directeur van de kleuterschool te Castillo del Romeral, in zoverre die bouw schadelijk is voor het milieu en schadelijke gevolgen heeft voor het onderwijs voor de kinderen.

36 De bouw van de elektrische centrale op Tenerife brengt schade toe aan:

— verzoekster C. G. Gómez Castro, woonachtig ter plaatse, die om gezondheidsredenen — zij heeft ernstige ademhalingsproblemen — in de betrokken streek een huis heeft gekocht, doordat die bouw schadelijk is voor haar gezondheid;

— verzoekster C. Donate Hernández, ter plaatse woonachtig landbouwer, doordat die bouw schadelijk is voor haar gezondheid en voor haar landbouwbedrijf;

— verzoekster B. Martín Espínola, doordat die bouw schadelijk is voor haar gezondheid;

— verzoeker J. Hernández Morín, lid van een vakbond op de Canarische eilanden, doordat die bouw nadelige gevolgen heeft voor de middelen van bestaan van de werknemers in de sector toerisme;

— verzoeker G. Peña Hernández, ter plaatse woonachtig vertegenwoordiger van de bewonersvereniging van Los Abrigos de Granadilla de Abona, doordat die bouw nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid van de inwoners en voor de middelen van bestaan in de toerisme- en de landbouwsector;

— verzoeker A. Cabrera Expósito, ter plaatse woonachtig en lid van de gemeenteraad van Granadilla en als zodanig belast met milieuzaken, doordat die bouw nadelige gevolgen zal hebben voor het milieu, het toerisme, de landbouw en de gezondheid;

— verzoeker V. Hernández Vaquero, hoofd van de afdeling preventieve geneeskunde van een ziekenhuis ter plaatse, doordat die bouw nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid van de inwoners;

— verzoeker P. Reinhard, ter plaatse woonachtig, doordat die bouw nadelige gevolgen heeft voor de beoefening van het windsurfen, dat voor hem de reden was om zich op Tenerife te vestigen;

— verzoeker J. González Domínguez, ornitholoog, doordat die bouw nadelige gevolgen heeft voor de flora en fauna, en in het bijzonder voor de plaatselijke vogelsoorten.

37 Voor wat de verenigingen onder hen betreft (Greenpeace, TEA, CIC), betogen verzoekers, dat de rechtspraak van het Hof ter zake de procesbevoegdheid enkel aan dergelijke organisaties lijkt te ontzeggen wanneer hun leden niet zelf individueel worden geraakt door de bestreden gemeenschapsmaatregel. Wanneer dus een of meer leden van een vereniging ontvankelijk zijn in hun beroep tot nietigverklaring, zou de vereniging die hun belangen vertegenwoordigt, dat ook moeten zijn.

38 Aan die twee voorwaarden is volgens verzoekers voldaan in het geval van de verzoekers sub 1, 18 en 19, te weten de verenigingen Greenpeace, TEA en CIC. Greenpeace, gevestigd in Nederland, bezit rechtspersoonlijkheid en richt volgens artikel 2 van haar statuten haar werkzaamheid op „het behoud van de natuur". Verder telt Greenpeace Spain, die op nationaal niveau verantwoordelijk is voor de verwezenlijking op plaatselijk vlak van de doelstellingen van Greenpeace (zie r. o. 7 supra), onder haar 61 828 leden 1 266 inwoners van de Canarische eilanden, waarvan velen individueel door het bestreden besluit worden geraakt. TEA, een milieubeschermingsvereniging naar Spaans recht, gevestigd te Tenerife, heeft volgens artikel 2 van haar statuten onder meer tot doel, de studie van de natuur en het milieu in het algemeen te bevorderen, aan te moedigen en te steunen, en tal van haar 154 leden worden eveneens individueel geraakt door de bestreden handeling. De CIC ten slotte, eveneens een vereniging met rechtspersoonlijkheid naar Spaans recht, gevestigd te Gran Canaria, heeft tot doel de bescherming en de verdediging van al het erfgoed dat vanuit historisch, cultureel, natuurlijk, landschappelijk, ecologisch en milieutechnisch oogpunt van waarde is.

39 Subsidiair betogen verzoekers, dat representatieve milieubeschermingsorganisaties moeten worden geacht individueel te worden geraakt wegens hun bijzonder belangrijke rol in het kader van de rechterlijke controle, doordat zij op gecoördineerde en geordende wijze de algemene belangen vertegenwoordigen die vele personen gemeen hebben (conclusie van advocaat-generaal Lenz bij arrest Hof van 30 juni 1988, zaak 297/86, CIDA, Jurispr. 1988, blz. 3531, 3540, punt 15).

40 Verzoekers bestrijden overigens de stelling van de Commissie, dat het onderhavige beroep slechts van subsidiaire betekenis is ten opzichte van het geding voor de Spaanse rechter. Zij wijzen erop, dat het beroep een rechterlijke toetsing beoogt van de in strijd met het gemeenschapsrecht verrichte handelingen van de Commissie, en niet van de handelingen van de Spaanse autoriteiten.

41 Ten slotte betogen verzoekers, dat de opvatting van de Commissie, dat de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring afhangt van de vraag of de bestreden handeling subjectieve rechten voor verzoekers doet ontstaan, geen enkele steun vindt in de bewoordingen van artikel 173 van het Verdrag of in de communautaire rechtspraak.

42 De Spaanse regering, interveniënte, maakt voor wat betreft de procesbevoegdheid van verzoekers, onderscheid tussen enerzijds de procesbevoegdheid van de verenigingen onder hen, te weten Greenpeace, TEA en CIC, en anderzijds die van de natuurlijke personen.

43 Met betrekking tot de procesbevoegdheid van de verenigingen stelt de Spaanse regering, dat gezien hun situatie ten opzichte van het bestreden besluit, geen van hen de kenmerken vertoont waardoor zij op één lijn zouden kunnen worden gesteld met de adressaat van het bestreden besluit, en dat volgens de rechtspraak van het Hof een vereniging of organisatie die is opgericht ter behartiging van de collectieve belangen van een groep justitiabelen, niet kan worden geacht individueel en rechtstreeks te zijn geraakt door een handeling die de algemene belangen van die groep treft (arrest van 14 december 1962, gevoegde zaken 16/62 en 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e. a., Jurispr. 1962, blz. 947).

44 Wat de procesbevoegdheid van de natuurlijke personen betreft, wijst de Spaanse regering erop, dat geen van hen financiële belangen aanvoert die bij de vaststelling van het bestreden besluit een rol hadden kunnen spelen en op grond waarvan hun situatie gelijk zou kunnen worden gesteld met die van het Koninkrijk Spanje. Het feit dat een aantal verzoekers in verband met de onderhavige zaak klachten bij de

Commissie heeft ingediend, is voorts niet voldoende om hen procesbevoegd te maken, omdat volgens vaste rechtspraak de Commissie niet verplicht is een niet-nakomingsprocedure tegen een Lid-Staat in te leiden (arrest Hof van 17 mei 1990, zaak C-87/89, Sonito e. a., Jurispr. 1990, blz. I-1981, r. o. 6).

Beoordeling door het Gerecht

45 Ingevolge artikel 114, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering, geschiedt de verdere behandeling van een exceptie van niet-ontvankelijkheid mondeling, tenzij het Gerecht anders beslist. Het Gerecht acht zich in casu voldoende voorgelicht door het dossier, zodat het niet nodig is tot mondelinge behandeling over te gaan.

46 Het Gerecht meent eerst te moeten onderzoeken, of verzoekers procesbevoegdheid hebben, alvorens na te gaan of de bestreden handeling een beschikking is in de zin van artikel 173 van het Verdrag.

47 Daarbij zal het Gerecht in de eerste plaats ingaan op de procesbevoegdheid van de individuele verzoekers, en in de tweede plaats op die van de verenigingen.

De procesbevoegdheid van de individuele verzoekers

48 Volgens vaste rechtspraak kunnen degenen die niet de adressaten van een beschikking zijn, slechts stellen individueel te worden geraakt, indien de beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve

individualiseert op soortelijke wijze als de adressaat (arresten Hof van 15 juli 1963, zaak 25/62, Plaumann, Jurispr. 1963, blz. 197; 14 juli 1983, zaak 231/82, Spijker, Jurispr. 1983, blz. 2559; 21 mei 1987, zaak 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke e. a., Jurispr. 1987, blz. 2265; 19 mei 1993, Cook, reeds aangehaald, en 15 juni 1993, zaak C-225/91, Matra, Jurispr. 1993, blz. I-3203; arresten Gerecht van 19 mei 1994, zaak T-2/93, Air France, en zaak T-465/93, Murgia Messapica, Jurispr. 1994, blz. II-323 resp. II-361).

49 Alvorens te onderzoeken of in casu aan de in genoemde rechtspraak geformuleerde vereisten is voldaan, meent het Gerecht aandacht te moeten schenken aan de stelling van verzoekers, dat het Gerecht bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van hun beroep afstand zou moeten nemen van de uit die rechtspraak voortvloeiende beperkingen, hierin bestaande dat derden-verzoekers moeten aantonen dat zij door de bestreden handeling op soortgelijke wijze worden geraakt als de adressaat van de beschikking, en in plaats daarvan enkel rekening zou moeten houden met de omstandigheid dat zij verlies of schade hebben geleden of dreigen te lijden door de kwalijke gevolgen voor het milieu van een onwettige gedraging van de gemeenschapsinstellingen. Zoals hierboven vermeld (zie r. o. 30 en 32 supra), wijzen verzoekers er in dit verband op, dat hun door het bestreden besluit aangetaste belangen niet van economische aard zijn, zoals het geval was in bijna alle zaken waarop de arresten inzake artikel 173 van het Verdrag betrekking hebben, maar van geheel andere aard, in samenhang met de bescherming van het milieu en de gezondheid.

50 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat het inderdaad juist is, dat het bij bovengenoemde rechtspraak merendeels gaat om arresten in zaken die in beginsel op economische belangen betrekking hadden, maar dat dit niet wegneemt, dat het wezenlijke criterium waarvan in die arresten wordt uitgegaan — te weten, kort gezegd, dat zich voldoende omstandigheden moeten voordoen op grond waarvan de derde-verzoeker kan stellen dat hij door de bestreden beslissing wordt geraakt op een wijze die hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert —, van toepassing blijft, wat ook de aard is van de belangen — economische of andere — waarin de verzoekers worden getroffen.

51 Het criterium dat verzoekers toegepast willen zien, en dat enkel inhoudt dat er schade is of dreigt te ontstaan, kan derhalve op zich niet volstaan om een verzoeker procesbevoegdheid te verlenen, wanneer een dergelijke schade in algemene en abstracte zin zeer vele, niet vooraf bepaalbare justitiabelen kan treffen op een wijze die hen niet op soortgelijke wijze individualiseert als de adressaat van een beschikking, in de zin van voornoemde rechtspraak. Aan deze conclusie doet niet af dat, zoals verzoekers betogen (zie r. o. 33 supra), volgens nationale praktijk in rechtszaken waar de milieubescherming in het geding is, de procesbevoegdheid kan afhangen van het enkele bestaan van een „voldoende" belang bij de verzoeker, daar de procesbevoegdheid uit hoofde van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, afhangt van de voorwaarde, dat de verzoeker rechtstreeks en individueel door de bestreden beschikking moet worden geraakt (zie r. o. 48 supra).

52 Hieruit volgt, dat de stelling van verzoekers, dat in casu hun procesbevoegdheid moet worden beoordeeld in het licht van andere criteria dan reeds in de rechtspraak zijn geformuleerd, niet kan worden aanvaard.

53 Derhalve dient te worden onderzocht of verzoekers in casu door het bestreden besluit individueel worden geraakt, uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder andere karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat van dat besluit.

54 Dienaangaande stelt het Gerecht in de eerste plaats vast, dat verzoekers zestien particulieren zijn, die zich beroepen hetzij op hun enkele objectieve hoedanigheid van „plaatselijk inwoner", „visser", of „landbouwer", hetzij op hun hoedanigheid van iemand die bezorgd is over de mogelijke gevolgen van de bouw van twee elektrische centrales voor het plaatselijke toerisme, de gezondheid van de bewoners van de Canarische eilanden en hun leefmilieu. Verzoekers maken dus geen aanspraak op een hoedanigheid die wezenlijk verschilt van die van al degenen die in de betrokken regio wonen of werken. Te hunnen aanzien is het bestreden besluit, in zoverre het financiële bijstand toekent voor de bouw van twee elektrische centrales

op Gran Canaria en Tenerife, dus een maatregel waarvan de gevolgen op objectieve, algemene en abstracte wijze diverse categorieën van justitiabelen en in feite een ieder die in de betrokken regio woont of verblijft, kunnen raken.

55 Verzoekers worden door het bestreden besluit derhalve niet anders geraakt dan iedere andere plaatselijke inwoner, visser, landbouwer of toerist die zich feitelijk of potentieel in een gelijke situatie bevindt (arrest Spijker, reeds aangehaald, r. o. 9; beschikking Gerecht van 21 februari 1995, zaak T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e. a., Jurispr. 1995, blz. II-455, r. o. 25).

56 In de tweede plaats moet worden vastgesteld, dat de omstandigheid dat verzoekers sub 2, 5 en 6 een klacht bij de Commissie hebben ingediend, evenmin een bijzondere omstandigheid is waardoor zij ten opzichte van ieder ander kunnen worden geïndividualiseerd en waaraan zij procesbevoegdheid in het kader van artikel 173 van het Verdrag kunnen ontlenen. Het Gerecht merkt in dit verband op, dat er met betrekking tot de financiële bijstand door het EFRO geen specifieke procedures bestaan waardoor particulieren bij de vaststelling, de uitvoering en de voortgangscontrole van ter zake genomen beslissingen betrokken kunnen worden. Een klager kan dus niet aan de enkele indiening van een klacht en een eventuele daarop volgende briefwisseling met de Commissie procesbevoegdheid in de zin van artikel 173 ontlenen. Volgens de rechtspraak van het Hof immers kan iemand die een instelling niet verzoekt om te zijnen aanzien een beschikking te geven, maar om een onderzoek tegen derden te openen, wel worden geacht daar indirect belang bij te hebben, maar hij bevindt zich daardoor niet in de positie van de feitelijke of potentiële adressaat van een voor nietigverklaring vatbare handeling in de zin van artikel 173 van het Verdrag (arrest Hof van 10 juni 1982, zaak 246/81, Lord Bethell, Jurispr. 1982, blz. 2277).

57 Uit het voorgaande volgt dat door de verzoekers aangevoerde omstandigheden niet volstaan om hen ten opzichte van ieder ander te karakteriseren en hen daardoor te individualiseren op soortgelijke wijze als degene tot wie de beschikking is gericht.

58 Mitsdien moet het beroep van de individuele verzoekers niet-ontvankelijk worden verklaard.

De procesbevoegdheid van de verzoekende verenigingen

59 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak een vereniging of organisatie die is opgericht ter behartiging van de collectieve belangen van een groep justitiabelen, niet kan worden geacht individueel en rechtstreeks te zijn geraakt door een handeling die de algemene belangen van die groep treft, en dus geen ontvankelijk beroep tot nietigverklaring kan instellen wanneer de individuele leden dat ook niet kunnen (arresten Hof van 14 december 1962, gevoegde zaken 19/62-22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e. a., Jurispr. 1962, blz. 989, en 18 maart 1975, zaak 72/74, Union syndicale, Jurispr. 1975, blz. 401; beschikking Hof van 11 juli 1979, zaak 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays, Jurispr. 1979, blz. 2429; arrest Hof van 10 juli 1986, zaak 282/85, DEFI, Jurispr. 1986, blz. 2469; beschikking Hof van 5 november 1986, zaak 117/86, UFADE, Jurispr. 1986, blz. 3255, r. o. 12; arrest Gerecht van 6 juli 1995, gevoegde zaken T-447/93, T-448/93 en T-449/93, AITEC e. a., Jurispr. 1995, blz. II-1971, r. o. 58 en 59). Verder zij eraan herinnerd, dat het bestaan van bijzondere omstandigheden, zoals de rol die een vereniging heeft gespeeld in de procedure die tot vaststelling van een handeling in de zin van artikel 173 van het Verdrag heeft geleid, grond kan zijn voor de ontvankelijkheid van een beroep ingesteld door een vereniging waarvan de leden niet rechtstreeks en individueel door de bestreden handeling worden geraakt (arresten Hof van 2 februari 1988, gevoegde zaken 67/85, 68/85 en 70/85, Van der Kooy, Jurispr. 1988, blz. 219, en 24 maart 1993, zaak C-313/90, CIRFS e. a., Jurispr. 1993, blz. I-1125).

60 Het Gerecht merkt op, dat de drie verenigingen, te weten Greenpeace, TEA en CIC, de algemene belangen op het gebied van milieubescherming zeggen te behartigen van de inwoners van Gran Canaria en Tenerife, en stellen dat hun leden door het bestreden besluit worden geraakt, zonder daarbij evenwel bijzondere

omstandigheden aan te voeren waaruit blijkt van een individueel belang van hun leden ten opzichte van iedere andere inwoner van die gebieden. In die omstandigheden meent het Gerecht, dat de wijze waarop de leden van de verenigingen eventueel in hun rechtspositie zijn aangetast, niet verschilt van die waarop de individuele verzoekers zeggen te zijn geraakt. Daaruit volgt, dat waar naar het oordeel van het Gerecht (zie r. o. 58 supra) de individuele verzoekers in de onderhavige zaak niet kunnen worden geacht door het bestreden besluit individueel te worden geraakt, de leden van de verzoekende verenigingen in hun hoedanigheid van inwoner van Gran Canaria en Tenerife dat evenmin kunnen zijn.

61 Nu in casu niet is voldaan aan een van de voorwaarden voor ontvankelijkheid van een beroep van een vereniging krachtens artikel 173 van het Verdrag, moet worden onderzocht of de briefwisseling en het onderhoud dat een van de drie verzoekende verenigingen, Greenpeace, met de Commissie heeft gehad over de financiering van de bouw van twee elektrische centrales op de Canarische eilanden, een bijzondere omstandigheid oplevert waaraan zij procesbevoegdheid als vereniging kan ontlenen, in de zin van de arresten CIRFS en Van der Kooy (reeds aangehaald).

62 Dienaangaande stelt het Gerecht vast, dat in de onderhavige zaak, anders dan in de zaak CIRFS het geval was, er vóór de vaststelling van het bestreden besluit geen procedure door de Commissie is ingeleid waaraan Greenpeace heeft deelgenomen, en dat Greenpeace evenmin op enigerlei wijze gesprekspartner van de Commissie is geweest bij de totstandkoming van het basisbesluit C(91) 440 en/of van het litigieuze besluit. In die omstandigheden kan Greenpeace niet bogen op een eigen en van dat van haar leden te onderscheiden individueel belang om procesbevoegdheid te rechtvaardigen (arresten CIRFS en Van der Kooy, reeds aangehaald).

63 Daarbij komt, dat de briefwisseling die Greenpeace met de Commissie heeft gevoerd, en het latere onderhoud met de diensten van de Commissie slechts een informatief karakter hadden, gelet op het feit dat de Commissie niet verplicht was verzoekers te raadplegen of te horen bij de uitvoering van besluit C(91) 440

(zie r. o. 56 supra). Aan de stappen die zij bij de Commissie heeft ondernomen, kan Greenpeace dus geen procesbevoegdheid ontlenen in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag.

64 Uit het voorgaande volgt, dat geen van verzoekers, noch de natuurlijke personen noch de verenigingen onder hen, individueel wordt geraakt door het besluit dat de Commissie tussen 7 maart 1991 en 29 oktober 1993 zou hebben vastgesteld om 11 à 12 miljoen ECU uit het EFRO te betalen aan het Koninkrijk Spanje, als vergoeding voor de kosten van de bouw van twee elektrische centrales op de Canarische eilanden (Gran Canaria en Tenerife).

65 Mitsdien moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard, zonder dat behoeft te worden onderzocht of er in casu sprake is van een besluit dat vatbaar is voor beroep krachtens artikel 173 van het Verdrag en of verzoekers rechtstreeks door het bestreden besluit worden geraakt.

Kosten

66 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij in de kosten worden verwezen.

67 Volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen echter de Lid-Staten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Het Koninkrijk Spanje zal dus zijn eigen kosten hebben te dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer)

beschikt:

1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.

2) Verzoekers worden hoofdelijk verwezen in de kosten.

3) Het Koninkrijk Spanje zal zijn eigen kosten dragen.

Luxemburg, 9 augustus 1995.

De griffier

H. Jung

De president

J. L. Cruz Vilaça