

DOMSTOLENS DOM

2. april 1998 ^{*}

I sag C-321/95 P,

Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) m.fl. ved barrister Philippe Sands og barrister Mark Hoskins for solicitors Leigh, Day & Co., og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jean-Paul Noesen, 18, rue des Glacis,

appellanter,

angående appel af kendelse afsagt den 9. august 1995 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Første Afdeling) i sag T-585/93, Greenpeace m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2205, hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne kendelse,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Peter Oliver, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, ligeledes Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

støttet af

Kongeriget Spanien ved direktør Alberto Navarro González, Direktoratet for EF-spørgsmål, og statens advokat, Gloria Calvo Díaz, Sekretariatet for EF-ret, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

intervenient,

har

^{*} Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm og M. Wathelet samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. juni 1997, hvor Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) m.fl. gav møde ved Philippe Sands og Mark Hoskins, Kommissionen gav møde ved Peter Oliver, og Kongeriget Spanien gav møde ved statens advokat, Luis Pérez de Ayala Becerril, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. september 1997,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. oktober 1995 har Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) m.fl. i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af kendelse afsagt den 9. august 1995 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i sag T-585/93 (Greenpeace m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2205, herefter »kendelsen«), for så vidt som der derved blev foretaget afvisning af den sag, de havde anlagt med

påstand om annullation af Kommissionens beslutning, som sagsøgerne hævdede var truffet mellem den 7. marts 1991 og den 29. oktober 1993, om at udbetale Kongeriget Spanien 12 mio. ECU eller et andet beløb i denne størrelsesorden 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).

2 Ifølge den anfægtede kendelse er sagens faktiske omstændigheder følgende:

»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 (herafter '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 Consejería 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.«

3 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. december 1993 anlagde appellanterne herefter sag med påstand om annullation af den beslutning, som de hævdede, 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 appellanterne 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.

4 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 22. februar 1994 rejste Kommissionen formalitetsindsigelse og fremførte til støtte herfor to anbringender, det ene vedrørende karakteren af den anfægtede retsakt og det andet vedrørende appellanternes manglende søgsmålsberettigelse.

- 5 I kendelsen tog Retten formalitetsindsigelsen til følge og afviste sagen.
- 6 For så vidt angik de af Kommissionen fremførte anbringender til støtte for formalitetsindsigelsen, udtalte Retten i præmis 46, at det først skulle undersøges, om appellanterne var søgsmålsberettigede, inden det blev undersøgt, om den af appellanterne anfægtede retsakt var en beslutning i EF-traktatens artikel 173's forstand.
- 7 For det første henviste Retten med hensyn til spørgsmålet, om de sagsøgende enkeltpersoner var søgsmålsberettigede, i præmis 48 til Domstolens faste praksis, hvorefter personer, der ikke er adressater for en beslutning, kun vil kunne påstå, at de berøres individuelt, hvis beslutningen 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, af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, og 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).
- 8 Retten besluttede derefter i præmis 49 at undersøge appellanternes argumentation for, at Retten skulle frigøre sig fra den omtalte retspraksis og alene lægge vægt på, at de sagsøgende tredjemænd havde lidt eller kunne lide tab eller skade som følge af de ødelæggende konsekvenser for miljøet af fællesskabsinstitutionernes ulovlige adfærd.
- 9 Retten bemærkede hertil i præmis 50, at selv om Domstolens faste retspraksis som udgangspunkt er udviklet i sager, der vedrører interesser af økonomisk art, forholder det sig dog stadig således, at det væsentlige kriterium, som er anvendt (nemlig, 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 appellanternes interesser, der er berørt, er af økonomisk eller anden art.

- 10 Retten fastslog derfor i præmis 51, at det kriterium for, om de var søgsmålsberettigede, som appellerterne havde påstået skulle anvendes, nemlig alene om der forelå et aktuelt eller fremtidigt tab, ikke i sig selv kunne være tilstrækkeligt til at gøre en sagsøger søgsmålsberettiget, når et sådant tab på en almen og abstrakt måde kan berøre et 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. Retten udtalte endvidere, at dette resultat ikke berørtes af, at søgsmålsinteresse ifølge national retspraksis kan afhænge af, at der blot er en »tilstrækkelig« interesse hos sagsøgerne, eftersom betingelserne er fastsat i traktatens artikel 173, stk. 4.
- 11 Retten konkluderede derfor i præmis 52, at appellanternes argumentation for, at deres søgsmålsberettigelse skulle bedømmes ud fra andre kriterier end dem, der var fastlagt i retspraksis, ikke kunne tages til følge, og fastslog derfor i præmis 53, at deres søgsmålsberettigelse skulle bedømmes efter de kriterier, der allerede var fastlagt i retspraksis.
- 12 Retten bemærkede for det første i præmis 54 og 55, at den objektive egenskab af »lokal indbygger«, »fisker«, »landmand«, eller 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, som appellerterne har påberåbt sig, ikke er forskellig fra situationen for alle andre personer, der bor eller udøver virksomhed i de pågældende områder, og at appellerterne således kun kan 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.

- 13 Retten fastslog endelig i præmis 56, at den omstændighed, at en række af appel-
lanterne havde indgivet klage til Kommissionen, heller ikke kunne anses for at give
dem søgsmålsberettigelse i henhold til artikel 173, idet der for så vidt angik øko-
nomisk støtte fra EFRU ikke var fastsat særlige procedurer for at inddrage bor-
gerne i vedtagelsen, gennemførelsen og opfølgningen af beslutninger herom. Ifølge
Domstolens praksis har den, der anmoder en institution om at indlede en under-
søgelse over for tredjemand, men ikke om at træffe en beslutning i forhold til ham
selv, ikke derved — selv om han kan anses for at have en indirekte interesse —
ganske samme retsstilling som en aktuell 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).
- 14 For det andet henviste Retten med hensyn til de sagsøgende foreningers søgsmåls-
berettigelse i præmis 59 til fast retspraksis, hvorefter en forening, der er oprettet
for at varetage en gruppe borgeres kollektive interesser, ikke kan anses for at være
individuel 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 med-
lemmer ikke kan gøre det individuelt (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-Service public européen m.fl. mod Rådet,
Sml. s. 401, kendelse af 11.7.1979, sag 60/79, Fédération nationale des producteurs
de vins de table et vins de pays mod Kommissionen, Sml. s. 2429, dom af
10.7.1986, sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469, 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). Da Retten
havde fastslået, at de sagsøgende enkeltpersoner ikke kunne anses for at være indi-
viduel berørt af den anfægtede beslutning, udtalte den i præmis 60, at medlem-
merne af de sagsøgende foreninger heller ikke kunne være det i deres egenskab af
lokale indbyggere på Gran Canaria og Tenerife.
- 15 Retten bemærkede endvidere i præmis 59, 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 (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).

- 16 Retten fandt i præmis 62 imidlertid ikke, at den brevveksling og det møde, som Greenpeace havde haft med Kommissionen om finansieringen af projektet til opførelse af to elektricitetsværker på De Kanariske Øer, udgjorde sådanne omstændigheder, eftersom Kommissionen ikke havde indledt en procedure, hvori Greenpeace havde deltaget, forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og at Kommissionen heller ikke på nogen anden måde havde involveret Greenpeace med hensyn til vedtagelsen af grundbeslutningen K(91) 440 og/eller den anfægtede beslutning.
- 17 Under appelsagen har appellanterne gjort gældende, at Retten ved undersøgelsen af, om de var individuelt berørt af Kommissionens retsakt i traktatens artikel 173's forstand, fortolkede og anvendte denne bestemmelse forkert, og at Retten, da den anvendte den retspraksis, Domstolen har udviklet i forbindelse med økonomiske spørgsmål og rettigheder, hvorefter en borger skal tilhøre en »sluttet kreds« for at være individuelt berørt af en fællesskabsretsakt, ikke derved tog hensyn til den særlige beskaffenhed og karakter af miljøinteresser, som er grundlaget for appellanternes sag.
- 18 Appellanterne har for det første navnlig gjort gældende, at Rettens fortolkning fører til et retligt tomrum med hensyn til kontrol med overholdelse af fællesskabsreglerne på miljøområdet, idet interesserne på dette område i sagens natur er almene og fælles, og de respektive rettigheder kan indehaves af et potentielt stort antal borgere, hvorfor der aldrig kan være en sluttet kreds af sagsøgere, der kan opfylde Rettens kriterier.
- 19 Endvidere er de af den opfattelse, at dette retlige tomrum ikke kan udfyldes af muligheden for at anlægge sag ved de nationale retter. I den foreliggende sag er der

anlagt en sådan sag, men den vedrører de spanske myndigheders manglende overholdelse af de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af direktiv 85/337, og vedrører ikke lovligheden af Kommissionens retsakt, nemlig lovligheden i henhold til fællesskabsretten af Kommissionens udbetaling af strukturfondsmidler, og spørgsmålet, om denne udbetaling strider mod en forpligtelse på miljøområdet.

- 20 Appellanterne har for det andet gjort gældende, at Retten med urette i kendelsens præmis 51 fandt, at søgsmålsberettigelse i national ret var uden relevans for artikel 173. Den af Retten valgte løsning er i strid med udviklingen i national retspraksis og lovgivning og i folkeretten. Ifølge appellanterne fremgår det af »Final Report on Access to Justice (1992)« udarbejdet af ÖKO-Institutet for Kommissionen, hvori det beskrives, hvad situationen med hensyn til søgsmålsret er i miljøræsager, at hvis de havde indbragt sagen for en ret i en medlemsstat, ville de alle eller enkelte af dem være blevet anset for søgsmålsberettigede. Appellanterne har endvidere anført, at ovennævnte udvikling har været påvirket af udviklingen i amerikansk ret, idet Supreme Court i 1972 i sagen Sierra Club mod Morton, 405 U. S. 727, 31 Led 2d 636 (1972), 643, udtalte følgende: »Aesthetic and environmental well-being, like economic well-being, are important ingredients of the quality of life in our society, and the fact that particular environmental interests are shared by the many rather than the few does not make them less deserving of legal protection through the judicial process.« [»Æstetisk og miljømæssig velfærd er — ligesom økonomisk velfærd — vigtige elementer i livskvaliteten i vort samfund, og det forhold, at særlige miljøinteresser deles ikke af få, men af mange, betyder ikke, at de i mindre grad fortjener retsbeskyttelse ved domstolene.«]

- 21 For det tredje har appellanterne gjort gældende, at den fortolkning, Retten har anlagt i den anfægtede kendelse, er uforenelig både med Domstolens praksis og erklæringer fra fællesskabsinstitutioner og medlemsstaternes regeringer på miljøområdet. Med hensyn til retspraksis har de påberåbt sig afgørelser, hvori det er fastslået, at miljøbeskyttelse er et af Fællesskabets grundlæggende formål (dom af 7.2.1985, sag 240/83, ADBHU, Sml. s. 531, præmis 13, og af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 8), og har gjort gældende, at fællesskabslovgivningen på miljøområdet kan skabe rettigheder og forpligtelser for borgerne (dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I,

s. 825, præmis 7, og af 30.5.1991, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2567, præmis 15 og 16). I øvrigt har appellanterne hævdet, at grundlaget for deres argumentation for, at de skulle være individuelt berørt, i den foreliggende sag i det væsentlige støttes på deres individuelle rettigheder, som følger af direktiv 85/337, hvori artikel 6, stk. 2, og artikel 8 giver mulighed for at bidrage til vurderingen af indvirkningen af visse projekter på miljøet (dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 37-40), og at de er individualiseret ved disse rettigheder, som er anerkendt i og beskyttet ved Kommissionens beslutning K(91) 440.

- 22 Appellanterne har dernæst henvist til det femte handlingsprogram på miljøområdet (EFT 1993 C 138, s. 1), til det tiende princip i Rio-erklæringen, som Fællesskabet ratificerede ved De Forenede Nationers konference om miljø og udvikling i 1992, til Agenda 21, der blev vedtaget under konferencen, til Europarådets konvention om erstatningsansvar for skade forårsaget af miljøfarlige aktiviteter og til den procedure for administrativ prøvelse, Verdensbanken har indført for sine retsakter, når de har en negativ indvirkning på miljøet (jf. Verdensbankens resolution nr. 93-10, resolution nr. IDA 93-6 af 22.9.1993, afsnit 12).
- 23 For det fjerde har appellanterne foreslået en anden fortolkning af traktatens artikel 173, stk. 4. For at afgøre, om en sagsøger er individuelt berørt af en retsakt fra Fællesskabet, der indebærer en tilsidesættelse af fællesskabsretlige forpligtelser på miljøområdet, skal den pågældende kunne godtgøre at opfylde følgende tre betingelser:
- a) Vedkommende skal personligt have lidt (eller kunne lide) en aktuel eller potentiel skade som følge af den påståede ulovlige adfærd hos den pågældende fællesskabsinstitution, f.eks. ved, at hans rettigheder på miljøområdet er blevet tilsidesat, eller at hans miljømæssige interesser er blevet skadet.

b) Skaden skal kunne henføres til den anfægtede retsakt.

c) Skaden skal kunne genoprettes ved en dom, hvorved sagsøgeren får medhold.

- 24 Appellanterne mener, at de opfylder disse tre betingelser. Med hensyn til den første betingelse har de anført, at de har afgivet erklæringer, hvori de har beskrevet den skade, de har lidt som følge af Kommissionens retsakter. Med hensyn til den anden betingelse har de bemærket, at Kommissionen ved at udbetale de midler, der er tildelt ved beslutning K(91) 440, til Kongeriget Spanien til udførelse af projekter i strid med de fællesskabsretlige regler på miljøområdet, direkte har medvirket til den skade, der er forvoldt appellanternes interesser, idet de spanske myndigheder intet skøn har med hensyn til anvendelsen af disse midler. Med hensyn til den tredje betingelse er appellanterne af den opfattelse, at hvis Retten havde annulleret den anfægtede retsakt, ville Kommissionen ikke have fortsat med at finansiere opførelsen af elektricitetsværkerne, og opførelsen af elektricitetsværkerne ville sandsynligvis være blevet udskudt, til undersøgelsen af indvirkningen på miljøet var afsluttet.
- 25 For så vidt angår miljøbeskyttelsesorganisationer har appellanterne gjort gældende, at organisationerne skal anses for søgsmålsberettigede, når deres formål hovedsagelig vedrører miljøbeskyttelse, og et eller flere af deres medlemmer er individuelt berørt af den anfægtede fællesskabsretsakt, men at de også skal anses for at have en selvstændig søgsmålsret, når de som hovedformål har miljøbeskyttelse og godtgør at have en særlig interesse i det omtvistede spørgsmål.
- 26 Appellanterne har endelig under henvisning til ovennævnte dom i sagen Plaumann mod Kommissionen anført, at artikel 173 ikke må fortolkes indskrænkende, idet opfattelsen af begrebet en »sluttet kreds« ikke kan støttes på ordlyden af artikel 173, hvilket er bekræftet i Domstolens og Rettens praksis (Domstolens dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki mod Kommissionen, Sml. s. 207, af 16.5.1991, sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet, Sml. I, s. 2501, af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, og Rettens dom af 14.9.1995, forenede sager T-480/93 og T-483/93, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2305), men at bestemmelsen skal fortolkes med henblik på at sikre de grundlæggende interesser i miljøbeskyttelse og en effektiv beskyttelse af individuelle rettigheder på miljøområdet (jf. ovennævnte dom i

ADBHU-sagen, præmis 13, Domstolens dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 13-21, og af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 14).

Domstolens bemærkninger

- 27 Det konstateres indledningsvis, at den fortolkning af traktatens artikel 173, stk. 4, som Retten har lagt til grund for afgørelsen af, at appellanterne ikke havde søgsmålsberettigelse, er i overensstemmelse med Domstolens faste praksis.
- 28 Med hensyn til fysiske personer følger det af den i kendelsens præmis 48 nævnte retspraksis, der er gentaget i nærværende doms præmis 7, at når der som i den foreliggende sag ikke er taget hensyn til sagsøgerens særlige situation ved udfærdigelsen af retsakten, og retsakten vedrører sagsøgeren på en almen og abstrakt måde ganske som enhver anden person i samme situation, er sagsøgeren ikke individuelt berørt af retsakten.
- 29 Det forholder sig på samme måde med foreninger, der til støtte for deres søgsmålsberettigelse påberåber sig, at de personer, som de repræsenterer, er individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Af de i foregående præmis anførte grunde er dette ikke tilfældet.
- 30 Med hensyn til vurderingen af appellanternes argumenter for, at der ikke i Domstolens praksis, som Retten har fulgt, tages hensyn til den særlige beskaffenhed og karakter af miljøinteresser, som er grundlaget for appellanternes sag, bemærkes, at det er beslutningen om at opføre de pågældende to elektricitetsværker, der kan skade de rettigheder på miljøområdet, som appellanterne påberåber sig, og som følger af direktiv 85/337.
- 31 Den anfægtede afgørelse vedrørende fællesskabsfinansiering af disse elektricitetsværker, findes herefter kun at kunne være af indirekte betydning for disse rettigheder.

- 32 Med hensyn til appellanternes argument om, at hvis man fulgte Domstolens praksis, ville det medføre, at der i den foreliggende sag ikke ville være nogen form for effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, de støtter på direktiv 85/337, bemærkes det, at som det fremgår af sagens akter, har Greenpeace ved de nationale retter anlagt sag til prøvelse af de tilladelser til opførelse af disse elektricitetsværker, der var udstedt til Unelco, og TEA og CIC har anlagt sag til prøvelse af CUMAC's erklæring vedrørende indvirkningen på miljøet af de to anlægsprojekter (jf. præmis 6 og 7 i den anfægtede kendelse, der er gentaget i nærværende doms præmis 2).
- 33 Selv om disse søgsmål og den for Retten indbragte sag har forskellig genstand, bygger de på de samme rettigheder, som er tillagt borgerne ved direktiv 85/337, hvorfor disse rettigheder i den foreliggende sag fuldt ud er beskyttet af de nationale retter, der eventuelt kan forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål i medfør af traktatens artikel 177.
- 34 Retten findes derfor ikke at have lagt en urigtig retsopfattelse til grund ved vurderingen af appellanternes søgsmålsberettigelse på grundlag af de kriterier, der er udviklet i Domstolens praksis, hvortil der er henvist i nærværende doms præmis 7.
- 35 Appellen må derfor forkastes.

Sagens omkostninger

- 36 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Appellanterne har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale omkostningerne under appelsagen. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Kongeriget Spanien som intervenient sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Appellen forkastes.
- 2) Appellanterne betaler appelsagens omkostninger.
- 3) Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. april 1998.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident