FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (första avdelningen)
den 9 augusti 1995 *

I mål 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 och Comisión Canaria contra la contaminación, som företräds av Philippe Sands och Mark Hoskins, barristers i England och Wales, befullmäktigade av Leigh, Day & Co, solicitors, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Jean-Paul Noesen, 18, rue des Glacis,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, som företräds av David Gilmour, juridisk rådgivare, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

* Rättegångsspråk: engelska.

svarande,

med stöd av

Konungariket Spanien, som företräds av Alberto Navarro González, generaldirektör för myndigheten för gemenskapsrättslig och institutionell samordning, och Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, vid avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg vid Spaniens ambassad, 4—6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, som uppges ha antagits mellan den 7 mars 1991 och den 29 oktober 1993, att genom tillämpning av beslut C (91) 440 om ekonomiskt bistånd som utges av Europeiska regionala utvecklingsfonden tilldela Konungariket Spanien cirka 11—12 miljoner ecu för byggandet av två kraftstationer på Kanarieöarna (Gran Canaria och Teneriffa),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av J.L. Cruz Vilaça, ordförande samt A. Kalogeropoulos och V. Tiili, domare,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Bakgrund och omständigheter

1 Den 7 mars 1991 antog kommissionen, på grundval av rådets förordning (EEG) nr 1787/84 av den 19 juni 1984 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EGT nr L 169, s. 1, nedan kallad "grundförordningen"), vilken ändrats genom rådets förordning (EEG) nr 3641/85 av den 20 december 1985 (EGT nr L 350, s. 40), beslut C (91) 440 att tilldela Konungariket Spanien ekonomiskt bistånd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (nedan kallad "ERUF") om maximalt 108 578 419 ecu för investeringar i infrastruktur. Det rörde sig om ett projekt där Unión Eléctrica de Canarias SA (nedan kallad "Unelco") skulle bygga två kraftstationer på Kanarieöarna — på Gran Canaria och Teneriffa.

2 Gemenskapens finansiering av byggandet av de två kraftstationerna fördelades på fyra år, mellan 1991 och 1994, och skulle utges i årliga poster (artiklarna 1 och 3 samt bilaga II och III till beslutet). Den utbetalning som för det första året (1991) skulle göras med 28 953 000 ecu (artikel 1 i beslutet), var verkställbar då svaranden antagit beslutet (bilaga III, punkt A 4 i beslutet). De följande utbetalningarna, vilka var beroende av projektets ekonomiska plan liksom hur långt framskridet arbetet var, skulle täcka tillkommande kostnader för planerade arbeten, vilka skulle vara rättsligt godkända av den berörda medlemsstaten (artikel 1 och 3 i beslutet). Enligt artikel 5 i beslutet skulle kommissionen kunna minska eller dra in bidraget till det aktuella projektet, om det vid en närmare undersökning visade sig att det förekom oegentligheter, och särskilt om stora förändringar som påverkade villkoren för dess utförande gjorts utan att kommissionens godkännande först inhämtats (se också punkterna A 20, A 21 och C 2 i bilaga III till beslutet).

3 Aurora González González och Pedro Melián Castro, den femte och den sjätte sökanden, underrättade genom skrivelse daterad den 23 december 1991 kommissionen om att arbeten som vidtagits på Gran Canaria var rättsstridiga, då Unelco underlåtit att, i enlighet med rådets direktiv nr 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT nr L 175, s. 40, nedan kallat "direktiv 85/337"), göra en utvärdering av inverkan på miljön, och de begärde att kommissionen skulle ingripa för att stoppa arbetena. Deras skrivelse diarieförde med nr 4084/92.

4 Genom skrivelse daterad den 23 november 1992 begärde Domingo Viera González, den andre sökanden, kommissionens stöd på grund av att Unelco redan påbörjat arbeten på Gran Canaria och Teneriffa utan att comisión de urbanismo y medio ambiente de Canarias, (Kanarieöarnas kommission för planering och miljö, nedan kallad "CUMAC") uttalat sig angående miljökonsekvenserna i enlighet med den nationella lagstiftning som var tillämplig i fall som detta. Denna skrivelse diarieförde med nr 5151/92.

5 Den 3 december 1992 gjorde CUMAC två uttalanden med anledning av miljökonsekvenserna av byggandet av två kraftstationer på Gran Canaria och Teneriffa, vilka publicerades i *Boletín oficial de Canarias* den 26 februari respektive den 3 mars 1993.

6 Den 26 mars 1993 ingav Tagoror Ecologista Alternativo, en lokal förening för miljöskydd som har sitt säte på Teneriffa (nedan kallad "TEA"), den artonde sökanden, ett administrativt klagomål mot CUMAC: s uttalande om miljökonsekvenserna av byggnadsprojektet för två kraftstationer på Teneriffa. Den 2 april 1993 ingav även Comisión Canaria contra la contaminación (Kanarieöarnas kommission

mot föroreningar, nedan kallad "CIC"), en lokal förening för miljöskydd, den nittonde sökanden, ett administrativt klagomål mot CUMAC: s uttalande om miljökonsekvenserna av de två byggnadsprojekten på Gran Canaria och Teneriffa.

7 Den 18 december 1993 inledde Greenpeace Spain — en förening för miljöskydd som på nationell nivå ansvarar för förverkligandet av föreningens syften på det lokala planet, inför Stichting Greenpeace Council, en stiftelse för bevarandet av naturen som har sitt säte i Nederländerna (nedan kallad "Greenpeace"), den förste sökanden — ett rättsligt förfarande i syfte att ifrågasätta giltigheten av de administrativa bemyndiganden som utfärdats för Unelco av Kanarieöarnas regionala ministerium för industri, handel och konsumentfrågor.

8 I skrivelse av den 17 mars 1993 ställd till generaldirektören för kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik (nedan kallat "GD XVI") begärde Greenpeace att kommissionen skulle bekräfta huruvida medel ur gemenskapens strukturfonder utbetalts till de regionala myndigheterna på Kanarieöarna med anledning av byggandet av två kraftstationer och begärde att få veta tidsplanen för utbetalningen av dessa fondmedel.

9 I skrivelse av den 13 april 1993 föreslog generaldirektören för GD XVI Greenpeace att "läsa beslut C (91) 440" vilket enligt honom innehöll "preciseringar avseende de speciella villkor som Unelco skulle beakta för att erhålla bistånd från gemenskapen samt tidsplanen för finansieringen".

10 I skrivelse av den 17 maj 1993 begärde Greenpeace att kommissionen skulle meddela föreningen alla uppgifter angående de åtgärder som kommissionen vidtagit i fråga om byggandet av två kraftstationer på Kanarieöarna, i enlighet med artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet samt om den inbördes samordningen av såväl deras ingripanden som ingripanden av Europeiska investeringsbanken och övriga existerande finansiella instrument (EGT nr L 185, s. 9, nedan kallad "förordning nr 2052/88"), i vilken det anges att "de projekt som finansieras genom strukturfonderna eller av

EIB eller genom något annat finansiellt instrument skall uppfylla de villkor som uppställs i fördragens bestämmelser och i rättsakter som antagits i kraft av dessa, liksom den politik som gemenskapen för, häri inbegripet den som gäller miljöskydd".

11 I skrivelse daterad den 13 juni 1993 svarade generaldirektören för GD XVI Greenpeace följande: "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." ("Jag beklagar att jag inte kan ge Er dessa upplysningar eftersom de är att hänföra till kommissionens interna förfarande för beslutsfattande..., men jag försäkrar Er att kommissionens beslut har fattats först efter det att långtgående diskussioner förts mellan kommissionens olika avdelningar.")

12 Den 29 oktober 1993 hölls i kommissionens lokaler i Bryssel ett möte mellan Greenpeace och GD XVI angående finansiering genom ERUF av byggandet av kraftstationer på Gran Canaria och Teneriffa.

13 Den 21 december 1993 väckte sökandena talan, som vid förstainstansrätten registrerats med nr T-585/93, i syfte att nå en ogiltigförklaring av kommissionens beslut att till den spanska regeringen utbetala, utöver den första posten om 28 953 000 ecu, ytterligare 12 000 000 ecu för kostnaderna för byggandet av två kraftstationer på Kanarieöarna (Gran Canaria och Teneriffa). Detta beslut skulle ha fattats mellan den 7 mars 1991, vilket är det datum då beslut C (91) 440 antogs, och den 29 oktober 1993, som är det datum då kommissionen efter det ovan nämnda mötet med Greenpeace, där man vägrade ge Greenpeace närmare upplysningar om finansieringen av två kraftstationer på Kanarieöarna, bekräftade att ett belopp om 40 miljoner ecu redan utbetalats till den spanska regeringen inom ramen för tillämpningen av beslut C (91) 440.

14 I en särskild handling som ingavs till förstainstansrättens kansli den 22 februari 1994 gjorde kommissionen en invändning om rättegångshinder i enlighet med artikel 114 i rättegångsreglerna. Sökandena ingav sina synpunkter på denna invändning den 10 maj 1994.

15 Den 30 mars 1994 begärde Konungariket Spanien att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Genom beslut av den 8 juni 1994 tillät ordföranden för förstainstansrättens andra avdelning Konungariket Spanien att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Intervenienten ingav sin inlaga den 13 juli 1994. Sökandena ingav sina synpunkter på den spanska regeringens interventionsinlaga den 27 september 1994.

16 Förstainstansrätten beslutade den 25 juli 1994 att målet skulle avgöras av en avdelning bestående av tre domare.

Yrkanden

17 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall:

— ogiltigförklara svarandens beslut, liksom dess verkningar, från tiden mellan den 7 mars [1991] och den 29 oktober 1993 att tilldela Konungariket Spanien 12 000 000 ecu eller andra liknande summor genom tillämpning av beslut C (91) 440, för att betala Konungariket Spaniens kostnader för byggandet av två kraftstationer (på Gran Canaria och Teneriffa),

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna

18 Kommissionen har i sin invändning om rättegångshinder yrkat att förstainstansrätten skall:

— avvisa talan,

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

19 Intervenienten har yrkat att förstainstansrätten skall:

— avvisa talan,

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Sökandena har i sina synpunkter på invändningen om rättegångshinder yrkat att förstainstansrätten skall:

— ålägga kommissionen att lägga fram alla bevis i enlighet med artikel 38.2 i kommissionens förordning nr 86/610/EEG, Euratom, EKSG av den 11 december 1986 om verkställighetsbestämmelser till vissa bestämmelser i finansförordningen av den 21 december 1977 (EGT nr L 360, s. 1, nedan kallad "förordning

nr 86/610"), om utbetalning av fondmedel genom tillämpning av beslut C (91) 440, och

— ålägga kommissionen att på ett uttömmande sätt precisera tillvägagångssättet för utbetalning av fondmedel enligt beslut C (91) 440, särskilt vad avser tidpunkterna för åtagandet, kontrollen, godkännandet och betalningen avseende varje post som utbetalats enligt beslut C (91) 440 samt storleken på varje sådan utbetalad post,

— avvisa invändningen om rättegångshinder,

— förplikta svaranden att ersätta de kostnader som är att hänföra till invändningen om rättegångshinder, samt förplikta Konungariket Spanien att ersätta de kostnader som är att hänföra till interventionen.

Grunder och argument

21 Kommissionen har angivit två grunder för sitt yrkande om rättegångshinder. Den första är att hänföra till den aktuella rättsaktens karaktär och den andra till sökandenas bristande talerätt.

Yrkandet om avvisning på grund av den aktuella rättsaktens karaktär

22 Kommissionen har hävdat att det förfarande som angivits för verkställighet av beslut C (91) 440 inte kan ge upphov till en rättsakt av beslutande karaktär antas som kan vara föremål för talan om ogiltigförklaring på grund av artikel 173 i

EG-fördraget, då verkställigheten av ett beslut om finansiering genom ERUF inte säkerställs genom formella rättsakter. Enligt kommissionen skulle en analys av bestämmelserna i finansförordningen av den 21 december 1977, vilken är tillämplig på gemenskapens allmänna budget (EGT nr L 356, s. 1, nedan kallad "finansförordningen"), och som senast ändrats genom rådets förordning (Euratom, EKSG, EEG) nr 610/90 av den 13 mars 1990 (EGT nr L 70, s. 1), ge vid handen att då ett beslut om finansiering genom ERUF antagits, anses redan de rättsliga villkoren för det aktuella åtagandet om utbetalning uppfyllda. Utbetalningen av en del av det ekonomiska biståndet genom ERUF är följaktligen bara en administrativ följdåtgärd av det första beslutet om åtagande, i detta fall beslut C (91) 440.

23 Kommissionen har hävdat att sökandena inte på detta sätt kan begära att enbart rättsakten om utbetalning som utfärdats i enlighet med artikel 51 i finansförordningen skall ogiltigförklaras, utan att ifrågasätta lagenligheten av den första rättsakten om själva åtagandet, det vill säga beslut C (91) 440. Av detta följer att då sökandena inte i rätt tid angripit beslut C (91) 440 skall deras talan avvisas, såvida inte förstainstansrätten anser att verkställandet av beslutet om finansiering C (91) 440 utgör ett sådant beslut som avses i artikel 173 i fördraget.

24 Sökandena har hävdat att om man studerar en rättsakts grunder och inte enbart dess form i syfte att avgöra om en rättsakt utgör att sådant beslut som avses i artikel 173 i fördraget (förstainstansrättens dom av den 28 oktober 1993, Zunis Holding m. fl. mot kommissionen, T-83/92, Rec. s. II-1169) framgår det att de fyra steg i förfarandet för utbetalning av gemenskapens fondmedel som anges i finansförordningen, nämligen åtagandet (artikel 36—39), kontrollen (artikel 40—42), godkännandet (artikel 43—50) och betalningen (artikel 51—53) skall anses vara sådana rättsakter vars lagenlighet skall granskas av domstolen enligt artikel 173 i fördraget. De har tillagt att det följer av artikel 1 i beslut C (91) 440 att beslutet att tillstyrka åtagandena för det följande räkenskapsåret inte sker automatiskt utan beror dels på finansieringsplanen för det aktuella projektet, dels på hur projektet framskrider.

25 Därutöver har sökandena understrukit att inom ramen för verkställigheten av beslut C (91) 440 hade kommissionen den dubbla förpliktelsen att å ena sidan säkerställa att Konungariket Spanien respekterade gemenskapens politik i fråga om miljö och särskilt direktiv nr 85/337, och å andra sidan att för det fall en överträdelse av denna politik skedde, vägra utbetalning av andra fondmedel. Av detta har sökandena dragit slutsatsen att för det fall kommissionen vetat eller borde ha vetat att användningen av dessa fondmedel i detta fall skedde på ett sätt som stred mot gemenskapens miljöpolitik, skulle kommissionen ha varit tvungen att i enlighet med beslut C (91) 440 vägra utbetalning av cirka 11—12 miljoner ecu.

Yrkandet om avvisning på grund av sökandenas bristande talerätt

26 Kommissionen har hävdat att sökandena inte är direkt och personligen berörda av det aktuella beslutet. Kommissionen har understrukit att för det fall det aktuella beslutet inte berör annat än utbetalningen av en post av medlen för finansiering genom ERUF, skulle sökandena, vars intressen endast ligger inom området för miljöskydd, inte vara direkt berörda. Sökandena skulle således inte kunna påstå att de är berörda av beslutet på samma sätt som den till vilken beslutet riktar sig, vilket är den spanska regeringen. Dessutom är sökandena inte personligen berörda av det aktuella beslutet då detta inte angår annat än förhållandena mellan kommissionen och Spanien, och varken tilldelar tredje man någon rättighet eller ålägger honom några skyldigheter.

27 Kommissionen har även vänt sig mot att den andra sökanden, Domingo Viera González och den femte sökanden, Aurora González González, skall anses ha talerätt enbart på den grunden att de ingivit ett klagomål till kommissionen. Kommissionen har tillagt att den rättsregel som behandlar dess relationer med medlemsstaterna i denna fråga, till vilken antagandet av det aktuella beslutet kan hänföras, inte innehåller någon subjektiv rätt för enskilda, vilka således inte har någon talerätt inom ramen för förfarandet i artiklarna 173 och 175, och inte heller inom ramen för förfarandet i artikel 169 i EG-fördraget.

28 Slutligen har kommissionen ansett att den aktuella talan inte alls borde ha väckts vid gemenskapsdomstolen utan vid en nationell domstol, vilken enligt kommissionen är den enda som med hänsyn till direktiv nr 85/337 kan uttala sig om lagenligheten av tillståndet att bygga två kraftstationer på Kanarieöarna.

29 Sökandena har ansett att de är direkt berörda genom att det aktuella beslutet inte lämnar något utrymme för skönsmässiga bedömningar åt den spanska regeringen i fråga om användningen av de fondmedel som utbetalats av ERUF (domstolens domar av den 23 november 1971, Bock mot kommissionen, 62/70, Rec. s. 897, och av den 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen, 11/82, Rec. s. 207).

30 För att styrka att de är personligen berörda har sökandena i första hand gjort gällande att alla enskilda, som har lidit eller riskerar att lida någon sorts skada eller förlust orsakad av en av gemenskapens åtgärder som påverkar miljön, har talerätt enligt artikel 173 i fördraget. I andra hand har de hävdat att alla enskilda, som har lidit eller riskerar att lida någon sorts skada eller "särskild" förlust orsakad av en sådan åtgärd som nämnts, har talerätt.

31 Sökandena har tillagt att det krav som innebär att en sökande för att ha rätt att väcka talan måste styrka att han blivit berörd på samma sätt som den som ett beslut är riktat mot, inte finner stöd i domstolens praxis i frågan, och åberopar till stöd härför praxis i fråga om statsstöd, enligt vilken konkurrenter till dem som beviljats stöd har talerätt enligt artikel 173 i fördraget, även om deras intressen inte berörts på samma sätt som den parts intressen till vilken ett beslut riktats, vilket är den aktuella medlemsstaten (domstolens dom av den 19 maj 1993, Cook mot kommissionen, C-198/91, Rec. s. I-2487).

32 Sökandena har hemställt att förstainstansrätten skall inta en liberal ställning i frågan, och erkänna att deras talerätt i detta fall inte kan vara beroende av enbart ett ekonomiskt intresse, utan av deras intresse att skydda miljön, genom att på detta

sätt avvika från den ställning som tidigare intagits i mål som berört intressen som varit av enbart ekonomisk natur.

33 Till stöd för denna ståndpunkt har sökandena åberopat gemenskapens politik och praxis i fråga om miljöskydd, gemenskapens internationella åtaganden på området samt medlemsstaternas och tredje lands, framförallt USA: s, lagstiftning och verksamhet på detta område och har i detta syfte till sin ansökan bifogat en rapport som 1992 sammanställts av institutet för tillämpad ekologi (l'Institut d'écologie appliquée) med titeln "Access to Justice, Final Report". Enligt sökandena framgår det av denna rapport att i varje medlemsstat kan enskilda, som kan visa att de har ett tillräckligt starkt intresse, föra talan mot administrativa beslut som anses ha fattats i strid med regleringen på miljöområdet. Därtill tillerkänner även en majoritet av medlemsstaterna miljöskyddsföreningar, som är tillräckligt representativa för sina medlemmars intressen, eller som har varit föremål för vissa formaliteter avseende erkännande och registrering, möjligheter att vidta samma åtgärder.

34 På grundval av de synpunkter som har anförts ovan har sökandena hävdat att var och en av dem har lidit en personlig och speciell skada till följd av handlingar och underlåtenhet som tillskrivs kommissionen, och att sökandena således, eftersom det rör sig om ett mål om miljöskydd, uppfyller kraven enligt artikel 173 i fördraget för att deras talan skall tas upp till prövning.

35 Sökandena har hävdat att byggandet av kraftstationen på Gran Canaria berör

— sökanden Domingo Viera González, bosatt i trakten och sekreterare i föreningen för fiskarna i Castillo del Romeral, genom att det kommer att påverka de lokala fiskarnas existensmöjligheter,

— sökanden Pablo Guedes García, bosatt i trakten och jordbrukare, genom att det kommer att påverka de lokala jordbrukarnas existensmöjligheter och den berörda regionen som ger den största tomatskörden på Kanarieöarna,

— sökanden José Ignacio Trojaola Chávez, anställd i turismnäringen, genom att det kommer att påverka befolkningens hälsa, turismnäringen, fiskarna och jordbrukarna,

— sökanden Aurora González González, ordförande i föreningen för de boende i Aurora Sánchez Bolanos, genom att det kommer att ha skadlig inverkan på den lokala befolkningens livskvalitet,

— sökanden Pedro Melián Castro, bosatt i trakten och taxichaufför, genom att det kommer att medföra skada på miljön och för turismnäringen,

— sökanden Caridad Sánchez Artiles, bosatt i trakten och läkare, genom att det kommer att ha skadlig inverkan på befolkningens hälsa,

— sökanden José Juan Melián Melián, bosatt i trakten och föreståndare för förskolan Castillo del Romeral, genom att det kommer att orsaka skador på miljön och få negativa följder för barnens utbildning.

36 Byggandet av kraftstationen på Teneriffa skulle beröra

— sökanden Carmen Guadalupe Gómez Castro, bosatt i trakten och som har köpt ett hus i denna region av hälsoskäl eftersom hon lider av allvarliga andningssvårigheter, genom att det skulle få skadlig inverkan på hennes hälsa,

— sökanden Clara Donate Hernández, bosatt i trakten och jordbrukare, genom att det skulle få skadlig inverkan på hennes hälsa och bedrivandet av jordbruket,

— sökanden Balbina Martín Espínola, genom att det skulle få skadlig inverkan på hennes hälsa,

— sökanden José Hernández Morín, aktiv medlem av fackföreningen på Kanarieöarna, genom att det skulle få skadlig inverkan på löntagarnas existensmöjligheter inom turismnäringen,

— sökanden Germán Peña Hernández, bosatt i trakten och representant för föreningen för de boende i Los Abrigos de Granadilla de Abona, genom att det skulle få skadlig inverkan på de boendes hälsa och påverka löntagarnas existensmöjligheter inom turism-och jordbruksnäringarna,

— sökanden Antonio Cabrera Expósito, bosatt i trakten och stadsfullmäktiges rådgivare i miljöfrågor i Granadilla, genom att det skulle få skadlig inverkan på miljön, turismnäringen, jordbruket och människors hälsa,

— sökanden Valentín Hernández Vaquero, ansvarig för den förebyggande hälsovården vid en lokal hälsoinrättning, genom att det skulle få negativa följder för den lokala befolkningens hälsa,

— sökanden Peter Reinhard, bosatt i trakten, genom att det skulle få negativa följder för utövandet av windsurfing, vilket är orsaken till att han bosatt sig på ön Teneriffa,

— sökanden Julio González Domínguez, ornitolog, genom att det skulle få skadlig inverkan på floran och faunan och i synnerhet lokala fågelarter.

37 Vad gäller föreningarnas talerätt (Greenpeace, TEA, CIC) har sökandena gjort gällande att domstolens praxis på detta område inte verkar neka föreningar talerätt annat än i de fall då deras medlemmar inte själva personligen berörs av den aktuella åtgärd som vidtagits av gemenskapen. Härav följer att då en eller flera medlemmar i en förening kan inge en talan om ogiltigförklaring, kan även den förening som företräder deras intressen göra detsamma.

38 Sökandena har bedömt att i detta fall uppfyller den första, den artonde och den nittonde sökanden, nämligen föreningarna Greenpeace, TEA och CIC, dessa två villkor. De har förklarat att Greenpeace, som har sitt säte i Nederländerna, givits status av juridisk person och arbetar, enligt artikel 2 i dess stadgar, "för naturens bevarande". Därtill räknar Greenpeace Spain, som nationellt ansvarar för förverkligandet av Greenpeaces syften på det lokala planet (se ovan punkt 7), bland sina 61 828 medlemmar 1 266 bosatta på Kanarieöarna, av vilka ett stort antal personligen berörs av det aktuella beslutet. Vad gäller TEA, en förening för miljöskydd som lyder under spansk lag och som har sitt säte på Teneriffa, anges i artikel 2 i dess stadgar bland annat att dess syfte är att främja, uppmuntra och gynna studier av natur och miljö i allmänhet, och ett stort antal av dess 154 medlemmar berörs även de personligen av den aktuella rättsakten. Slutligen har CIC, en förening med status av juridisk person som lyder under spansk lag och har säte på Gran Canaria, till syfte att skydda och försvara fädernearvet och värderingar inom de historiska, kulturella och ekologiska områdena, liksom inom natur-, lantbruks- och miljöområdena.

39 I andra hand har sökandena gjort gällande att de organisationer som representerar miljöskyddet borde vara att anse som personligen berörda eftersom de spelar en särskilt viktig roll inom ramen för den rättsliga kontrollen och genom att de på ett systematiskt och samordnat sätt företräder ett stort antal människors allmänna gemensamma intressen (generaladvokaten Lenz förslag till avgörande inför domstolens dom av den 30 juni 1988, CIDA m. fl. mot rådet, 297/86, Rec. s. 3531, 3540, punkt 15).

40 I övrigt har sökandena tillbakavisat kommissionens ståndpunkt att den aktuella talan skulle vara subsidiär i förhållande till den talan som väckts vid den spanska domstolen, genom att understryka att förevarande talan syftar till att uppnå en rättslig kontroll av kommissionens rättsakter som antagits i strid med de gemenskapsrättsliga regler vilka är tillämpliga på området, och inte enbart av dem som antagits av de spanska myndigheterna.

41 Slutligen har sökandena ansett att kommissionens ståndpunkt, att möjligheten att pröva en talan om ogiltigförklaring är beroende av frågan om den aktuella rättsakten medför att sökanden ges subjektiva rättigheter, inte har något stöd vare sig i formuleringen av artikel 173 i fördraget eller i gemenskapsrättslig rättspraxis.

42 Den spanska regeringen, som är intervenient, har i fråga om sökandenas talerätt gjort en distinktion mellan å ena sidan de sökande föreningarnas, nämligen Greenpeace, TEA och CIC, talerätt och å andra sidan de sökande fysiska personernas talerätt.

43 Vad gäller de sökande föreningarnas talerätt har den spanska regeringen hävdat att med hänsyn till hur dessa förhåller sig till det aktuella beslutet uppvisar ingen av dem egenskaper som gör det möjligt att likställa dem med dem som det aktuella beslutet riktar sig till, och enligt domstolens praxis kan inte en förening eller en organisation som grundats för att försvara en grupp rättssubjekts kollektiva intressen anses direkt och personligen berörd av en rättsakt som påverkar denna grupps allmänna intressen (dom av den 14 december 1962, Conféderation nationale des producteurs de fruits et légumes m. fl. mot rådet, 16/62 och 17/62, Rec. s. 901).

44 I fråga om de sökande fysiska personernas talerätt, har den spanska regeringen understrukit att ingen av dessa gör gällande ekonomiska intressen som skulle ha kunnat ligga till grund för antagandet av det tvistiga beslutet, och som på detta sätt kunnat likställa deras situation med Konungariket Spaniens. I övrigt räcker det inte för att de skall kunna ges talerätt att somliga av de sökande inom ramen för det

aktuella målet ingivit klagomål till kommissionen, då kommissionen enligt en fast rättspraxis inte är förpliktigad att föra talan om överträdelse mot en medlemsstat (domstolens dom av den 17 maj 1990, Sonito m. fl. mot kommissionen, C-87/89, Rec. s. I-1981, punkt 6).

Förstainstansrättens bedömning

45 Enligt artikel 114.3 i rättegångsreglerna skall, om inte rätten bestämmer annat, återstoden av förfarandet avseende invändning om rättegångshinder vara muntligt. Förstainstansrätten anser att saken blivit tillräckligt belyst genom de skriftliga handlingar som ingivits i målet och beslutar att något muntligt förfarande inte skall äga rum.

46 Förstainstansrätten anser att det först skall fastställas om sökandena har talerätt, och därefter klargöras om den aktuella rättsakten utgör ett beslut i den mening som avses i artikel 173 i fördraget.

47 I detta hänseende finner förstainstansrätten att de enskilda sökandenas talerätt bör prövas först, och sedan talerätten för de sökande föreningarna.

De enskilda sökandenas talerätt

48 Förstainstansrätten erinrar om att enligt en fast rättspraxis kan andra subjekt än de till vilka ett beslut är riktat bara påstå sig vara personligen berörda på ett sådant sätt som avses i artikel 173 i fördraget om detta beslut påverkar dem på grund av att de har vissa särskilda egenskaper som är utmärkande för dem, eller på grund av

att faktiska omständigheter skiljer dem från alla andra personer och därigenom individualiserar dem på ett sätt som kan jämställas med att vara den person till vilken ett beslut riktar sig (domstolens domar av den 15 juli 1963, Plaumann mot kommissionen, 25/62, Rec. s. 197, av den 14 juli 1983, Spijker mot kommissionen, 231/82, Rec. s. 2559, av den 21 maj 1987, Deutsche Lebensmittelwerke m. fl. mot kommissionen, 97/85, Rec. s. 2265, den ovan nämnda domen Cook mot kommissionen, och av den 15 juni 1993, Matra mot kommissionen, C-225/91, Rec. s. I-3203; förstainstansrättens domar av den 19 maj 1994, Air France mot kommissionen, T-2/93, Rec. s. II-323, och Consorzio gruppo di azione locale "Murgia Messapica" mot kommissionen, T-465/93, Rec. II-361).

49 Innan förstainstansrätten går in på en bedömning av huruvida de krav som uppställts i ovannämnda rättspraxis har uppfyllts i detta mål, skall en prövning ske av om sökandena har fog för sin begäran, att förstainstansrätten i sin prövning av frågan om rättegångshinder skall frigöra sig från tidigare praxis, enligt vilken tredje man som är sökande måste visa sig berörd av en rättsakt på ett sätt som liknar det sätt som den är berörd som beslutet riktar sig till, och i stället skall koncentrera sig på om sökandena lidit eller riskerar att lida en förlust eller skada på grund av att gemenskapens institutioner agerat på ett lagstridigt sätt vilket medfört negativa följder för miljön. I detta sammanhang har sökandena understrukit, vilket angivits ovan (se punkterna 30 och 32), att deras intressen som berörs av beslutet inte är av ekonomisk karaktär, vilket varit fallet i nästan samtliga domar som meddelats angående artikel 173 i fördraget, utan av en helt annan natur såsom knutna till miljö-och hälsoskydd.

50 I detta hänseende gör förstainstansrätten bedömningen att även om ovannämnda rättspraxis utgörs av domar som till största delen meddelats i mål som berör ekonomiska intressen, är det inte desto mindre så att det väsentliga kriterium som tillämpas i denna praxis, nämligen huruvida tillräckliga omständigheter föreligger för att tredje man skall kunna påstå sig vara berörd av ett beslut på ett sådant sätt att han särskiljer sig från alla andra, ändå är tillämpligt och detta oavsett vilken typ av sökandens intressen som påverkats — ekonomiska eller ej.

51 Följaktligen är det kriterium som sökandena begär skall tillämpas, vilket begränsas till endast att en skada skett eller kommer att ske, inte i sig tillräckligt för att ge en sökande talerätt, eftersom en sådan skada på ett generellt och abstrakt sätt kan beröra ett stort antal rättssubjekt som inte i förväg går att urskilja såsom särställda på ett likande sätt som dem till vilka ett beslut riktar sig, allt i enlighet med ovan nämnda praxis. Detta gäller oberoende av att det inom de nationella rättsordningarna i fråga om miljöskydd finns en form av talerätt som grundas på blotta förekomsten av ett "tillräckligt" intresse hos sökandena, vilket sökandena åberopar (se ovan punkt 33), eftersom talerätten enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget är beroende av de omständigheter som sammantaget gör att sökanden skall anses direkt och personligen berörd av det aktuella beslutet (se ovan punkt 48.)

52 Härav följer att sökandenas begäran att deras talerätt i detta fall skall bedömas efter andra kriterier än dem som redan fastställts i praxis skall avslås.

53 Det skall sedan prövas om de sökande i detta fall är personligen berörda av det aktuella beslutet med anledning av att de har några särskilda egenskaper som är utmärkande för dem, eller andra omständigheter föreligger som särskiljer dem från alla andra, och att dessa omständigheter sätter dem i en särställning motsvarande den som de har till vilka beslutet riktas.

54 Med avseende härpå konstaterar förstainstansrätten till en början att de sökande utgörs av en grupp om sexton enskilda som åberopar antingen sin enda egenskap av "boende i trakten", "fiskare" eller "jordbrukare", eller att de oroar sig för vilka konsekvenser byggandet av två kraftstationer skulle kunna få för den lokala turismnäringen, Kanarieöarnas invånares hälsotillstånd och på miljön. Sökandena åberopar således inte någon egenskap som i praktiken särskiljer dem från alla de människor som bor eller utövar någon form av verksamhet i de aktuella områdena. Således framstår det aktuella beslutet, i det att det beviljar ekonomiskt stöd till byggandet av två kraftstationer på Gran Canaria och Teneriffa, avseende sökandena

som en åtgärd vars konsekvenser kan anses beröra olika grupper av rättssubjekt på ett objektivt, generellt och abstrakt sätt — praktiskt taget alla som bor eller vistas inom de aktuella områdena.

55 Sökandena skall alltså inte anses berörda av beslutet på något annat sätt än alla andra fiskare, jordbrukare eller turister som är bosatta i trakten och som nu befinner sig i eller kan komma att befinna sig i samma situation som sökandena (den ovan nämnda domen Spijker mot kommissionen, punkt 9, förstainstansrättens beslut av den 21 februari 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m. fl. mot kommissionen, T-117/94, REG s. II-455, punkt 25).

56 Därefter skall det fastslås att det faktum att den andra, den femte och den sjätte sökanden ingivit ett klagomål till kommissionen inte heller kan utgöra en sådan omständighet som gör att de skall särskiljas i förhållande till alla andra och på detta sätt ges talerätt enligt artikel 173 i fördraget. Förstainstansrätten gör i detta hänseende bedömningen att i fråga om ekonomiskt bistånd som utges av ERUF anges inga speciella tillvägagångssätt för att involvera enskilda i antagandet, verkställigheten och uppföljningen av beslut som tagits. Under dessa förhållanden är det inte tillräckligt för att få talerätt enligt artikel 173 att inge ett klagomål och därefter eventuellt ha viss skriftväxling med kommissionen. Enligt domstolens praxis befinner sig inte en person som begär, inte att en institution skall fatta ett beslut å hans egna vägar men att en institution skall inleda ett undersökningsförfarande å tredje mans vägnar, även om personen kan betraktas som direkt berörd, i samma position som den som är eller kan komma att bli föremål för ett sådant beslut som kan vara föremål för ogiltigförklaring enligt artikel 173 i fördraget (domstolens dom av den 10 juni 1982, Lord Bethell mot kommissionen, 246/81, Rec. s. 2277).

57 Av det som nämnts ovan följer att de omständigheter som åberopats av sökandena inte är tillräckliga för att särskilja dem från alla andra och därför heller inte för att sätta dem i en särställning motsvarande den som de har till vilka beslutet riktas.

58 De enskilda sökandenas talan skall därför avvisas.

De sökande föreningarnas talerätt

59 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att å ena sidan skall en förening som bildats i syfte att främja en grupp rättssubjekts kollektiva intressen enligt en fast rättspraxis inte vara att betrakta som personligen berörd, i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, av en rättsakt som påverkar denna grupps allmänna intressen, och följaktligen kan en sådan förening inte väcka talan om ogiltigförklaring då dess medlemmar inte var för sig har talerätt (domstolens domar av den 14 december 1962, Fédération national de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes m. fl. mot rådet, 19/62—22/62, Rec. s. 943, och av den 18 mars 1975, Union syndicale m. fl. mot rådet, 72/74, Rec. s. 401, domstolens beslut av den 11 juli 1979, Producteurs de vins de table et vins de pays mot kommissionen, 60/79, Rec. s. 2429, domstolens dom av den 10 juli 1986, DEFI mot kommissionen, 282/85, Rec. s. 2469, domstolens beslut av den 5 november 1986, UFADE mot rådet och kommissionen, 117/86, Rec. s. 3255, punkt 12, förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995, AITEC m. fl. mot kommissionen, T-447/93, T-448/93 och T-449/93, REG s. II-1971, punkterna 58 och 59). Å andra sidan erinrar förstainstansrätten om att förekomsten av särskilda omständigheter, såsom den roll en förening spelat inom ramen för ett förfarande som lett till antagandet av en rättsakt, i enlighet med artikel 173 i fördraget, kan möjliggöra att en talan — som förs av en förening vars medlemmar inte direkt eller personligen är berörda av den omtvistade rättsakten — ändå tas upp till prövning (domstolens domar av den 2 februari 1988, Van der Kooy m. fl. mot kommissionen, 67/85, 68/85 och 70/85, Rec. s. 219, och av den 24 mars 1993, CIRFS m. fl. mot kommissionen, C-313/90, Rec. s. I-1125).

60 Förstainstansrätten gör bedömningen att de tre sökande föreningarna, nämligen Greenpeace, TEA och CIC, gör gällande att de representerar de allmänna intressen i fråga om miljöskydd, som de bosatta på Gran Canaria och Teneriffa har, och att deras medlemmar är berörda av det aktuella beslutet, utan att de för den skull

åberopar förekomsten av särskilda omständigheter som kan medföra att deras medlemmar skall anses ha ett personligt intresse som särskiljer dem från alla andra bosatta i dessa områden. Under dess omständigheter anser förstainstansrätten att de sökande föreningarnas medlemmars eventuella rättsliga status inte skiljer sig från den som de enskilda sökandena för sin del anfört i det aktuella målet. Det följer härav att i den mån som förstainstansrätten har bedömt att de enskilda sökandena i målet inte skall anses som personligen berörda av det aktuella beslutet (se ovan punkt 58), detta även skall gälla de på Gran Canaria och Teneriffa bosatta medlemmarna av de sökande föreningarna.

61 Då det brister beträffande en av de förutsättningar som krävs för att en förenings talan enligt artikel 173 i fördraget skall upptas till prövning, skall det prövas huruvida den skriftväxling som en av de tre sökande föreningarna, Greenpeace, haft med kommissionen angående finansieringen av byggandet av två kraftstationer på Kanarieöarna, utgör en sådan särskild omständighet som kan ge föreningen talerätt såsom förening i den mening som avses i de ovan nämnda domarna CIRFS m. fl. mot kommissionen och Van der Kooy m. fl. mot kommissionen.

62 I detta hänseende slår förstainstansrätten fast att till skillnad från målet CIRFS m. fl. mot kommissionen, har kommissionen i förevarande fall inte före antagandet av det aktuella beslutet inlett något handläggningsförfarande som Greenpeace kunnat delta i, och Greenpeace har inte heller varit samarbetspartner till kommissionen i fråga om antagandet av det bakomliggande beslutet C (91) 440 eller det omtvistade beslutet. Under dessa omständigheter kan Greenpeace inte göra gällande ett eget personligt intresse, som är fristående från dess medlemmars intressen, för att motivera sin talerätt (de ovan nämnda domarna CIRFS m. fl. mot kommissionen och Van der Kooy m. fl. mot kommissionen).

63 Det skall därutöver tilläggas att skriftväxlingen mellan Greenpeace och kommissionen och mötet dem emellan inte varit av annat än informationskaraktär, eftersom kommissionen inte var tvungen att vare sig rådfråga eller höra sökandena inom ramen för verkställigheten av beslut C (91) 440 (se ovan punkt 56). Följaktligen

skall inte Greenpeaces kontakter med kommissionen ge Greenpeace talerätt enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

64 Av allt som anförts ovan följer att varken de sökande som är fysiska personer eller de som är föreningar personligen berörs av det beslut som kommissionen fattat mellan den 7 mars 1991 och den 29 oktober 1993, att genom ERUF utbetala cirka 11—12 miljoner ecu till Konungariket Spanien för byggandet av två kraftstationer på Kanarieöarna (Gran Canaria och Teneriffa).

65 Talan skall därför avvisas, och detta utan att det är nödvändigt att pröva om det i målet förekommer ett sådant beslut som kan vara föremål för en talan enligt artikel 173 i fördraget, och om sökandena är direkt berörda av det aktuella beslutet.

Rättegångskostnader

66 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökandenas yrkanden har inte vunnit bifall, och de skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

67 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna skall medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Konungariket Spanien skall således bära sina egna kostnader.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande beslut:

1) Talan avvisas.

2) Sökandena förpliktas att solidariskt ersätta rättegångskostnaderna.

3) Konungariket Spanien skall bära sina egna kostnader.

Luxemburg den 9 augusti 1995

H. Jung
Justitiesekreterare

J.L. Cruz Vilaça
Ordförande