JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
23 päivänä syyskuuta 1997 *

Sisällys

I Alustavia huomautuksia ..... I - 1654

II Tosiseikat ja oikeudenkäynti ..... I - 1654

III Valituksenalainen määräys ..... I - 1656

IV Sovellettavat oikeussäännöt ..... I - 1659

V Asianosaisten esittämät väitteet ja niiden perustelut ..... I - 1659

A Valittajien esittämät väitteet ja niiden perustelut ..... I - 1659

B Komission esittämät väitteet ja niiden perustelut ..... I - 1664

C Espanjan kuningaskunnan esittämät väitteet ja niiden perustelut ..... I - 1666

VI Mielipiteeni valituksesta ..... I - 1669

A Yhteisön kansalaisen mahdollisuus perustaa oikeutensa tai oikeudellisesti suojattu intressinsä yhteisön oikeuden mukaiseen ympäristönsuojeluintressiin .... I - 1670

a) Ympäristönsuojelun julkinen ulottuvuus ..... I - 1670

b) Johdettuun yhteisön oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet ..... I - 1673

c) Komission erityinen velvollisuus valvoa, ovatko rahoitetut työt yhteisön ympäristölainsäädännön mukaisia ..... I - 1676

B Koskeeko riidanalainen päätös valittajia erikseen ..... I - 1679

a) Kansallisten tuomioistuinten tarjoama oikeussuoja valittajien asiavaltuuden poissulkevana perusteena ..... I - 1679

b) Valittajien asiavaltuus ..... I - 1681

i) Oikeuskäytäntö ..... I - 1682

ii) Perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaiset prosessinesteet ja nyt esillä olevan riita-asian erityisluonne ..... I - 1689

c) Valittajina olevien ympäristönsuojelujärjestöjen asiavaltuus ..... I - 1698

VII Ratkaisuehdotus ..... I - 1701

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

I Alustavia huomautuksia

1. Nyt esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan EY:n tuomioistuimen perussäännön 49 artiklan perusteella Euroopan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 9.8.1995 antamasta määräyksestä tehty valitus. [1] Tämä viimeksi mainittu on valituksenalaisella määräyksellään hylännyt ympäristönsuojelujärjestöjen ja yksityisten EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan perusteella nostaman kanteen, jossa vaadittiin kumoamaan komission päätös, jolla se oli päättänyt maksaa Espanjan hallitukselle jo suoritettujen määrien lisäksi vielä 12 000 000 ecua Kanariansaarille rakennettavista kahdesta sähkövoimalasta aiheutuneiden kulujen maksamiseen. Tämä päätös tehtiin kantajien mukaan 7.3.1991 ja 29.10.1993 välisenä aikana; kyseisten töiden rahoitus hyväksyttiin 7.3.1991 komission päätöksellä C (91) 440, ja 29.10.1993 komissio vahvisti, että Espanjan hallitukselle oli jo maksettu edellä mainittu summa.

2. Aluksi on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuimen on nyt esillä olevassa asiassa otettava kantaa perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan soveltamistapoihin ja -edellytyksiin tilanteessa, jossa kantajat perustavat oikeudellisesti suojatun intressinsä niihin vaikutuksiin, joita asianomaisen yhteisön toimielimen toteuttamalla riidanalaisella toimenpiteellä niiden mukaan on ympäristöön.

II Tosiseikat ja oikeudenkäynti

3. Nyt esillä olevan asian tosiseikat, sellaisina kuin ne ilmenevät valituksenalaisesta määräyksestä, ovat seuraavat:

Komissio teki 7.3.1991 Euroopan aluekehitysrahastosta 19 päivänä kesäkuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1787/84 [2] perusteella, sellaisena kuin se on muutettuna 20 päivänä joulukuuta 1985 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3641/85, [3] päätöksen C (91) 440, jossa Espanjan valtiolle myönnettiin Euroopan aluekehitysrahaston (jäljempänä EAKR) enimmäismäärältään 108 578 419 ecun suuruinen rahoitusavustus käytettäväksi Unión Eléctrica de Canarias SA:n (jäljempänä Unelco) rakennushankkeeseen, joka koski kahdelle Kanariansaarelle, nimittäin Gran Canarialle ja Teneriffalle, rakennutettavia kahta sähkövoimalaa. Tämän rahoituksen piti jakautua neljän vuoden ajalle siten, että ensimmäinen erä olisi maksettu edellä mainitun päätöksen C (91) 440 tultua tehdyksi. Myöhempiä rahoituseriä voitiin vähentää tai

1 — Asia T-585/93, Greenpeace ym. v. komissio, määräys 9.8.1995 (Kok. 1995, s. II-2205).

2 — EYVL L 169, s. 1.

3 — EYVL L 350, s. 40.

niiden maksamista voitiin lykätä, mikäli hanketta tarkastettaessa paljastuisi lainvastaisuuksia ja erityisesti sellainen tärkeä muutos, joka vaikuttaa hankkeen toimeenpanon edellytyksiin ja jolle ei etukäteen ollut haettu komission hyväksymistä. Tämä edellytys ilmeni edellä mainitun komission päätöksen 5 artiklan lisäksi tämän päätöksen liitteessä III olevista A.20, A.21 ja C.2 kohdasta.

4. Kaksi nyt valittajana esiintyvää henkilöä ilmoitti komissiolle 23.12.1991 päivätyllä kirjeellä, että Gran Canarialla aloitetuissa töissä ilmeni lainvastaisuuksia sen vuoksi, että Unelco oli laiminlyönyt velvollisuutensa suorittaa yhteisön säännösten mukainen [4] tutkimus ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Eräs toinen kantaja ilmoitti 23.11.1992 päivätyssä kirjeessään komissiolle, että Unelco oli aloittanut työt Gran Canarialla ja Teneriffalla, vaikka Comisión de urbanismo y medio ambiente de Canarias (Kanariansaarten suunnittelu- ja ympäristökomitea, jäljempänä CUMAC) ei ollut antanut tähän tapaukseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaista ympäristövaikutuksia koskevaa lausuntoa.

5. CUMAC antoi 3.12.1992 kaksi lausuntoa, jotka koskivat Gran Canarian ja Teneriffan sähkövoimalan rakentamisen ympäristövaikutuksia. Kaksi nyt valittajana olevaa paikallista ympäristönsuojeluyhdistystä [5] teki 26.3.1993 ja 2.4.1993 hallintovalitukset, joissa ne moittivat CUMAC:n antamaa lausuntoa. Greenpeace Spain, ympäristönsuojeluyhdistys, joka vastaa Alankomaissa kotipaikan omaavan ja tässä asiassa ensimmäisenä valittajana olevan ympäristönsuojelusäätiö Stichting Greenpeace Councilin (jäljempänä Greenpeace) tavoitteiden toteuttamisesta paikallisella tasolla Espanjassa, pani 18.12.1993 kansallisessa tuomioistuimessa vireille oikeudenkäynnin, jossa se kiisti Espanjan toimivaltaisten viranomaisten Unelcolle myöntämien hallinnollisten lupien pätevyyden.

6. Samanaikaisesti Greenpeace aloitti yhteydenotot komissioon. Greenpeace pyysi 17.3.1993 päivätyssä kirjeessä komissiota vahvistamaan, oliko yhteisön varoista maksettu avustuksia näiden kahden sähkövoimalan rakentamista varten Kanariansaarille, ja tiedottamaan sille näiden varojen maksamisajankohdat. PO XVI:n pääjohtaja pyysi 13.4.1993 päivätyssä kirjeessään Greenpeacea "lukemaan päätöksen C (91) 440", jossa täsmennettiin niitä yhteisön tuen saamisen ja rahoitussuunnitelman edellytyksenä olevia erityisiä ehtoja, joita Unelcon oli noudatettava. Greenpeace pyysi 17.5.1993 päivätyssä kirjeessään komissiota toimittamaan sille tiedot kaikista niistä kahta Kanariansaarille rakennettavaa sähkövoimalaa koskevista toimenpiteistä, joihin komissio oli ryhtynyt rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 24 päivänä kesäkuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen

4 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40).

5 — Kyseessä ovat Tagoror Ecologista Alternativo (TEA) ja Comisión Canaria contra la contaminación (CIC).

(ETY) N:o 2052/88 [6] 7 artiklan perusteella, jossa säädetään, että "rakennerahastojen, Euroopan investointipankin tai muiden rahoitusvälineiden rahoittamien toimenpiteiden on oltava perustamissopimusten, niiden perusteella annettujen säädösten ja yhteisön politiikkojen mukaisia, myöskin ympäristönsuojelua koskevilta osilta". PO XVI:n pääjohtaja vastasi 23.6.1993 päivätyssä kirjeessään Greenpeacelle, ettei hän voinut toimittaa sille näitä tietoja, sillä ne liittyivät komission sisäiseen päätöksentekomenettelyyn, ja vakuutti, että komissio oli tehnyt päätöksen "vasta useissa sen yksiköissä käytyjen perusteellisten neuvottelujen jälkeen". Greenpeace ja PO XVI:n toimivaltaiset virkamiehet pitivät 29.10.1993 Brysselissä kokouksen, jossa käsiteltiin nimenomaan EAKR:n rahoitusta Gran Canarialle ja Teneriffalle rakennettaville sähkövoimaloille.

7. Tässä asiassa valittajina olevat henkilöt nostivat 21.12.1993 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen sen edellä mainitun komission päätöksen kumoamiseksi, jolla se oli päättänyt jatkaa töiden rahoittamista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi 9.8.1995 antamallaan määräyksellä komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen eikä tällä perusteella ottanut kannetta tutkittavaksi.

6 — Rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 24 päivänä kesäkuuta 1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2052/88 (EYVL L 185, s. 9).

8. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa hävinneet asianosaiset ovat hakeneet muutosta tähän määräykseen ja vaativat, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman määräyksen, määrää, että niiden ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostama kanne on tutkittava ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää valituksen ja toissijaisesti katsoo jonkin komission ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämän perusteen nojalla, että alun perin nostettua kannetta ei voida tutkia ja että yhteisöjen tuomioistuin velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Espanjan hallitus vaatii, että valitus hylätään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman määräyksen pätevyys vahvistetaan ja että valittajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Valituksenalainen määräys

9. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki valituksenalaisessa määräyksessään, oliko kantajilla asiavaltuus kanteen nostamiseen, tarkastellen erikseen yksityisiä ja ympäristönsuojelujärjestöjä.

10. a) Yksityisten osalta se vetoaa niin yhteisöjen tuomioistuimen kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimenkin vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan "muut kuin ne, joille päätös on osoitettu, voivat väittää, että päätös koskee niitä erikseen ainoastaan silloin, kun tämä päätös koskee niitä tiettyjen, niille ominaisten piirteiden tai sellaisen niille ominaisen tosiasiallisen aseman vuoksi, joka erottaa ne kaikista muista

ja yksilöi ne samalla tavalla kuin sen, jolle päätös on osoitettu". [7] Tällä perusteella se ei hyväksynyt kantajien esittämää 173 artiklan neljättä kohtaa koskevaa tulkintaa, jonka mukaan edellä mainittua suppeaa oikeuskäytäntöä ei voitu soveltaa tapauksissa, joissa ne oikeudellisesti suojatut intressit, joihin valituksenalaisella päätöksellä vaikutetaan, eivät ole taloudellisia, vaan yhteisön toimielinten lainvastaisesta menettelystä ympäristölle aiheutuvia haitallisia seurauksia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi tältä osin, että tämän oikeuskäytännön pääasiallisena perustana on pidettävä "nimittäin sitä, että olosuhteet ovat olleet kokonaisuutena ottaen sellaiset, että ulkopuolinen kantaja on voinut menestyksellisesti vedota niihin osoittaakseen, että riidanalainen päätös koskee häntä tavalla, joka erottaa hänet kaikista muista henkilöistä — sovelletaan, olivatpa kantajien loukatut edut sitten luonteeltaan taloudellisia taikka muita". [8] Kantajalla ei ole asiavaltuutta vain sillä perusteella, että se vetoaa sellaisille yksityisille yleensä aiheutuvaan vahinkoon, joita ei etukäteen voida yksilöidä samalla tavalla kuin sitä, jolle päätös on osoitettu. [9] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lisäksi katsonut, että tästä oikeuskäytännöstä ilmenevä tapa tulkita perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa on ainoa oikea. Se on määräyksessään nimenomaisesti todennut, että riidanalaisen päätöksen pitää koskea kantajaa suoraan ja erikseen. Tähän ei vaikuta se, että toimivaltaisissa kansallisissa tuomioistuimissa on viime vuosina esiintynyt pyrkimyksiä asettaa asiavaltuuden edellytykseksi erityisesti ympäristönsuojelua koskevissa asioissa ainoastaan se, että kantajalla on "riittävä" intressi. [10] Näillä perusteilla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että sen oli tutkittava, koskiko riidanalainen päätös kantajia erikseen. Ottaen huomioon kaksi mielestään ratkaisevaa seikkaa, joita se käsitteli valituksenalaisen määräyksen 54—56 kohdassa, se katsoi, ettei näin ollut; nämä kohdat kuuluvat seuraavasti:

11. "Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä ensinnäkin, että kantajina on kuusitoista yksityistä oikeussubjektia, jotka vetoavat ainoana asiallisena ominaisuutenaan siihen, että he ovat 'paikallisia asukkaita', 'kalastajia' tai 'maanviljelijöitä', taikka siihen, että he ovat kahden sähkövoimalan rakennuttamisen paikalliselle matkailulle, Kanariansaarten asukkaiden terveydelle ja ympäristölle aiheuttamista vaikutuksista huolestuneita henkilöitä. Kantajat eivät siis osoita itsellään olevan mitään sellaista asiallista ominaisuutta, joka erottaisi heidät muista kyseisillä alueilla asuvista tai toimintaa harjoittavista henkilöistä; siten riidanalainen päätös, jossa myönnetään rahoitusavustusta kahden sähkövoimalan rakentamiseksi Gran Canarialle ja Teneriffalle, muodostaa sellaisen toimenpiteen, joka vaikuttaa erilaisten oikeusalamaisten asemaan objektiivisella, yleisellä ja abstraktilla tavalla, eli se vaikuttaa itse asiassa kaikkien niiden asemaan, jotka asuvat tai oleskelevat kyseisillä alueilla.

7 — Asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963 (Kok. 1963, s. 197; Kok. Ep. I, s. 181); asia 231/82, Spijker v. komissio, tuomio 14.7.1983 (Kok. 1983, s. 2559); asia 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke ym. v. komissio, tuomio 21.5.1987 (Kok. 1987, s. 2265); asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2487); asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3203); asia T-2/93, Air France v. komissio, tuomio 19.5.1994 (Kok. 1994, s. II-323) ja asia T-465/93, Consorzio gruppo di azione locale "Murgia Messapica" v. komissio, tuomio 19.5.1994 (Kok. 1994, s. II-361).

8 — Valituksenalaisen määräyksen 50 kohta.

9 — Valituksenalaisen määräyksen 51 kohta.

10 — Kantajat perustelivat laajasti tätä vertailua.

12. Riidanalainen päätös vaikuttaa siis kantajiin samalla tavoin kuin se vaikuttaa jokaiseen muuhun paikalliseen asukkaaseen, kalastajaan, maanviljelijään tai matkailijaan, joka tosiasiallisesti tai mahdollisesti on samassa asemassa kuin edellä mainitut (em. asia Spijker v. komissio, tuomion 9 kohta; asia T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo ym. v. komissio, määräys 21.2.1995, Kok. 1995, s. II-455, 25 kohta).

13. Edelleen on todettava, ettei sekään seikka, että toinen, viides ja kuudes kantaja valittivat komissioon, ole sellainen erityinen olosuhde, jonka perusteella nämä kantajat voitaisiin yksilöidä kaikista muista henkilöistä ja jonka perusteella heillä siten olisi perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu asiavaltuus. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa tässä suhteessa, ettei EAKR:n myöntämien rahoitusavustusten osalta ole säädetty mitään erityistä menettelytapaa, jolla yksityiset oikeussubjektit voisivat osallistua tässä tarkoituksessa tehtyjen päätösten tekemiseen, täytäntöönpanoon ja seurantaan. Näissä olosuhteissa ei pelkkä valituksen tekeminen ja sittemmin tapahtunut komission kanssa käyty kirjeenvaihto voi antaa valittajalle perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettua asiavaltuutta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy itse asiassa ilmi, että henkilö, joka ei vaadi toimielintä tekemään itseään koskevaa päätöstä vaan vaatii aloittamaan kolmatta koskevan tutkintamenettelyn, ei ole sellaisen henkilön asemassa, johon perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu, kumottavissa oleva päätös tosiasiallisesti tai mahdollisesti kohdistuu, vaikka voitaisiinkin katsoa, että asia koskee häntä välillisesti (asia 246/81, Lord Bethell v. komissio, tuomio 10.6.1982, Kok. 1982, s. 2277)."

14. b) Kantajana olevien yhdistysten asiavaltuuden osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin noudatti vallitsevaa oikeuskäytäntöä, jonka mukaan jonkin henkilöryhmän yhteisiä etuja edistämään perustettua yhdistystä ei voi koskea erikseen perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan tarkoittamassa merkityksessä sellainen päätös, joka koskee tämän ryhmän yleisiä etuja, minkä vuoksi yhdistys ei voi nostaa kumoamiskannetta, koska sen jäsenet eivät yksityishenkilöinäkään voi näin tehdä, [11] paitsi jos tällä yhdistyksellä on ollut erityinen asema menettelyssä, joka on johtanut perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun toimenpiteen tekemiseen, edellyttäen luonnollisesti, että tämä erityinen asema on sellainen, että sen perusteella yhdistyksen nostama kanne voidaan tutkia, vaikka riidanalainen toimenpide ei koskisikaan sen jäseniä suoraan tai erikseen. [12]

15. Tältä osin valituksenalaisesta määräyksestä ilmenee, että kantajana olevat yhdistykset eivät olleet vedonneet sellaisten erityisten olosuhteiden olemassaoloon, joiden perusteella olisi voitu katsoa, että juuri niiden jäsenten yksilölliset intressit erosivat kaikkien muiden Gran Canarialla ja Teneriffalla asuvien henkilöiden intresseistä. "Näissä olosuhteissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että kantajayhdistysten jäsenten oikeudelliseen asemaan aiheutuneet

11 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä a) yhdistettyihin asioihin 19/62—22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes ym. v. neuvosto, tuomio 14.12.1962 (Kok. 1962, s. 943); asiaan 72/74, Union syndicale ym. v. neuvosto, tuomio 18.3.1975 (Kok. 1975, s. 401); asiaan 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays v. komissio, määräys 11.7.1979 (Kok. 1979, s. 2429); asiaan 282/85, DEFI v. komissio, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 2469); asiaan 117/86, UFADE v. neuvosto ja komissio, määräys 5.11.1986 (Kok. 1986, s. 3255, 12 kohta) ja b) yhdistettyihin asioihin T-447/93, T-448/93 ja T-449/93, AITEC ym. v. komissio, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. II-1971, 58 ja 59 kohta).

12 — Yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy ym. v. komissio, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 219) ja asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1125).

vaikutukset eivät eroa tässä asiassa kantajina oleville yksityisille aiheutuneiksi väitetyistä vaikutuksista". [13] Tästä seurasi, että koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli katsonut, että riidanalaisen päätöksen ei voitu katsoa koskevan erikseen asiassa kantajina olleita yksityisiä, ei ollut loogisesti mahdollista katsoa sen koskevan erikseen myöskään kantajana olevien yhdistysten jäseniä.

16. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki, oliko se yhteydenpito, joka eräällä järjestöistä (Greenpeace) oli ollut komission kanssa, riittävä peruste asiavaltuudelle. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vastasi tähän kysymykseen kieltävästi, sillä se katsoi ensinnäkin, että "komissio ei ole ennen valituksenalaisen päätöksen tekemistä aloittanut mitään sellaista menettelyä, johon Greenpeace olisi osallistunut, ja että Greenpeace ei myöskään ole millään tavalla ollut komission neuvottelukumppani peruspäätöstä C (91) 440 ja/tai riidanalaista päätöstä tehtäessä" [14] ja toiseksi, että "Greenpeacen ja komission välinen kirjeenvaihto ja se yhteydenpito, joka Greenpeacella sittemmin oli komission kanssa, ovat tapahtuneet vain tiedottamistarkoituksessa, ottaen huomioon, että komissiolla ei ollut velvollisuutta neuvotella kantajien kanssa eikä kuulla niitä päätöstä C (91) 440 toimeenpantaessa". [15]

17. Näillä perusteilla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti valituksenalaisella määräyksellään kanteen tutkimatta kokonaisuudessaan katsoen, että riidanalainen päätös "ei koske erikseen" kantajia, tutkimatta niitä muita perusteluja, jotka komissio oli esittänyt tutkimatta jättämistä koskevan vaatimuksensa tueksi.

IV Sovellettavat oikeussäännöt

18. Kuten olen esittänyt, erimielisyys koskee perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan tulkintaa. Tässä kohdassa määrätään seuraavasti: "Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi samoin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen."

V Asianosaisten esittämät väitteet ja niiden perustelut

A *Valittajien esittämät väitteet ja niiden perustelut*

19. a) Vastauksissaan valittajat esittävät ensin nyt esillä olevan asian ratkaisemisen kannalta oleelliset oikeussäännöt, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei niiden mukaan ole tulkinnut oikein. Valittajat katsovat nimittäin, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa soveltaessaan pitänyt ottaa huomioon seuraavat seikat: komission päätöksessä C (91) 440, jonka johdanto-osasta ilmenee nimenomaan olevan tärkeää, että rahoitettavat työt toteutetaan ympäristönsuojelua koskevien yhteisön

13 — Valituksenalaisen määräyksen 60 kohta.
14 — Valituksenalaisen määräyksen 62 kohta.
15 — Valituksenalaisen määräyksen 63 kohta.

oikeuden säännösten mukaisesti ja erityisesti direktiivin 85/337/ETY mukaisesti, koska niillä saattaa olla ympäristövaikutuksia, asetetaan komissiolle velvollisuus keskeyttää yhteisön varojen maksaminen, ilmoittaa tästä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille ja määrätä, mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä, joka kerta, kun se havaitsee, ettei töitä suoritettaessa ole noudatettu "yhteisön politiikkaa". [16] Lisäksi asetuksessa N:o 2052/88, jonka perusteella riidanalainen päätös on tehty, säädetään nimenomaan, että rahoitettavien hankkeiden on oltava ympäristönsuojelua koskevien yhteisön säännösten mukaisia.

20. Edellä mainituilla perusteilla valittajat päättelevät, että komission piti päätöstä C (91) 440 täytäntöönpantaessa systemaattisesti tarkistaa, toteutettiinko rahoitettavat rakennushankkeet ympäristönsuojelua koskevien yhteisön säännösten ja erityisesti direktiivin 85/337/ETY mukaisesti, ja kieltäytyä jatkamasta varojen maksamista, jos se olisi havainnut, että ympäristönsuojelua koskevia yhteisön säännöksiä ei ollut noudatettu. Valittajat katsovat vielä, että koska kyseisten rakennushankkeiden toteuttaminen oli aloitettu ennen kun ympäristövaikutukset oli arvioitu ja koska komissiolle oli ilmoitettu tästä lainvastaisuudesta, komissio on laiminlyönyt välittömästi sille kuuluvia, edellä mainittuja velvollisuuksia päättäessään maksaa Espanjalle 12 000 000 ecun suuruisen lisäsuorituksen.

21. Tältä osin valittajat pitävät välttämättömänä muistuttaa, että niiden oikeimpana pitämän direktiiviä 85/337/ETY koskevan tulkinnan mukaan tässä direktiivissä annetaan tiettyjä oikeuksia kansalaisille, joita huomattavia ympäristövaikutuksia aiheuttava julkinen tai yksityinen ympäristöhanke koskee, ja näihin kuuluvat oikeus saada hanketta koskevat tiedot ja "mahdollisuus ilmaista kantansa ennen hankkeen aloittamista". [17] Yksityisillä on siis tiettyjä ympäristönsuojelua koskevia oikeuksia, joihin niiden haltijat voivat välittömästi vedota, koska yhteisöjen tuomioistuin [18] on katsonut, että direktiivin 85/337/ETY tältä osin merkitykselliset säännökset ovat selkeitä ja ehdottomia ja että niillä tästä syystä on välittömiä oikeusvaikutuksia kansallisessa oikeudessa.

22. Lyhyesti esitettynä valitus nojautuu seuraaviin perusteisiin:

— Komissiolla oli velvollisuus olla maksamatta tai keskeyttää kyseisten töiden rahoitukseen tarkoitettujen varojen maksaminen, jos se oli todennut, että työt oli suoritettu yhteisön säännösten vastaisesti.

16 — Päätöksen C (91) 440 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

17 — Direktiivin 85/337/ETY 6 artiklan 2 kohta.

18 — Valittajat viittaavat asiaan C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189, 37—40 kohta).

— Työt on aloitettu ilman edeltävää ympäristövaikutusten arviointia, ja tämä on vastoin direktiiviä 85/337/ETY, jolla annetaan oikeuksia tietylle yhteisön kansalaisryhmälle.

— Tästä seuraa, että koska komissio ei keskeyttänyt lisäsuoritusten maksamista, vaikka sille ilmoitettiin hyvissä ajoin edellä mainitusta laiminlyönnistä, se on laiminlyönyt sille yhteisön oikeuden mukaan kuuluvia velvollisuuksia, joihin kuuluu ainakin osittain velvollisuus taata ne valittajien ympäristönsuojeluun liittyvät oikeudet, jotka perustuvat yleensä yhteisön oikeuteen ja erityisesti direktiivin 85/337/ETY edellä mainittuihin säännöksiin.

23. Valittajat väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut virheellisesti EY:n perustamissopimuksen 173 artiklaa, koska se ei soveltanut asianmukaisia perusteita tutkiessaan, koskiko komission riidanalainen toimenpide valittajia erikseen tässä perustamissopimuksen määräyksessä tarkoitetuin tavoin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut yhteisöjen tuomioistuimen taloudellisiin kysymyksiin ja oikeuksiin liittyvää oikeuskäytäntöä, jonka mukaan yksityisen on kuuluttava "tiettyyn henkilöryhmään", jotta yhteisön toimenpiteen voitaisiin katsoa koskevan sitä erikseen. Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole valittajien mukaan ottanut huomioon "oikeudellisesti suojattua ympäristöintressiä", koska yhteisöjen tuomioistuin ei tähän mennessä ole ratkaissut kysymystä siitä, onko yksityisillä asiavaltuus silloin kun ne väittävät, että oikeudellisesti suojattu vaarannettu intressi liittyy ympäristönsuojeluun.

24. Valittajat katsovat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tulkinnalla luodaan aukko yhteisön oikeusjärjestyksen takaamaan oikeussuojaan aina silloin kun on valvottava, noudattavatko yhteisön toimielimet yhteisön ympäristölainsäädäntöä. Koska ympäristönsuojelua koskeva intressi on kaikille yhteinen ja kiinnostaa kaikkia yhteisön kansalaisia, ympäristövahinko ei voi koskea "tiettyä henkilöryhmää" ainakaan siinä merkityksessä, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tälle käsitteelle antanut. Valittajien mukaan valituksenalaisesta määräyksestä käy selkeästi ilmi, että kun ympäristöasioihin sovelletaan perinteistä oikeuskäytäntöä, jonka mukaan toimenpiteen pitää koskea kantajia erikseen, tästä seuraa, että yksityiset eivät voi milloinkaan riitauttaa sellaisia yhteisön toteuttamia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat heidän ympäristönsuojeluun liittyviin etuihinsa. Oikeudellinen aukko on tätäkin ilmeisempi nyt esillä olevan asian kaltaisissa asioissa, joissa perustamissopimuksen 173 artiklassa mainitut etuoikeutetut kantajat (eli jäsenvaltiot, neuvosto ja komissio) eivät halua käyttää niille tämän artiklan toisessa kohdassa annettua mahdollisuutta.

25. Valittajien mukaan ei voida väittää, että tämän aloiteoikeuden puuttuminen voitaisiin

korvata sillä, että yksityisillä, joilla ei ole asiavaltuutta, on mahdollisuus nostaa kanne kansallisissa tuomioistuimissa ja puolustaa oikeuksiaan käyttäen niitä oikeussuojakeinoja, joista on säädetty kansallisessa oikeudessa. Nyt esillä olevassa asiassa Espanjan tuomioistuimissa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä voi olla kyse ainoastaan kansallisten toimenpiteiden lainmukaisuudesta ja siitä, että Espanjan viranomaiset eivät ole noudattaneet niille neuvoston direktiivin 85/337/ETY nojalla kuuluvia velvollisuuksia. Kansallisessa oikeudenkäynnissä on sitä vastoin mahdotonta riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa riitautettua komission toimenpidettä, koska Espanjan tuomioistuimet eivät ole toimivaltaisia tarkistamaan, onko komissio toiminut yhteisön oikeuden mukaisesti maksaessaan tiettyjä summia töiden rahoittamiseen. [19]

26. Valittajat korostavat myös, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisessa määräyksessä tekemä ratkaisu on ilmiselvästi ristiriidassa sekä sen ratkaisutavan kanssa, joka näyttää olevan vakiintumassa jäsenvaltioiden kansallisissa tuomioistuimissa, että kansainvälisen oikeuden viimeaikaisten kehityslinjojen kanssa. Tältä osin valittajat esittävät vertailuja, joiden nojalla ne päättelevät, että kaikki jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät ovat kehittymässä siten, että kansalaisten kanneoikeus on laajentumassa asioissa, jotka koskevat heidän ympäristönsuojeluun liittyviä, oikeudellisesti suojattuja intressejään. Valittajat huomauttavat, että jos ne olisivat nostaneet kanteen jäsenvaltion tuomioistuimessa, tämä kanne olisi tutkittu kaikkien tai ainakin joidenkin valittajien osalta.

27. Lisäksi valittajat väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisessa määräyksessä esittämä suppea tulkinta on vastoin yhteisön ja kansainvälisen ympäristönsuojeluoikeuden kehityssuuntauksia. Ne vetoavat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on todettu, että ympäristönsuojelu on "eräs yhteisön keskeisistä tavoitteista" [20] ja että yksityisillä voi olla yhteisön ympäristölainsäädäntöön perustuvia oikeuksia ja velvollisuuksia. [21] Ne viittaavat myös neuvoston ja jäsenvaltioiden edustajien hyväksymään viidenteen ympäristöohjelmaan, [22] yhteisön ratifioiman Rion julistuksen kymmenenteen periaatteeseen, toimintaohjelma Agenda 21:een, Euroopan neuvoston yleissopimukseen, joka koskee ympäristölle haitallisista toiminnoista aiheutuvien vahinkojen korvaamista, Strasbourgissa sijaitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisiin tuomioihin ja Maailmanpankin vuonna 1993 käyttöön ottamaan menettelyyn, jota käytetään valvottaessa sellaisia Maailmanpankin toteuttamia toimenpiteitä, joilla on kielteisiä vaikutuksia ympäristöön.

19 — Valittajat viittaavat asiaan T-3/93, Air France v. komissio, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. II-121, 69 kohta), josta ilmenee nimenomaisesti, että vaikka kansallisessa oikeudessa on oikeussuojakeinoja, tämä ei estä yksityistä riitauttamasta yhteisön toimenpidettä perustamissopimuksen 173 artiklan perusteella suoraan yhteisöjen tuomioistuimessa.

20 — Asia 240/83, ADBHU, tuomio 7.2.1985 (Kok. 1985, s. 531, 13 kohta) ja asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4607, 8 kohta).

21 — Asia C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-825, 7 kohta) ja asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2567, 15 ja 16 kohta).

22 — EYVL 1993, C 138, s. 1.

28. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen valittajat ehdottavat, että perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa olisi tulkittava eri tavoin. Määritettäessä, koskeeko tiettyä yksityistä erikseen sellainen yhteisön toimenpide, jolla yhteisön toimielimet rikkovat niille yhteisön ympäristölainsäädännössä asetettuja velvollisuuksia, yhteisön tuomioistuimen on valittajien mukaan vaadittava, että kantaja osoittaa seuraavien kolmen edellytyksen täyttyvän.

29. a) Kantajan on osoitettava, että sille on kyseisen yhteisön toimielimen toteuttamasta, lainvastaiseksi väitetystä toimenpiteestä aiheutunut (tai saattaa aiheutua) tosiasiallista tai mahdollista henkilökohtaista vahinkoa, esimerkiksi että sen ympäristöön liittyviä oikeuksia tai intressejä on loukattu.

b) Vahingon ja kanteen kohteena olevan toimenpiteen välillä on oltava syy-yhteys.

c) Vahingon on oltava sellainen, että se on korvattavissa, jos kanne hyväksytään tuomiossa.

30. Valittajat katsovat täyttävänsä nämä kolme edellytystä. Ensimmäisen edellytyksen osalta ne uudistavat ne komission toimenpiteiden aiheuttaman vahingon laatua ja laajuutta kokevat seikat, joihin ne vetosivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Toisen edellytyksen osalta ne huomauttavat, että vahinko on aiheutunut komission toimenpiteistä, sillä Espanjan (kansallisilla) viranomaisilla ei ollut minkäänlaista harkintavaltaa päätöksen C (91) 440 perusteella maksettujen varojen käytön osalta. Komissio on toisin sanoen myötävaikuttanut välittömästi siihen vahinkoon, joka valittajille on aiheutunut ympäristönsuojelun vaarantumisesta, koska se on maksanut Espanjalle varoja, jotka olivat tarpeen yhteisön ympäristöoikeuden ja erityisesti direktiivin 85/337/ETY vastaisesti toteutettujen töiden jatkamiseksi. Kolmannen edellytyksen osalta valittajat väittävät, että edellä mainittu vahinko voidaan korjata, jos päätös, jolla komissio päätti jatkaa töiden rahoittamista, kumotaan, sillä jos töiden jatkamisen kannalta tarpeellista rahoitusta ei anneta, on valittajien mukaan odotettavissa, että sähkövoimaloiden rakennustyöt keskeytyvät.

31. Nyt esillä olevassa asiassa valittajina olevien ympäristönsuojelujärjestöjen osalta valituksesta ilmenee, että näillä järjestöillä olisi katsottava olevan asiavaltuus, koska yksi tai useammat niiden jäsenistä ovat henkilöitä, joilla on perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan nojalla asiavaltuus ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, mutta myös sen vuoksi, että nämä järjestöt voivat perustella asiavaltuuttaan sillä, että niiden ensisijaisena tavoitteena on ympäristönsuojelu ja että niiden tavoitteena on erityisesti suojella ympäristöä sillä maantieteellisellä alueella, jolla riidanalaisia töitä tehdään. Ympäristönsuojeluintressejä edustavien järjestöjen tai yhdistysten aseman osalta ja siltä

osin kuin näille on tarpeen myöntää kanneoikeus yhteisöjen tuomioistuimissa aina, kun yhteisön toimenpiteellä vaikutetaan niihin intresseihin ja tavoitteisiin, joiden varjelemista varten nämä järjestöt ja yhdistykset on perustettu, valittajina olevat järjestöt ja yhdistykset viittaavat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa AITEC ym. vastaan komissio [23] antamaan tuomioon ja julkisasiamies Lenzin asiassa CIDA vastaan neuvosto [24] esittämään ratkaisuehdotukseen.

32. Valittajat päättelevät tästä, että niiden ehdottama ratkaisu on asianmukaisin, ja ne viittaavat yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Plaumann vastaan komissio [25] antamaan tuomioon, jonka nojalla ne päättelevät, että 173 artiklassa määrättyjä oikeudenkäyntiedellytyksiä ei pidä tulkita suppeasti.

23 — Mainittu edellä alaviitteessä 11, tuomion 53— 62 kohta.

24 — Asia 297/86, CIDA v. neuvosto, tuomio 30.6.1988 (Kok. 1988, s. 3531, ratkaisuehdotuksen 15 kohta): "Ei voida myöskään jättää huomiotta sitä, että nyt esillä olevassa asiassa tarkoitettu toimenpide ei ole — toisin kuin edellä mainituissa asioissa 282/85 ja 117/86 — sellainen, että se vaikuttaa oleellisesti jonkin ryhmittymän jäsenten intresseihin, mutta ei vaikuta itse ryhmittymän omiin intresseihin. Ongelmana on nimittäin riittävä edustus, joka neuvoston on arvioitava ETY:n perustamissopimuksen 195 artiklan nojalla varmistaakseen talous- ja yhteiskuntaelämän eri alojen riittävän edustuksen talous- ja sosiaalikomiteassa. Tältä kannalta katsoen on luonnollista, että näille ryhmittymille, ts. sosiaalisammatillisille järjestöille, annetaan oikeus puolustaa 195 artiklassa tarkoitettuja alakohtaisia intressejä, ja näin on etenkin siitä syystä, että niiden jäsenillä ei yleensä ole mahdollisuutta saattaa asiaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska asia ei koske niitä erikseen."

25 — Ks. edellä alaviite 7.

B *Komission esittämät väitteet ja niiden perustelut*

33. Komissio huomauttaa ensiksi, että vaikka valittajien esittämä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan merkitystä koskeva tulkinta hyväksyttäisiinkin, valittajat eivät täytä edellytyksiä, joihin ne itse vetoavat. Komissio katsoo, että valittajien ehdottamaa ratkaisua ei voida hyväksyä, koska sillä tehdään tyhjäksi perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa nimenomaisesti asetettu edellytys, jonka mukaan riidanalaisen toimenpiteen pitää koskea kantajaa erikseen. [26] Komissio toteaa lisäksi, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole koskaan poikennut vakiintuneesta oikeuskäytännöstään, jonka mukaan muut kuin ne, joille päätös on osoitettu, voivat väittää, että päätös koskee niitä erikseen ainoastaan, jos tämä päätös koskee niitä niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu. Tämä määritelmä ilmenee asioissa 11/82, C-358/89 ja T-483/93 annettujen tuomioiden perusteluista, joihin valittajat vetoavat lainvastaisen tulkintaehdotuksensa tueksi. Komissio huomauttaa, että valittajat korvaavat näin perustamissopimuksen sanamuodon omalla muotoilullaan, jonka mukaan riittää, kun osoitetaan, että yhteisön toimenpide koskee kantajaa "henkilökohtaisesti" eikä välttämättä "erikseen", jotta tällä olisi kanneoikeus yhteisön tuomioistuimissa. Komissio korostaa erityisesti, että jos hylätään kokonaan tulkinta, jonka mukaan yksityinen, joka

26 — Tästä syystä ne vertailevan oikeustieteen piiriin kuuluvat seikat, joihin valittajat vetoavat, ovat komission mukaan vailla merkitystä. Ne kansainvälisoikeudelliset sopimukset, joihin valittajat viittaavat, eivät ole velvoittavia. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten kehityssuuntaukset eivät komission mukaan vaikuta yhteisön prosessioikeuteen. Perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa asetettu edellytys, jonka mukaan riidanalaisen toimenpiteen pitää koskea kantajaa erikseen, ei ole voimassa jäsenvaltioissa.

nostaa perustamissopimuksen 173 artiklan neljänteen kohtaan perustuvan kanteen, on voitava yksilöidä suhteessa riidanalaiseen toimenpiteeseen, tämän toimenpiteen ei enää tarvitse koskea kantajaa "erikseen", vaan riittää, että se koskee sitä "henkilökohtaisesti". Tällä lainvastaisella tulkinnalla päädyttäisiin komission mukaan siihen, että kaikilla Teneriffan ja Gran Canarian asukkailla myönnettäisiin olevan perusteltu intressi riitauttaa komission riidanalainen toimenpide. [27]

34. Komissio toteaa vielä, että sen mielestä valittajien esittämä peruste, jonka mukaan tulkinnalla, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esittää riidanalaisessa määräyksessä, luodaan oikeudellinen aukko tuomioistuinten tarjoamaan oikeussuojaan ja siihen valvontaan, jolla pyritään toteamaan, noudattavatko yhteisön toimielimet yhteisön ympäristönsuojelulainsäädäntöä. Se korostaa, että valittajilla on rahoitettujen töiden ympäristövaikutusten osalta oikeus nostaa kanne Espanjan tuomioistuimissa ja että eräät valittajat ovat käyttäneet tätä oikeuttaan. Töiden rahoittaminen sinänsä tai komission asema sen valvoessa, noudattaako Espanjan kuningaskunta kyseisiä yhteisön säännöksiä, eivät kuitenkaan koske vastaajia. Tästä seuraa, että niillä ei ole oikeudellisesti suojattua intressiä saada tuomioistuinpäätöstä näistä kysymyksistä. Oikeudellisesti suojatun intressin puuttumista ei voida korvata niillä vertailevan oikeustieteen alaan kuuluvilla seikoilla, joihin valittajat vetoavat vastauksissaan.

35. Niiden oikeuksien osalta, joita valittajat väittävät omaavansa direktiivin 85/337/ETY nojalla, komissio esittää seuraavat huomautukset. Vaikka joillakin direktiivin säännöksistä onkin välittömiä oikeusvaikutuksia, valittajat eivät kuitenkaan voi tehokkaasti vedota tähän direktiiviin nyt esillä olevassa asiassa. Vaikka myönnettäisiinkin, että valittajilla tai joillakin niistä on kansallisen oikeuden tasolla tiettyjä yksilöllisiä direktiiviin perustuvia oikeuksia, niille ei voida näiden oikeuksien perusteella antaa mahdollisuutta riitauttaa päätöksen C (91) 440 kaltaisen toimenpiteen lainmukaisuutta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, eikä niitä tällä perusteella voida perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaisesti yksilöidä riitautettuun toimenpiteeseen nähden.

36. Komissio kiistää myös sen valitukseen sisältyvän väitteen, jonka mukaan valittajina olevilla ympäristönsuojelujärjestöillä on asiavaltuus, koska valituksenalainen toimenpide koskee erikseen yhtä tai useampaa niiden jäsentä ja koska niillä Kanariansaarten alueen ympäristönsuojeluun pyrkivinä ympäristön-

27 — Tästä seuraisi, että mahdollisina kantajina olisi useita kymmeniä, jopa satoja ja tuhansia henkilöitä. Komission mukaan tätä perustelua ei voida tukea sillä epämääräisellä vastauksella, jonka valittajat ovat antaneet vastinekirjelmässään ja jonka mukaan "on nimittäin selvää, että nyt esillä olevassa asiassa suurin osa Teneriffan ja Gran Canarian asukkaista ei täytä valittajien nyt ehdottamia edellytyksiä".

suojeluintressejä edustavina järjestöinä on automaattisesti oikeudellisesti suojattu intressi ympäristökysymyksissä. [28]

37. Lisäksi komissio huomauttaa, että valittajat eivät valituksessaan enää väitä — kuten ne tekivät ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa —, että ainakin kahdella heistä on asiavaltuus sen vuoksi, että ne olivat valittaneet komissioon kyseisten töiden toteuttamisolosuhteista. Se päättelee tästä, että valittajat ovat hiljaisesti luopuneet tästä väitteestään. Lopuksi komissio kehottaa yhteisöjen tuomioistuinta hyväksymään kaksi muuta ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyä oikeudenkäyntiväitettä, jos se päätyy kumoamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen riidanalaisen määräyksen. Komissio päättää esityksensä toteamalla, että valittajien ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostama kanne voidaan tutkia vasta sitten, kun perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa on muutettu.

38. Suullisessa käsittelyssä komissio on vielä esittänyt, että toisen sähkövoimalaitoksen rakentaminen oli aloitettu vuonna 1990, eli ennen kuin yhteisöä oli pyydetty osallistumaan töiden rahoittamiseen. Valittajien olisi siis pitänyt jo tuolloin ryhtyä toimenpiteisiin, joilla ne olisivat pyrkineet estämään töiden toteuttamisen, taikka ainakin vastustaa niiden rahoittamista riitauttamalla komission alun perin tekemän päätöksen (päätös C (91) 440). Ne eivät kuitenkaan olleet riittävän valppaita, ja tästä syystä ne myöhemmin riitauttivat rahoituksen jatkamista koskevan päätöksen. Komission edustaja on myös todennut, että rahoituksen jatkamisesta päätettiin sen jälkeen kun oli havaittu, ettei direktiiviä 85/337/ETY ollut rikottu. Komissio oli näin suorittanut sen valvontatehtävän, johon se oli alun perin tehdyssä päätöksessä C (91) 440 velvoittautunut.

39. Komissio on lisäksi huomauttanut, että yhteisön oikeusjärjestyksessä taataan yksityisille oikeussuoja, joka on laajempi kuin perustamissopimuksen 173 artiklan neljänteen kohtaan perustuva oikeussuoja. Se on tältä osin muistuttanut siitä viimeaikaisesta lainsäädännöllisestä kehityksestä, joka koskee kansalaisten oikeutta tutustua yhteisön toimielinten arkistoihin, oikeutta tehdä anomus Euroopan parlamentille ja mahdollisuutta saattaa asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Sitä vastoin ei voida odottaa, että perustamissopimuksen 173 artiklan neljännestä kohdasta aiheutuvia prosessuaalisia esteitä poistettaisiin, sillä mitään tällaista ei ehdotettu hallitustenvälisessä konferenssissa.

C *Espanjan kuningaskunnan esittämät väitteet ja niiden perustelut*

40. Espanjan kuningaskunta esittää valituksen hylkäämistä nojautuen seuraaviin perusteluihin. Se viittaa ensin yksityisten asiavaltuutta koskevaan yhteisöjen tuomioistuimen

28 — Komissio toteaa, että tämä kanta ei perustu oikeuskäytäntöön, lukuun ottamatta julkisasiamies Lenzin asiassa CIDA v. neuvosto antamaa ratkaisuehdotusta (ks. edellä alaviite 24), johon yhteisöjen tuomioistuin ei yhtynyt.

oikeuskäytäntöön, josta se päättelee, että jotta yhteisöjen tuomioistuin tutkisi yksityisen nostaman kanteen, asian on koskettava yksityistä erikseen siten, että se koskee yksityistä sille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella se erottuu kaikista muista ja voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu. Espanjan kuningaskunta toteaa tästä seuraavan, että riitautettavissa ovat vain sellaiset yhteisön toimenpiteet, jotka koskevat toimenpiteen toteuttamishetkellä määritettyä tai määritettävissä olevaa tiettyä henkilöryhmää; lisäksi edellytetään, että toimenpiteen toteuttaja on halunnut puuttua näiden henkilöiden oikeuksiin. Tästä syystä ei riitä, että toimenpiteen kohteena olevien yksityisten määrä tai edes henkilöllisyys määritetään jotakuinkin tarkasti, jos kantaja ei ole sellaisessa tosiasiallisessa tilanteessa, jonka perusteella se voidaan erottaa ja yksilöidä riidanalaiseen toimenpiteeseen nähden samoin kuin se, jolle toimenpide on osoitettu. [29] Yhteisöjen tuomioistuin katsoo siis, että oikeus riitauttaa yhteisön toimenpide on vain niillä, joille tämä toimenpide on osoitettu, ja näihin rinnastettavissa olevilla henkilöillä.

41. Loogisesti tästä seuraa, että kantajilla, joille riidanalaista päätöstä ei ollut osoitettu ja joita ei voida rinnastaa siihen, jolle se on osoitettu (eli Espanjan kuningaskuntaan), ei lähtökohtaisesti ole asiavaltuutta ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen hylkäävä päätös on ollut perusteltu. Tästä syystä nyt esillä olevassa asiassa valittajina olevilla ympäristönsuojelujärjestöillä ei ole asiavaltuutta. Espanjan kuningaskunnan mukaan olisi lisäksi laillisuusperiaatteen vastaista, että ympäristönsuojelujärjestöjen nostamat kanteet tutkittaisiin mutta luonnollisten henkilöiden nostamat kanteet hylättäisiin eli että tunnustettaisiin ympäristönsuojeluintressejä edustavilla järjestöillä olevan laajempi oikeudellisesti suojattu intressi kuin yksityisillä. Espanjan kuningaskunta huomauttaa, ettei yksityisilläkään ole oikeutta riitauttaa rahoituksen jatkamista koskevaa komission päätöstä. Ne eivät vetoa sellaiseen tosiasialliseen tilanteeseen tai tunnusomaiseen erityispiirteeseen, jonka perusteella ne voidaan yksilöidä samalla tavoin kuin se, jolle riidanalainen toimenpide on osoitettu. [30]

42. Valittajat eivät myöskään kuulu toimenpiteen toteuttamishetkellä määritettyyn tai määritettävissä olleeseen tiettyyn henkilöryhmään, eikä niiden tilanne ole sama kuin sen, jolle toimenpide on osoitettu. Valituksen tekeminen komissiolle ei riitä yksilöimään valittajia, sillä komissiolla ei ole velvollisuutta aloittaa perustamissopimuksen

29 — Espanjan hallitus viittaa asiaan C-257/93, Van Parijs ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 21.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3335); asiaan T-476/93, FRSEA ja FNSEA v. neuvosto, tuomio 28.10.1993 (Kok. 1993, s. II-1187) ja asiaan C-209/94 P, Buralux ym. v. neuvosto, tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-615).

30 — Espanjan kuningaskunta katsoo valittajien ehdottaman tulkinnan hyväksymisestä seuraavan, että oikeudellisesti suojattu intressi on tunnustettava olevan kaikilla henkilöillä, jotka voivat vedota seurauksiin, joita ympäristöön kohdistuvista toimenpiteistä aiheutuu kalastukselle, maataloudelle, asukkaiden terveydelle, matkailuelinkeinolle, asukkaiden elinympäristölle, lasten kasvatukselle, taksiautoilijoiden intresseille, paikallisille työntekijöille, matkailijoille, tuulilautailijoille ja lintujen suojelusta kiinnostuneille. Tästä seuraa, että riidanalainen toimenpide koskee valittajia samalla tavoin kuin se koskee ketä tahansa tällä alueella toimivaa yksityistä.

169 artiklassa tarkoitettua menettelyä joka kerta, kun sille tehdään valitus. [31] Edellä esitetyistä syistä Espanjan kuningaskunta yhtyy ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen riidanalaisessa määräyksessään antamaan ratkaisuun.

43. Espanjan kuningaskunta kiistää lisäksi valittajien esittämän väitteen, jonka mukaan oikeussuojassa on aukko, joka johtuu siitä, että komission laiminlyöntejä ympäristönsuojelun alalla ei valvota riittävästi. Se väittää, että yksityisillä on perustamissopimusten systematiikasta johtuen aina oikeussuoja, jonka niille varmistaa kansallinen tuomioistuin, joka toimii kansallisella tasolla yhteisön oikeusjärjestystä noudattaen. Näin ollen vain jäsenvaltioilla ja yhteisön toimielimillä on oikeudellisesti suojattu intressi nostaa yleisluontoisten säädösten kumoamista koskeva kanne, kuten 173 artiklasta selkeästi ilmenee ja kuten yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevassa oikeuskäytännössä on katsottu. Nyt esillä olevan asian ominaispiirteet huomioon ottaen Espanjan kuningaskunta katsoo, että valittajat pyrkivät todellisuudessa saattamaan yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltäväksi asian, jossa näennäisesti riitautetaan yhteisön toimenpiteen lainmukaisuus, mutta jossa tosiasiallisesti pyritään siihen, että yhteisön tuomioistuin ratkaisisi kansallisen viranomaisen toimenpiteen lainmukaisuuden ja välillisesti kumoaisi sen. Valittajat eivät vetoa sellaiseen taloudelliseen intressiin, joka liittyisi välittömästi EMOTR:n toimintatapaan, vaan ne vetoavat intressiin, joka liittyy yleisesti ja epämääräisesti ympäristönsuojeluun ja joka voi vaarantua ainoastaan kansallisen viranomaisen toimenpiteen perusteella.

44. Vaikka katsottaisiinkin, että Espanjan toimivaltaiset viranomaiset rikkoivat ympäristönsuojelua koskevia yhteisön oikeuden säännöksiä, joista on tullut kansallista oikeutta, koska ne on pantu täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä, kansallinen viranomainen olisi tällöin rikkonut kansallista sääntöä, ja näin ollen syntynyt kiista kuuluisi kansallisten tuomioistuinten yksinomaiseen toimivaltaan ja nämä tuomioistuimet voisivat tarvittaessa pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua kyseisten yhteisön säännösten tulkinnasta. [32] Espanjan kuningaskunta päättelee, että komission riidanalaisella toimenpiteellä pannaan vain täytäntöön päätös C (91) 440, joka ei aiheuta eikä voi aiheuttaa haittaa ympäristölle tai sellaisille ympäristönsuojeluun liittyville oikeuksille, joita valittajilla voisi tähän liittyen olla. Tästä syystä Espanjan kuningaskunta katsoo, että kysymys ei voi olla kansalaisten ympäristönsuojeluun liittyvien oikeuksien loukkaamisesta.

31 — Asia C-247/87, Star Fruit v. komissio, tuomio 14.2.1989 (Kok. 1989, s. 291).

32 — Espanjan kuningaskunta viittaa asiaan C-97/91, Oleificio Borelli v. komissio, tuomio 3.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6313), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei sillä ollut toimivaltaa ratkaista kansallisen viranomaisen toteuttaman toimenpiteen lainmukaisuutta, vaikka tämä toimenpide liittyi yhteisön päätöksentekomenettelyyn.

45. Espanjan kuningaskunta korostaa vielä, että sen lisäksi, että valittajilla ei ole yksilöllistä intressiä riitauttaa rahoittamisen jatkamista koskevaa komission päätöstä, niillä ei myöskään ole välitöntä intressiä menetellä näin. Se muistuttaa, että päätös C (91) 440 ja sen perusteella tehdyt päätökset ovat taloudellisia ja että ne ovat vain välillisesti sidoksissa ympäristöön samalla tavoin kuin mihin tahansa inhimillisen toiminnan osa-alueeseen.

46. Espanjan kuningaskunnan edustaja on yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyssä suullisessa käsittelyssä lopuksi todennut, ettei oikeuskäytännön muuttaminen valittajien ehdottamin tavoin ole tarkoituksenmukaista, koska tällöin vahvistettaisiin actio popularis -kanneoikeus ympäristökysymyksissä. Hän lisäsi vielä, että ympäristönsuojelu on vain yksi oikeusjärjestelmään kuuluva oikeushyvä muiden joukossa eikä sen erilainen prosessuaalinen kohtelu ole millään tavoin perusteltavissa.

VI Mielipiteeni valituksesta

47. Aluksi totean, että on tärkeää korostaa nyt esillä olevan asian uutuutta. Yhteisöjen tuomioistuinta on ensimmäistä kertaa pyydetty ottamaan kantaa sellaisiin oikeudellisiin kysymyksiin, joita ei käsitelty asiassa An Taisce ja WWF UK vastaan komissio eikä asiassa Associazione agricoltori della provincia di Rovigo ym. vastaan komissio ym.,[33] joissa oli kyse ympäristönsuojelusta. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan tulkinnasta. Oikeudellinen riitakysymys koskee tästä määräyksestä ilmenevää edellytystä, jonka mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen toiselle henkilölle osoitetusta päätöksestä ainoastaan, jos se koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen. Kanneoikeutta yhteisöjen tuomioistuimessa on näillä määreillä rajoi-

33 — Asia C-325/94 P, An Taisce ja WWF UK v. komissio, tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3727) ja asia C-142/95 P, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo ym. v. komissio ym., tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6669).
Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi ensimmäisessä asiassa kahden ympäristönsuojelujärjestön tekemän valituksen Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta, jolla tämä oli jättänyt tutkimatta näiden nostaman kanteen, jossa ne vaativat kumoamaan erään komission päätöksen, jolla komissio oli kieltäytynyt keskeyttämästä tai lopettamasta yhteisön rakennerahastoista luonnon tarkkailukeskuksen perustamiseen Irlantiin myönnettyjen varojen maksamista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätyi tähän lopputulokseen, koska ei ollut osoitettu, että komissio oli päättänyt olla käyttämättä sille yhteisön asiaa koskevissa säännöksissä annettua mahdollisuutta keskeyttää edellä mainitun keskuksen rakentamiseen myönnettyjen yhteisön tukien maksaminen tai vähentää niitä; tällainen mahdollisuus oli ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan edelleen olemassa. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän käsityksen, kuten sen antaman tuomion 30 ja 31 kohdasta ilmenee.
Toisessa asiassa valittajat (paikalliset ammattijärjestöt ja yksityiset) olivat riitauttaneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksen, jolla se oli jättänyt tutkimatta näiden nostaman kanteen, jossa ne vaativat kumoamaan erään komission päätöksen, jolla tämä ympäristöalan rahoitusvälineen perustamisesta (Life) 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1973/92 perusteella oli hyväksynyt tiettyjen hankkeiden rahoituksen Italiassa olevan Po-joen suistoalueen asukkaiden ja luonnonympäristön suojelemiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämän näkemyksen, jonka mukaan riidanalainen toimenpide ei koskenut valittajia erikseen, koska yhteisön oikeudessa ei vastoin valittajien väitettä annettu näille oikeutta osallistua rahoitushankkeiden valmisteluun.
Voidaan siis havaita, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on näissä kahdessa asiassa perustanut kanteen tutkimatta jättämistä koskevan ratkaisunsa yksinomaisesti tai osittain muihin, sen nyt esillä olevassa asiassa esittämistä syistä poikkeaviin syihin.

tettu huomattavasti, ja tuomioistuin tutkii omasta aloitteestaan prosessinedellytykset. [34] Katson, että asian perusteellinen käsitteleminen yhteisöjen tuomioistuimessa edellyttää, että se vastaa seuraaviin kysymyksiin:

48. Voiko komission riidanalainen päätös koskea valittajia siten, että niillä on mahdollisuus perustaa oikeutensa tai oikeudellisesti suojattu intressinsä yhteisön oikeuden mukaiseen ympäristönsuojeluintressiin? Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemä ratkaisu perusteltu, kun se katsoi, ettei tämä päätös koske "erikseen" sen riitauttaneita henkilöitä? Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, oliko olemassa jokin muu syy, jonka vuoksi alun perin nostettua kannetta ei voitu tutkia?

A *Yhteisön kansalaisen mahdollisuus perustaa oikeutensa tai oikeudellisesti suojattu intressinsä yhteisön oikeuden mukaiseen ympäristönsuojeluintressiin*

49. Perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa edellytetään, että luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka nostaa kanteen yhteisön toimielimen päätöksestä, on sellaisen oikeuden tai oikeudellisesti suojatun intressin haltija, johon riidanalainen päätös vaikuttaa. Tällä edellytyksellä — jota ei sovelleta saman artiklan toisessa kohdassa lueteltuihin etuoikeutettuihin kantajiin — tarkoitetaan yleensä nimenomaisesti sitä, että riidanalaisen päätöksen pitää koskea kantajaa suoraan ja erikseen. Jos riidanalainen päätös koskee tällä tavoin kantajaa, on harvinaista, että oikeudellisesti suojatun intressin olemassaoloa koskeva edellytys ei täyty. [35] Oikeudellisesti suojattu intressi on joka tapauksessa eräs niistä kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä, joiden olemassaolon yhteisöjen tuomioistuin tutkii. [36]

50. Katson, että nyt esillä olevan asian erityispiirteet huomioon ottaen tätä kysymystä on tutkittava ensin. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin ei ole tähän saakka ottanut kantaa "oikeudellisesti suojattuun ympäristönsuojeluintressiin". Tästä syystä on tarpeen tarkastella ympäristönsuojelua koskevien kysymysten asemaa yhteisön oikeusjärjestyksessä ja tutkia yhteisöjen tuomioistuimen tätä koskevaa oikeuskäytäntöä.

a) *Ympäristönsuojelun julkinen ulottuvuus*

51. Ensinnäkin on kiistatonta, että ympäristön laadun takaaminen liittyy välittömästi niin kutsuttuun "yhteisön julkiseen etuun".

34 — Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 92 artiklan 2 kohta. Ks. asia 13/86, Von Bonkewitz-Lindner v. parlamentti, määräys 18.3.1987 (Kok. 1987, s. 1417) ja yhdistetyt asiat C-305/86 ja C-160/87, Neotype Techmashexport v. komissio ja neuvosto, tuomio 11.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2945, 18 kohta).

35 — Tämä ei kuitenkaan ole epätodennäköistä. Ks. asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981 (Kok. 1981, s. 2639).

36 — Esimerkkinä asioista, joissa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut oikeudellisesti suojatun intressin olevan olemassa, ks. asia 77/77, BP ym. v. komissio, tuomio 29.6.1978 (Kok. 1978, s. 1513); asia 207/86, Apesco v. komissio, tuomio 26.4.1988 (Kok. 1988, s. 2151) ja asia C-123/92, Lezzi Pietro v. komissio, määräys 8.3.1993 (Kok. 1993, s. I-809).

Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tuomioissaan, että ympäristönsuojelu on "eräs yhteisön keskeisistä tavoitteista". [37] Perustamissopimuksen teksti tukee tätä väitettä. Perustamissopimukseen 7.2.1992 tehtyjen muutosten jälkeen sen 2 artiklassa määrätään, että "yhteisön päämääränä on — — edistää — — ympäristöä arvossa pitävää kestävää kasvua — — ". Tämän tavoitteen toteuttamiseksi yhteisön toimintaan sisältyy 3 artiklan k kohdan mukaisesti "ympäristöpolitiikka". Tämän politiikan yleisistä suuntaviivoista määrätään perustamissopimuksen XVI osastossa, jossa olevan 130 r artiklan mukaan yhteisön ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan muun muassa ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeluun ja parantamiseen, ihmisten terveyden suojeluun ja luonnonvarojen harkittuun ja järkevään käyttöön. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa määrätään myös, että "ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen". [38] Perustamissopimuksen 130 r artiklan tavoitteiden toteuttamiseksi on annettu johdettuun yhteisön oikeuteen kuuluvaa lainsäädäntöä, ja yhteisöjen tuomioistuimen tehtäviin kuuluu taata tämän lainsäädännön oikea soveltaminen. [39]

52. Edellä esitetty ilmentää ympäristön julkista ulottuvuutta ja sen merkitystä yhteisön yleisen edun kannalta, jota jäsenvaltioiden ja yhteisöjen toimielinten on turvattava perustamissopimuksen määräykset huomioon

37 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 20 mainitut, asiassa ADBHU ja asiassa komissio v. Tanska annetut tuomiot ja asia C-195/90, komissio v. Saksa, tuomio 19.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3141, 29 kohta) ja ratkaisuehdotukseni asiassa C-343/95, Diego Calì, tuomio 18.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1547, 55— 64 kohta).

38 — Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi asiassa C-2/90, komissio v. Belgia, 9.7.1992 antamassaan tuomiossa (Kok. 1992, s. I-4431, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat) yrittänyt sovittaa yhteen tavaroiden vapaan liikkuvuuden, joka on perustamissopimuksen 30 artiklassa vahvistettu yhteisön perusperiaate, ja ympäristönsuojelunäkökohdat, sellaisina kuin niistä määrätään perustamissopimuksen 130 r artiklassa. Vaikka se katsoi, että jätteitä voidaan pitää perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuina tavaroina, se hyväksyi niiden liikkuvuudelle asetetut rajoitukset perustellen tätä seuraavasti: "Perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa esitetty periaate, jonka mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä ja ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, edellyttää, että kunkin alueen, kunnan tai muun paikallisen yksikön on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet omien jätteidensä vastaanottamiseksi, käsittelemiseksi ja niistä huolehtimiseksi; jätteistä on siis huolehdittava mahdollisimman lähellä niiden tuotantopaikkaa, jotta jätteiden kuljetus rajoitetaan mahdollisimman vähäiseksi" (34 kohta). Ks. myös samasta aiheesta asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939).

39 — Jäsenvaltioille on johdetussa yhteisön oikeudessa asetettu tiettyjä ympäristönsuojelun varmistamiseen liittyviä merkittäviä velvollisuuksia. Ympäristönsuojelua koskevien direktiivien määrä on erityisen huomattava. Kansallisten viranomaisten ympäristöä vahingoittavalla toimenpiteellä tai laiminlyönnillä voidaan yhden sijasta rikkoa useampaa direktiiviä samanaikaisesti. Yksityisten tehtyä Helleenien tasavaltaa vastaan Vegoritida-järven, Soulos-joen ja Pagasitikos-lahden veden pilaantumista koskevia valituksia komissio nosti Helleenien tasavaltaa vastaan perustamissopimuksen 169 artiklaan nojautuvan kanteen, joka perustui tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23) rikkomiseen. Se viittasi kuitenkin perustellussa lausunnossaan Pagasitikos-lahden osalta vielä uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annettuun neuvoston direktiiviin 76/160/ETY (EYVL L 31, s. 1) ja Vegoritida-järven sekä Soulos-joen osalta seuraaviin direktiiveihin: jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annettuun neuvoston direktiiviin 75/440/ETY (EYVL L 194, s. 26), jäsenvaltioissa sovellettavista juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden määritysmenetelmistä sekä näytteenotto- ja analysointitiheydestä 9 päivänä lokakuuta 1979 annettuun neuvoston direktiiviin 79/869/ETY (EYVL L 271, s. 44), juomaveden laadusta 15 päivänä heinäkuuta 1980 annettuun neuvoston direktiiviin 80/778/ETY (EYVL L 229, s. 11), suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi 18 päivänä heinäkuuta 1978 annettuun neuvoston direktiiviin 78/659/ETY (EYVL L 222, s. 1), jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettuun neuvoston direktiiviin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), ja myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä 20 päivänä maaliskuuta 1978 annettuun neuvoston direktiiviin 78/319/ETY (EYVL L 84, s. 43). Ks. tätä asiaa koskeva julkisasiamies Tesauron 26.6.1997 esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-232/95 ja C-233/95, komissio v. Kreikka, tuomio 11.6.1998, Kok. 1998, s. I-3343).

ottaen. [40] Tämä tarkoittaa, että ympäristönsuojelu on yhteisön primaarioikeudessa ja yhteisöjen tuomioistuimen perustavaa laatua olevassa oikeuskäytännössä määritelty lähtökohtaisesti "julkisten" toimielinten [41] (jos yhteisön toimielimiä ja kansallisia viranomaisia yhdessä voidaan kutsua tällä nimellä) velvollisuudeksi. [42]

53. Vaikka yhteisön lainsäädäntöä ja siihen sisältyvää ympäristönsuojeluvelvollisuutta on noudatettava, siitä ei automaattisesti seuraa, että luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä olisi oikeus tai laillisesti suojattu intressi, jonka nojalla se voisi nostaa perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetun kanteen. Yhteisön oikeusjärjestyksessä ei tunneta käsitettä actio popularis [43] edes ympäristöön liittyvissä asioissa. Tämän vuoksi asiavaltuuden ainoaksi perusteeksi ei riitä se, että vedotaan oikeudelliseen aukkoon, joka voi syntyä sen seurauksena, ettei tiettyjä komission suorittamia rikkomuksia voida varmuudella korjata, jos niiden laillisuusvalvonta jätetään jäsenvaltioille ja yhteisöjen toimielimille, joilla käytännössä ei ole tähän intressiä.

40 — Mielenkiintoinen esimerkki siitä tavasta, jolla ympäristönsuojelu varmistetaan yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden välisessä menettelyssä, on edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa komissio vastaan Saksa 11.8.1995 annettu tuomio. Komissio oli tässä tapauksessa nostanut perustamissopimuksen 169 artiklaan perustuvan kanteen, jossa se pyysi yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta oli jättänyt noudattamatta sille ETY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan ja neuvoston direktiivin 85/337/ETY mukaan kuuluvat velvollisuudet, koska se oli päättänyt hyväksyä Großkrotzenburgin lämpövoimalaitoksen laajennuksen rakennustyöt, vaikka ympäristövaikutusten arviointia ei ollut suoritettu. Kannattaa huomata, että komission kanteessa ei ollut kyse siitä, että Saksan liittotasavalta ei olisi pannut direktiiviä asianmukaisesti täytäntöön, vaan se koski vain lämpövoimalan rakentamista. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että komissiolla on mahdollisuus 169 artiklan perusteella nostaa jäsenvaltiota vastaan kanne, joka perustuu ainoastaan ympäristöä vahingoittavaan, johdetun yhteisön oikeuden vastaiseen toimenpiteeseen. Se totesi, että komission tehtävänä on muun muassa "— — yhteisön yleisen edun vuoksi viran puolesta huolehtia siitä, että jäsenvaltiot noudattavat perustamissopimusta ja toimielinten perustamissopimuksen nojalla antamia määräyksiä, ja saada vahvistetuksi niistä johtuvien velvollisuuksien mahdolliset noudattamatta jättämiset, jotta ne lopetetaan". Yhteisöjen tuomioistuin erotti myös selkeästi julkisen edun edellyttämän ympäristönsuojelun siitä, onko yksityisille yhteisön oikeudessa annettu tähän liittyviä oikeuksia. Se totesi tuomion 26 kohdassa seuraavaa: "Kanteessaan komissio arvostelee Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei tämä ole noudattanut konkreettisessa tapauksessa direktiivistä suoraan seuraavaa suunnitellun hankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuutta. On siis selvitettävä, onko direktiiviä tulkittava niin, että siinä on asetettu sanottu velvollisuus. Tämä kysymys ei esiinny välittömän oikeusvaikutuksen yhteydessä, sillä yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksityiset voivat valtiota vastaan vedota täytäntöönpanemattoman direktiivin ehdottomiin, riittävän selkeisiin ja täsmällisiin säännöksiin."

41 — Yhteisön oikeus muistuttaa tältä osin Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan ja Alankomaiden kuningaskunnan kansallisia oikeusjärjestyksiä. Näissä maissa ympäristönsuojelun on katsottu nimenomaisesti olevan valtion perusvelvollisuus, mutta tämä ei välttämättä tarkoita sitä, että yksityisellä olisi yleinen oikeus vaatia tämän velvoitteen noudattamista.

42 — Tämä ei tietenkään tarkoita, että ympäristöä koskevilla direktiiveillä on välitön horisontaalinen oikeusvaikutus (ks. jäljempänä alaviite 58). Ks. esimerkiksi haitallisten kemiallisten aineiden mereenpäästämisen kieltämistä koskeva asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3453, 59 kohta) ja yhdistetyt asiat C-304/94, C-330/94, C-342/94 ja C-224/95, Tombesi ym., tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3561), jossa oli kyse direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18.3.1991 annetun direktiivin 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32) ja vaarallisista jätteistä 12.12.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY (EYVL L 377, s. 20) soveltamisesta.

43 — Tämä käsite tunnetaan ainakin jossakin määrin Espanjan ja Portugalin oikeusjärjestyksessä. Syynä siihen, että prosessuaaliset edellytykset ovat näissä maissa lievempiä, on se, että näiden maiden perustuslaeissa taataan nimenomaisesti kansalaisten yleinen oikeus ympäristöön (Espanjan perustuslain 45 § ja Portugalin perustuslain 46 §).

b) *Johdettuun yhteisön oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet*

54. Kysymys ympäristönsuojelun asemasta yhteisön oikeusjärjestyksessä liittyy muihinkin seikkoihin kuin vain yhteisön viranomaisille ja kansallisille viranomaisille kuuluvaan yleiseen velvollisuuteen. Johdetussa yhteisön oikeudessa, joka käytännössä ilmentää välittömästi tai välillisesti yhteisön tavoitteita ympäristökysymyksissä, on yksityisille annettu tiettyjä erityisiä, tarkasti määritettyjä oikeuksia, joiden takaaminen kuuluu jäsenvaltioiden ja yhteisöjen tuomioistuimille. [44] Nämä oikeudet perustuvat tavallisesti ympäristönsuojelua koskevien direktiivien välittömään oikeusvaikutukseen. Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi asiassa C-131/88, komissio vastaan Saksa, [45] antamassaan tuomiossa katsonut, että pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta annetulla neuvoston direktiivillä 80/68/ETY [46] pyritään varmistamaan yhteisön pohjavesien tehokas suojelu velvoittamalla jäsenvaltiot antamaan joukko täsmällisiä ja yksityiskohtaisia kieltoja, lupajärjestelmiä ja valvontamenettelyä koskevia säännöksiä, jotta tiettyjen aineiden päästöt voidaan estää tai jotta niitä voidaan rajoittaa. Näiden direktiivin säännösten tarkoituksena on siis antaa yksityisille oikeuksia ja velvollisuuksia. Julkisasiamies Van Gerven huomautti samassa asiassa, että direktiivissä määrättyjen sääntöjen selkeällä ja täsmällisellä täytäntöönpanolla voi lisäksi olla tiettyä merkitystä sellaisille ulkopuolisille yksityisille (kuten esimerkiksi ympäristöyhdistyksille ja naapureille), joiden intressissä on vedota direktiiviin sisältyviin kieltoihin ja rajoituksiin viranomaisia tai muita yksityisiä vastaan. [47]

55. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Associazione Italiana per il WWF ym. [48] äskettäin antamassaan tuomiossa vahvistanut oikeuskäytännössä esiintyvän pyrkimyksen tunnustaa yksityisille ympäristönsuojelun alalla kuuluvat oikeudet tai ainakin niiden mahdollisuuden vedota tuomioistuimissa niihin velvollisuuksiin, joita kansallisilla viranomaisilla on johdetun yhteisön oikeuden perusteella. Kysymyksessä oli ennakkoratkaisupyyntö, joka oli esitetty eräiden luonnonsuojeluyhdistysten Italian tuomioistuimessa vireille panemassa asiassa, jossa ne riitauttivat metsästysaikojen vahvistamista koskevan kansallisen päätöksen. Yhdistykset väittivät muun muassa, että päätöksellä loukattiin luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetussa neuvoston direktiivissä 79/409/ETY [49] säädettyjä

44 — Yksityiset voivat tietysti ympäristönsuojeluun liittyvissä asioissa vedota muihinkin yhteisön oikeusjärjestykseen perustuviin oikeuksiin. Yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista 8 päivänä helmikuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 46, s. 58) antamisen jälkeen eräät ympäristönsuojelujärjestöt, jotka vastustivat Irlantiin suunnitellun luonnon tarkkailukeskuksen rakentamista (ks. edellä alaviite 33), pyysivät saada tutustua kaikkiin hankkeen tutkimista koskeviin asiakirjoihin ja asiakirjoihin, jotka koskivat sen tutkimista, voidaanko rakennerahastojen varoja käyttää tähän tarkoitukseen. Komissio ei antanut lupaa vedoten yleisen edun turvaamiseen ja komission omaan, päätöksenteon luottamuksellisuuteen liittyvään intressiin. WWF (UK) nosti tätä päätöstä koskevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, joka totesi ensin päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom olevan toimi, jolla luodaan yksityisille oikeuksia, joita komission on kunnioitettava (55 kohta), ja kumosi sitten asiassa T-105/95, WWF UK v. komissio, 5.3.1997 antamallaan tuomiolla (Kok. 1997, s. II-313) riidanalaisen päätöksen, koska sitä ei ollut perusteltu perustamissopimuksen 190 artiklassa edellytetyin tavoin.

45 — Mainittu edellä alaviitteessä 21.

46 — Pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta 17 päivänä joulukuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi 80/68/ETY (EYVL 1980, L 20, s. 43).

47 — Julkisasiamiehen 25.9.1990 esittämä ratkaisuehdotus, 7 kohta.

48 — Asia C-118/94, Associazione Italiana per il WWF ym., tuomio 7.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1223). Ks. myös asia C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3805).

49 — Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1).

periaatteita. Ennakkoratkaisukysymyksessä kysyttiin, millä edellytyksillä jäsenvaltioilla on direktiivin 9 artiklan perusteella mahdollisuus poiketa suojeltavien lajien yleisestä metsästyskiellosta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tällä artiklalla on välitön oikeusvaikutus, viitaten vakiintuneeseen oikeuskäytäntöönsä, jonka mukaan, "kun yhteisön viranomaiset ovat direktiivillä asettaneet jäsenvaltioille velvollisuuden toteuttaa tiettyjä toimenpiteitä, tämän direktiivin tehokas vaikutus heikentyisi, jos yksityiset eivät voisi vedota direktiiviin kansallisissa tuomioistuimissa ja jos kansalliset tuomioistuimet eivät voisi ottaa direktiiviä huomioon yhteisön oikeuden osana". [50]

56. Mielestäni tämä tuomio on tyypillinen esimerkki tavasta, jolla ympäristönsuojelun kaltainen tietty yleinen tavoite konkretisoituu johdetun yhteisön oikeuden säännöksissä siten, että yksityisillä on mahdollisuus vedota tuomioistuimissa ympäristönsuojeluun silloinkin, kun tällaisesta oikeudesta ei suoranaisesti ja nimenomaisesti säädetä yhteisön lainsäädännössä. [51]

57. Kantajat ovat samoilla linjoilla todetessaan, että niille on direktiivillä 85/337/ETY annettu tiettyjä oikeuksia, joita komission riidanalainen päätös loukkaa. On huomautettava, että tämä direktiivi on eräs yhteisön lainsäätäjän merkittävimmistä saavutuksista ympäristönsuojelun alalla. Kuten direktiivin kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, sillä pyritään sellaisten havaittavissa olevien vaikutusten ennalta-arviointiin, joilla voi olla ympäristövaikutuksia. Direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava tietyn hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset ihmisiin, eläimiin ja kasveihin, maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan, aineelliseen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön. Kantajat katsovat, että tämän direktiivin 2, 3, 6 ja 8 artiklassa annetaan tiettyjä oikeuksia yksityisten muodostamalle ryhmälle, jota 6 artiklassa kutsutaan "yleisöksi, jota hanke koskee".

50 — Em. asia Associazione Italiana per il WWF ym., tuomion 19 kohta. Kannattaa todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen toistuvasti esittämän näkemyksen mukaan (asia 236/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 13.10.1987, Kok. 1987, s. 3989; asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987, Kok. 1987, s. 3029; asia 252/85, komissio v. Ranska, tuomio 27.4.1988, Kok. 1988, s. 2243; asia C-288/88, komissio v. Saksa, tuomio 3.7.1990, Kok. 1990, s. I-2721; asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. 4221 ja asia C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages ym., tuomio 19.1.1994, Kok. 1994, s. I-67) luonnonvaraisten lintujen suojelua koskevalla yhteisön lainsäädännöllä pyritään säilyttämään "yhteinen perintö", jonka vaaliminen on uskottu jäsenvaltioille. Kyseisillä direktiiveillä pyritään tällä tavoin edistämään ympäristönsuojelua, joka kuuluu yhteisön yleisiin intresseihin siten kuin olen edellä esittänyt, eikä niillä näy suoranaisesti pyrittävän turvaamaan yksityisille jotakin oikeutta. Vaikka kyseisiä direktiivejä on analysoitu oikeuskäytännössä, yhteisöjen tuomioistuin ei ole esittänyt näkemystään siitä, onko niillä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä.

51 — Mielenkiintoinen on myös edellä alaviitteessä 21 mainittu asiassa C-361/88, komissio v. Saksa, 30.5.1991 annettu tuomio, joka koskee ilmanlaadun raja- ja ohjearvoista rikkidioksidille ja leijumalle 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/779/ETY (EYVL L 229, s. 30) velvoittavuutta. Yhteisöjen tuomioistuin näyttää katsovan, että yksityisillä on oikeuksia, jotka perustuvat valtion viranomaisilla olevaan julkiseen velvollisuuteen turvata kansanterveys. Tuomion 16 kohdassa todetaan seuraavaa: "Tältä osin on korostettava, että jäsenvaltioille direktiivin 2 artiklalla asetetulla velvollisuudella määrittää ne raja-arvot, joita ei tiettyinä ajanjaksoina ja tietyissä olosuhteissa voida ylittää, pyritään 'erityisesti kansanterveyden suojeluun'. Tästä syystä direktiivissä edellytetään, että jos kansanterveys vaarannetaan ylittämällä raja-arvot, asianomaiset henkilöt voivat vedota pakottaviin sääntöihin toteuttaakseen oikeutensa — — ". Kannattaa panna merkille, että yksityisten oikeudet perustuvat tässä kansanterveyteen. Joka tapauksessa katson, että kansanterveys on sellainen erityinen tavoite, joka liittyy välittömästi ympäristönsuojeluun. Ympäristön ja terveyden välistä suhdetta korostetaan lisäksi perustamissopimuksen 130 r artiklassa.

58. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että direktiivin 2, 3 ja 8 artiklalla on välitön oikeusvaikutus. [52] Julkisasiamies Elmer on todennut direktiivin 6 artiklan 2 kohdan velvoittavuuden osalta seuraavaa asiassa C-72/95 [53] esittämässään ratkaisuehdotuksessa: "Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kaikki lupahakemukset ja saadut tiedot ovat yleisön saatavilla ja että yleisöllä, jota hanke koskee, on mahdollisuus ilmaista kantansa ennen hankkeen aloittamista. Direktiivissä velvoitetaan siis jäsenvaltiot järjestämään kuulemistilaisuus, jossa yksityisillä on oikeus ilmaista kantansa. Jos jäsenvaltio on pannut direktiivin täytäntöön siten, että sellaisten hankkeiden ympäristövaikutuksia ei arvioida, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, kansalaisilla ei ole mahdollisuutta käyttää oikeutta tulla kuulluksi. Jos jäsenvaltio on pannut direktiivin täytäntöön virheellisesti, kansalaisella ei ole oikeutta, joka sille direktiivin mukaan kuuluu. —— Tämän vuoksi katson, että luettuna yhdessä 6 artiklan 2 kohdan kanssa direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklan 2 kohdassa annetaan oikeuksia yksityisille." [54]

59. Uskon, että jos kantajien katsotaan kuuluvan siihen yleisöön, jota Kanariansaarille rakennettavien kahden sähkövoimalan rakennushanke koskee, [55] niille on myönnettävä direktiivissä 85/337/ETY tarkoitetut oikeudet. Niillä on näiden oikeuksien perusteella mahdollisuus vaatia ensinnäkin, että hankkeiden ympäristövaikutukset on tutkittava ennen lupien myöntämistä, ja toiseksi, että direktiivin liitteessä I mainitut tai, tietyin edellytyksin, sen liitteessä II mainitut hankkeet toteutetaan direktiivin 5—10 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Tätä menettelyä koskevissa säännöksissä säädetään ensinnäkin, että 5 artiklan mukaisesti saatujen tietojen on oltava yleisön saatavilla, toiseksi, että yleisöllä, jota hanke koskee, on mahdollisuus ilmaista kantansa ennen hankkeen aloittamista, ja kolmanneksi, että tämä kanta otetaan huomioon luvan myöntämistä koskevassa menettelyssä. Tästä seuraa, että jos komission päätöksellä, jolla se päätti jatkaa riidanalaisten töiden rahoittamista Espanjassa, loukataan näitä oikeuksia, se näin ollen todellakin "koskee" kantajia perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin tavoin, ja tästä syystä näillä on ollut perusteltu syy riitauttaa tämä päätös. [56]

60. Edellä esitetystä seuraa, että johdetussa yhteisön oikeudessa annetaan yksityisille

52 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 39 kohta.

53 — Asiassa Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403, I-5431) 26.3.1996 esitetty ratkaisuehdotus.

54 — Ratkaisuehdotuksen 70 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut nimenomaisesti kantaa tähän kysymykseen, sillä asianosaiset eivät olleet kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa vedonneet niille direktiivissä 85/337/ETY annettuihin oikeuksiin. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin vastasi vain, että direktiivin 85/337/ETY 2 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus ja että kansallisen tuomioistuimen, jolla on kansallisen lainsäädännön perusteella oikeus omasta aloitteestaan soveltaa sellaisia oikeussääntöjä, joihin ei ole vedottu, on sovellettava tätä säännöstä, vaikka asianomainen ei olisikaan siihen vedonnut.

55 — Huomattakoon, että merkitystä on myös sillä, ettei direktiivissä 85/337/ETY määritellä sitä "yleisöä", jota kyseisissä säännöksissä tarkoitetaan. Ks. jäljempänä 96 kohta.

56 — Vaikka komission päätös "koskee" kantajia, tämä ei välttämättä tarkoita sitä, että se koskee niitä erikseen. Ks. jäljempänä 66 kohta.

erityisiä liitännäisiä ympäristönsuojelua koskevia oikeuksia, joille ne voivat vaatia oikeussuojaa. Jos kuitenkin yksityinen voi vaatia oikeussuojaa vain edellä mainituille ympäristöön liittyville oikeuksille tai perustelluille intresseille, yhteisön oikeusjärjestyksen antama suoja on epätäydellinen ja hajanainen. Ensinnäkin ne oikeudet tai perustellut intressit, joita voidaan oikeudellisesti suojata, ovat olemassa ainoastaan, jos johdetussa yhteisön oikeudessa on annettu sääntöjä, joilla on välitön oikeusvaikutus kansallisessa oikeusjärjestyksessä, [57] ja tästä syystä ne eivät voi syntyä, jos näissä säännöissä asetetaan velvollisuuksia yksityisille. [58] Jos edellä mainittuihin oikeuksiin vedotaan yhteisön toimielimiä vastaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostetussa toimielimen toimenpidettä koskevassa kumoamiskanteessa, tästä aiheutuu käytännössä erityisen merkittäviä oikeudenkäynnin esteitä. [59]

c) *Komission erityinen velvollisuus valvoa, ovatko rahoitetut työt yhteisön ympäristölainsäädännön mukaisia*

61. Katson, että niiden oikeuksien lisäksi, joita yhteisön oikeudessa nimenomaisesti annetaan yksityisille ja joihin ne voivat (lähtökohtaisesti) vedota kansallisissa viranomaisissa, ympäristönsuojelua koskevissa yhteisön säännöissä asetetaan tietyissä erityisissä tapauksissa yhteisön toimielimille välittömästi tosiasiallisia ja täsmällisiä velvollisuuksia, joiden noudattamista ne yksityiset, joita asia koskee, voivat vaatia tuomioistuimessa. Primaarissa ja johdetussa yhteisön oikeudessa asetetaan komissiolle tällainen

57 — On vielä korostettava, että aina ei ole niin, että ympäristönsuojelua koskevissa direktiiveissä annettaisiin oikeuksia yksityisille. Näin on todettu esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava ym., 23.2.1994 antamassa tuomiossa (Kok. 1994, s. I-483). Tässä asiassa pohdittiin, annetaanko edellä alaviitteessä 39 mainitun direktiivin 75/442/ETY 4 artiklassa oikeuksia yksityisille. Tämä säännös kuuluu seuraavasti: "Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisen terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä ja erityisesti, että:
— ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää, kasveja tai eläimiä;
— ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja;
— ei vahingoiteta maaseutua tai -alueita."
Tietyt yksityiset olivat vedonneet kyseiseen säännökseen kansallisissa tuomioistuimissa vaatien kansallisen viranomaisen tekemän, tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluvan päätöksen kumoamista, koska kansallisessa lainsäädännössä ei säädetty jätteiden kierrätyksen ja muuntamisen edistämistä koskevista tarvittavista toimenpiteistä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että direktiivin 4 artiklassa säädetään noudatettavat suuntaviivat ja asetetaan ne tavoitteet, joihin jäsenvaltioiden on pyrittävä direktiivin muissa säännöksissä asetettuja erityisiä velvollisuuksia täyttäessään. "Kyseisessä säännöksessä määritetään näin ollen se liikkumavara, joka jäsenvaltioilla on, kun ne toteuttavat jätteiden käsittelyä koskevia toimenpiteitä, eikä siinä sinänsä edellytetä tiettyihin konkreettisiin toimenpiteisiin ryhtymistä tai sitä, että jätteistä huolehdittaisiin tietyllä tavalla. Säännös ei siis ole ehdoton eikä riittävän täsmällinen, eikä sillä näin ollen anneta yksityisille sellaisia oikeuksia, joihin nämä voisivat vedota valtiota vastaan" (14 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat 372/85, 373/85 ja 374/85, Traen ym., tuomio 12.5.1987 (Kok. 1987, s. 2141).

58 — Tyypillinen esimerkki on yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-168/95, Arcaro, 26.9.1996 antama tuomio (Kok. 1996, s. I-4705), jossa on kyse edellä alaviitteessä 39 mainitusta direktiivistä 76/464/ETY. Uudistettuaan ensin direktiivien horisontaalista oikeusvaikutusta koskevan vakiintuneen näkemyksensä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että direktiivien säännöksillä, joilla kadmiumpäästöt tehdään luvanvaraiseksi, ei sinänsä ja riippumatta niiden täytäntöönpanoa koskevista kansallisista säännöksistä voida vähentää tai lisätä näitä säännöksiä rikkovan henkilön rikosoikeudellista vastuuta.

59 — Perustavaa laatua oleva oikeudenkäynnin este on se, että direktiiviin perustuvia oikeuksia loukataan lähtökohtaisesti kansallisen viranomaisen toimenpiteellä, jota — vaikkakin se on yhteydessä yhteisön toimielimen toimeen — yhteisöjen tuomioistuin ei voi valvoa. Ks. edellä alaviitteessä 32 mainitussa asiassa Oleificio Borelli v. komissio annettu tuomio. Ks. myös jäljempänä alaviite 109.

velvollisuus aina, kun se ehdottaa rahoitettavaksi töitä, joilla on mahdollisesti ympäristövaikutuksia, kuten nyt esillä olevassa asiassa. Kuten valittajat perustellusti huomauttavat, komissio on päätöksessä C (91) 440 todennut kyseisten töiden osalta, että sillä on tämä velvollisuus, ja sitoutunut lisäksi noudattamaan sitä. Tutkikaamme nyt tätä kysymystä yksityiskohtaisemmin.

62. Aloitan huomauttamalla, että ympäristöä koskevissa perustamissopimuksen säännöksissä ei määrätä ainoastaan periaatteista. Vaikka perustamissopimuksen 130 r artiklassa viitataankin vain yleisesti niihin tavoitteisiin, joiden saavuttamiseen yhteisön ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan, ja vaikka 130 r artiklan 2 kohdassa määritetään tämän politiikan yleiset suuntaviivat, tämän 2 kohdan ensimmäisen alakohdan viimeisessä virkkeessä asetetaan yhteisön toimielimille tosiasiallinen ja täsmällinen velvollisuus, jolla voidaan katsoa olevan välittömiä oikeusvaikutuksia yhteisön oikeusjärjestyksessä. Tässä virkkeessä todetaan nimenomaisesti, että "ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen".

63. Huomautan lisäksi, että tämä velvollisuus ei ole jäänyt "kuolleeksi kirjaimeksi" vaan että siitä säädetään johdetussa yhteisön oikeudessa ja erityisesti lainsäädännössä, joka koskee yhteisön rahoitusta tiettyihin hankkeisiin, joilla on ympäristövaikutuksia. Kuten olen todennut, asetuksen N:o 2052/88 7 artiklassa säädetään, että "[rakennerahastojen, Euroopan investointipankin tai muiden rahoitusvälineiden] rahoittamien toimenpiteiden on oltava [perustamissopimusten, niiden perusteella annettujen säädösten ja] yhteisön politiikkojen mukaisia, myöskin ympäristönsuojelua koskevilta osilta". Näin ollen komissiolla oli velvollisuus näiden kahden Kanariansaarille rakennettavan sähkövoimalan rahoituksen osalta ottaa huomioon ympäristönsuojeluun liittyvät tekijät, ja päätöksessä C (91) 440 se on perustellusti sitoutunut näin menettelemään. [60]

64. Mielestäni edellä mainitut komission velvollisuudet perustuvat lainsäädäntöön, jossa tietylle yksityisten muodostamalle ryhmälle voidaan tietyssä tapauksessa antaa oikeus vedota näiden velvollisuuksien noudattamiseen tuomioistuimessa. Ei ole myöskään sattuma, että yhteisöjen tuomioistuin on jo vahvistanut, että yksityisten on voitava tuomioistuimissa vedota niihin velvollisuuksiin, joita kansallisilla viranomaisilla on ympäristönsuojelua koskevan johdetun yhteisön oikeuden selkeiden sääntöjen perusteella. Näin voidaan päätellä yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitusta direktiivien 80/68/ETY, 79/409/ETY ja 80/779/ETY välitöntä oikeusvaikutusta koskevasta oikeus-

60 — Espanjan hallituksen esittämistä vastaväitteistä huolimatta katson, että komissio on todellisuudessa sitoutunut tähän. Päätöksen C (91) 440 johdanto-osassa todetaan erityisesti, että "— — katsoen, että tämän investoinnin ominaispiirteet ja sen ympäristövaikutukset huomioon ottaen on välttämätöntä noudattaa yhteisön ympäristölainsäädäntöä ja ensisijaisesti direktiiviä 85/337/ETY". Päätöksen 5 artiklassa lisätään, että "komissiolla on oikeus vähentää myönnettyä tukea tai peruuttaa se, jos tässä päätöksessä määrättyjä edellytyksiä ei noudateta — — ". Päätöksen liitteessä III olevassa C.2 kohdassa todetaan myös, että "jos komissio toteaa, ettei tiettyä hanketta toteutettaessa ole noudatettu tai ei noudateta yhteisön politiikkaa, sen on keskeytettävä tähän hankkeeseen tarkoitettujen yhteisön varojen maksaminen ja ilmoitettava tästä sille jäsenvaltion viranomaiselle, jonka tehtäviin kyseisen hankkeen toteuttaminen kuuluu".

käytännöstä. Tästä oikeuskäytännöstä käy nimittäin ilmi, ettei yhteisön lainsäätäjä ole halunnut jättää johdetun yhteisön oikeuden noudattamisen valvontaa ainoastaan 173 artiklan toisessa kohdassa mainituille etuoikeutetuille kantajille, koska oikeuskäytännössä huomautetaan, että kyseinen lainsäädäntö liittyy läheisesti tietyn yksityisten muodostaman ryhmän suojeluun. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen on sovellettava samaa filosofiaa asioissa, joissa — kuten nyt esillä olevassa asiassa — yhteisön säännöllä ei ainoastaan aseteta velvollisuuksia jäsenvaltioille vaan joissa tämä sääntö koskee välittömästi yhteisöjen toimielimen toimintaa. Lisäksi se, että komissio ei itse toteuta ympäristöä koskevaa toimenpidettä vaan ainoastaan rahoittaa sen, ei välttämättä tarkoita, että sen toimet eivät voisi koskea tiettyjä yksityisiä suoraan ja erikseen. [61]

65. Nyt esillä olevassa asiassa on hyväksyttävä, että komission erityinen ja selvä velvollisuus ottaa huomioon yhteisön lainsäädännön mukaiset ympäristönsuojeluun liittyvät tekijät rahoittaessaan Kanariansaarilla suoritettuja riidanalaisia töitä vaikuttaa komission lisäksi myös tiettyihin yksityisiin. Jos viimeksi mainitut täyttävät vaaditut prosessinedellytykset, ne voivat tarvittaessa vaatia oikeussuojaa, kun tätä velvollisuutta rikotaan.

66. Lopuksi katson, että valittajilla oli nyt esillä olevassa asiassa oikeus vedota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ensinnäkin siihen, että komissio oli loukannut valittajien direktiiviin 85/337/ETY perustuvia oikeuksia, ja toiseksi siihen, että niille oli aiheutunut vahinkoa siitä, että komissio oli laiminlyönyt tarkistaa ennen rahoituksen jatkamista, oliko riidanalaiset työt toteutettu yhteisön ympäristölainsäädännön mukaisesti. Edellä esitetyn perusteella ei kuitenkaan välttämättä pidä katsoa, että valittajien ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostama kanne olisi pitänyt tutkia. Tämän kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on se, täyttävätkö kantajat perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa määrätyt edellytykset, ja erityisesti se, koskeeko riidanalainen päätös niitä erikseen. Tutkin tätä kysymystä heti seuraavaksi.

61 — Tältä osin erityisen paljastava on hiljattain asiassa C-395/95 P, Geotronics v. komissio, 22.4.1997 annettu tuomio (Kok. 1997, s. I-2271). Euroopan kehitysrahastosta rahoitettuja julkisia tarjouskilpailuja koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission edustajat pyrkivät toimenpiteillään, olipa kyse sitten luvan antamisesta tai hyväksymismerkinnän tekemisestä, yksinomaan toteamaan, täyttyvätkö yhteisön rahoitukselle asetetut edellytykset, eikä niillä pyritä, eikä voidakaan pyrkiä, loukkaamaan periaatetta, jonka mukaan tarjouskilpailun perusteella tehdyt sopimukset ovat kansallisia sopimuksia, joista edunsaajavaltiot yksin ovat vastuussa (ks. mm. asia 126/83, STS v. komissio, tuomio 10.7.1984, Kok. 1984, s. 2769; asia 118/83, CMC ym. v. komissio, tuomio 10.7.1985, Kok. 1985, s. 2325 ja asia C-257/90, Italsolar v. komissio, tuomio 14.1.1993, Kok. 1993, s. I-9).
Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että asian Geotronics v. komissio erityislaatu huomioon ottaen komission päätös, jolla se hylännyt erään yhtiön tekemän Phare-ohjelmaan liittyvän tarjouksen, koskee erikseen tätä yhtiötä. Tästä seuraa, että jos komissio vain rahoittaa toimintaa, mutta ei itse harjoita sitä, tämä ei ensi arviolta sulje pois sitä mahdollisuutta, että sen tältä osin toteuttamat toimenpiteet koskevat tiettyjä yksityisiä ja jopa erikseen.

B *Koskeeko riidanalainen päätös valittajia erikseen*

67. Kuten olen todennut, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisessa määräyksessään, että riidanalainen päätös ei koske kantajia erikseen, ja jätti kanteen tästä syystä tutkimatta. Valittajat haluavat nyt esillä olevassa asiassa riitauttaa tämän ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun.

68. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustanut ratkaisunsa vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan yhteisön toimielimen päätöksen voidaan katsoa koskevan erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, ainoastaan jos se vaikuttaa niiden oikeudelliseen asemaan niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista toimijoista ja voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lähtee oikeudellisissa päätelmissään lähtökohtaisesti tästä edellytyksestä.

69. Valittajat ovat esittäneet myös yhteisöjen tuomioistuimelle näkemyksensä, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen on erityisesti valittajien osalta jätettävä ottamatta huomioon edellä mainitussa oikeuskäytännössä sovelletut ankarat prosessinedellytykset. Ne perustelevat tätä sillä, että oikeudellisesti suojattu intressi on ympäristöasioissa erityislaatuinen, sillä, että kansallisella ja kansainvälisellä tasolla on havaittavissa kehitystä, joka on johtamassa siihen, että ympäristöön liittyviä oikeudellisesti suojattuja intressejä suojellaan tehokkaammin, ja sillä, että riidanalainen päätös aiheuttaa aukon heidän oikeussuojaansa. Valittajat esittävät muutamia perusteita, joita yhteisön tuomioistuimen on niiden mukaan arvioitava, kun se ratkaisee, ottaako se tutkittavaksi kanteen, jossa on kyse ympäristövahingosta.

70. Jäljempänä tutkin, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen riidanalaisessa määräyksessä tekemä ratkaisu oikea. Tutkin tätä siten, että erotan tavan, jolla se käsittelee kantajina olevia luonnollisia henkilöitä (b), tavasta, jolla se käsittelee kantajina olevia luonnonsuojelujärjestöjä (c). Ennen näitä kysymyksiä katson olevan välttämätöntä käsitellä asianosaisten esille tuomaa ongelmakenttää, jota ne tietysti perustelivat vastakkaisilla perusteilla ja joka liittyy (Espanjan) kansallisten tuomioistuinten tarjoaman oikeussuojan laatuun ja laajuuteen (a).

a) *Kansallisten tuomioistuinten tarjoama oikeussuoja valittajien asiavaltuuden poissulkevana perusteena*

71. Perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan oikeaa tulkintaa ja soveltamista koskevissa asioissa tutkitaan tavallisesti

myös, millaista oikeussuojaa luonnollinen henkilö voi vaatia ja saada kansallisen oikeuden mukaan. Vaikka olenkin teoriassa sitä mieltä, että tätä tekijää ei voida ottaa huomioon, koska mahdollisuudella nostaa kanne kansallisessa tuomioistuimessa ei estetä sitä, että yhteisön toimielimen päätöksen laillisuus riitautetaan välittömästi yhteisöjen tuomioistuimessa silloin kun perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa määrätyt prosessinedellytykset täyttyvät, [62] pidän tarpeellisena korostaa seuraavia seikkoja:

72. i) En ensinnäkään yhdy Espanjan hallituksen esittämään näkemykseen, jonka mukaan valittajat pyytävät yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan kansallisen viranomaisen toimenpiteen laillisuuden ja ovat tämän vuoksi nyt esillä olevassa asiassa riitauttaneet komission päätöksen, joka todellisuudessa ei koske niitä. Katson, että valittajat ovat riitauttaneet yksinomaan yhteisöjen toimielimen toimenpiteen katsoen, että sillä rikotaan yhteisön oikeussääntöä ja loukataan niiden oikeuksia ja oikeudellisesti suojattuja intressejä. [63] Se, että riidanalainen komission päätös koskee Espanjassa toteutettavia infrastruktuuritöitä, ei välttämättä merkitse sitä, että niiden, jotka haluavat riitauttaa tämän päätöksen, on pantava asia vireille Espanjan tuomioistuimessa. Se ei myöskään merkitse sitä, ettei tämä päätös voisi ainakin teoriassa yksinään vaikuttaa tiettyjen yksityisten oikeuksiin ja oikeudellisesti suojattuihin intresseihin riippumatta siitä, ovatko kansalliset hallintoviranomaiset toteuttaneet näitä töitä koskevia toimenpiteitä, jotka asianomaiset voivat riitauttaa ainoastaan kansallisia oikeussuojakeinoja käyttäen.

73. ii) Niin komissio kuin Espanjan hallituskin väittävät lisäksi, että valittajat olisivat saaneet riittävää oikeussuojaa, jos ne olisivat tyytyneet käyttämään kansallisia oikeussuojakeinoja, jolloin ne olisivat voineet riitauttaa komission rahoituksen jatkamista koskevan päätöksen, ja kansallinen tuomioistuin olisi tuolloin voinut esittää ennakkoratkaisukysymyksen, jos asiassa olisi ollut epäselvyyttä.

62 — Kansallisen oikeuden perusteella myönnettävän oikeussuojan laatua ei tästä syystä voida käyttää perusteena silloin, kun määritetään näiden prosessuaalisten edellytysten oikeaa tulkintaa, eikä silloin, kun tarkistetaan, täyttävätkö yksittäistapauksessa esille tulleet tosiseikat nämä edellytykset, koska tästä ei nimenomaisesti määrätä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa. Lisäksi on vaikea kuvitella, että yhteisöjen tuomioistuin ryhtyisi tämän laadun yksityiskohtaiseen arviointiin vain verratakseen sitä itse tarjoamansa oikeussuojan laatuun. Tästä syystä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on mielestäni toiminut perustellusti, kun se ei ole ottanut kantaa tähän asiaan siitä huolimatta, että asianosaiset kehottivat sitä näin tekemään.

63 — Espanjan hallituksen viittaus edellä mainitussa asiassa Oleificio Borelli v. komissio annettuun tuomioon (ks. edellä alaviite 32) ei tästä syystä ole merkityksellinen tältä osin. Valittajat eivät nyt esillä olevassa asiassa pyytäneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta tekemään ratkaisua Espanjan viranomaisten yhteisön päätöksentekomenettelyn yhteydessä toteuttaman toimenpiteen laillisuudesta, kuten asiassa Borelli. Tämä merkitsee sitä, että kantajat eivät väittäneet komission riidanalaisen päätöksen olevan lainvastainen sillä perusteella, että se perustui lainvastaiseen toimenpiteeseen tai Espanjan viranomaisten laiminlyöntiin. Ne väittävät, että komissio ei ole asianmukaisesti valvonut Espanjan viranomaisten toimenpiteiden tai laiminlyöntien lainmukaisuutta, ja tämä väite perustuu yksinomaan yhteisön oikeuteen. Tästä syystä niiden vaatimuksella on eri perusta kuin asiassa Oleificio Borelli v. komissio. Tässä asiassa riitautettiin yhteisön toimenpide, jonka laillisuuden edellytyksenä oli kansallisten viranomaisten antama puoltava lausunto, mutta kantajien perusteluissa viitattiin ainoastaan kansallisen lausunnon lainvastaisuuteen. Asiassa Oleificio Borelli v. komissio annetulla asialla on tästä huolimatta joitakin yhtymäkohtia nyt esillä olevaan asiaan. Ks. jäljempänä alaviite 109.

Ne korostavat, että tämä on paras ratkaisu, kun pidetään mielessä, että yhteisön oikeuden soveltaminen kuuluu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan.

74. On hyödyllistä huomauttaa, että kuten asiakirjoista ja asianosaisten yhteisöjen tuomioistuimessa toimitetun suullisen käsittelyn aikana antamista tiedoista ilmenee, jotkut valittajat ovat yrittäneet estää kyseessä olevien töiden toteuttamisen nostamalla tässä tarkoituksessa kanteita toimivaltaisissa kansallisissa tuomioistuimissa ja että nämä oikeudenkäynnit ovat vielä vireillä. Yksikään Espanjan tuomioistuin ei sitä vastoin ole esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä, joka koskisi Kanariansaarilla aloitettujen töiden rahoittamisen jatkamista koskevan riidanalaisen komission päätöksen lainmukaisuutta. En myöskään ymmärrä, kuinka tämän päätöksen lainmukaisuutta koskeva kysymys voitaisiin esittää kansallisessa oikeudenkäynnissä. Tässä oikeudenkäynnissä voi olla kyse ainoastaan sähkövoimaloiden rakentamiseen myönnettyjen hallinnollisten lupien tai ympäristövaikutusten arvioinnin lainmukaisuudesta. Vaikka tällainen lisäkysymys voitaisiinkin poikkeuksellisesti esittää,[64] kansallisen tuomioistuimen tarjoama oikeussuoja ei kuitenkaan olisi yhtä laaja ja täydellinen kuin oikeussuoja, jota valittajat olisivat voineet saada, jos niiden ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostama kanne olisi hyväksytty. Kansallisella tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia itse rahoituspäätöksen lainmukaisuutta, eikä se näin ollen myöskään voi kumota päätöstä, jolla komissio päätti jatkaa rahoittamista.

75. Jos valittajat täyttävät perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaiset komission päätöksen riitauttamista koskevat edellytykset, mahdollisuudella saada kansallisen oikeuden mukaista oikeussuojaa ei millään tavoin estetä niiden asiavaltuutta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

b) *Valittajien asiavaltuus*

76. Ensinnäkään en usko, että valittajat voivat perustellusti riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun keskeisiä perusteluja väittämällä, ettei tämän tuomioistuimen pidä valittajien asiassa soveltaa perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa siten kuin yhteisön tuomioistuin on sitä vakiintuneesti tulkinnut. Primaarioikeudessa on nimenomaisesti säädetty ankarat ja suppeat kanteen tutkimisen edellytykset määräämällä, että riidanalaisen päätöksen pitää koskea kantajia erikseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tulkitsee tätä määräystä oikein vaatiessaan, että sellaiset yksityiset, joille yhteisöjen toimielimen päätös ei ole osoitettu, osoittavat, että ne erottuvat kaikista muista sellaisten niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen

64 — Ainoa tilanne, jonka voin teoreettisesti kuvitella, on tilanne, jossa Espanjan viranomaiset vetoaisivat komission päätökseen kansallisessa tuomioistuimessa perustellakseen sitä, että Kanariansaarille rakennettavien sähkövoimaloiden rakennustyöt aloitettiin ympäristövaikutusten arviointia suorittamatta. Espanjan viranomaiset voisivat toisin sanoen väittää, että ne eivät olleet suorittaneet direktiivin 85/337/ETY mukaista arviointia, koska se ei nyt esillä olevassa asiassa ollut tarpeen; komission päätös jatkaa töiden rahoittamista vahvistaa sen olleen tätä mieltä. Kansallisen tuomioistuimen ei kuitenkaan olisi tarpeen ensin ratkaista komission päätöksen lainmukaisuutta eikä varsinkaan esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä voidakseen hylätä tämän perustelun (olettaen, että ympäristövaikutusten arviointi on direktiivin mukaan pakollista).

tilanteen takia, jonka perusteella ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu. [65] Tätä näkemystä ei voida asettaa kyseenalaiseksi vetoamalla ympäristönsuojelua koskevan oikeudellisen intressin erityisyyteen eikä mihinkään niistä valittajien esittämistä perusteista, jotka koskevat kansallisen ja kansainvälisen ympäristöoikeuden nykyistä kehitystä. [66]

77. Valittajat väittävät lisäksi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, koska se on tulkinnut virheellisesti perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa olevaa prosessuaalista sääntöä ja koska se on tehnyt virheellisiä päätelmiä yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä. Koska tämä valitusperuste voidaan tutkia, käsittelen sitä heti seuraavaksi.

i) Oikeuskäytäntö

78. aa) Mielestäni on välttämätöntä käsitellä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa se on tulkinnut ja täsmentänyt edellä mainittua prosessinedellytystä. Ensin on syytä korostaa, että vaikka yhteisöjen tuomioistuimen päätökset ovat näennäisesti yhdenmukaisia ainakin sanamuodoiltaan, ne eivät ole ehdottoman samansisältöisiä. [67] Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin ollut valmis väljentämään prosessinesteitä, jos jonkin asian erityisluonne on sitä vaatinut ja jos näin on voitu tarjota kattavampi oikeussuoja. [68]

79. Ensinnäkään yksityisten asiavaltuus ei tuota erityisiä vaikeuksia silloin, kun nämä ovat osallistuneet riidanalaisen toimenpiteen valmisteluun, [69] tai silloin, kun yhteisön oikeudessa on säädetty ennen toimenpiteen toteuttamista suoritettavasta erityisestä menettelystä, johon nämä voivat osallistua ja jonka kuluessa niillä on mahdollisuus esittää näkemyksensä. Näillä perusteilla tutkittiin kanne, jonka yhtiö, joka oli kannellut komissioon kilpailijoidensa välisestä sopimuksesta pitäen sitä perustamissopimuksen 85 artiklan

65 — En käsittele yksityiskohtaisesti lisäedellytystä, jonka mukaan kantajat on voitava yksilöidä "samalla tavoin kuin se, jolle päätös on osoitettu". Yhteisöjen tuomioistuin edellyttää perustellusti, että tämä erityisedellytys, jota ei mainita nimenomaisesti asiaa koskevassa perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan määräyksessä, täyttyy taloudellisia asioita koskevissa oikeudenkäynneissä. Tällä edellytyksellä ei kuitenkaan voi olla samaa merkitystä nyt esillä olevan kaltaisessa asiassa, sillä muussa tapauksessa tällä määräyksellä ei olisi tehokasta vaikutusta. Tällöin päädyttäisiin absurdiin tilanteeseen, jossa yksityisiä tai ympäristönsuojelujärjestöjä, jotka ovat riitauttaneet komission toimenpiteen, joka liittyy jäsenvaltiolle maksettavaan rahoitustukeen sellaista hanketta varten, josta aiheutuu ympäristövaikutuksia, vaadittaisiin todistamaan, että ne voidaan yksilöidä samalla tavoin kuin se, jolle toimenpide on osoitettu, eli samoin kuin jäsenvaltio, jolle rahoitus on myönnetty. Muilta osin "yksilöintiä" koskeva edellytys on täysin lainmukainen ja todellinen.

66 — Perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa asetettuja prosessuaalisia edellytyksiä ei voida kiistää silloinkaan, kun vaarannettu intressi liittyy ympäristönsuojeluun. Vaikka ympäristönsuojelu on tärkeää, kuten Rion julistuksessa, Agenda 21:ssä ja muissa näihin liittyvissä teksteissä todetaan, kantajia ei voida tällä perusteella vapauttaa edellä mainituista prosessuaalisista edellytyksistä. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin katsonut, että neuvoston ja jäsenvaltioiden edustajien 1.2.1993 hyväksymän viidennen ympäristöohjelman tarkoituksena on luoda suuntaviivat yhteisön ympäristöpolitiikan määrittämistä ja toteuttamista varten mutta että siihen ei sisälly oikeudellisesti sitovia sääntöjä (ks. edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Associazione agricoltori della provincia di Rovigo ym. v. komissio ym., tuomion 32 kohta).

67 — Viittaan esimerkiksi asiaan C-152/88, Sofrimport v. komissio, tuomio 26.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2477), jolla oikeuskäytäntöä muutettiin. Ks. tästä asiasta jäljempänä 86 kohta.

68 — Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut erästä prosessinedellytystä laajasti ja kantajien eduksi esimerkiksi asiassa 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1339), jossa se katsoi, että Euroopan parlamentin päätöksen, joka koski sellaisten hyväksyttyjen määrärahojen jakamista, jotka oli tarkoitettu kattamaan poliittisten ryhmittymien vuoden 1982 vaaleihin liittyvistä vaalikampanjoista aiheutuneita kustannuksia, saattoivat riitauttaa päätöksentekohetkellä olemassa olleiden poliittisten ryhmittymien lisäksi myös sellaiset poliittiset ryhmittymät, joita ei enää tuolloin ollut olemassa.

69 — Ks. asia 264/82, Timex v. neuvosto ja komissio, tuomio 20.3.1985 (Kok. 1985, s. 849), jossa oli kyse polkumyyntiasetuksen antamisesta.

vastaisena, oli nostanut komission päätöksestä, jolla komissio oli perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan nojalla katsonut, ettei sopimukseen sovelleta 85 artiklan 1 kohdassa määrättyä kieltoa. [70] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on myös katsonut, että henkilöillä, jotka olivat ilmoittaneet komissiolle lainvastaisesta valtiontuesta ja esittäneet siitä huomautuksensa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisessa menettelyssä, oli asiavaltuus nostaa kanne tässä tuomioistuimessa. [71]

80. Syy siihen, miksi yhteisöjen tuomioistuin tutki edellä mainituissa asioissa nostetut kanteet, ilmenee selkeästi asiassa Cofaz ym. vastaan komissio annetusta tuomiosta, [72] jossa todetaan seuraavaa: "Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti muut kuin ne, joille päätös on osoitettu, voivat väittää päätöksen koskevan heitä 173 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetulla tavalla ainoastaan, jos kyseinen päätös vaikuttaa niihin niiden erityisten ominaisuuksien tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella erotetaan nämä kaikista muista ja yksilöidään ne samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu. —— Tällaisten olosuhteiden osalta yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että silloin, kun asetuksessa myönnetään valituksen tehneille yrityksille sellaisia *menettelyllisiä takeita,* joiden nojalla ne voivat vaatia komissiota toteamaan yhteisön sääntöjen rikkomisen, näillä yrityksillä on oltava käytettävissään oikeussuojatie oikeutettujen intressiensä suojaamiseksi ——." [73]

81. Jos sitä vastoin tällaisesta menettelystä ei säädetä yhteisön lainsäädännössä, yhteisöjen tuomioistuinten on vaikea antaa oikeussuojaa yksityisille, jotka ovat edellä kuvaamissani tosiasiallisissa tilanteissa. [74]

82. bb) Muissa tapauksissa yksityisten nostama kanne törmää usein yhteisöjen tuomio-

70 — Yhteisöjen tuomioistuin perusti kantansa tässä asiassa 6 päivänä helmikuuta 1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 (perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus; EYVL 1962, 13, s. 204) 3 artiklassa säädetyn menettelyn merkitykseen. Tietyillä henkilöillä on nimittäin 3 artiklan mukaan oikeus pyytää komissiota toteamaan, että perustamissopimuksen 85 artiklaa on rikottu. Näin ollen on loogista, että näillä samoilla henkilöillä on oikeus nostaa kanne suojatakseen niitä perusteltuja intressejä, joita heillä on asetuksen N:o 17 perusteella. Ks. asia 26/76, Metro v. komissio, tuomio 25.10.1977 (Kok. 1977, s. 1875).

71 — Asia 169/84, Cofaz ym. v. komissio, tuomio 28.1.1986 (Kok. 1986, s. 391) ja edellä alaviitteessä 7 mainitussa asiassa Cook v. komissio annettu tuomio. Tämä koskee myös henkilöitä, jotka olisivat voineet esittää huomautuksensa, jos komissio olisi noudattanut perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä, mutta ei ole näin tehnyt (edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Matra v. komissio). Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin korosti perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn erityisyyttä ja sitä, että henkilöillä, "joita asia koskee", on oikeus tulla kuulluiksi tässä menettelyssä. On huomattava, että kilpaileva yhtiö voi samalla tavoin riitauttaa komission päätöksen, jolla tämä toteaa yrityskeskittymän soveltuvan yhteismarkkinoille, jos tämä yhtiö on esittänyt huomautuksia yrityskeskittymien valvonnasta 21 päivänä joulukuuta 1989 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 4064/89 (EYVL L 395, s. 1) säädetyssä menettelyssä ja jos sille on ilmoitettu näiden huomautusten tulleen täysin huomioon otetuiksi. Kilpaileva yhtiö voi jopa riitauttaa komission ilmoituksen, jonka mukaan keskittymisellä ei ole merkitystä yhteismarkkinoiden kannalta ja jonka mukaan ne eivät tästä syystä kuulu asetuksen N:o 4064/89 soveltamisalaan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ollut tällä kannalla edellä alaviitteessä 7 mainitussa asiassa Air France v. komissio 19.5.1994 antamassaan tuomiossa ja edellä alaviitteessä 19 mainitussa asiassa Air France v. komissio 24.3.1994 antamassaan tuomiossa.

72 — Ks. edellinen alaviite.

73 — Tuomion 22 ja 23 kohta.

74 — Esimerkiksi kilpailevat yritykset eivät voi riitauttaa komission päätöstä, jolla se myöntää tietyille yrityksille tukea EMOTR:sta. Ks. yhdistetyt asiat 10/68 ja 18/68, Eridania ym. v. komissio, tuomio 10.12.1969 (Kok. 1969, s. 459). Samasta syystä on katsottu, että komission päätös, jossa valtiontukea pidettiin yhteismarkkinoille soveltumattomana, ei koske erikseen tuensaajia. Ks. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Van der Kooy ym. v. komissio.

istuimen vakiintuneeseen kantaan, jonka mukaan toimenpide ei voi koskea kantajia erikseen, jos sitä sovelletaan objektiivisesti määritetyissä tilanteissa ja jos sillä on oikeudellisia vaikutuksia yleisesti määritettyyn henkilöryhmään. On vielä huomattava, että riidanalaisen toimenpiteen objektiivisuutta ja niiden henkilöiden lukumäärää, joita se koskee, ei pidä sekoittaa keskenään. Päätös voi koskea yhtä ainutta henkilöä, mutta tämä ei merkitse välttämättä sitä, että se koskee tätä henkilöä "erikseen" perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin tavoin. [75] Samoin "mahdollisuus määritellä jollain tavoin niiden oikeussubjektien lukumäärä tai jopa henkilöllisyys, joita [toimenpide] koskee —— ei kuitenkaan merkitse sitä, että toimenpide koskisi näitä oikeussubjekteja erikseen, jos on selvää, että säännöstä sovelletaan objektiivisen oikeudellisen tai tosiasiallisen tilanteen vuoksi, joka on määritetty kysymyksessä olevassa säädöksessä". [76]

83. cc) Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin näyttää katsovan, että toimenpide koskee kantajaa erikseen vain, jos tämä kuuluu yksityisistä muodostuvaan "tiettyyn henkilöryhmään". Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tältä osin tapahtunut sellaista kehitystä ja sellaisia muutoksia, jotka on tuotava esille.

1) Alun perin, kuten yhdistetyissä asioissa Toepfer ja Getreide-Import Gesellschaft vastaan komissio, [77] ja asiassa Bock vastaan komissio [78] yhteisöjen tuomioistuin piti kanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta ratkaisevana seikkana sitä, että "niiden tuojien lukumäärä ja identiteetti, joita toimenpide koskee, oli määritetty ja tarkistettavissa" ennen päätöksen antopäivää, ja katsoi myös, että komission piti asemansa perusteella tietää, että sen päätös vaikutti "yksinomaan" kyseisten tuojien intresseihin ja asemaan. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli näin ollen, että "näin on syntynyt tosiasiallinen tilanne, jonka perusteella [nämä tuojat] erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu". [79]

2) Myöhemmin yhteisöjen tuomioistuin näyttää määrittäneen niiden mahdollisten kantajien muodostaman "tietyn henkilöryhmän", joita riidanalainen toimenpide koskee erikseen, uudella, yksityisille suosiollisella tavalla. Asiassa Piraiki-Patraiki ym. vastaan komissio, [80] jossa tietyt kreikkalaiset viejät vaativat kumottavaksi komission päätöstä, jolla se oli antanut Ranskan tasavallalle luvan ryhtyä suoja-

75 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Spijker v. komissio. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä tuomiossa, että komission päätös, jolla se antoi Belgian kuningaskunnalle, Luxemburgin suurherttuakunnalle ja Alankomaiden kuningaskunnalle luvan asettaa Kiinasta tuotavat harjat, luudat ja pensselit tuontikieltoon, ei koskenut kantajaa, vaikka tämä oli tuona ajankohtana ollut ainoa kyseisten tuotteiden tuoja näihin jäsenvaltioihin. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että komission toimenpide koski kantajaa näiden tuotteiden tuojana ja näin ollen samalla tavoin, kuin tämä toimenpide koski jokaista muutakin tosiasiallisesti tai mahdollisesti samassa asemassa olevaa toimijaa.

76 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Buralux ym. v. neuvosto, tuomion 24 kohta. Ks. myös asia C-264/91, Abertal ym. v. neuvosto, tuomio 15.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3265, 16 kohta).

77 — Yhdistetyt asiat 106/63 ja 107/63, Toepfer ja Getreide-Import Gesellschaft v. komissio, tuomio 1.7.1965 (Kok. 1965, s. 525).

78 — Asia 62/70, Bock v. komissio, tuomio 23.11.1971 (Kok. 1971, s. 897).

79 — Em. asia Bock v. komissio, tuomion 10 kohta.

80 — Asia 11/82, Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, tuomio 17.1.1985 (Kok. 1985, s. 207).

toimenpiteisiin Kreikasta peräisin olevan puuvillalangan tuonnissa, yhteisöjen tuomioistuin lausui seuraavaa: "On huomattava, että se, että [kantajat] olivat ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä tehneet sopimuksia, jotka piti toteuttaa riidanalaisen päätöksen voimassaoloaikana, on sellainen tosiasiallinen tilanne, jonka perusteella [kantajat] erottuvat kaikista niistä muista henkilöistä, joita tämä päätös koskee, koska päätöksen tekemisellä on joko kokonaan tai osittain estetty näiden sopimusten toimeenpano". [81] Huomautan, että tässä asiassa komissio vastusti kanteen tutkittavaksi ottamista ja vetosi siihen, että se ei päätöstä tehdessään tiennyt niiden sopimusten lukumäärää, jotka piti toteuttaa kyseisen päätöksen voimassaoloaikana. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "tältä osin on huomattava, että vastattaessa kysymykseen, tiesikö komissio ja missä määrin, mitkä kreikkalaiset viejät olivat tehneet riidanalaisen päätöksen voimassaoloaikana toteutettavia sopimuksia, vastaus riippuu olennaisesti liittymisasiakirjan 130 artiklan tulkinnasta ja erityisesti siitä, oliko komissiolla *velvollisuus asianmukaisesti tutkia päätöksen mahdolliset taloudelliset vaikutukset* ja kartoittaa yritykset, joihin tällainen päätös tulisi vaikuttamaan, ennen kuin se antoi luvan tässä säännöksessä tarkoitettuun suojatoimenpiteeseen". [82] Huomautan, että tässä asiassa antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin ei enää käyttänyt perusteena edellytystä, jonka se alun perin oli asettanut "tietylle henkilöryhmälle" ja jonka mukaan oli tarpeen, että riidanalaisen toimenpiteen toteuttaja tietää tarkoin toimenpidettä toteuttaessaan, keitä yksityisiä tähän tiettyyn ryhmään kuuluu. Tähän lopputulokseen päätyessään yhteisöjen tuomioistuin otti huomioon ne *erityiset velvollisuudet*, joita komissiolla oli sen toteuttaessa riidanalaista toimenpidettä, ja näiden velvollisuuksien ja kantajien oikeudellisesti suojattujen intressien välisen suhteen.

84. Tämä suuntaus vahvistettiin asiassa Sofrimport vastaan komissio annetussa tuomiossa. [83] Tämä asia koski kannetta, jossa chileläisten omenien tuoja riitautti komission asetuksen, jolla tuontilupien myöntäminen näille omenille keskeytettiin ja jolla vahvistettiin tuontimäärät. Julkisasiamiehen vastakkaisesta ratkaisuehdotuksesta [84] huolimatta yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ne chileläisten omenien tuojat, joiden tavarat olivat matkalla riidanalaisen päätöksen tekohetkellä, "muodostavat siis rajoitetun ryhmän, joka erottuu riittävästi kaikista muista chileläisten omenien tuojista ja jota ei voida laajentaa kyseisten keskeyttämistoimenpiteiden voimaantulon jälkeen". [85] Voidaan havaita, ettei yhteisöjen tuomioistuin enää viitannut lukumäärältään ja yksilöllisyydeltään määritettyihin henkilöihin, vaan "rajoitettuun henkilöryhmään, joka erottuu riittävästi muista".

81 — Edellisessä alaviitteessä mainittu asia Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, tuomion 19 kohta.

82 — Edellä mainittu asia Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, tuomion 21 kohta (kursivointi tässä).

83 — Mainittu edellä alaviitteessä 67.

84 — Julkisasiamies Tesauron 22.11.1989 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 1990, s. 2492).

85 — Edellä alaviitteessä 67 mainittu asia Sofrimport v. komissio, tuomion 11 kohta.

85. Tähän ratkaisuun päätyessään yhteisöjen tuomioistuin otti huomioon — kuten edellä mainitussa asiassa Piraiki-Patraiki ym. vastaan komissio — riidanalaisen toimenpiteen valmistelun aikana asiaan sovellettavan yhteisön oikeuden mukaan komissiolle kuuluvat erityiset velvollisuudet. Eräässä neuvoston asetuksessa on komissiolle asetettu velvollisuus suojatoimenpiteitä toteuttaessaan ottaa huomioon niiden tuotteiden erityisasema, jotka ovat matkalla yhteisöön. Kannattaa vielä huomata, että asiassa Sofrimport vastaan komissio annetusta tuomiosta ilmenee nimenomaisesti, että jos yhteisön säännöllä suojataan erityisesti tiettyä tuojaryhmää, "näiden on näin ollen voitava vaatia, että tämä suoja otetaan huomioon, ja voitava nostaa tässä tarkoituksessa kanne tuomioistuimessa". [86]

86. Asiassa Sofrimport vastaan komissio annetulla tuomiolla on merkitystä myös toiselta kannalta katsoen. Yhteisöjen tuomioistuin myönsi olevan mahdollista, että sellaisten yksityisten muodostamaan "yleiseen ryhmään", joilla ei ole oikeutta nostaa perustamissopimuksen 173 artiklaan perustuvaa kannetta, sisältyy "tietty henkilöryhmä", jolla on oikeus näin menetellä. Ei siis ole välttämätöntä, että yhteisön toimenpide koskee ainoastaan tietyn henkilöryhmän jäseniä (asiassa Sofrimport v. komissio oli kyse tietystä tuojien ryhmästä), vaan se voi myöskin ilmeisen objektiivisesti vaikuttaa yksityisiin, jotka kuuluvat tosiasiallisesti tai mahdollisesti tuojien yleiseen ryhmään. [87] On kuitenkin välttämätöntä, että tämä tietty ryhmä "erottuu riittävästi muista". [88] Tämän erottuvuuden perusteena yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt muun muassa niiden velvollisuuksien laatua ja laajuutta, jotka komissiolle kuuluvat sovellettavan lainsäädännön perusteella.

3) Seuraavaksi kiinnitän huomiota yhteisöjen tuomioistuimen antamiin kahteen tuomioon, joista ilmenee selvästi *merkitys*, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa niille vaikutuksille, joita riidanalaisella toimenpiteellä voi olla kantajalle. Nämä vaikutukset voivat luoda tosiasiallisen tilanteen, joka "erottaa" kantajan riittävästi muista.

87. Eräs tuoja vaati asiassa Extramet Industrie vastaan neuvosto [89] yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan asetuksen, jolla tiettyjen Kiinan kansantasavallasta ja Neuvosto-

86 — Edellä alaviitteessä 67 mainittu asia Sofrimport v. komissio, tuomion 12 kohta.

87 — Yhteisöjen tuomioistuin näyttää tässä hylänneen asiassa 45/81, Moksel v. komissio, 25.3.1982 antamassaan tuomiossa (Kok. 1982, s. 1129) omaksumansa päinvastaisen näkemyksen. Tässä viimeksi mainitussa asiassa eräs naudanlihan viejä oli riitauttanut asetuksen, jolla keskeytettiin naudanlihan vientiin suoritettavien maksunpalautusten vahvistaminen etukäteen, perustellen asiavaltuuttaan sillä, että hän kuului tiettyyn ryhmään, joka oli etukäteen tunnettu ja joka voitiin täysin erottaa niistä toimijoista, jotka olivat esittäneet maksun palautuksia koskevat hakemukset ennen asetuksen voimaantuloa ja joiden hakemukset olivat vielä vireillä. Julkisasiamiehen vastakkaisesta näkemyksestä huolimatta yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt kantajan väitettä ja katsoi, että asetus ei kokonaisuudessaan koskenut tiettyä henkilöryhmää. "Koska asetuksen N:o 3318/80 1 artikla koskee sekä hakemuksia, jotka on jätetty ennen maksunpalautusten keskeyttämistä, että hakemuksia, jotka on jätetty sen aikana, riidanalaisen toimenpiteen asetuksenluontoisuutta ei voida riitauttaa vain sillä perusteella, että tiettyjen asianomaisten taloudellisten toimijoitten lukumäärä on mahdollista määrittää tai että ne on mahdollista yksilöidä, erityisesti siitä syystä, että tällaista mahdollisuutta ei määritelmän mukaan ollut niiden muiden toimijoiden osalta, joita asetus N:o 3318/80 koskee" (17 kohta).

88 — Edellä alaviitteessä 67 mainittu asia Sofrimport v. komissio, tuomion 11 kohta.

89 — Asia C-358/89, Extramet Industrie v. neuvosto, tuomio 16.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2501).

liitosta peräisin olevien tuotteiden tuonnissa otettiin käyttöön lopullinen polkumyyntitulli. Aikaisemmassa oikeuskäytännössä tuottajat, viejät ja valittajat erotettiin riippumattomista tuojista. Yhteisöjen tuomioistuin oli asettanut erityisen tiukat tutkittavaksi ottamisen edellytykset tuojien nostamille kanteille. [90] Tästä seurasi, että asetuksen ei voitu katsoa koskevan riippumatonta kalsium-metallin tuojaa Extrametiä tuojana, koska tämä ominaisuus ei erottanut sitä muista toimijoista, jotka jo harjoittivat samaa toimintaa tai jotka aikoivat niin menetellä tulevaisuudessa. [91]

88. Julkisasiamies Jacobs ehdotti, että yhteisöjen tuomioistuin poistaisi tämän esteen, todeten seuraavaa: "Katson, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi hyväksyä näkemys, jonka mukaan polkumyyntisäädös koskee suoraan ja erikseen jokaista yritystä, joka kykenee osoittamaan ——, että kyseinen asetus yksilöi sen nimenomaisesti tai implisiittisesti ——. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi selkeyttää oikeuskäytäntöään hyväksymällä nimenomaisesti, että kantajalla ei ainakaan polkumyyntiasioissa olisi asiavaltuutensa osoittamiseksi velvollisuutta käsitellä lisäksi kysymystä siitä, onko riidanalainen toimenpide todellisuudessa asetus vai päätös. Tämä lähestymistapa vastaa 173 artiklan tarkoitusta, sillä tällä artiklalla pyritään tekemään mahdolliseksi se, että henkilöt riitauttavat toimenpiteitä, jotka vaikuttavat heihin erityisesti, mutta sillä rajoitetaan kuitenkin oikeutta riitauttaa asetuksia, jotta rajoittamaton määrä kantajia ei vaatisi niiden kumoamista ——". [92]

89. Muistutettuaan, että polkumyyntiasetus voi koskea toimijoita sen vuoksi, että näillä on tiettyjä tunnusomaisia erityispiirteitä, joiden perusteella ne erottuvat kaikista muista henkilöistä, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "kantaja on osoittanut, että on olemassa seikkoja, joiden nojalla sen voidaan katsoa olevan sellaisessa erityisessä tilanteessa, jonka perusteella se erottuu kyseinen toimenpide huomioon ottaen kaikista muista taloudellisista toimijoista. Se on näet polkumyyntitoimenpiteen kohteena olevan *tuotteen merkittävin tuoja* ja samalla *tämän tuotteen loppukäyttäjä*. Sen taloudellinen toiminta riippuu lisäksi hyvin laajasti tästä tuonnista,

90 — Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että väliaikaisten ja lopullisten polkumyyntitullien käyttöön ottamista koskevat asetukset olivat riippumattomien tuojien osalta "yleisesti sovellettavia toimenpiteitä sen vuoksi, että niitä sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja että niiden oikeusvaikutukset kohdistuvat niiden kohteina oleviin henkilöryhmiin yleisellä ja abstraktilla tavalla" (asia 307/81, Alusuisse Italia v. neuvosto ja komissio, tuomio 6.10.1982, Kok. 1982, s. 3463, 9 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin ei vakiintuneesti ole antanut asiavaltuutta riippumattomille tuojille silloinkaan, kun kyse on ainoasta tullin kohteena olevan tuotteen tuojasta jäsenvaltiossa (ks. asia 279/86, Sermes v. komissio, määräys 8.7.1987, Kok. 1987, s. 3109 ja asia 205/87, Nuova Ceam v. komissio, määräys 11.11.1987, Kok. 1987, s. 4427), perustellen tätä sillä, että "säädöksen asetuksenluonteisuus ei muutu sen vuoksi, että on mahdollista määritellä niiden oikeussubjektien määrä ja jopa henkilöllisyys, joihin säädöstä sovelletaan tiettynä ajankohtana, jos on kiistatonta, että tämä soveltaminen tapahtuu säädöksessä määritellyn oikeudellisen tai tosiasiallisen tilanteen perusteella ja suhteessa säädöksen tarkoitukseen" (asia 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt v. neuvosto, tuomio 11.7.1968, Kok. 1968, s. 595; Kok. Ep. I, s. 349 ja em. asia Alusuisse Italia v. neuvosto ja komissio, tuomion 11 kohta).

91 — Asetusta ei toisin sanoen voida riippumattomien tuojien osalta rinnastaa päätökseen, joka koskee näitä tuojia erikseen, sillä sen yleiset ja abstraktit oikeussäännöt eivät koske edellä mainittuja henkilöitä.

92 — 21.3.1991 esitetty ratkaisuehdotus, 75 ja 76 kohta.

ja riidanalainen asetus *vaikuttaa vakavasti* tähän toimintaan ottaen huomioon kyseisen tuotteen tuottajien vähäinen määrä ja se, että kantajalla on vaikeuksia tehdä hankintoja yhteisöjen ainoalta tuottajalta, joka lisäksi tuotteen jalostuksen osalta on sen pääasiallinen kilpailija". [93]

90. Asiassa Codorniu vastaan neuvosto [94] yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin ratkaisemaan kanne, jolla tämänniminen espanjalainen kuohuviiniä tuottava yhtiö oli riitauttanut erään asetuksen säännöksen, jossa määritettiin, milloin kuohuviineissä voitiin käyttää merkintää "crémant". Neuvosto oli esittänyt oikeudenkäyntiväitteen katsoen, että tämä säännös oli pelkkä lainsäädäntötoimi ja että se koski kantajaa vain merkintää "crémant" käyttävänä tuottajana, eli samalla tavalla kuin kaikkia muitakin samassa asemassa olevia tuottajia. Julkisasiamies Lenz totesi tätä asiaa koskevassa ratkaisuehdotuksessaan [95] ensin, ettei ollut mitään epäilystä siitä, etteikö kyseinen toimenpide olisi ollut lainsäädäntötoimi. Hän ei kuitenkaan katsonut, että kanne olisi ollut jätettävä tutkimatta tai että olisi ollut yksityiskohtaisesti tutkittava, oliko kyseistä säännöstä kantajan kannalta tarkasteltuna pidettävä päätöksenä, vaikka se olikin läpikotaisin lainsäädäntötoimi. Sitä vastoin hän tutki, koskiko toimenpide kantajaa lopultakaan "erikseen". Voidakseen vastata tähän kysymykseen julkisasiamies tutki ensin, voitiinko niiden toimijoiden joukosta, joilla ei ollut lupaa käyttää merkintää "crémant", yksilöidä ryhmä, johon kuului määrätty henkilömäärä, joka ei voinut kasvaa riidanalaisen toimenpiteen toteuttamisen jälkeen. Kantajana oleva yhtiö kuului näet tähän selkeästi määritettyyn ryhmään. [96] Tämä seikka ei kuitenkaan riitä, sillä oikeuskäytännön mukaan kantajan tilanteen ja riidanalaisen toimen välillä on lisäksi oltava erityinen sidossuhde. Tällainen erityinen sidossuhde, jonka avulla on myös mahdollista rajoittaa niiden henkilöiden "ryhmää", jotka voivat nostaa kanteen perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan nojalla, voi olla asiassa Extramet Industrie vastaan neuvosto tarkoitetun kaltainen sidossuhde. Ratkaisevana perusteena pidetään niitä *vaikutuksia*, joita jollakin toimenpiteellä on tiettyyn toimijaan ja jotka voidaan erottaa vaikutuksista, joita samalla toimenpiteellä on ollut muihin henkilöihin. [97] Arvioituaan kaikkia niitä vaikutuksia, joita riidanalaisella toimenpiteellä oli kantajan väitteiden mukaan ollut siihen, julkisasiamies totesi lopuksi, että "kantaja erottuu myös siitä tiettyjen taloudellisten toimijoiden ryhmästä, jota asia koskee, niiden *vaikutusten* perusteella, joita riidanalaisella toimenpiteellä on kantajan yritykseen, ja että toimenpide koskee sitä siis erikseen". [98] Yhteisöjen

93 — Edellä alaviitteessä 89 mainittu asia Extramet Industrie v. neuvosto, tuomion 17 kohta.

94 — Asia C-309/89, Codorniu v. neuvosto, tuomio 18.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1853).

95 — Em. asia Codorniu v. neuvosto, 27.10.1992 esitetty ratkaisuehdotus.

96 — Kyse oli tuottajista, jotka olivat käyttäneet merkintää "crémant" ennen riidanalaisen asetuksen voimaantuloa.

97 — Kantajalle aiheutuviin vaikutuksiin nojautuvaa perustetta on sovellettu muissakin asioissa kuin asiassa Extramet Industrie v. neuvosto ja asiassa Codorniu v. neuvosto. Silloinkin kun kantajat ovat osallistuneet riidanalaisen toimenpiteen valmisteluun ja vaikuttaa siltä, että tämä koskee niitä (ks. edellä 79 kohta), yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että 173 artiklan mukaiset edellytykset täyttyvät ainoastaan, jos riidanalaisesta toimenpiteestä kantajille aiheutunut vahinko on suhteellisen vakava. Yritykset, jotka ovat osallistuneet perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa määrättyyn menettelyyn vastustaakseen valtiontukea, voivat perustellusti nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa, "jos tuella, jota riidanalainen päätös koskee, vaikutetaan oleellisesti niiden markkina-asemaan" (edellä alaviitteessä 71 mainittu asia Cofaz ym. v. komissio, tuomion 25 kohta).

98 — Ratkaisuehdotuksen 64 kohta.

tuomioistuin päätyi samaan lopputulokseen selvästi yleisluontoisempien perustelujen nojalla. [99]

91. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön laajentumisen merkitystä ja laajuutta ei pidä yliarvioida. Näin päättelen ainakin asiassa Buralux ym. vastaan neuvosto [100] annetun tuomion perusteella. Tässä valitusasiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi perustelluksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman määräyksen, jolla oli jätetty tutkimatta kanne, jossa sitä vaadittiin kumoamaan Euroopan yhteisössä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta annetun asetuksen säännöksiä. Valittajat olivat talousjätteiden keräämiseen, kuljettamiseen ja huoltoon erikoistuneita yrityksiä. Julkisasiamies nojautui asiassa Extramet Industrie vastaan neuvosto [101] annetusta tuomiosta ilmeneviin perusteisiin ja ehdotti yhteisöjen tuomioistuimelle, että kanne tutkittaisiin yhden kantajan osalta. Yhteisöjen tuomioistuin ei noudattanut tätä ehdotusta, vaan piti ratkaisevana sitä, että riidanalaisen asetuksen mahdolliset oikeusvaikutukset kohdistuivat sen kohteena oleviin henkilöryhmiin yleisesti ja abstraktisti.

92. En kuitenkaan ole sitä mieltä, että tässä tuomiossa poikettaisiin asiassa Extramet Industrie vastaan neuvosto annetusta tuomiosta. Yhteisöjen tuomioistuin halusi sulkea pois mahdollisuuden, että perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa olevien menettelymääräysten laajentuvalla tulkinnalla ja soveltamisella päädyttäisiin antamaan yksityisille mahdollisuus riitauttaa yhteisön oikeussääntöjä eikä niitä erikseen koskevia toimenpiteitä. Yhteisöjen tuomioistuin halusi toisin sanoen asiassa Buralux ym. vastaan neuvosto taata asetuksen luonteen lainsäädäntötoimena, kuten se oli tehnyt myös asiassa Deutz und Geldermann vastaan neuvosto. [102]

ii) Perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaiset prosessinesteet ja nyt esillä olevan riita-asian erityisluonne

93. aa) Tutkin ensin, voidaanko edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella katsoa, että komission riidanalainen päätös jatkaa kahden Kanariansaarille rakennettavan sähkövoimalan rahoittamista koskee valittajia erikseen.

99 — "On aiheellista todeta, että Codorniu on rekisteröinyt 'Gran Cremant de Codorniu' -nimisen graafisen tavaramerkin Espanjassa vuonna 1924 ja käyttänyt kyseistä merkintää perinteisesti sekä ennen rekisteröintiä että sen jälkeen. Koska kanteen kohteena olevassa säännöksessä oikeus merkinnän 'crémant' käyttöön varataan yksinomaan Ranskan ja Luxemburgin tuottajille, sillä estetään Codorniuta käyttämästä graafista tavaramerkkiään. Edellä esitetystä seuraa, että Codorniu on osoittanut olevansa kanteen kohteena olevan säännöksen perusteella eri asemassa kaikkiin muihin taloudellisiin toimijoihin nähden" (em. asia Codorniu v. neuvosto, tuomion 21 ja 22 kohta).

100 — Mainittu edellä alaviitteessä 29.

101 — "Näihin kriteereihin nojauduttaessa voidaan varmasti lähteä siitä ajatuksesta, että tiettyjen niille tunnusomaisten erityispiirteiden vuoksi valittajat erottuvat kaikista muista, joita asia koskee. Yhteistyökumppaneidensa kanssa Buralux on ainakin Ranskan ja Saksan alueella tärkein maahantuoja, ja asetus sekä sen sisältämä tuontikielto vaikuttavat erityisen vakavasti Buraluxiin, koska se ei voi panna täytäntöön voimassaolevia sopimuksiaan. Melkein kaikkien näiden sopimusten voimassaoloaika ulottuu sitä päivää pidemmälle, jolloin asetusta alettiin soveltaa. Mielestäni esillä olevassa asiassa asetuksen voidaan katsoa koskevan valittajina olevia yrityksiä erikseen" (julkisasiamies Lenzin asiassa Buralux ym. v. neuvosto 23.11.1995 esittämä ratkaisuehdotus, 33 kohta).

102 — Asia 26/86, Deutz und Geldermann, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 941). Tältä osin ks. jäljempänä 100 ja 101 kohta.

94. Kuten olen aiemmin tuonut esiin, valittajat ovat vedonneet valituksensa tueksi sekä erityisiin velvollisuuksiin, joita komissiolla oli riidanalaista päätöstä tehdessään ja joiden perusteella sen oli tarkistettava, etenivätkö työt yhteisön ympäristölainsäädännön mukaisesti, että oikeuksiin, joita valittajat katsovat itsellään olevan direktiivin 85/337/ETY perusteella silloin kun nyt kyseessä olevien kaltaisten töiden ympäristövaikutuksia tutkitaan. Ne eivät kuitenkaan kiistä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiä perusteluja, joiden mukaan riidanalaisen päätöksen ei voida katsoa koskevan kantajia erikseen ainoastaan sen vuoksi, että tietyt kantajina olevat yksityiset olivat valittaneet komissioon tai olleet sen kanssa kirjeenvaihdossa. [103] Tämän vuoksi en käsittele asiaa tältä osin enempää.

95. Voitaisiin joka tapauksessa väittää, että vaikka asianomaisten yksityisten osallistumisesta riidanalaisen toimenpiteen toteuttamiseen ei ole suoranaisesti säädetty, [104] tällaisena riidanalaisen toimenpiteen toteuttamiseen osallistumista koskevana menettelynä voitaisiin kuitenkin pitää direktiivin 85/337/ETY 6 artiklan 2 kohdassa [105] säädettyä menettelyä. Näin ollen voi olla, ettei yhteisön oikeudessa säädetä yksityisten osallistumisesta ympäristöön vaikuttavien töiden rahoittamista koskevien päätösten valmisteluun mutta että siinä vaaditaan komissiota tarkistamaan ennen rahoituksen jatkamista, onko kyseiset työt tehty yhteisön säännösten mukaisesti ottaen huomioon myös direktiivin 85/337/ETY säännökset, joissa säädetään, että yleisöllä, jota hanke koskee, on oikeus osallistua ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn. Näiden komission velvollisuuksien ja asianomaisille direktiivissä 85/337/ETY annettujen oikeuksien perusteella voitaisiin päätellä, että asianomaiset henkilöt erottuvat riittävästi riidanalaiseen päätökseen nähden, eli ne voidaan erottaa kaikista muista yksityisistä, sillä niiden oikeudet on direktiivin 85/337/ETY mukaisessa menettelyssä tosiasiallisesti turvattu tässä direktiivissä samoin kuin edellä mainituissa asioissa Cofaz ym. vastaan komissio, Metro vastaan komissio ja Matra vastaan komissio. [106] Toisin sanoen sen perusteella, että komissiolla on erityinen velvollisuus valvoa, että rahoitetut työt etenevät yhteisön ympäristöoikeuden ja erityisesti direktiivin 85/337/ETY säännösten mukaisesti, voidaan analogisesti päätellä, että henkilöt, joille direktiivissä 85/337/ETY annetaan oikeuksia, muodostavat "tietyn henkilöryhmän" ja että niillä tästä syystä on asiavaltuus samoin kuin edellä mainituissa asioissa Sofrimport vastaan komissio ja Piraiki-Patraiki ym. vastaan komissio. [107]

96. En voi yhtyä tähän näkemykseen tai ainakaan katsoa, että se perustuu olemassaolevaan oikeuskäytäntöön. Menettelylliset takeet, joihin valittajat vetoavat, sisältyvät direktiivin eivätkä asetuksen tekstiin, toisin kuin asioissa Cofaz ym. vastaan komissio tai Metro vastaan komissio. Tämä ero ei ole

103 — Ks. riidanalaisen määräyksen 56 kohta.

104 — Ks. yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Associazione agricoltori della provincia di rovigo ym. v. komissio ym. antama tuomio, jossa se käsitteli vastaavia kysymyksiä (mainittu edellä alaviitteessä 33).

105 — Ks. edellä 58 ja 59 kohta.

106 — Ks. edellä alaviitteet 71, 70 ja 7.

107 — Ks. edellä alaviitteet 80 ja 67.

vailla merkitystä. Asetukset ja direktiivit eivät velvoita samalla tavalla. Asiassa, jossa yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt menettelyllisiä takeita perustana katsoessaan, että kantajilla on asiavaltuus, oli kyse puhtaasti yhteisön oikeudessa säännellystä ja yksinomaan yhteisöjen toimielinten järjestämästä menettelystä. Ympäristövaikutusten arviointimenettely on sitä vastoin kansallinen menettely, sitä säännellään sekä yhteisön että kansallisilla säännöillä ja sen toteuttaminen kuuluu kansallisille viranomaisille. Vaikka näitä eroja ei olisikaan, [108] direktiivissä 85/337/ETY säädettyä menettelyä on vaikea yhdistää siihen menettelyyn, jota komissio noudatti riidanalaista päätöstä tehdessään ja jonka osalta ei ole säädetty minkäänlaisesta asianomaisten yksityisten välittömästä osallistumisesta. Lopuksi sen velvollisuuden luonteesta, joka komissiolla on riidanalaista päätöstä tehdessään, ei seuraa, että yksityisten ryhmällä on asiavaltuus kanteen nostamiseen, jos velvollisuutta ei noudateta. Tähän velvollisuuteen kuuluu tarkistaa, kuinka kansalliset viranomaiset soveltavat yhteisön lainsäädäntöä toteuttaessaan rahoitettuja hankkeita koskevia töitä, eikä sillä pyritä nimenomaisesti suojelemaan tiettyjä yksityisiä. Vaikka katsottaisiinkin, että koska komissiolla on velvollisuus tarkistaa, että direktiiviä 85/337/ETY sovelletaan oikein, tämä velvollisuus koskee myös niitä tämän direktiivin säännöksiä, joissa säädetään asianomaisten kansalaisten ("yleisö, jota hanke koskee") osallistumisesta ympäristövaikutusten arviointiin, mutta tämä ei kuitenkaan ilman muuta tarkoita sitä, että komission riidanalainen päätös koskee erikseen näitä henkilöitä. Direktiivissä 85/337/ETY tarkoitettu "yleisö, jota hanke koskee" ei voi muodostaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettua "tiettyä henkilöryhmää". Käsitettä "yleisö, jota hanke koskee" ei myöskään ole riittävästi määritelty direktiivissä 85/337/ETY. Määrittely jätetään siinä kansalliselle lainsäätäjälle, eli yhteisön oikeuteen kuuluvassa direktiivissä 85/337/ETY säädetään tietyn henkilöryhmän suojelemisesta määrittämättä tätä ryhmää kuitenkaan sen tarkemmin. [109]

97. Tästä seuraa, että sen enempää niistä velvollisuuksista, jotka kuuluivat komissiolle

108 — Nämä erot eivät näytä niin suurilta, jos huomataan, että kansalliset toimielimet käyttävät direktiiviä 85/337/ETY soveltaessaan tosiasiassa niille direktiivillä — toisin sanoen yhteisön oikeuden säännöillä — annettua yhteisön toimivaltaa. Tästä huolimatta kansallisten toimielinten toteuttamat toimenpiteet pysyvät kansallisina, direktiivin 85/337/ETY perusteella toteutettuina toimenpiteinä.

109 — Lisäksi, jos lopulta katsottaisiin, että sellainen komission toimenpide, joka on riitautettu nyt esillä olevassa asiassa, koskee erikseen kaikkia niitä, jotka kuuluvat direktiivissä 85/337/ETY tarkoitettuihin kansalaisiin, tästä seuraisi, että aina silloin kun toteutetaan rahoitettuja infrastruktuuritöitä, joiden osalta on suoritettava ympäristövaikutusten arviointi (näin on useimmiten meneteltävä), suuri henkilöryhmä voisi riitauttaa yhteisöjen tuomioistuimessa komission tekemät töiden rahoittamista koskevat päätökset vetoamalla asiavaltuutensa perusteeksi siihen, että ympäristövaikutusten arviointia ei ole suoritettu tai että se on suoritettu puutteellisesti. Tämä olisi täysin edellä mainitussa asiassa Oleificio Borelli v. komissio (ks. edellä alaviite 32) annetusta tuomiosta ilmenevien periaatteiden vastaista, sillä yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä tuomiossa, ettei se ole toimivaltainen ratkaisemaan, onko kansallisen viranomaisen toteuttama toimenpide laillinen, siinäkään tapauksessa, että tämän toimenpiteen toteuttaminen liittyy yhteisön päätöksentekomenettelyyn. Suurinta osaa edellä mainitun kaltaisista kanteista ei missään tapauksessa voitaisi tutkia, koska oikeudellisesti suojattua intressiä ei ole. Muutoin olisimme siinä näennäisesti ristiriitaisessa tilanteessa, että perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa määrätty prosessinedellytys, jonka mukaan riidanalaisen toimenpiteen on koskettava kantajaa erikseen, olisi helpompi täyttää kuin edellytys, jonka mukaan kantajalla pitää olla oikeudellisesti suojattu intressi.
Lopuksi voidaan kiistää väite, jonka mukaan asiavaltuuden edellytyksien väljentäminen tällä tavoin olisi perusteltua sellaisessa äärimmäisessä tilanteessa, josta nyt esillä olevassa asiassa on kyse, eli silloin kun komissio kieltäytyy käyttämästä valvontavaltaansa merkittävien lainvastaisuuksien — kuten ympäristövaikutusten arvioinnin laiminlyönnin — lopettamiseksi. En voi yhtyä tähän näkemykseen, vaikka pitäisinkin sitä järkevänä, koska tällöin päätyisin siihen, että tutkittavaksi ottamisen prosessuaaliset edellytykset tutkittaisiin vasta kanteen perusteltavuuden arvioinnin jälkeen, eli metodologiselta kannalta katsoen virheellisesti. Ks. kuitenkin jäljempänä alaviitteessä 128 esittämäni kanta.

sen tehdessä riidanalaista päätöstä, kuin direktiivin 85/337/ETY säännöksistäkään ei suoranaisesti ilmene, että komission riidanalainen päätös koskisi valittajina olevia yksityisiä erikseen perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan määräyksissä ja niiden tulkintaa koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetuin tavoin.

98. bb) Edellä esitetty huomioon ottaen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on itse asiassa noudattanut uskollisesti olemassaolevaa oikeuskäytäntöä. Jos perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa koskevan tulkinnan asianmukaisuuden ainoa peruste on se, että se on aikaisemman oikeuskäytännön mukainen, riidanalainen määräys on perusteltu.

99. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen olisi kuitenkin tutkittava, olisiko sen mahdollista kehittää tiettyjä sen tähän asti vakiintuneesti käyttämiä ratkaisutapoja. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisussa on kohta, jota mielestäni sopii erityisesti tutkia ja joka osoittaa, että oikeuskäytäntöä on kehitettävä nykyisestään, sillä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esittää, että komission riidanalainen päätös ei koske kantajia erikseen, koska se koskee niitä samalla tavoin kuin ketä tahansa muutakin henkilöä, joka asuu, oleskelee tai harjoittaa toimintaa Kanariansaarilla tai Teneriffalla. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan riidanalainen päätös "muodostaa sellaisen toimenpiteen, joka vaikuttaa erilaisten yksityisten asemaan objektiivisella, yleisellä ja abstraktilla tavalla — — ". [110]

110 — Riidanalaisen määräyksen 54 kohta.

100. On kiinnostavaa todeta, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen hylkäävä määräys perustui siihen, että kantajien kärsimä vahinko oli luonteeltaan yleinen ja abstrakti, mikä ei johdu siitä, että komission riidanalainen päätös on lainsäädäntötoimi. Tämän toteamuksen merkitys voidaan tietysti kiistää. Oikeuskäytännön mukaan, jos yksittäinen tai lainsäädäntötoimena toteutettu toimenpide koskee yksityistä yleisesti ja abstraktisti, tällä toteamuksella voidaan sulkea pois sen asiavaltuus, eikä tällöin ole tarpeen tutkia, onko toimenpide lainsäädäntötoimi. [111]

101. Katson kuitenkin, ettei se, millaisesta riidanalaisesta toimenpiteestä on kyse, ole kokonaan vailla merkitystä. Jos tämä toimenpide on lainsäädäntötoimi, yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyy juuri tällä perusteella erityisen tiukasti katsomasta, että yksityisillä olisi oikeus nostaa kanne. [112] Perustamissopimuksen laatijoiden nimenomaisesti ilmaiseman tahdon mukaan muut kuin perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetut henkilöt eivät voi riitauttaa yhteisön oikeussääntöä. Tämä erityinen kielto ei koske tilanteita, joissa riidanalaiseen toimenpiteeseen ei sisälly oikeussääntöjä, eli tilanteita, joissa toimenpiteen vaikutusten

111 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Deutsche Lebensmittelwerke ym. v. komissio. Margariinikauppiailla ei ollut oikeutta riitauttaa komission Saksan liittotasavallalle osoittamaa päätöstä, joka koski Länsi-Berliinin markkinoilla suoritettuja voin myynninedistämistoimia. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossaan, että "vaikka riidanalainen päätös vaikuttaakin kantajiin, se vaikuttaa ainoastaan niiden markkina-asemaan. Päätös koskee kantajia tältä osin samalla tavoin kuin se koskee kaikkia muitakin henkilöitä, jotka riidanalaisen toimenpiteen voimassaoloaikana toimittivat margariinia (Länsi-)Berliinin markkinoille, joten se ei koske kantajia erikseen perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuin tavoin".

112 — Ks. edellä 92 kohta.

yleisyys ja abstraktisuus ei johdu siitä, että se on lainsäädäntötoimi, vaan toimenpiteen kohteesta. Valittajien toteamuksella, jonka mukaan ympäristöön vaikuttavasta toimenpiteestä aiheutuu erityisiä seurauksia, on nämä seikat huomioon ottaen mielestäni tietyä merkitystä.

102. Ympäristönsuojelu on yleiseen etuun liittyvä kysymys. Ympäristönsuojeluun liittyvät intressit ovat sellaisia oikeudellisesti suojattuja intressejä, jotka koskettavat lähtökohtaisesti kaikkia luonnollisia henkilöitä, eli niillä on sosiaalinen ulottuvuus. [113] Mitä merkittävämpi ympäristöä koskeva toimenpide tai loukkaus on, sitä suurempi on myös niiden yksityisten määrä, joihin tällä vaikutetaan.

103. Tällainen kiistämätön huomio ei tietenkään voi aiheuttaa sitä, että perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa mainitut prosessinedellytykset jätettäisiin huomiotta siitä syystä, että ympäristöllä on erityinen oikeudellinen suoja. Jos kaikille niille yksityisille, joiden ympäristönsuojelua koskeviin intresseihin vaikutetaan yhteisöjen toimielimen toimenpiteellä, annettaisiin oikeus nostaa tätä toimenpidettä koskeva kanne yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, tällöin hyväksyttäisiin actio popularis -kanneoikeus kaikissa sellaisissa asioissa, jotka jotenkin liittyvät ympäristöön. Kuten olen todennut, [114] oikeuskäytäntö ei voi muuttua tähän suuntaan, sillä sen lisäksi, että tästä aiheutuisi käytännön ongelmia, se olisi perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan sanamuodon vastaista. Erityisesti ympäristönsuojeluasioissa asiavaltuudelle on myös mahdotonta asettaa muita kuin edellä mainitussa määräyksessä mainittuja edellytyksiä. Riidan kohteesta riippumatta asiavaltuuden arvioinnissa voi olla vain yksi lähtökohta, nimittäin se, että riitautetun toimenpiteen pitää koskea kantajaa erikseen.

104. En pyri ympäristön ja ympäristönsuojelun oikeudellisen suojan erityispiirteitä koskevilla havainnoillani romuttamaan edellä kuvattuja vakiintuneita käytäntöjä, vaan esittämään mielestäni oikean tavan soveltaa perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa. [115] Olen sitä mieltä, että kun ympäristönsuojelun erityisluonne otetaan huomioon, yhteisöjen tuomioistuimen ei etenkään sellaisissa asioissa, joissa suojelu vaarantuu yhteisön toimielimen lainsäädäntötoimen

113 — Juuri tästä syystä se on tietyissä jäsenvaltioissa katsottu sosiaaliseksi perusoikeudeksi.

114 — Ks. edellä 53 ja 76 kohta.

115 — Lisäksi mielestäni oikeusvaltioiden tarjoamalla oikeussuojalla pyritään turvaamaan ne oikeudet ja intressit, joita yksityisille tässä oikeusjärjestyksessä annetaan. Kun oikeudellisesti suojattua intressiä tarkastellaan prosessuaaliselta kannalta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä, havaitaan, ettei sitä voida kokonaan erottaa aineellisoikeudellisesta oikeudellisesti suojatusta intressistä, joka oikeusjärjestyksessä pyritään sen haltijalle turvaamaan. Tästä seuraa, että jokainen yhteisön oikeusjärjestyksen suojaama intressi on otettava huomioon vahvistettaessa erityisiä prosessinedellytyksiä, joihin yksityiset, joiden suojaksi on annettu kyseisen intressin turvaavia sääntöjä, voivat vedota puolustaessaan näitä intressejä tuomioistuimessa. Uskon myös, että jos kirjoitettuja prosessisääntöjä tulkitaan siten, ettei oikeudenhaltijalla tai oikeudellisesti suojatun intressin haltijalla (sanan aineellisoikeudellisessa merkityksessä) katsota olevan asiavaltuutta puolustaa oikeusjärjestyksen mukaisia intressejään, nämä aineellisessa oikeudessa suojatut oikeudet tai intressit menettävät merkityksensä ja ne on katsottava oikeudellisesti virheellisiksi, koska prosessisäännökset on annettu laillisessa järjestyksessä ja niillä pyritään mahdollisuuksien mukaan siihen, että näiden yksityisille annettujen oikeuksien ja intressien toteutuminen varmistetaan, eikä siihen, että oikeussuojan saaminen tehtäisiin ehdottomasti ja pysyvästi täysin mahdottomaksi yksityisille. Oikeusjärjestys menettää merkityksensä, jos oikeussääntöjen suojaamilla henkilöillä ei prosessuaalisista syistä ole mitään mahdollisuutta saada oikeussuojaa.

vuoksi, pidä ainoastaan todeta, että — kuten tiedetään — ympäristön mahdollinen vaarantuminen voi vaikuttaa henkilöryhmiin vain yleisesti, objektiivisesti ja abstraktisti, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi vain tällä perusteella hylätä kannetta etenkään silloin, kun yhteisöjen toimielimellä on riidanalaista päätöstä tehtäessä ollut erityinen ja selkeä velvollisuus ottaa huomioon ympäristönsuojeluun liittyvät tekijät. [116] Tältä osin haluan siis kiinnittää yhteisöjen tuomioistuimen huomion todennäköiseen — ja mielestäni toivottavaan — oikeuskäytännön laajentumiseen. Selitän tätä tarkemmin seuraavaksi.

Ympäristöön vaikuttavalla toimenpiteellä vaikutetaan tai sillä voidaan vaikuttaa yleisesti ja abstraktisti laajoihin kansalaisryhmiin. Ei kuitenkaan ole mahdotonta, että näillä toimenpiteillä vaikutetaan erityisesti yhteen tai useampaan näistä "tiettyyn henkilöryhmään" kuuluvista henkilöistä ja että nämä tällä perusteella erottuvat kaikista muista ja että ne voidaan näin yksilöidä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa vaadituin tavoin. Nyt esillä olevassa asiassa tarkoitettu ympäristöön vaikuttava toimenpide on toteutettu määrätyllä maantieteellisellä alueella, ja sen vaikutukset ovat sitä lievemmät mitä kauemmaksi tästä alueesta siirrytään. [117] Johdonmukainen seuraus tästä on se, että voidaan väittää, että ensimmäiseen ryhmään kuuluvat henkilöt muodostavat erityisen suljetun ja rajoitetun "ryhmän" ja ovat näin ollen sellaisessa tosiasiallisessa tilanteessa, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista yksityisistä. Tuomioistuimen tehtävänä on soveltuvin perustein rajoittaa tämän tietyn ryhmän laajuutta. Johdonmukainen seuraus tästä on se, että ryhmään kuuluvilla henkilöillä on katsottava olevan asiavaltuus siten, että he voivat riitauttaa ympäristöön vaikuttavan toimenpiteen.

105. Perusteet eivät voi olla yksinomaan maantieteellisiä. Maantieteellinen läheisyys, johon perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa viitataan, [118] on hyödyllinen peruste erityisesti nyt esillä olevan asian kaltaisissa asioissa, mutta sitä on arvioitava yhdessä niiden vaikutusten kanssa, joita ympäristöön vaikuttavalla toimenpiteellä on tai joita sillä voi olla, [119] ja siten, että näiden vaikutusten laajuus eli vakavuus otetaan huomioon. [120] Kansalliset tuomioistuimet ottavat

116 — Ks. edellä 62—65 kohta.

117 — Tätä ilmiötä voitaisiin verrata kiveen, joka veteen pudotessaan synnyttää sen pinnalle useita sisäkkäisiä ympyröitä. Etymologisesti sana "ympäristö" liittyy ympyrän käsitteeseen. Esimerkiksi kreikan ("περιβάλλον", joka tulee sanoista "περί" ja "βάλλω"), ranskan ja englannin ("environnement", "environment", jotka tulevat sanasta "environ") ja saksan ("umwelt", joka tulee sanoista "um" ja "welt") kielissä tällä sanalla viitataan johonkin sellaiseen, joka ympäröi toista.

118 — "Yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu — — periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi *torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä* — — "

119 — Esimerkiksi lämpövoimalan rakentamiseen sovellettavan menettelyn on erottava ydinvoimalan rakentamiseen sovellettavasta menettelystä.

120 — Vaikutusten vakavuus on ollut eräs niistä perusteista, jotka on otettu huomioon direktiivin 85/337/ETY liitteiden valmistelussa, joten työt, joiden osalta ympäristövaikutusten arviointi on pakollista, erotetaan töistä, joiden osalta se on mahdollista suorittaa.

nimittäin huomioon tällaisia seikkoja käsitellessään vastaavanlaisia riitoja jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden mukaisesti. [121]

106. Nämä seikat eivät ole kokonaan jääneet huomiotta oikeuskäytännössä. Kuten olen esittänyt, on mahdollista, että toimenpide koskee sekä henkilöryhmää, jonka jäseniä ei voida määritellä (ympäristöasioissa tämä ryhmä on poikkeuksellisen laaja) ja jolla ei ole asiavaltuutta riitauttaa tätä toimenpidettä, taikka tiettyä henkilöryhmää, jolla tämä asiavaltuus on. [122] Jos toimenpide vaikuttaa tai saattaa vaikuttaa vakavasti yksityiseen, tämä voi olla sellainen tosiasiallinen tilanne, jonka perusteella tämä yksityinen erottuu kaikista muista, kuten yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa Extramet Industrie vastaan neuvosto ja asiassa Codorniu vastaan neuvosto antamissaan tuomioissa. [123]

107. Tulkintaehdotukseni sopii mielestäni nyt esillä olevan kaltaisiin asioihin, joissa määritetään, täyttyykö prosessinedellytys, jonka mukaan toimenpiteen pitää koskea kantajaa erikseen. Mielestäni ei voida väittää, että ehdotetulla lähestymistavalla ei enää pyritä "yksilöimään" kantajaa vaan että sillä pyritään selvittämään, missä määrin toimenpide koskee tätä henkilökohtaisesti. [124] Tässä ratkaisuehdotuksessa otetaan huomioon, että kantajan yksilöllinen suhde riitautettuun toimenpiteeseen on edelleen ratkaiseva peruste. Ehdotetussa lähestymistavassa yksilöintiä koskeva edellytys vastaa yksilöllistä oikeudellisesti suojattua intressiä ja on ehkä tunnistettavissa samaksi kuin tämä intressi, vaikkakaan yhteisöjen tuomioistuin ei oikeuskäytännössään ole yleensä ottanut tätä

121 — Ks. esimerkiksi
— *Englannin oikeudesta* Regina v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Duddridge ja muut, Environmental Law Reports 1995, s. 151—175; vanhemmat, jotka asuvat alueella, jolle on sijoitettu uusia sähkökaapeleita, voivat riitauttaa tuomioistuimessa viranomaisen päätöksen olla lainsäädäntötoimin rajoittamatta sähkökaapeleista peräisin olevia elektromagneettisia päästöjä, ja riitauttaminen voi perustua ainoastaan siihen, että heidän lastensa riski sairastua leukemiaan suurenee voimakkaan elektromagneettisen säteilyn vuoksi.
— *Belgian oikeudesta* Conseil d'État, Ville de Liège et Heze, 20.9.1991, nro 37.676; naapurin nostama kanne, jossa hän riitautti ympäristölle vaarallisia aineita käyttävän laitoksen hyväksymistä koskevan päätöksen, tutkittiin.
— *Alankomaiden oikeudesta* Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18.6.1996, AB 1996, 313; kylän asukkaat voivat hankkeen riitauttaessaan vedota siihen, että suunnitellut työt vaarantavat kylän liikenneturvallisuutta.
— *Saksan oikeudesta* Bundesverwaltungsgericht, 1.12.1982, BVerwGE 66, s. 307 (Krabbenfischerfall); tässä päätöksessä katsottiin, että kanne, jonka eräs kalastaja oli nostanut riitauttaakseen päätöksen, jolla sallittiin myrkyllisten nestemäisten jätteiden päästäminen mereen ja jota perusteltiin tästä aiheutuvalla kalakannan vähentymisellä, voitiin tutkia.
— *Italian oikeudesta* T. A. R. Lazio, 20.1.1995, nro 92, Foro Italiano 1995, s. II-460; alueen asukkaat voivat käyttää perusteena oikeuttaan elämänlaadun suojeluun (interesse di vita) riitauttaessaan tälle alueelle rakennettavalle ostoskeskukselle myönnetyn rakennusluvan.
— *Kreikan oikeudesta* Συμβούλιο της Επικρατείας 2281/1992; suuren kaupungin keskustan asukkaan nostama kanne, jossa hän vaatii kumottavaksi kaupungin laidalla olevan metsän hakkaamista koskevan päätöksen, tutkittiin. Tuomioistuin perusti päätöksensä siihen, että kaupunki ja uhanalainen metsä sijaitsivat samassa jokilaaksossa, joka "muodostaa yhtenäisen asuinalueen ja jolla on hyvin vähän viheralueita, jotka nekin ovat häviämässä. Tästä syystä ne ekologiselle tasapainolle ja asukkaiden elämänlaadulle aiheutuvat kielteiset vaikutukset, joita laakson metsäalueen hakkaamisesta aiheutuu, vaikuttavat sekä tämän metsän välittömässä läheisyydessä että kauempana alavammilla alueilla asuviin henkilöihin, jälkimmäisiin joissakin tapauksissa vielä enemmän kuin muihin".
— *Ranskan oikeudesta* luonnollisten henkilöiden asiavaltuus rakennuslupa-asioissa perustuu pääosin siihen, ovatko he naapureita (Conseil d'État, 22.10.1986, Reynaud, Lebon, s. 652). Määritettäessä, onko henkilöä pidettävä naapurina, otetaan suunniteltujen töiden etäisyyden lisäksi huomioon se, millaisia ja kuinka vakavia vaikutuksia niistä aiheutuu. Näin ollen suuren ostoskeskuksen rakentamista vastustava kantaja (Conseil d'État, 24.6.1991, Soc. Interprovence Côte d'Azur, Lebon, s. 1110) voi asua kauempana työmaasta kuin kantaja, joka vastustaa ympäristölle vähemmän haittoja aiheuttavia töitä (Conseil d'État, 17.6.1991, Renauld, Lebon, s. 1110). Ks. myös Chapus, R., Droit du contentieux administratif, LGDJ, 6. painos, 1996, nro 438.

122 — Ks. edellä asiassa Sofrimport v. komissio annettua tuomiota koskevat huomautukseni (84 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

123 — Ei kuitenkaan voida väittää, että tässä ehdotettu ratkaisuehdotus perustuu välittömästi yhteisöjen tuomioistuimen aikaisemmassa oikeuskäytännössä esitettyihin kannanottoihin. Näillä kannanotoilla osoitetaan vain, minkälaisia tulkintamahdollisuuksia yhteisöjen tuomioistuimella on perustamissopimuksen 173 artiklan neljänteen kohtaan liittyvissä asioissa.

124 — Tältä osin viittaan komission asiaa koskeviin perusteluihin. Ks. edellä 33 kohta.

huomioon. En kuitenkaan ole sitä mieltä, että olisi perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan sanamuodon ja tarkoituksen tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tähän saakka noudatettujen perusteiden vastaista lähentää sitä lähestymistapaa, jota yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt erityisesti nyt esillä olevan kaltaisissa riita-asioissa määritellessään kantajalle aiheutuneen vahingon yksilöllisyyttä, lähestymistapaan, jota suurin osa kansallisista tuomioistuimista käyttää oikeudellisesti suojattua intressiä määritellessään, vaikka tämä lähentyminen ei olekaan suoraa seurausta tästä oikeuskäytännöstä.

108. En myöskään usko, että edellä kuvattu henkilö"ryhmä", jonka asiavaltuus perustuu ehdotettuun tulkintaan, on riittävän hyvin määritetty ja rajoitettu etenkään, jos siihen kuuluu yksityisiä, joilla jo ennen riidanalaisen toimenpiteen voimaantuloa oli ympäristöön liittyviä oikeuksia, joihin toimenpiteellä saatetaan vaikuttaa. [125] Tämä tarkoittaa sitä, että luonnollisia henkilöitä, jotka ovat aiemmin, ehkä jo kauankin sitten saavuttaneet elämänlaadun, johon yhteisöjen toimielimen toimenpiteellä saatetaan vaikuttaa erityisen voimakkaasti, on suojeltava. Kannattaa muistaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä näytetään hyväksyttävän se, että etuoikeudettomilla henkilöillä on asiavaltuus silloin kun ne vetoavat saavutetun oikeuden suojaan. Näin voidaan tulkinnallisesti päätellä ainakin asioissa Bock vastaan komissio, Piraiki-Patraiki ym. vastaan komissio ja Sofrimport vastaan komissio annetuista tuomioista. [126] Mielestäni luonnollinen henkilö, jonka ympäristöön liittyvät oikeudet olivat jo ennen yhteisöjen toimielimen toimenpiteellä aiheutettua muutosta tietyllä tavalla suojatut, on sellaisessa tosiasiallisessa tilanteessa, joka on samankaltainen edellä mainituissa asioissa kantajina olleiden henkilöiden tosiasiallisen tilanteen kanssa, ja hän ansaitsee tulla suojelluksi samalla tavoin.

109. Yhteisöjen tuomioistuimen soveltamista perusteista riippuu, onko asiavaltuuden omaavaa, luonnollisten henkilöiden muodostamaa tiettyä ryhmää koskeva määritelmä riittävä. Olen jo tuonut esille, että mielestäni kantajan elämänlaatua tai muuta ympäristöön liittyvää intressiä uhkaavan vaaratekijän on oltava erityisen merkittävä, jotta kantajan voitaisiin katsoa kuuluvan henkilöryhmään, jolla on asiavaltuus, ottaen huomioon ympäristöön vaikuttavan toimenpiteen laatu ja kantajan tosiasiallinen tilanne. Peruste ei kuitenkaan voi olla aritmeettinen. Sähkövoimalan rakennuttamisen kaltaisten töiden toteuttamista koskeva yhteisön toimenpide koskee kantajia joko yleisesti ja abstraktisti — jolloin asiavaltuutta koskevaa kysymystä ei synny — tai erikseen, riippumatta kantajien lukumäärästä, eikä merkitystä tällöin ole sillä, onko työt suoritettu harvaan vai taajaan asutulla saarella (kuten Gran Canaria tai Teneriffa). Kantajan asiavaltuuden arvioinnissa käytettävät perusteet ovat samat kummassakin tapauksessa.

125 — Tämä peruste esiintyy asiassa Sofrimport v. komissio (mainittu edellä alaviitteessä 67), asiassa Codorniu v. neuvosto (mainittu edellä alaviitteessä 94) ja asiassa Extramet Industrie v. neuvosto (mainittu edellä alaviitteessä 89).

126 — Ks. edellä alaviitteet 78, 80 ja 67.

110. Sovellan seuraavaksi edellä esitettyjä seikkoja nyt esillä olevaan asiaan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen nostaneet luonnolliset henkilöt eivät vetoa tarkalleen ottaen samaan oikeudelliseen ja tosiasialliseen tilanteeseen. Jotkut heistä toteavat asuvansa alueella, joka sijaitsee kyseisen työmaan läheisyydessä, toiset taas toteavat omistavansa kiinteistöjä näillä alueilla ja toiset toteavat harjoittavansa siellä ammattitoimintaa. Jotkut vetoavat seurauksiin, joita riidanalaiset työt aiheuttavat asukkaiden terveydelle, matkailulle, kalastukselle, maataloudelle, lastenkasvatukselle, paikallisille eläimille ja kasvillisuudelle tai purjelautailulle. Jotkut kantajista vetoavat lopuksi töiden toteuttamisesta aiheutuviin ympäristövaikutuksiin, jotka puolestaan voivat aiheuttaa terveysongelmia.

111. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ottanut huomioon edellä olevat toteamukset ja niihin liittyvät tosiseikat, sillä, kuten riidanalaisen määräyksen 35 ja 36 kohdasta ilmenee, se on arvioinut niitä ja päättänyt jättää kanteen tutkimatta. Valitusasiaa käsiteltäessä valvotaan tällaisten toteamusten ja tosiseikkojen oikeudellista arviointia. Toisin kuin valittajat valituksessaan väittävät, ja vaikka perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa tulkittaisiin laajasti edellä ehdottamallani tavalla, en voi katsoa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisessa määräyksessä olisi virhe. Sille ei ollut esitetty sellaisia riittäviä seikkoja, joiden perusteella se olisi voinut katsoa, että mahdolliset ympäristövaikutukset koskevat tiettyyn luonnollisten henkilöiden ryhmään kuuluvia henkilöitä erikseen tai että kantajat oikeudellisen ja tosiasiallisen tilanteensa perusteella erottuvat kaikista muista yksityisistä. Tämä merkitsee sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti ollut kantajien esittämien seikkojen perusteella katsomatta, että nämä voitaisiin "yksilöidä" riidanalaiseen toimenpiteeseen nähden ja että näillä tästä syystä olisi asiavaltuus nostaa kanne 173 artiklan nojalla.

112. Jotkut valittajista ovat epäselvästi vedonneet [127] siihen, että he asuvat "hyvin lähellä" rakennettavia voimaloita, mutta pelkästään tällä perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että he ovat sellaisessa tosiasiallisessa tilanteessa, joka poikkeaa muiden yksityisten tilanteesta. Ei myöskään ole esitetty, miten ja missä määrin riidanalaisten töiden toteuttamisella vaikutettaisiin maataloustuotantoon, kalastukseen, matkailuun tai muuhun toimintaan, eikä sitä, koskevatko tälle toiminnalle aiheutuneet mahdolliset vaikutukset valittajia erityisesti ja erityisen vakavasti siten, että heillä on asiavaltuus. Myös viittaukset riidanalaisista töistä mahdollisesti aiheutuviin terveyshaittoihin ovat yleisiä ja abstrakteja.

113. Esitettyäni nämä välttämättömät selitykset katson, että ensimmäisen oikeusasteen

127 — Ainut poikkeus on valittaja, joka esittämättä lisäselvityksiä toteaa vain omistavansa kiinteistön, joka sijaitsee kymmenen kilometrin päässä riidanalaiselta työmaalta.

tuomioistuimen riidanalaisen määräyksen 54 kohdasta ilmenevä kannanotto on perusteltu. [128]

c) *Valittajina olevien ympäristönsuojelujärjestöjen asiavaltuus*

114. Kuten olen todennut, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut, että riidanalainen toimenpide ei koskenut erikseen perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin tavoin kantajina olleita ympäristönsuojelujärjestöjä eli Greenpeacea, TEA:a ja CIC:ä ja että näillä ei tästä syystä ollut asiavaltuutta. Tarkemmin ottaen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, ettei ympäristönsuojeluyhdistyksillä ole tällaista prosessuaalista asemaa ensinnäkään sen vuoksi, että niiden jäsenetkään eivät voineet itsenäisesti nostaa kumoamiskannetta, ja toisekseen sen vuoksi, että näillä yhdistyksillä ei ollut riidanalaisen päätöksen tekemistä edeltäneessä menettelyssä ollut mitään sellaista erityistä asemaa, jonka perusteella niille olisi voitu myöntää asiavaltuus yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. [129]

115. Valittajana olevat järjestöt eivät kiistä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämien perustelujen toista osaa, [130] enkä siis käsittele sitä tämän enempää. Mielestäni ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on myös aiheellisesti perustanut määräyksensä yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa yhdistyksen asiavaltuuden on katsottu riippuvan sen jäsenten

128 — Tästä huolimatta täysin vastakkainen näkemys on perusteltavissa, jos oikeudellisten perustelujen lähtökohdaksi otetaan edellä ehdottamani tulkintatapa. Tällöin nyt esillä olevassa riita-asiassa komissiolla on selvä ja täsmällinen velvollisuus tarkistaa, onko rahoitetut työt tehty direktiivin 85/337/ETY mukaisesti. Sovellettavan oikeusjärjestelmän mukaan nyt esillä olevassa asiassa tarkoitetun kaltaisten sähkövoimaloiden rakentamisen aloittaminen ja jatkaminen riippuvat etukäteen suoritetusta ympäristövaikutusten arvioinnista, jonka perusteella voidaan ennakoida, että näillä töillä voi olla epäsuotuisia ympäristövaikutuksia. On korostettava, että yhteisön oikeudessa ja kansallisessa oikeudessa tälle arvioinnille pannaan suurta painoa. Arvioinnin perusteella päätetään lopullisesti, toteutetaanko työt ja mitkä ovat tarkemmat edellytykset ja rajoitukset. Ennen tämän arvioinnin suorittamista ei ole mahdollista määrittää selkeästi kyseisten töiden ympäristövaikutuksia eikä etenkään sitä, voidaanko ne toteuttaa ja rahoittaa yhteisön varoin. Tästä seuraa, että on ehkä liian ankaraa vaatia, että yksityisten, jotka haluavat riitauttaa töiden rahoittamisen jatkamista koskevan komission päätöksen, on kyettävä täysin osoittamaan näistä töistä mahdollisesti aiheutuvat ympäristövaikutukset, sillä töiden ympäristövaikutuksia ei asiallisesti tunneta juuri siitä syystä, ettei ympäristövaikutusten arviointia ole suoritettu. Tämä tarkoittaa sitä, että tästä voidaan johtaa erityinen sääntö, jonka mukaan silloin kun yksityiset ovat riitauttaneet päätöksen, jolla komissio on myöntänyt rahoitusta töiden toteuttamiseen, ja kun niitä kehotetaan perustelemaan, millä tavoin riidanalainen toimenpide koskee niitä erikseen perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin tavoin, näillä yksityisillä ei ole velvollisuutta hankkia täydellistä ja tarkkaa näyttöä seurauksista, joita rahoitettujen töiden tosiasiallisesti tai mahdollisesti aiheuttamista ympäristövaikutuksista aiheutuu heidän yksilölliselle tilanteelleen. Yksityiset voivat näin ollen yksinkertaisesti vedota ainoastaan siihen, että he asuvat alueella, jolla työt suoritetaan, tai että he harjoittavat ammattitoimintaa tällä alueella. Tältä kannalta katsoen valittajien nyt esillä olevassa asiassa esittämät seikat riittävät periaatteessa siihen, että riidanalaisen toimenpiteen voidaan katsoa koskevan niitä erikseen, ja näin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys on oikeudellisesti virheellinen, ja se on tästä syystä kumottava.

129 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainitut asia Van der Kooy ym. v. komissio ja asia CIRFS ym. v. komissio.

130 — Voitaisiin lisäksi väittää, että edellä mainittujen ympäristönsuojelujärjestöjen komissioon tekemät valitukset ja niiden yhteydenotot komissioon vastaavat erityiseen yhteisön menettelyyn osallistumista ja että tästä syystä nämä järjestöt voidaan yksilöidä suhteessa riidanalaiseen toimenpiteeseen.

asiavaltuudesta. [131] Kun otetaan huomioon tämä oikeuskäytäntö ja se, että valittajilla ei edellä esitetyn mukaisesti ole asiavaltuutta tässä asiassa, katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti jättänyt tutkimatta ympäristönsuojeluyhdistysten nostaman kanteen. Ainakin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttää näin meneteltävän.

116. Valittajayhdistykset väittävät kuitenkin, että sellaisille oikeushenkilöille, jotka edustavat yksityisten muodostaman ryhmän intressejä, on yleisellä tasolla myönnettävä oikeus riitauttaa yhteisön toimenpide, jos yhdellä tai useammalla niiden jäsenistä on tähän oikeus tai jos tämä oikeushenkilö voi osoittaa olevansa tietyn oikeuden tai intressin haltija. Valittajat esittävät ehdottamansa toisen asiavaltuuden perusteen — jonka osalta on huomattava, ettei se saa minkäänlaista tukea olemassaolevasta oikeuskäytännöstä — osalta seuraavat huomautukset: niiden mukaan yhteisöjen tuomioistuimen on hyväksyttävä se, että ympäristönsuojelujärjestöillä on erityinen intressi, jonka nojalla ne voivat nostaa ympäristönsuojelua vaarantavia yhteisön toimenpiteitä koskevan kumoamiskanteen silloinkin, kun niiden jäsenet tai muut luonnolliset henkilöt eivät voi osoittaa, että tämä toimenpide koskee heitä erikseen. Valittajien mukaan näin on mahdollista varmistaa riittävä oikeussuoja luonnollisille henkilöille, jotka eivät muodosta edellä mainitussa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettua tiettyä henkilöryhmää ja jotka näin ollen eivät voi välittömästi riitauttaa haitallisia ympäristövaikutuksia aiheuttavaa yhteisön toimenpidettä, mutta joihin tämä toimenpide vaikuttaa. [132]

117. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään näin ollen laajentamaan edelleen oikeuskäytäntöään. Katson aiheelliseksi tehdä seuraavat huomautukset. Ensiksi katson, että jos tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä laajennetaan oikeuskäytännössä näin merkittävästi, voi olla, että niitä käytetään vilpillisesti ja että tästä syystä päädytään ääritilanteisiin. Luonnolliset henkilöt, joilla ei ole perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettua asiavaltuutta, voivat kiertää tämän esteen perustamalla ympäristönsuojelujärjestön. Lisäksi, vaikka luonnollisten henkilöiden eli Euroopan unionin kansalaisten lukumäärä, niin suuri kuin se voi ollakin, pysyy rajallisena, ympäristönsuojeluyhdistyksiä on mahdollista perustaa ainakin teoriassa rajattomasti. Vaikka tämä este voitaisiinkin poistaa hyväksymällä esimerkiksi ainoastaan sellaisten järjestöjen asiavaltuus, jotka on perustettu ennen niiden riitauttaman toimenpiteen toteuttamista, on otettava huomioon, että Euroopan unionissa on nykyään erittäin paljon oikeushenkilöitä, joiden toimialaan kuuluu ympäristönsuojelu.

131 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainitut asia Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes ym. v. neuvosto; asia Union syndicale ym. v. neuvosto; asia DEFI v. komissio ja asia 191/82, Fediol v. komissio, tuomio 4.10.1983 (Kok. 1983, s. 2913).

132 — Valittajina olevat yhdistykset korostavat vielä, että jos niiden asiavaltuus hyväksyttäisiin, tällöin yhteisön ympäristöä koskevien toimenpiteiden valvonta voitaisiin varmistaa yhdenmukaisemmin ja järjestäytyneemmin.

Jos yhteisöjen tuomioistuin päätyisi noudattamaan valittajina olevien yhdistysten ehdotusta, olisi odotettavissa, että ympäristönsuojeluyhdistykset riitauttaisivat kaikki yhteisön toimielinten toteuttamat toimenpiteet, jotka koskevat ympäristöä tai jotka vaikuttavat siihen.

118. Näiden syiden perusteella ja kansallisissa ja kansainvälisissä oikeusjärjestyksissä viime aikoina tapahtuneesta kehityksestä huolimatta suhtaudun hyvin varauksellisesti sellaiseen oikeuskäytännön muuttamiseen, jota valittajat vaativat. Lisäksi — ja tämä on mielestäni ratkaiseva perustelu — vaikka ympäristönsuojelujärjestöille annettaisiinkin mahdollisuus riitauttaa ympäristöä koskevat yhteisön toimenpiteet, tämä on vastoin lakia, tässä tapauksessa perustamissopimuksen 173 artiklaa, huolimatta siitä, että tällä riitauttamismahdollisuudella saattaisi olla myönteisiä seurauksia. Yhteisön lainsäätäjä erottaa 173 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetut kantajat 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuista kantajista. Jos valittajien ehdottama tulkinta hyväksyttäisiin, syntyisi kolmas kantajien ryhmä extra legem. Toisin sanoen ympäristönsuojelujärjestöt asetettaisiin toisessa kohdassa tarkoitettujen etuoikeutettujen asianosaisten, joiden ei ole pakko vedota mihinkään oikeudellisesti suojattuun intressiin, ja neljännessä kohdassa tarkoitettujen asianosaisten, joita riidanalaisen toimenpiteen pitää koskea suoraan ja erikseen, väliin, ja näillä ympäristönsuojelujärjestöillä otaksuttaisiin olevan asiavaltuus aina, kun riidanalainen päätös koskee ympäristöä tai sillä on vaikutuksia siihen. Päätän esitykseni katsomalla, että säädetyn oikeuden tämänhetkinen tila huomioon ottaen oikeuskäytäntöä ei voida muuttaa ehdotetuin tavoin, oli se toivottavaa tai ei. [133]

119. Kaikilla edellä esitetyillä perusteilla katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen riidanalainen määräys on perusteltu eikä sitä voida kumota. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole myöskään syytä tutkia komission ja Espanjan kuningaskunnan esittämiä oikeudenkäyntiväitteitä, eli tutkia uudelleen, voiko infrastruktuuritöiden rahoittamisen jatkamista koskeva päätös koskea välittömästi valittajien oikeuksia tai intressejä tai onko tämä toimenpide sellainen, että sitä vastaan voidaan nostaa perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu kanne.

133 — En myöskään ymmärrä, miksi asiavaltuus pitäisi antaa tällä tavoin etuoikeutena vain ympäristönsuojeluyhdistyksille eikä muille jäsenistönsä etuja edustaville oikeushenkilöille. Ympäristönsuojelun erityisyydellä, josta olen edellä pitkään puhunut, ei mielestäni voida perustella sitä, että ympäristönsuojelujärjestöihin sovelletaan muunlaista kohtelua kuin muihin samanlaisen tarkoituksen omaaviin järjestöihin.

VII Ratkaisuehdotus

120. Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää valituksen kokonaisuudessaan,

— velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.