

DOMSTOLENS DOM
den 2 april 1998 *

I mål C-321/95 P,

Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) m. fl., företrädna av Philippe Sands och Mark Hoskins, barristers, befullmäktigade av Leigh, Day & Co, solicitors, delgivningsadress: advokatbyrån Jean-Paul Noesen, 18, rue des Glacis, Luxemburg,

klagande,

angående överklagande av beslut meddelat den 9 augusti 1995 av förstainstansrätten (första avdelningen) i mål T-585/93 (REG 1995, s. II-2205), Greenpeace m. fl. mot kommissionen, i vilket det förs talan om ogiltigförklaring av nämnda beslut,

i vilket den andra parten är:

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Peter Oliver, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrädd av Alberto José Navarro González, generaldirektör för myndigheten för gemenskapsrättslig och institutionell samordning, och Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Spaniens ambassad, 4—6, boulevard E. Servais, Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, H. Ragnemalm och M. Wathelet samt domarna G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (referent), P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann och L. Sevón,

generaladvokat: G. Cosmas,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 17 juni 1997 av: Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) m. fl., företrädna av Philippe Sands och Mark Hoskins, kommissionen av Peter Oliver och Konungariket Spanien av Luis Pérez de Ayala Becerril, abogado del Estado, i egenskap av ombud,

och efter att den 23 september 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) m. fl. har genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 oktober 1995 med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen överklagat förstainstansrättens beslut av den 9 augusti 1995 i mål T-585/93, Greenpeace m. fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-2205, nedan kallat det överklagade beslutet), eftersom deras talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, som skulle ha fattats mellan den 7 mars 1991 och den

29 oktober 1993, om att tilldela Konungariket Spanien 12 miljoner ecu eller ett liknande belopp med stöd av beslut C (91) 440 om ekonomiskt bistånd från Europeiska regionala utvecklingsfonden för byggandet av två kraftstationer på Kanarieöarna (Gran Canaria och Teneriffa) avvisades av förstainstansrätten.

2 Enligt det överklagade beslutet har tvisten följande bakgrund:

”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 L 169, s. 1, nedan kallad grundförordningen), vilken ändrats genom rådets förordning (EEG) nr 3641/85 av den 20 december 1985 (EGT 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 (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 bilagorna 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 av hur långt framskridet arbetet var, skulle täcka tillkommande kostnader för planerade arbeten, vilka skulle vara rättsligt godkända av den berörda medlemsstaten (artiklarna 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 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 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT 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 diariefördes 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 diariefördes 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 utbetalats 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 att Greenpeace skulle '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 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 fördragets 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 23 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."

3 Mot bakgrund av detta väckte sökandena, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 december 1993, talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut att till den spanska regeringen, utöver den första posten om 28 953 000 ecu, utbetala 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, som är den dag då beslut C (91) 440 antogs, och den 29 oktober 1993, som är den dag 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 hade utbetalats till den spanska regeringen med stöd av beslut C (91) 440.

4 Kommissionen gjorde en invändning om rättegångshinder, i en särskild handling som ingavs till förstainstansrättens kansli den 22 februari 1994. Den anförde två grunder till stöd för invändningen, en avseende den överklagade rättsaktens beskaffenhet och en avseende sökandenas bristande talerätt.

- 5 I det överklagade beslutet biföll förstainstansrätten invändningen om rättegångshinder och avvisade talan.
- 6 Vad beträffar de grunder som kommissionen anfört till stöd för sin invändning om rättegångshinder ansåg förstainstansrätten, i punkt 46, att det först skulle fastställas om sökandena hade talerätt och därefter klargöras om den aktuella rättsakten utgjorde ett beslut i den mening som avses i artikel 173 i EG-fördraget.
- 7 Vad inledningsvis beträffar enskilda sökandes talerätt erinrade förstainstansrätten (punkt 48) om att enligt fast rättspraxis kan andra subjekt än de till vilka ett beslut är riktat bara påstå sig vara personligen berörda om detta beslut angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till (domstolens dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen, REG 1963, s. 197, svensk specialutgåva, häfte 1, av den 14 juli 1983 i mål 231/82, Spijker mot kommissionen, REG 1983, s. 2559, av den 21 maj 1987 i mål 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke m. fl. mot kommissionen, REG 1987, s. 2265, svensk specialutgåva, häfte 9, av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen, REG 1993, s. I-2487, svensk specialutgåva, häfte 14, och av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen, REG 1993, s. I-3203, samt förstainstansrättens domar av den 19 maj 1994 i mål T-2/93, Air France mot kommissionen, REG 1994, s. II-323, svensk specialutgåva, häfte 15, och i mål T-465/93, Consorzio gruppo di azione locale "Murgia Messapica" mot kommissionen, REG 1994, s. II-361).
- 8 Förstainstansrätten beslutade därefter att pröva sökandenas påstående att förstainstansrätten skall frigöra sig från de begränsningar som följer av denna rättspraxis och koncentrera sig på den enda omständigheten att 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 (punkt 49).
- 9 I detta sammanhang gjorde förstainstansrätten bedömningen att även om ovan nämnda rättspraxis utgörs av domar som till största delen har meddelats i mål som berör ekonomiska intressen, är det inte desto mindre så att det väsentliga kriteriet 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, oavsett vilken typ av sökandenas intressen — ekonomiska eller andra — som har påverkats (punkt 50).

- 10 Förstainstansrätten ansåg följaktligen (punkt 51) att det kriterium som sökandena begär skall tillämpas vid bedömningen av huruvida de har talerätt, nämligen förekomsten av en skada eller möjligheten att en skada kommer att uppstå, inte i sig är 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 individualisera på samma sätt som de subjekt till vilka ett beslut riktar sig, allt i enlighet med ovannämnda praxis. Förstainstansrätten har också fastslagit att detta gäller även om det inom vissa nationella rättsordningar finns en form av talerätt som grundas på blotta förekomsten av ett tillräckligt intresse hos sökandena, under förutsättning att villkoren i artikel 173 fjärde stycket i fördraget är uppfyllda.
- 11 Förstainstansrätten drog således slutsatsen att sökandenas påstående att deras talerätt skall bedömas efter andra kriterier än dem som redan fastställts i praxis inte skulle godtas (punkt 52) och angav att deras talerätt skulle bedömas efter de kriterier som redan fastställts i nämnda rättspraxis (punkt 53).
- 12 I detta sammanhang fastslog förstainstansrätten till en början att sökandenas objektiva 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 turistnäringen, för Kanarieöarnas invånares hälsotillstånd och på miljön, som åberopats av sökandena, inte särskiljer dem från alla de människor som bor eller utövar någon form av verksamhet i de aktuella områdena (punkt 54). Sökandena skulle alltså inte anses berörda av beslutet på något annat sätt än alla andra boende i trakten, fiskare, jordbrukare eller turister som nu befinner sig i eller kan komma att befinna sig i samma situation som sökandena (punkt 55).

- 13 Förstainstansrätten fastslog avslutningsvis att det faktum att vissa sökande ingivit klagomål till kommissionen inte heller kan ge dem talerätt enligt artikel 173 i fördraget, då det inte finns några särskilda förfaranden för att involvera enskilda i antagandet, verkställigheten och uppföljningen av beslut som fattats i samband med att bistånd beviljas från ERUF (punkt 56). Enligt domstolens praxis befinner sig inte en person som begär, inte att en institution skall fatta ett beslut å hans vägnar men att en institution skall inleda ett undersökningsförfarande å tredje mans vägnar, även om personen kan betraktas som direkt berörd, i samma ställning 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 (dom av den 10 juni 1982 i mål 246/81, Lord Bethell mot kommissionen, REG 1982 s. 2277, svensk specialutgåva, häfte 6).
- 14 Vad vidare beträffar de sökande sammanslutningarnas talerätt erinrade förstainstansrätten (punkt 59) om den fasta rättspraxis enligt vilken en förening som bildats i syfte att främja en grupp rättssubjekts kollektiva intressen inte skall anses vara 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 (dom av den 14 december 1962 i mål 19/62—22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes m. fl. mot rådet, REG 1962, s. 943, av den 18 mars 1975 i mål 72/74, Union syndicale — Service public européen m. fl. mot rådet, REG 1975, s. 401, beslut av den 11 juli 1979 i mål 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays mot kommissionen, REG 1979, s. 2429, dom av den 10 juli 1986 i mål 282/85, DEFIL mot kommissionen, REG 1986, s. 2469, beslut av den 5 november 1986 i mål 117/86, UFADE mot rådet och kommissionen, REG 1986, s. 3255, punkt 12, förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995 i de förenade målen T-447/93, T-448/93 och T-449/93, AITEC m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-1971, punkterna 58 och 59). Efter att ha fastslagit att de enskilda sökandena inte kan anses vara personligen berörda av det aktuella beslutet påpekade förstainstansrätten, att medlemmarna av de sökande föreningarna, i deras egenskap av bosatta på Gran Canaria och Teneriffa, inte heller kan vara det (punkt 60).
- 15 Förstainstansrätten har (punkt 59) även erinrat om att förekomsten av särskilda omständigheter, såsom den roll en förening har 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 (dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m. fl. mot kommissionen, REG 1988, s. 219, och av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m. fl. mot kommissionen, REG 1993, s. I-1125, svensk specialutgåva, häfte 14).

- 16 I detta fall ansåg förstainstansrätten emellertid inte att skriftväxlingen och mötet mellan Greenpeace och kommissionen med anledning av finansieringen av byggnationen av de två kraftstationerna på Kanarieöarna utgjorde sådana omständigheter, eftersom kommissionen inte hade inlett något handlägningsförfarande före antagandet av det överklagade beslutet, vilket Greenpeace hade kunnat delta i, och Greenpeace inte heller på något sätt hade varit samarbetspartner till kommissionen vid tillkomsten av det bakomliggande beslutet C (91) 440 och/eller det överklagade beslutet (punkt 62).
- 17 Vad beträffar överklagandet har klagandena gjort gällande att förstainstansrätten, vid prövningen av frågan om de var personligen berörda av kommissionens omtvistade rättsakt i den mening som avses i artikel 173 i fördraget, på ett felaktigt sätt har tolkat och tillämpat denna bestämmelse och att den genom att tillämpa den rättspraxis som utvecklats av domstolen i mål som rört ekonomiska frågor och rättigheter, där en enskild måste tillhöra en "sluten krets" för att anses vara personligen berörd av en gemenskapsakt, inte har beaktat den särskilda beskaffenhet och karaktär som de miljöintressen har som ligger till grund för talan.
- 18 Klagandena har särskilt gjort gällande att förstainstansrättens resonemang ger upphov till en rättslig lucka beträffande kontrollen av efterlevnaden av gemenskapslagstiftningen på miljöområdet genom att intressena på detta område till sin natur är gemensamma och delas av många. Respektive rättighet kan innehåsa ett potentiellt stort antal enskilda, varför det aldrig kan finnas en sluten krets sökande som kan uppfylla de kriterier som uppställdes av förstainstansrätten.
- 19 Klagandena anser även att denna rättsliga lucka inte kan fyllas genom möjligheten att väcka talan vid en nationell domstol. Ett sådant förfarande, som har inletts i

förevarande fall, och som avser de spanska myndigheternas underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 85/337, avser emellertid inte lagenligheten av kommissionens rättsakt, nämligen om kommissionens utbetalning av strukturfond-medel var förenlig med gemenskapsrätten på grund av att utbetalningen stred mot en skyldighet på miljöområdet.

- 20 Klagandena har vidare gjort gällande att förstainstansrätten felaktigt, i punkt 51 i det överklagade beslutet, har fastslagit att hänvisningen till en nationell domstol i fråga om talerätt saknade relevans för artikel 173. Den lösning som förstainstansrätten har valt står i strid med den nationella och den internationella utvecklingen av rättspraxis och lagstiftningen. Enligt klagandena framgår det av "Final Report on Access to Justice (1992)", som upprättats av EKO-institutet och som är avsedd för kommissionen, där läget beträffande talerätt i miljömål beskrivs, att om samtliga eller vissa av sökandena hade varit tvungna att väcka talan vid domstol i en medlemsstat hade deras talan prövats i sak. Klagandena har tillagt att den ovan nämnda utvecklingen har påverkats av amerikansk rätt; Supreme Court fastslog år 1972 i målet *Sierra Club/Morton*, 405 U. S. 727, 31 Led 2d 636 (1972), 643, följande: "Estetiskt och miljömässigt välbefinnande, liksom ekonomiskt välbefinnande, är viktigt för livskvaliteten i vårt samhälle och den omständigheten att vissa miljömässiga intressen delas av många snarare än av få föranleder inte att de förtjänar ett mindre omfattande rättsskydd i form av möjlighet att väcka talan."
- 21 Klagandena har vidare gjort gällande att den standpunkt som förstainstansrätten har intagit i det överklagade beslutet är oförenlig med såväl domstolens praxis som de uttalanden som gjorts av gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaternas regeringar på miljöområdet. De har åberopat rättspraxis enligt vilken miljöskyddet är ett av gemenskapens främsta mål (dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83, ADBHU, REG 1985, s. 531, punkt 13, och av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark, REG 1988, s. 4607, punkt 8, svensk specialutgåva, häfte 9) och har påstått att gemenskapslagstiftningen på miljöområdet kan ge upphov till rättigheter och skyldigheter för enskilda (dom av den 28 februari 1991 i mål C-131/88, kommissionen mot Tyskland, REG 1991, s. I-825, punkt 7, och av

den 30 maj 1991 i mål C-361/88, kommissionen mot Tyskland, REG 1991, s. I-2567, punkterna 15 och 16). Klagandena har därtill gjort gällande att grunden för deras argumentation beträffande frågan huruvida de är personligen berörda huvudsakligen är deras personliga rättigheter såsom dessa följer av direktiv 85/337, där det i artiklarna 6.2 och 8 föreskrivs en möjlighet att delta i utvärderingen av vissa projekts miljöpåverkan (dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland, REG 1995, s. I-2189, punkt 37—40), och att de kan särskiljas från andra genom att de har dessa rättigheter såsom de erkänns och skyddas genom kommissionens beslut C (91) 440.

- 22 Klagandena har härefter hänvisat till det femte handlingsprogrammet för miljön (EGT C 138, 1993, s. 1), till den tionde principdeklarationen i Rio, som ratificerades av gemenskapen vid Förenta nationernas konferens år 1992 om miljö och utveckling, till agenda 21, som antogs vid den konferensen, till Europarådets konvention om skadeståndsansvar vid miljöfarlig verksamhet samt till det förfarande som införts av Världsbanken, som möjliggör en administrativ kontroll av Världsbankens rättsakter då dessa har negativ inverkan på miljön (Världsbankens resolution nr 93-10, och nr IDA 93-6 av den 22 september 1993, punkt 12).
- 23 Klagandena har avslutningsvis gjort gällande att artikel 173 fjärde stycket i fördraget bör tolkas annorlunda. För att bedöma huruvida en viss sökande är personligen berörd av en av gemenskapsrättsakterna som innebär att gemenskapens skyldigheter på miljöområdet åsidosätts, skall det fastställas att sökanden uppfyller följande tre villkor:
- a) Sökanden skall själv ha lidit (eller kunna komma att lida) en aktuell eller potentiell skada med anledning av den berörda gemenskapsinstitutionens påstått olagliga handlande, exempelvis genom att hans rättigheter på miljöområdet åsidosätts eller att hans intressen på miljöområdet inskränks.

b) Skadan skall följa av den omtvistade rättsakten.

c) Skadan skall kunna ersättas genom en gynnande dom.

- 24 Klagandena anser att de uppfyller dessa tre villkor. Beträffande det första villkoret har de hävdade att de har ingivit förklaringar och angivit den skada de har lidit med anledning av kommissionens handlande. Beträffande det andra villkoret har de påpekat att kommissionen, genom att till Konungariket Spanien utbetala de fondmedel som beviljats genom beslut C (91) 440 för genomförandet av projekt i strid med gemenskapsrätten på miljöområdet, direkt har bidragit till att skada klagandenas intressen, eftersom de spanska myndigheterna inte har något utrymme för skönsmässig bedömning beträffande användningen av dessa fondmedel. Beträffande det tredje villkoret anser klagandena att om förstainstansrätten hade ogiltigförklarat den omtvistade rättsakten, hade kommissionen inte fortsatt att finansiera byggnationen av kraftstationerna, vilken sannolikt tillfälligt hade avbrutits till dess att förfarandet med att utvärdera miljöeffekterna hade fullföljts.
- 25 Vad beträffar organisationerna för miljöskydd har klagandena gjort gällande att dessa organisationer skall anses ha talerätt, eftersom deras syften huvudsakligen rör miljöskyddet och flera av deras medlemmar är personligen berörda av den omtvistade gemenskapsrättsakten, men även, oberoende av detta, eftersom de har ett särskilt intresse av tvistens utgång då deras huvudsyfte är miljöskydd.
- 26 Klagandena har hänvisat till domen i det ovannämnda målet Plaumann mot kommissionen och dragit slutsatsen att artikel 173 inte skall tolkas restriktivt, eftersom dess lydelse inte nödvändigtvis fordrar att begreppet "sluten krets" tillämpas, vilket också bekräftats i såväl domstolens som förstainstansrättens praxis (domstolens dom av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 207, av den 16 maj 1991 i mål C-358/89, Extramet Industrie mot rådet, REG 1991, s. I-2501, av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet, REG 1994, s. I-1853, svensk specialutgåva, häfte 15, och förstainstansrättens dom av den 14 september 1995 i de förenade målen T-480/93 och T-483/93, Antillean Rice Mills m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2305), utan att artikel 173 skall tolkas på ett sådant sätt att de grundläggande intressena på miljöområdet och intresset av ett effektivt skydd för enskildas rättigheter på området

säkerställs (se domen i det ovannämnda målet ADBHU, punkt 13, dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 13—21, och av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m. fl., REG 1987, s. 4097, punkt 14).

Domstolens bedömning

- 27 Det skall inledningsvis fastslås att förstainstansrättens tolkning av artikel 173 fjärde stycket i fördraget, enligt vilken sökandena inte har talerätt, står i överensstämmelse med domstolens fasta praxis.
- 28 Det framgår av den rättspraxis beträffande fysiska personer som omnämns i punkt 48 i det överklagade beslutet och som återges i punkt 7 i denna dom, att i fall som det förevarande, där sökandens särskilda situation inte har beaktats vid antagandet av en rättsakt som på ett allmänt och abstrakt sätt berör sökanden och, i själva verket, varje annan person som befinner sig i samma situation, är sökanden inte personligen berörd av denna rättsakt.
- 29 Detsamma gäller sammanslutningar som grundar sin talerätt på omständigheten att de personer som de företräder är personligen berörda av det överklagade beslutet. Av de skäl som anges i nästa punkt är detta inte fallet här.
- 30 Vid prövningen av sökandenas argument att domstolens praxis såsom den tillämpades av förstainstansrätten inte beaktar den särskilda beskaffenhet och karaktär som de miljöintressen har som ligger till grund för talan, skall det framhållas att det är beslutet att uppföra de två kraftstationerna i fråga som skulle kunna inverka menligt på de rättigheter i miljöhänseende som sökandena har åberopat, rättigheter som följer av direktiv 85/337.
- 31 Under dessa omständigheter kan det överklagade beslutet om gemenskapsfinansiering av de två kraftstationerna endast påverka dessa rättigheter indirekt.

- 32 Vad beträffar sökandenas argument att tillämpningen av domstolens rättspraxis i förevarande fall får till följd att rättsinstanser inte alls förmår skydda de rättigheter sökandena grundar på direktiv 85/337, skall det fastslås att Greenpeace, som framgår av handlingarna i målet, vid en nationell domstol har väckt talan mot de administrativa tillstånd som beviljats Unelco att uppföra de två kraftstationerna, liksom TEA och CIC, som också väckt talan mot CUMAC:s förklaring om de två byggnadsprojektens miljöpåverkan (se punkterna 6 och 7 i det överklagade beslutet, vilka återges i punkt 2 i denna dom).
- 33 Även om de olika målen vid de nationella domstolarna och målet vid förstainstansrätten har olika tvisteföremål, är dock grunden för dem samma rättigheter för enskilda enligt direktiv 85/337, varför dessa rättigheter i förevarande fall skyddas fullt ut av de nationella domstolarna, vilka, i förekommande fall med stöd av artikel 177, kan inge en begäran om förhandsavgörande till domstolen.
- 34 Förstainstansrättens prövning av sökandenas talerätt enligt de kriterier som utvecklats i domstolens rättspraxis och som anges i punkt 7 i denna dom är således inte att betrakta som felaktig rättstillämpning.
- 35 Under dessa omständigheter skall överklagandet ogillas.

Rättegångskostnader

- 36 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, skall de ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall Konungariket Spanien, som intervenerat i målet, bära sin kostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Överklagandet ogillas.
- 2) Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna.
- 3) Konungariket Spanien skall bära sin kostnad.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 2 april 1998.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande