

ARREST VAN HET HOF
2 april 1998 *

In zaak C-321/95 P,

Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e. a., 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,

rekwiranten,

betreffende hogere voorziening tegen de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Eerste kamer) van 9 augustus 1995, Greenpeace e. a./Commissie (T-585/93, Jurispr. blz. II-2205), en strekkende tot vernietiging van die beschikking,

andere partij bij de procedure:

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

ondersteund door

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

interveniënt,

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, H. Ragnemalm en M. Wathelet, kamerpresidenten, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: G. Cosmas
griffier: R. Grass

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 17 juni 1997, waarbij de Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e. a. werden vertegenwoordigd door P. Sands en M. Hoskins; de Commissie door P. Oliver, en het Koninkrijk Spanje door L. Pérez de Ayala Becerril, abogado del Estado, als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 september 1997,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 16 oktober 1995, hebben de Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e. a. krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van 9 augustus 1995, Greenpeace e. a./Commissie (T-585/93, Jurispr. blz. II-2205; hierna: „bestreden beschikking”), waarbij hun beroep tot nietigverklaring van het besluit dat de Commissie tussen

7 maart 1991 en 29 oktober 1993 zou hebben genomen om aan het Koninkrijk Spanje 12 miljoen ECU of een ander bedrag van die orde van grootte 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), niet-ontvankelijk is verklaard.

- 2 Blijkens de bestreden beschikking zijn de aan het geschil ten grondslag liggende feiten als volgt:

„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 L 169, blz. 1; hierna: ‚basisverordening’), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3641/85 van de Raad van 20 december 1985 (PB 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 lidstaat 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 milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40; hierna: „richtlijn 85/337”), een beoordeling van de milieueffecten 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 milieueffecten had afgegeven. Die brief werd ingeschreven onder nummer 5151/92.

5. Op 3 december 1992 stelde de CUMAC twee verklaringen op over de milieueffecten 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 milieueffecten 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 milieueffecten 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 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.”

- 3 In die omstandigheden hebben rekwiranten bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 december 1993, beroep ingesteld 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.
- 4 Bij op 22 februari 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, steunende op twee middelen: het eerste ontleend aan de aard van de bestreden handeling, en het tweede aan het ontbreken van procesbevoegdheid van verzoekers.

- 5 In de bestreden beschikking heeft het Gerecht de exceptie van niet-ontvankelijkheid aanvaard en het beroep derhalve niet-ontvankelijk verklaard.
- 6 Ten aanzien van de middelen waarmee de Commissie haar exceptie van niet-ontvankelijkheid had onderbouwd, heeft het Gerecht in punt 46 besloten, eerst de procesbevoegdheid van verzoekers te onderzoeken en vervolgens, of de bestreden handeling een beschikking is in de zin van artikel 173 EG-Verdrag.
- 7 In verband met de procesbevoegdheid van verzoekers heeft het Gerecht in de eerste plaats in punt 48 herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof, dat degenen die niet de adressaten van een beschikking zijn, slechts kunnen 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, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 197; 14 juli 1983, Spijker/Commissie, 231/82, Jurispr. blz. 2559; 21 mei 1987, Deutsche Lebensmittelwerke e. a./Commissie, 97/85, Jurispr. blz. 2265; 19 mei 1993, Cook/Commissie, C-198/91, Jurispr. blz. I-2487, en 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203; arresten Gerecht van 19 mei 1994, Air France/Commissie, T-2/93, en Consorzio gruppo di azione locale „Murgia Messapica”/Commissie, T-465/93, Jurispr. blz. II-323 resp. II-361).
- 8 Vervolgens is het Gerecht in punt 49 ingegaan op de stelling van verzoekers, dat het afstand zou moeten nemen van de uit genoemde rechtspraak voortvloeiende beperkingen en zich enkel zou moeten concentreren op het feit dat derden-verzoekers verlies of schade hebben geleden of dreigen te lijden door de kwalijke gevolgen voor het milieu van een onwettige gedraging van de gemeenschapsinstellingen.
- 9 Hieromtrent heeft het Gerecht in punt 50, overwogen dat het bij de vaste rechtspraak van het Hof 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 (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.

- 10 In punt 51 heeft het Gerecht vervolgens geoordeeld, dat het door verzoekers voorgestelde criterium ter beoordeling van hun procesbevoegdheid, namelijk dat er schade is of dreigt te ontstaan, op zich niet kan 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, aldus het Gerecht, dat 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, gezien de in artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, gestelde voorwaarden.

- 11 Dienovereenkomstig heeft het Gerecht in punt 52 beslist, dat de stelling van verzoekers, dat hun procesbevoegdheid moet worden beoordeeld volgens andere criteria dan reeds in de rechtspraak zijn geformuleerd, niet kan worden aanvaard, en in punt 53, dat hun procesbevoegdheid moet worden beoordeeld aan de hand van de in deze rechtspraak geformuleerde criteria.

- 12 Dienaangaande heeft het Gerecht in de punten 54 en 55 in de eerste plaats vastgesteld, dat de door verzoekers geldend gemaakte objectieve hoedanigheid van „plaatselijk inwoner”, „visser”, of „landbouwer”, of die 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, geen hoedanigheid is die wezenlijk verschilt van die van al degenen die in de betrokken regio wonen of werken, en dat verzoekers door het bestreden besluit derhalve niet anders worden geraakt dan iedere andere plaatselijke inwoner, visser, landbouwer of toerist die zich feitelijk of potentieel in een gelijke situatie bevindt.

- 13 Ten slotte heeft het Gerecht in punt 56 vastgesteld, dat de omstandigheid dat enkele verzoekers een klacht bij de Commissie hebben ingediend, evenmin een bijzondere omstandigheid is waaraan zij procesbevoegdheid in het kader van artikel 173 van het Verdrag kunnen ontleen, aangezien 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. Volgens de rechtspraak van het Hof immers kan iemand die een instelling verzoekt, niet 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 bevindt hij 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, Lord Bethell/Commissie, 246/81, Jurispr. blz. 2277).
- 14 Wat in de tweede plaats de procesbevoegdheid van de verzoekende verenigingen betreft, heeft het Gerecht in punt 59 overwogen, dat volgens vaste rechtspraak een vereniging die is opgericht ter behartiging van de collectieve belangen van een groep justitiabelen, niet kan worden geacht in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag individueel en rechtstreeks te worden geraakt door een handeling die de algemene belangen van die groep treft, en dus geen beroep tot nietigverklaring kan instellen wanneer de individuele leden dat ook niet kunnen (arresten Hof van 14 december 1962, *Fédération nationale de la boucherie et gros et du commerce en gros des viandes e. a./Raad*, 19/62-22/62, Jurispr. blz. 989, en 18 maart 1975, *Union syndicale — Service public européen e. a./Raad*, 72/74, Jurispr. blz. 401; beschikking Hof van 11 juli 1979, *Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Commissie*, 60/79, Jurispr. blz. 2429; arrest Hof van 10 juli 1986, *DEFI/Commissie*, 282/85, Jurispr. blz. 2469; beschikking Hof van 5 november 1986, *UFADE/Raad en Commissie*, 117/86, Jurispr. blz. 3255, punt 12; arrest Gerecht van 6 juli 1995, *AITEC e. a./Commissie*, T-447/93, T-448/93 en T-449/93, Jurispr. blz. II-1971, punten 58 en 59). Aangezien de individuele verzoekers in de onderhavige zaak naar het oordeel van het Gerecht niet individueel worden geraakt door het bestreden besluit, worden de leden van de verzoekende verenigingen in hun hoedanigheid van inwoner van Gran Canaria en Tenerife dat evenmin, aldus het Gerecht in punt 60 van de bestreden beschikking.
- 15 Eveneens in punt 59 heeft het Gerecht overwogen, 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 ontvankelijkheid van een beroep van een vereniging

waarvan de leden niet rechtstreeks en individueel door de bestreden handeling worden geraakt (arresten Hof van 2 februari 1988, Van der Kooy e. a./Commissie, 67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219, en 24 maart 1993, CIRFS e. a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125).

- 16 De briefwisseling en het onderhoud tussen Greenpeace en de Commissie over de financiering van de bouw van twee elektrische centrales op de Canarische Eilanden, leverden naar het oordeel van het Gerecht (punt 62) echter geen zodanige omstandigheden op, aangezien er vóór de vaststelling van het bestreden besluit geen procedure door de Commissie was ingeleid waaraan Greenpeace had deelgenomen, en Greenpeace evenmin op enigerlei wijze gesprekspartner van de Commissie is geweest bij de totstandkoming van basisbesluit C(91) 440 en/of van het litigieuze besluit.
- 17 In hogere voorziening stellen rekwiranten, dat het Gerecht bij de beoordeling van de vraag, of zij door de bestreden handeling van de Commissie individueel werden geraakt in de zin van artikel 173 van het Verdrag, aan die bepaling een onjuiste uitlegging en toepassing heeft gegeven, en bij de toepassing van de rechtspraak die het Hof heeft ontwikkeld op het gebied van economische aangelegenheden en rechten, inhoudende dat een particulier tot een „gesloten kring” moet behoren om door een gemeenschapshandeling individueel te kunnen worden geraakt, geen rekening heeft gehouden met de aard en het specifieke karakter van de milieubelangen waarop hun beroep stoelt.
- 18 In de eerste plaats stellen rekwiranten met name, dat de opvatting van het Gerecht tot een juridisch vacuüm leidt op het vlak van het toezicht op de naleving van de communautaire milieuwetgeving. De belangen op dit terrein zijn naar hun aard namelijk gemeenschappelijke, gedeelde belangen, en de daarop toegekende rechten kunnen aan een potentieel groot aantal particulieren toekomen, zodat er nimmer sprake kan zijn van een gesloten kring van verzoekers die aan de door het Gerecht aanvaarde criteria kan beantwoorden.
- 19 Voorts menen zij, dat in dit juridisch vacuüm niet kan worden voorzien door de mogelijkheid om een procedure voor de nationale rechter in te stellen. Een dergelijke

lijke procedure, die in casu inderdaad is ingesteld tegen de Spaanse autoriteiten wegens niet-naleving van hun verplichtingen uit richtlijn 85/337, heeft evenwel geen betrekking op de wettigheid van de handeling van de Commissie, dat wil zeggen de vraag, of de uitbetaling van middelen uit structuurfondsen door de Commissie wegens strijd met een milieurechtelijke verplichting gemeenschapsrechtelijk onwettig is.

20 In de tweede plaats betogen rekwiranten, dat het Gerecht in punt 51 van de bestreden beschikking ten onrechte heeft aangenomen, dat de verwijzing naar het nationaal recht met betrekking tot de vraag van de procesbevoegdheid in de context van artikel 173 relevantie mist. Het standpunt van het Gerecht druist in tegen de ontwikkelingen in de nationale rechtspraak en wetgeving en in het internationale recht. Volgens rekwiranten volgt uit het door het ÖKO-Instituut in opdracht van de Commissie opgestelde rapport „Access to Justice, final report” (1992), waarin de situatie inzake procesbevoegdheid in milieuzaken wordt beschreven, dat wanneer zij zich tot een rechterlijke instantie van een lidstaat hadden gewend, zij allen of althans sommigen van hen ontvankelijk zouden zijn verklaard. Rekwiranten voegen daaraan toe, dat de genoemde ontwikkelingen zijn beïnvloed door het Amerikaanse recht, waarbij zij verwijzen naar de uitspraak van het Supreme Court in 1972 in de zaak *Sierra Club/Morton* (405 U. S. 727, 31 Led 2d 636 (1972), 643: „Het welzijn op het gebied van de esthetiek en het milieu is evenals het economisch welzijn een belangrijke factor voor de levenskwaliteit in onze maatschappij, en het feit dat bepaalde milieubelangen door velen in plaats van weinigen worden gedeeld, betekent niet dat zij minder rechtsbescherming behoeven via gerechtelijke procedures.”

21 In de derde plaats achten rekwiranten het standpunt van het Gerecht in de bestreden beschikking onverenigbaar met de rechtspraak van het Hof en met de verklaringen van de gemeenschapsinstellingen en van de regeringen van de lidstaten inzake het milieu. Uit de rechtspraak halen zij arresten aan waarin de bescherming van het milieu een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap wordt genoemd (arresten van 7 februari 1985, ADBHU, 240/83, Jurispr. blz. 531, punt 13, en 20 september 1988, Commissie/Denemarken, 302/86, Jurispr. blz. 4607, punt 8), en zij stellen dat de communautaire milieuvoorschriften rechten en plichten voor particulieren in het leven kunnen roepen (arresten van 28 februari 1991, Commissie/Duitsland, C-131/88, Jurispr. blz. I-825, punt 7, en 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-361/88, Jurispr. blz. I-2567, punten 15 en 16). Overigens

stellen rekwiranten, dat hun argumentatie ter zake dat zij in casu individueel worden geraakt, in wezen berust op hun individuele rechten zoals die voortvloeien uit richtlijn 85/337, waarvan de artikelen 6, lid 2, en 8 voorzien in de mogelijkheid om aan de procedure ter beoordeling van de milieueffecten van bepaalde projecten deel te nemen (arrest van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland, C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punten 37-40); op grond van die rechten, zoals die worden erkend en beschermd door besluit C(91) 440 van de Commissie, zouden zij zijn geïndividualiseerd.

- 22 Rekwiranten verwijzen vervolgens naar het vijfde actieprogramma inzake het milieu (PB 1993, C 138, blz. 1), beginsel tien van de Verklaring van Rio, die door de Gemeenschap is bekrachtigd op de conferentie van de Verenigde Naties van 1992 over milieu en ontwikkeling, Agenda 21, die op dezelfde conferentie werd aangenomen, de overeenkomst van de Raad van Europa inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van milieugevaarlijke activiteiten, alsmede de door de Wereldbank ingestelde procedure voor administratief toezicht op haar handelingen wanneer deze een ongunstige uitwerking op het milieu hebben (zie Wereldbank-resolutie nr. 93-10, resolutie nr. IDA93-6, 22 september 1993, paragraaf 12).
- 23 In de vierde plaats bepleiten rekwiranten een andere uitlegging van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag. Een verzoeker wordt individueel geraakt door een handeling van de Gemeenschap waarbij communautaire verplichtingen op milieugebied worden geschonden, wanneer hij aantoont, aan de volgende drie voorwaarden te voldoen:
- a) door een beweerdelijk onrechtmatige handeling van de betrokken communautaire instelling, bijvoorbeeld schending van zijn rechten of aantasting van zijn belangen op milieugebied, heeft hij persoonlijk een daadwerkelijke of potentiële schade geleden (of kan voor hem persoonlijk ontstaan),

b) de schade is toe te schrijven aan de bestreden handeling,

c) de schade kan worden hersteld wanneer zijn vordering wordt toegewezen.

24 Rekwiranten menen aan deze drie voorwaarden te voldoen. Wat de eerste voorwaarde betreft, stellen zij verklaringen te hebben overgelegd waarin de door hen geleden schade ten gevolge van de handelingen van de Commissie wordt omschreven. Ten aanzien van de tweede voorwaarde merken zij op dat de Commissie, door aan het Koninkrijk Spanje de op grond van besluit C(91) 440 toegekende middelen uit te betalen voor de bouw van de projecten, waarvan de uitvoering in strijd is met het gemeenschappelijke milieurecht, rechtstreeks heeft bijgedragen aan de aan hun belangen toegebrachte schade, nu de Spaanse autoriteiten geen enkele discretionaire bevoegdheid hebben bij de besteding van die middelen. Wat de derde voorwaarde betreft, menen rekwiranten dat wanneer het Gerecht de bestreden handeling had nietigverklaard, de Commissie de financiering van de bouw van de elektrische centrales had moeten stopzetten en de bouwwerkzaamheden waarschijnlijk waren opgeschort totdat de milieueffectrapportage was voltooid.

25 Ten aanzien van milieubeschermingsorganisaties betogen rekwiranten, dat deze organisaties procesbevoegdheid hebben, wanneer hun doelstelling hoofdzakelijk verband houdt met de bescherming van het milieu en een of meer van hun leden door de bestreden communautaire handeling individueel zijn geraakt, doch eveneens, en uit eigen hoofde, wanneer zij de bescherming van het milieu als hoofddoelstelling hebben en een specifiek belang bij de litigieuze kwestie aantonen.

26 Onder verwijzing naar het arrest Plaumann/Commissie (reeds aangehaald) concluderen rekwiranten, dat artikel 173 niet restrictief mag worden uitgelegd, nu de redactie ervan niet dwingt tot de op de idee van een „gesloten kring” berustende benadering, zoals in de rechtspraak van het Hof en het Gerecht ook wordt bevestigd (arresten Hof van 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e. a./Commissie, 11/82, Jurispr. blz. 207; 16 mei 1991, Extramet Industrie/Raad, C-358/89, Jurispr. blz. I-2501; 18 mei 1994, Codorníu/Raad, C-309/89, Jurispr. blz. I-1853, en arresten Gerecht van 14 september 1995, Antillean Rice Mills e. a./Commissie, T-480/93 en T-483/93, Jurispr. blz. II-2305); artikel 173 moet zo worden uitgelegd, dat de fundamentele belangen op milieugebied worden gewaarborgd en de individuele

rechten op dit gebied effectief worden beschermd (arrest ADBHU, reeds aangehaald, punt 13; arresten van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punten 13-21, en 15 oktober 1987, Heylens e. a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 14).

Beoordeling door het Hof

- 27 Om te beginnen moet worden geconstateerd, dat de uitlegging van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag die het Gerecht ten grondslag heeft gelegd aan zijn oordeel dat rekwiranten geen procesbevoegdheid toekomt, in overeenstemming is met de vaste rechtspraak van het Hof.
- 28 Ten aanzien van natuurlijke personen volgt immers uit de in punt 48 van de bestreden beschikking genoemde en in punt 7 van dit arrest herhaalde rechtspraak, dat wanneer — zoals in casu — bij de vaststelling van de handeling niet de bijzondere situatie van de verzoeker in aanmerking is genomen en die handeling hem op algemene en abstracte wijze betreft, in feite zoals iedere andere persoon die zich in dezelfde situatie bevindt, deze verzoeker door die handeling niet individueel wordt geraakt.
- 29 Hetzelfde geldt voor de verenigingen die hun procesbevoegdheid baseren op de omstandigheid, dat degenen die zij vertegenwoordigen, door het bestreden besluit individueel worden geraakt. Om de in het voorgaande punt genoemde redenen is dit niet het geval.
- 30 Bij de beoordeling van de argumenten waarmee rekwiranten willen aantonen, dat de door het Gerecht toegepaste rechtspraak van het Hof geen rekening houdt met de aard en het specifieke karakter van de milieubelangen waarop hun beroep steunt, moet worden benadrukt dat het het besluit is tot de bouw van de twee betrokken centrales, waardoor de uit richtlijn 85/337 voortvloeiende en door rekwiranten ingeroepen rechten op milieugebied kunnen worden aangetast.
- 31 Het bestreden besluit tot communautaire financiering van bedoelde centrales kan niet meer dan een indirecte invloed hebben op die rechten.

- 32 Met betrekking tot het argument van rekwiranten, dat toepassing van de rechtspraak van het Hof in casu tot gevolg zou hebben dat hun aan richtlijn 85/337 ontleende rechten een doeltreffende rechterlijke bescherming zouden missen, zij opgemerkt, dat blijkens het dossier Greenpeace de aan Unelco afgegeven administratieve vergunningen voor de bouw van die twee centrales heeft aangevochten voor de nationale rechter en dat TEA en CIC tevens beroep hebben ingesteld tegen de verklaring van de CUMAC inzake de milieueffecten van de twee bouwprojecten (zie de punten 6 en 7 van de bestreden beschikking, herhaald in punt 2 van dit arrest).
- 33 Hoewel die procedures en het beroep bij het Gerecht niet hetzelfde voorwerp hebben, zijn zij wel op dezelfde, voor particulieren uit richtlijn 85/337 voortvloeiende rechten gebaseerd, zodat die rechten in casu ten volle bescherming vinden voor de nationale rechterlijke instanties die, zonodig, het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag een prejudiciële vraag kunnen stellen.
- 34 Het Gerecht heeft derhalve geen blijk gegeven van een verkeerde rechtsopvatting door de procesbevoegdheid van rekwiranten te beoordelen volgens de in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde criteria, die in punt 7 van dit arrest worden genoemd.
- 35 Bijgevolg moet de hogere voorziening worden afgewezen.

Kosten

- 36 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen wanneer dit is gevorderd. Aangezien rekwiranten in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van bedoeld Reglement dient het Koninkrijk Spanje als interveniënt zijn eigen kosten te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende,

1) Wijst de hogere voorziening af.

2) Verwijst rekwiranten in de kosten.

3) Verstaat dat het Koninkrijk Spanje zijn eigen kosten zal dragen.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 april 1998.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias