FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 23 september 1997 *

Innehåll

I — Inledning ..... I - 1654

II — Bakgrund och förfarande ..... I - 1654

III — Det överklagade beslutet ..... I - 1656

IV — Tillämpliga bestämmelser ..... I - 1659

V — Parternas argument ..... I - 1659

A — Klagandenas argument ..... I - 1659

B — Kommissionens argument ..... I - 1664

C — Den spanska regeringens argument ..... I - 1666

VI — Min bedömning av överklagandet ..... I - 1669

A — Möjligheten för en medborgare i gemenskapen att härleda en rättsligt skyddad rättighet eller ett legitimt intresse ur värdet av miljöskydd, vilket omfattas av gemenskapsrätten ..... I - 1670

a. Allmänintresset av miljöskydd ..... I - 1670

b. Rättigheter som enskilda tillförsäkras genom gemenskapens sekundärrätt ... I - 1673

c. Förekomsten av en särskild skyldighet för kommissionen att kontrollera om de arbeten för vilka bidrag har givits överensstämmer med gemenskapsrätten på miljöskyddsområdet ..... I - 1676

B — Huruvida sökandena är personligen berörda av den omtvistade rättsakten ... I - 1679

a. Huruvida det rättsskydd som erbjuds av de nationella domstolarna kan läggas till grund för att neka sökandena talerätt ..... I - 1679

b. Huruvida klagandena har talerätt ..... I - 1681

i) Befintlig rättspraxis ..... I - 1682

ii) Processrättsliga begränsningar av artikel 173 fjärde stycket i fördraget och särdragen i denna tvist ..... I - 1689

c. De sökande miljöskyddsorganisationernas talerätt ..... I - 1698

VII — Förslag till avgörande ..... I - 1701

I — Inledning

1. I detta mål ombeds domstolen avgöra det mål som genom överklagande av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts dom av den 9 augusti 1995 förts vidare till domstolen med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen. [1] Genom det överklagade beslutet avvisades den talan som vissa miljöskyddsorganisationer och enskilda hade väckt med stöd av artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget. De hade därvid yrkat att rätten skulle ogiltigförklara kommissionens beslut att till den spanska regeringen, utöver de belopp som inledningsvis beviljats, utbetala 12 000 000 ecu för att täcka kostnaderna för att uppföra två kraftstationer på Kanarieöarna. Det beslutet fattades, enligt sökandena, mellan den 7 mars 1991, då kommissionen fattade beslut C(91)440 om att tilldela ekonomiskt bistånd för de ifrågavarande arbetena, och den 29 oktober 1993, då kommissionen bekräftade att de ovannämnda beloppen redan hade utbetalats till den spanska regeringen.

2. Det skall inledningsvis noteras att det i detta fall fordras av domstolen att den tar ställning till sättet och villkoren för tillämpningen av artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget i fall då sökandena grundar sin talerätt på den miljöpåverkan som påstås följa av den aktuella rättsakt som gemenskapsinstitutionen antagit.

II — Bakgrund och förfarande

3. Sakomständigheterna i det aktuella målet, såsom de framgår av den överklagade domen, är som följer:

Genom beslut C(91)440 av den 7 mars 1991, som fattades med stöd av rådets förordning (EEG) nr 1787/84 av den 19 juni 1984 om Europeiska regionala utvecklingsfonden, [2] i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3641/85 av den 20 december 1985, [3] beviljade kommissionen Konungariket Spanien ekonomiskt bistånd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) om maximalt 108 578 419 ecu för att Unión Eléctrica de Canarias SA (nedan kallad Unelco) skulle uppföra två kraftstationer på Kanarieöarna (Gran Canaria och Teneriffa). Finansieringen skulle fördelas på fyra år, och den första utbetalningen skulle göras vid den tidpunkt

* Originalspråk: grekiska.

1 — Förstainstansrättens beslut av den 9 augusti 1995 i mål T-585/93, Stichting Greenpeace Council m. fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-2205).

2 — EGT L 169, s. 1.

3 — EGT L 350, s. 40.

då det ovannämnda beslutet, C(91)440, fattades. De följande utbetalningarna av bidrag kunde minskas eller dras in om arbetet inte förflöt i enlighet med planerna och, särskilt, om någon väsentlig ändring gjordes som påverkade genomförandet av beslutet och som kommissionen inte godkänt. Detta villkor uppställdes i artikel 5 i kommissionens ovannämnda beslut samt i punkterna A.20, A.21 och C.2 i bilaga III till beslutet.

4. Redan den 23 december 1991 upplyste två av sökandena i en skrivelse kommissionen om att Unelco i fråga om de arbeten som påbörjats på Gran Canaria hade underlåtit att göra en miljökonsekvensbedömning i enlighet med tillämpliga gemenskapsbestämmelser. [4] Vidare upplyste en annan av sökandena genom en skrivelse av den 23 november 1992 kommissionen om att Unelco hade påbörjat byggnationer på Gran Canaria och Teneriffa utan att Comisión de urbanismo y medio ambiente de Canarias (Kanarieöarnas kommission för planering och miljö, nedan kallad CUMAC) hade uttalat sig angående miljökonsekvenserna i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning.

5. Den 3 december 1992 gjorde CUMAC två uttalanden om miljökonsekvenserna av byggandet av två kraftstationer på Gran Canaria och Teneriffa. Den 26 mars 1993 respektive den 2 april 1993 ingav lokala organisationer för miljöskydd, som ingår bland sökandena i detta mål, två administrativa överklaganden mot uttalandena. [5] Den 18 december 1993 väckte Greenpeace Spain, en förening för miljöskydd som på nationell nivå ansvarar för förverkligandet av föreningens syften på det lokala planet, inför Stichting Greenpeace Council, en stiftelse för bevarandet av naturen som har sitt säte i Nederländerna (nedan kallad Greenpeace), och den förste sökanden talan vid nationell domstol och ifrågasatte giltigheten av de administrativa bemyndiganden som utfärdats för Unelco av de behöriga spanska myndigheterna.

6. Vid samma tidpunkt satte sig Greenpeace vid ett antal tillfällen i förbindelse med kommissionen. Greenpeace begärde särskilt i en skrivelse av den 17 mars 1993 att kommissionen skulle bekräfta huruvida medel ur gemenskapens strukturfonder hade utbetalats för byggnationen av de två kraftstationerna på Kanarieöarna och att kommissionen skulle upplysa om tidpunkten för utbetalningen av dessa fondmedel. I sitt svar av den 13 april 1993 föreslog generaldirektören för GD XVI i kommissionen att Greenpeace skulle "läsa" beslut C(91) 440, vilket enligt honom innehöll preciseringar avseende villkoren för beviljandet av gemenskapsstöd och tidsplanen för finansieringen. Genom ytterligare en skrivelse av den 17 maj 1993 begärde Greenpeace att kommissionen skulle ange samtliga åtgärder den vidtagit beträffande byggandet av de två kraftstationerna på

4 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

5 — Dessa organisationer är Tagoror Econolgista Alternativo (TEA) och Comisión Canaria contra la contaminación (CIC).

Kanarieöarna, i enlighet med artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988, [6] där följande föreskrivs: "de projekt som finansieras genom strukturfonderna ... skall uppfylla de villkor som uppställs i fördragens bestämmelser och i rättsakter som antagits i kraft av dessa, liksom den politik som gemenskapen för, häri inbegripet ... miljöskydd". I skrivelse daterad den 23 juni 1993 svarade generaldirektören för GD XVI Greenpeace att kommissionen inte kunde bistå med de begärda uppgifterna, eftersom de rörde kommissionens interna beslutsförfarande, men försäkrade att dess beslut fattats "först efter det att långtgående diskussioner förts mellan kommissionens olika avdelningar". Den 29 oktober 1993 ägde ett möte rum i Bryssel mellan Greenpeace och de behöriga tjänstemännen vid kommissionens generaldirektorat XVI, vilket särskilt rörde finansiering av kraftstationerna på Gran Canaria och Teneriffa med medel ur ERUF.

7. Den 21 december 1993 väckte sökandena talan vid förstainstansrätten och yrkade att kommissionens ovannämnda beslut om fortsatt finansiering av arbetena skulle ogiltigförklaras. Konungariket Spanien intervenerade i förfarandet vid förstainstansrätten. I det ovannämnda beslutet av den 9 augusti 1995 biföll förstainstansrätten kommissionens yrkande om avvisning.

8. Den tappande parten i målet i förstainstansrätten har överklagat beslutet och yrkat att domstolen skall upphäva förstainstansrättens beslut, fastställa att talan i förstainstansrätten kan tas upp till sakprövning och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen har yrkat att domstolen skall avvisa överklagandet eller, i andra hand, att talan skall ogillas på någon av de grunder som kommissionen anfört i första instans och, avslutningsvis, att klagandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Konungariket Spanien har för sin del yrkat att överklagandet skall avvisas, att domstolen skall förklara att förstainstansrättens beslut är riktigt och att klagandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

III — Det överklagade beslutet

9. I det överklagade beslutet prövade förstainstansrätten huruvida sökandena hade talerätt. Den skilde därvid mellan de enskilda sökandena och de miljöskyddsorganisationer som också var sökande.

10. i) Vad beträffar de förstnämnda stödde den sig på både domstolens och förstainstansrättens praxis enligt vilken "[a]ndra personer än dem som ett beslut är riktat till kan göra anspråk på att vara personligen berörda endast om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för

6 — Rådets förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet samt om den inbördes samordningen av såväl deras ingripanden som ingripanden av Europeiska investeringsbanken och övriga existerande finansiella instrument (EGT L 185, s. 9).

en person som ett beslut är riktat till". [7] Genom att göra så godtog den inte den tolkning som sökandena åberopat i fråga om artikel 173 fjärde stycket och fastslog att hittillsvarande restriktiva rättspraxis inte är tillämplig på situationer där de rättsliga intressen som påverkas av beslutet inte är av ekonomisk natur utan har sin grund i den negativa miljöpåverkan som följer av gemenskapsinstitutionernas handlande. Förstainstansrätten fastslog i det sammanhanget att det huvudsakliga kriterium som domstolen tillämpade i sin rättspraxis, nämligen "huruvida tillräckliga omständigheter föreligger för att tredje man skall kunna påstå sig vara berörd av ett beslut på ett sådant sätt att han särskiljer sig från alla andra, ändå är tillämpligt och detta oavsett vilken typ av sökandenas intressen — ekonomiska eller andra — som har påverkats". [8] För att någon skall ha talerätt är det inte tillräckligt att stödja sig på den skada som ett antal individer, som inte i förväg går att urskilja, på ett generellt eller abstrakt sätt sannolikt kommer att lida, "... såsom särställda på ett liknande sätt som dem till vilka ett beslut riktar sig". [9] Förstainstansrätten anser vidare att denna rättspraxis utgör den enda riktiga tolkningen av artikel 173 fjärde stycket i fördraget. I sitt beslut angav den uttryckligen att sökanden måste vara direkt och personligen berörd av det omtvistade beslutet. Detta synsätt påverkas inte av att det under senare år har funnits en tendens bland nationella domstolar att ge personer talerätt enbart på grundval av att sökandena har ett "tillräckligt" intresse av utgången i målet. [10] Av ovan angivna skäl fastslog förstainstansrätten att det i det mål den hade att avgöra var nödvändigt att pröva huruvida det omtvistade beslutet berörde sökandena direkt och personligen. Förstainstansrätten fastslog att så inte var fallet mot bakgrund av två kriterier som enligt dess mening var relevanta och som den behandlade närmare i punkt 54—56 i det överklagade beslutet, vilka har följande lydelse.

11. "Med avseende härpå konstaterar förstainstansrätten till en början att de sökande utgörs av en grupp om sexton enskilda som åberopar antingen sin enda egenskap av 'boende i trakten', 'fiskare' eller 'jordbrukare', eller att de oroar sig för vilka konsekvenser byggandet av två kraftstationer skulle kunna få för den lokala turismen, Kanarieöarnas invånares hälsotillstånd och på miljön. Sökandena åberopar således inte någon egenskap som i praktiken särskiljer dem från alla de människor som bor eller utövar någon form av verksamhet i de aktuella områdena. Således framstår det aktuella beslutet, i det att det beviljar ekonomiskt stöd till byggandet av två kraftstationer på Gran Canaria och Teneriffa, avseende sökandena som en åtgärd vars konsekvenser kan anses beröra olika grupper av rättssubjekt på ett objektivt, generellt och abstrakt sätt — praktiskt taget alla som bor eller vistas inom de aktuella områdena.

7 — Domstolens dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen (REG 1963, s. 197; svensk specialutgåva, häfte 1), av den 14 juli 1983 i mål 231/82, Spijker mot kommissionen (REG 1983, s. 2559), av den 21 maj 1987 i mål 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke m. fl. mot kommissionen (REG 1987, s. 2265), av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen (REG 1993, s. I-2487), och av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen (REG 1993, s. I-3203), förstainstansrättens dom av den 19 maj 1994 i mål T-2/93, Air France mot kommissionen (REG 1994, s. II-323), och i mål T-465/93, Consorzio gruppo di azione locale "Murgia Messapica" mot kommissionen (REG 1994, s. II-361).

8 — Punkt 50 i det överklagade beslutet.

9 — Punkt 51 i det överklagade beslutet.

10 — Detta argument som har sin grund i komparativ rätt utvecklades i viss mån av sökandena.

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

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

14. ii) Vad beträffar de sökande organisationernas talerätt följde förstainstansrätten fast rättspraxis, enligt vilken en sammanslutning som bildats i syfte att främja en grupp rättssubjekts kollektiva intressen inte kan väcka talan mot en rättsakt som antagits av en gemenskapsinstitution och som påverkar denna grupps allmänna intressen, då dess medlemmar inte var för sig har talerätt, [11] om inte sammanslutningen har deltagit aktivt i det förfarande som lett till antagandet av rättsakten i den mening som avses i artikel 173 i fördraget, med undantag för det fall att det aktiva deltagandet gjorde den talan som väckts av sammanslutningen befogad, även om dess medlemmar inte är direkt och personligen berörda av den ifrågavarande rättsakten. [12]

15. I detta sammanhang anges i det överklagade beslutet att de sökande organisationerna inte åberopade några särskilda omständigheter för att visa att deras medlemmar hade ett personligt intresse som särskiljer dem från alla andra personer som är bosatta på Gran Canaria och Teneriffa. "Under dessa omständigheter anser förstainstansrätten att de

11 — På denna punkt hänvisar förstainstansrätten till a) domstolens dom av den 14 december 1962 i de förenade målen 19/62, 20/62, 21/62 et 22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes m. fl. mot rådet (REG 1962, s. 943), och av den 18 mars 1975 i mål 72/74, Union syndicale m. fl. mot rådet (REG 1975, s. 401), domstolens beslut av den 11 juli 1979 i mål 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays mot kommissionen (REG 1979, s. 2429), domstolens dom av den 10 juli 1986 i mål 282/85, DEFI mot kommissionen (REG 1986, s. 2469), domstolens beslut av den 5 november 1986 i mål 117/86, UFADE mot rådet och kommissionen (REG 1986, s. 3255), punkt 12, samt b) förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995 i de förenade målen T-447/93, T-448/93 et T-449/93, AITEC m. fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-1971), punkterna 58 och 59.

12 — Domstolens dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m. fl. mot kommissionen (REG 1988, s. 219) och av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m. fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-1125; svensk specialutgåva, häfte 14).

sökande föreningarnas medlemmars eventuella rättsliga status inte skiljer sig från den som de enskilda sökandena för sin del anfört i det aktuella målet." [13] Eftersom sökandena i förevarande mål inte kunde anses vara direkt och personligen berörda av det omtvistade beslutet, kunde följaktligen detta inte heller gälla medlemmarna i dessa organisationer.

16. Förstainstansrätten företog därefter en prövning av huruvida förekomsten av kontakter mellan en av dessa organisationer, nämligen Greenpeace, och kommissionen var tillräckligt för att ge Greenpeace talerätt. Denna fråga besvarades nekande, eftersom förstainstansrätten ansåg att "kommissionen i förevarande fall inte före antagandet av det aktuella beslutet hade inlett något förfarande som Greenpeace kunnat delta i, och att Greenpeace inte heller har varit samarbetspartner till kommissionen i fråga om antagandet av det bakomliggande beslutet C(91)440 eller det överklagade beslutet". [14] Vidare ansåg förstainstansrätten att "skriftväxlingen mellan Greenpeace och kommissionen och mötet dem emellan inte varit av annat än informationskaraktär, eftersom kommissionen inte var tvungen att vare sig rådfråga eller höra sökandena inom ramen för verkställigheten av beslut C(91)440". [15]

17. Förstainstansrätten avvisade genom det överklagade beslutet talan i dess helhet på den grunden att sökandena inte var "direkt och personligen berörda" av det omtvistade beslutet, utan att företa någon prövning av kommissionens återstående invändningar mot att målet prövades i sak.

IV — Tillämpliga bestämmelser

18. Som nämnts ovan står tolkningen av artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget i centrum för den rättsliga diskussionen. Stycket har följande lydelse. "Varje fysisk eller juridisk person får på samma villkor väcka talan mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom."

V — Parternas argument

A — *Klagandenas argument*

19. i) Klagandena har inlett sitt yttrande med att ange den relevanta rättsliga ramen för avgörandet av detta mål vilken förstainstansrätten, enligt deras mening, bedömde på ett felaktigt sätt. De anser således att förstainstansrätten vid tillämpningen av artikel 173 fjärde stycket borde ha beaktat följande omständigheter. Enligt beslut C(91)440, vars ingress innehåller en uttrycklig hänvisning till nödvändigheten av att utföra de arbeten

13 — Punkt 60 i det överklagade beslutet.
14 — Punkt 62 i det överklagade beslutet.
15 — Punkt 63 i det överklagade beslutet.

som är föremål för ekonomiskt bistånd i enlighet med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om miljöskydd och särskilt i enlighet med direktiv 85/337/EEG med anledning av arbetenas inverkan på miljön, var kommissionen skyldig att tills vidare innehålla medlen ur gemenskapsfonderna om den upptäckte att "gemenskapens politik" [16] inte iakttogs under byggnadsarbetet, samt att underrätta de behöriga nationella myndigheterna och avgöra vilka åtgärder som skulle vidtas. Vidare anges det uttryckligen i rådets förordning (EEG) nr 2052/88, på grundval av vilken beslut C(91)440 fattades, att arbeten som är föremål för bidrag skall utföras i enlighet med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om miljöskydd.

20. Av det ovan anförda har klagandena dragit slutsatsen att kommissionen då den verkställde beslut C(91)440 systematiskt borde ha kontrollerat om de byggnationer som var föremål för bidrag utfördes i enlighet med gemenskapsrätten, särskilt direktiv 85/337/EEG. Den borde också ha vägrat att utbetala medel om den upptäckt att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om miljöskydd inte efterlevdes. Klagandena anser vidare att kommissionens beslut att betala ut ett ytterligare belopp om 12 000 000 ecu till Spanien är en klar överträdelse av de ovannämnda skyldigheterna.

21. Enligt klagandena är det lämpligt att erinra om att direktiv 85/337/EEG enligt deras tolkning i fråga om offentliga och privata projekt som sannolikt har avsevärd inverkan på miljön tillförsäkrar "den berörda allmänheten ... tillfälle att yttra sig innan projektet påbörjas", inklusive en rätt till tillgång till uppgifter om projektet. [17] Det finns, enligt klagandena, vissa rättigheter för enskilda i fråga om miljöskydd som dessa kan åberopa direkt, i den mån domstolen har fastslagit [18] att de relevanta bestämmelserna i direktiv 85/337/EEG är klara och ovillkorliga och således får direkt effekt i nationell rätt.

22. Klagandena har till stöd för överklagandet sammanfattningsvis anfört följande.

— Kommissionen hade en särskild skyldighet att inte göra utbetalningar och att tills vidare innehålla utbetalningarna för de aktuella arbetena om den fann att de utfördes i strid med gemenskapsrätten.

16 — Sjunde övervägandet i ingressen till beslut C(91)440.

17 — Artikel 6.2 i direktiv 85/337/EEG.

18 — Dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland (REG 1995, s. I-2189), punkt 37— 40.

— Arbetena påbörjades i praktiken utan en föregående miljökonsekvensbedömning, vilket strider mot bestämmelserna i direktiv 85/337/EEG, som i sin tur tillförsäkrar en viss kategori medborgare i gemenskapen rättigheter.

— Genom att inte tills vidare innehålla utbetalningarna, trots att den i skälig tid har upplysts om den ovannämnda överträdelsen, har kommissionen följaktligen åsidosatt sina gemenskapsrättsliga skyldigheter. Dessa består, åtminstone delvis, i att säkerställa klagandenas rätt till miljöskydd, enligt gemenskapsrätten i allmänhet och de ovannämnda bestämmelserna i direktiv 85/337/EEG i synnerhet.

23. ii) Klagandena har gjort gällande att förstainstansrätten tolkade och tillämpade artikel 173 i EG-fördraget på ett felaktigt sätt, eftersom den inte tillämpade rätt kriterier för bedömningen av huruvida sökandena var personligen berörda av kommissionens omtvistade beslut. Närmare bestämt följde förstainstansrätten den rättspraxis som domstolen utvecklat för situationer som rör ekonomiska frågor, med påföljd att en enskild måste tillhöra en "sluten krets" för att anses vara personligen berörd av en gemenskapsrättsakt. Av detta skäl anser sökandena att förstainstansrätten inte beaktade det "miljörättsliga intressets" särskilda beskaffenhet, eftersom domstolen hittills inte har tagit ställning till frågan om enskildas talerätt i fall då dessa hävdar att det av deras legitima intressen som åsidosatts är miljöskyddsintresset.

24. Klagandena anser att förstainstansrättens tolkning skapar en lucka i rättsskyddet i gemenskapens rättsordning så snart en fråga uppkommer om kontroll av huruvida gemenskapsinstitutionerna har följt gemenskapens miljölagstiftning. Eftersom intresset av miljöskydd är gemensamt för och delas av alla gemenskapsmedborgare, kan det, för det fall miljön hotas, inte anses finnas endast en "sluten krets" av personer som drabbas av detta, åtminstone inte i den mening som förstainstansrätten ger begreppet "sluten krets". Klagandena har anfört att det framgår klart av det överklagade beslutet att om traditionell rättspraxis tillämpas i fall som rör miljön, i så måtto att en sökande måste vara direkt och personligen berörd av en rättsakt, kommer detta i praktiken att leda till att enskilda aldrig kommer att kunna föra talan mot gemenskapsåtgärder som påverkar deras miljöintressen. Den rättsliga luckan blir än mer tydlig då det framgår att de privilegierade sökandena enligt artikel 173 (det vill säga medlemsstaterna, rådet och kommissionen) i fall som detta inte avser att utnyttja den möjlighet de ges genom artikel 173 andra stycket.

25. Enligt klagandena kan det inte heller anses att luckan kan åtgärdas genom att

enskilda som inte har rätt att föra talan vid nationell domstol för att göra gällande sina rättigheter ges möjlighet att överklaga enligt nationell rätt. I förevarande fall kan målet vid den spanska domstolen endast röra lagenligheten av nationella rättsakter och spanska myndigheters åsidosättande av sina skyldigheter enligt rådets direktiv 85/337/EEG. I likhet härmed kan lagenligheten av kommissionens beslut, vilken bestritts i målet vid förstainstansrätten, inte ifrågasättas i samband med ett förfarande vid nationell domstol, eftersom spanska domstolar inte har behörighet att pröva om kommissionens utbetalningar av vissa fondmedel för finansiering av vissa arbeten är lagenliga mot bakgrund av gemenskapsrätten. [19]

26. Klagandena har vidare betonat att den inställning som förstainstansrätten ger uttryck för i det överklagade beslutet står i rak motsats till den inställning som domstolarna i medlemsstaterna har givit uttryck för, samt till den senaste utvecklingen av internationell rätt. I samband med detta har klagandena hänvisat till ett antal komparativa studier av vilka det är möjligt att dra slutsatsen att medlemsstaternas rättssystem alla har utvecklats mot en utvidgning av medborgarnas processuella rätt att erhålla rättsligt skydd i fall där deras miljöskyddsintresse har åsidosatts. Klagandena har påpekat att om de hade varit skyldiga att väcka talan vid en domstol i en medlemsstat hade den talan som väckts av flera av dem eller samtliga tagits upp till prövning.

27. Klagandena har vidare påstått att förstainstansrättens restriktiva tolkning av det överklagade beslutet strider mot utvecklingen av gemenskapsrätten och internationell rätt inom området för miljöskydd. De har hänvisat till domstolens rättspraxis, där miljöskydd har utsetts till "ett av gemenskapens huvudsakliga ändamål" [20] och där den EG-rättsliga miljölagstiftningen har förklarats kunna skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda. [21] Klagandena har också hänvisat till det femte handlingsprogrammet för miljöskydd som antogs av rådet och företrädare för medlemsstaterna, [22] till den tionde principen i Rio-deklarationen, till Agenda 21, till Europarådets konvention om skadeståndsansvar vid miljöfarlig verksamhet, till senare domar från domstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg och till förfarandet för administrativ kontroll som infördes genom Världsbanken från och med år 1993 i fall då viss verksamhet hotar miljön.

19 — Sökandena har hänvisat till förstainstansrättens dom av den 24 mars 1994 i mål T-3/93, Air France mot kommissionen (REG 1994, s. II-121), punkt 69, där rätten uttryckligen anförde att möjligheten att anlita rättsmedel vid nationell domstol inte kan utesluta möjligheten att bestrida lagenligheten av ett beslut som fattats av en gemenskapsinstitution direkt vid gemenskapsdomstolarna i enlighet med artikel 173 i fördraget.

20 — Dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83, ADBHU (REG 1985, s. 531), punkt 13, och av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607, punkt 8; svensk specialutgåva, häfte 9).

21 — Dom av den 28 februari 1991 i mål C-131/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-825), punkt 7, och av den 30 maj 1991 i mål C-361/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-2567), punkterna 15 och 16.

22 — EGT C 138, 1993, s. 1.

28. Mot den bakgrunden har klagandena föreslagit en annorlunda tolkning av artikel 173 fjärde stycket i fördraget. För att säkerställa huruvida en enskild är personligen berörd av en gemenskapsakt då den personen påstår att miljön har skadats med anledning av att gemenskapsinstitutionerna har åsidosatt sina gemenskapsrättsliga skyldigheter, skall gemenskapsdomstolarna enligt klagandenas mening fordra att sökanden visar följande.

29. a) Att han/hon personligen har lidit (eller sannolikt kommer att lida) en aktuell eller potentiell skada till följd av att den berörda gemenskapsinstitutionen har handlat på ett påstått rättsstridigt sätt, exempelvis genom att hans eller hennes legitima miljöskyddsintresse har åsidosatts,

b) att skadan kan hänföras till den omtvistade rättsakten, och

c) att skadan kan ersättas genom att sökandens yrkanden bifalls i dom.

30. Klagandena har anfört att de uppfyller dessa tre kriterier. Vad beträffar det första kriteriet, har de återgivit den bevisning de åberopat vid förstainstansrätten, i vilken de beskrev arten och omfattningen av den skada de utsatts för till följd av kommissionens handlande. Vad beträffar det andra kriteriet har de påpekat att den ovannämnda skadan har samband med kommissionens handlande, eftersom de nationella (spanska) myndigheterna inte har något utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar användningen av de fondmedel som skall utbetalas till följd av beslut C(91)440. Med andra ord bidrog kommissionen direkt till den skada som klagandena har lidit till följd av den negativa inverkan på miljön, genom att kommissionen utbetalade de medel till Spanien som var nödvändiga för genomförandet av de projekt som utfördes i strid med bestämmelserna i gemenskapens miljölagstiftning och särskilt med direktiv 85/337/EEG. Vad beträffar det tredje kriteriet har det anförts att den ovannämnda skadan skulle kunna gottgöras om kommissionens beslut att fortsätta bidra till arbetena ogiltigförklarades. Om de medel som är nödvändiga för att arbetet skall kunna fortsätta inte skulle vara tillgängliga, anser klagandena att det kan förväntas att arbetet med kraftstationerna upphör.

31. Det anges i ansökan att denna typ av organisationer, särskilt vad beträffar de sökande miljöskyddsorganisationerna, skall anses ha talerätt, eftersom en eller flera av deras medlemmar tillhör den kategori personer som enligt artikel 173 fjärde stycket har rätt att väcka talan vid förstainstansrätten. Vidare skall de anses ha talerätt även på grund av att de oberoende härav kan åberopa att deras främsta syfte är miljöskydd och att skyddet för miljön inom det geografiska område där de ifrågavarande arbetena utförs

ingår bland deras syften. Vad särskilt gäller de företrädande organisationernas roll och behovet av att erkänna deras processuella rättigheter vid gemenskapsdomstolarna, då en gemenskapsrättsakt påverkar de intressen och syften som dessa bildats för att skydda och främja, har de klagande organisationerna och föreningarna hänvisat till förstainstansrättens dom i målet Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento m. fl. mot kommissionen [23] och till generaladvokaten Lenz förslag till avgörande i målet CIDA mot rådet. [24]

32. Sammanfattningsvis anser klagandena att deras inställning är den lämpligaste och har hänvisat till domstolens dom i målet Plaumann [25], av vilken de har dragit slutsatsen att de processrättsliga kriterierna i artikel 173 inte skall tolkas snävt.

B — *Kommissionens argument*

33. Kommissionen har inledningsvis påpekat att även om den av klagandena föreslagna tolkningen av artikel 173 godtogs skulle klagandena inte uppfylla de kriterier de stödjer sig på. Under alla omständigheter anser kommissionen emellertid att det synsätt som sökandena gjort gällande inte kan godtas, eftersom det skulle innebära ett frångående av det i artikel 173 fjärde stycket uttryckligen angivna kravet att sökanden måste vara personligen berörd av den omtvistade rättsakten. [26] Kommissionen har vidare påpekat att domstolen aldrig har frångått sin fasta rättspraxis enligt vilken andra personer än dem som ett beslut är riktat till kan göra anspråk på att vara personligen berörda endast om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till. Denna definition återfinns också i domskälen i målen 11/82, C-358/89 och T-483/93 och har anförts av klagandena till stöd för en tolkning contra legem. Kommissionen anser att

23 — Punkt 53—62 (ovan fotnot 11).

24 — Dom av den 30 juni 1988 i mål 297/86 (REG 1988, s. 3531), punkt 15: "Det skall inte heller bortses från att detta mål till skillnad från målen 282/85 och 117/86 inte rör en åtgärd som främst påverkar intressena hos medlemmarna i en förening och inte föreningens egna intressen. Den relevanta frågan är i vilken utsträckning det är lämpligt att ekonomiska och sociala intressen är företrädda i den Ekonomiska och sociala kommitté som rådet enligt artikel 195 i EEG-fördraget är skyldigt att inrätta. I ett sådant läge kan inget vara mer naturligt än att låta de olika kategorier som omnämns i artikel 195 överlåta försvaret av sina intressen till organiserade grupper, dvs. föreningar, särskilt som de enskilda medlemmarna i gruppen i allmänhet inte har rätt att väcka talan vid domstolen, eftersom de inte är personligen berörda."

25 — Se ovan fotnot 7.

26 — Enligt kommissionen är de omständigheter som grundar sig på komparativ rätt som sökandena stött sig på inte relevanta. Å ena sidan saknar de internationella texter som de åberopat bindande verkan. Å andra sidan kan rättsutvecklingen i de olika medlemsstaterna, enligt kommissionen, inte överföras till gemenskapsrättens processuella regler. På nationell nivå saknas sådana processrättsliga krav som anges i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, såsom att sökanden skall vara personligen berörd av den omtvistade rättsakten.

klagandena därigenom har ersatt lagens bokstav med sin egen konstruktion, enligt vilken det är tillräckligt att visa att en gemenskapsakt berör "sökandens intressen" och inte nödvändigtvis sökanden "personligen" för att denne skall ha talerätt vid gemenskapsdomstolarna. Kommissionen har särskilt påpekat att om man helt skulle överge den tolkning som innebär att en person enligt artikel 173 fjärde stycket skall "ha en särställning" i fråga om den omtvistade rättsakten skulle det inte längre fordras att rättsakten berör sökanden "personligen". Det skulle då vara tillräckligt att hans "intressen" berördes. Denna tolkning contra legem skulle enligt kommissionen få till följd att varje invånare på öarna Teneriffa och Gran Canaria skulle anses ha ett legitimt intresse av att väcka tala mot den rättsakt som kommissionen antagit i förevarande fall. [27]

34. Kommissionen har vidare påpekat att den inte anser att klagandena med rätta kan hävda att vad förstainstansrätten fastslagit i det överklagade beslutet skapar en lucka i rättsskyddet och i kontrollen av om gemenskapsinstitutionerna handlar i enlighet med gemenskapens miljölagstiftning. Den har särskilt framhållit att klagandena, vad beträffar miljöaspekterna på de arbeten som är föremål för bidrag, har rätt att väcka talan vid spanska domstolar och att vissa av dem har avstått från denna rättighet. Inte desto mindre berörs klagandena varken av finansieringen som sådan av arbetena eller av kommissionens roll vid övervakningen av om Spanien iakttar de relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna. De har följaktligen inte något legitimt intresse av att få en rättslig bestämning till stånd avseende dessa frågor. Avsaknaden av ett legitimt intresse kan inte ersättas av de omständigheter som grundar sig på komparativ rätt och som klagandena stött sig på vid den muntliga förhandlingen.

35. Vad beträffar de rättigheter som klagandena påstått kan åsidosättas genom direktiv 85/337/EEG har kommissionen gjort följande påpekanden. Även om hela direktivet eller åtminstone vissa av dess bestämmelser kan ha direkt effekt, kan det inte gagna klagandena att stödja sig på det i förevarande mål. Även om det anses att klagandena, eller vissa av dem, härleder vissa individuella rättigheter i nationell rätt från direktivet, är de rättigheterna inte så långtgående att de ger dem möjlighet att bestrida lagenligheten av en rättsakt, såsom beslut C(91)440, vid förstainstansrätten eller att göra skillnad mellan dem då det är fråga om artikel 173 fjärde stycket i förhållande till den omtvistade rättsakten.

36. Kommissionen har också avvisat det i överklagandet framförda påståendet att de klagande miljöskyddsorganisationerna har talerätt eftersom en eller flera av deras medlemmar är personligen berörda av den omtvistade rättsakten och eftersom de som

27 — Detta innebär att de potentiella klagandena utgörs av tiotals, om inte hundratals, för att inte säga tusentals, personer. Enligt kommissionen påverkas detta argument inte av den vaga inställning som klagandena givit uttryck för vid den muntliga förhandlingen, eftersom "det i förevarande fall står klart att de flesta av invånarna på Teneriffa och Gran Canaria inte skulle uppfylla de villkor som faktiskt uppställts av sökandena".

företrädande organisationer med syfte att skydda miljön på Kanarieöarna automatiskt har ett legitimt intresse av frågor som rör miljöskydd. [28]

37. Kommissionen har vidare påpekat att överklagandet inte innehåller det i förstainstansrätten framförda påståendet att åtminstone två av sökandena hade talerätt med anledning av att de hade ingivit klagomål till kommissionen rörande villkoren för utförandet av de aktuella byggnadsarbetena. Av detta har kommissionen dragit slutsatsen att klagandena implicit har frånfallit den ståndpunkten. Avslutningsvis har kommissionen hemställt att domstolen, om den beslutar att undanröja förstainstansrättens beslut, skall uttala sig beträffande de två övriga invändningar om rättegångshinder som framställts vid förstainstansrätten. Kommissionen har nämligen dragit slutsatsen att den talan som sökandena väckt vid förstainstansrätten endast kan bifallas för det fall artikel 173 fjärde stycket i fördraget ändras.

38. Vid den muntliga förhandlingen påpekade kommissionen vidare att byggandet av en av de två kraftstationerna hade påbörjats redan år 1990, det vill säga innan frågan om bidrag från gemenskapen uppkom. Sökandena borde därför ha vidtagit åtgärder redan då, för att motsätta sig att arbetena utfördes eller åtminstone att bidrag utbetalades, genom att väcka talan mot kommissionens ursprungliga beslut C(91)440. De underlät emellertid att göra skäliga ansträngningar i detta hänseende och väckte i stället talan först vid en senare tidpunkt, nämligen mot beslutet att fortsätta utge bidrag till projektet. Kommissionens ombud uppgav också att beslutet att fortsätta utge bidrag till arbetena fattades efter det att det konstaterats att någon överträdelse av bestämmelserna i direktiv 85/337/EEG inte förelåg. Kommissionen utförde således den granskning som den i det ursprungliga beslutet C(91)440 åtagit sig att göra.

39. Kommissionen påpekade vid sammanträdet dessutom att gemenskapsrätten också ger personer ett rättsskydd som går utöver de snäva gränser som anges i artikel 173 fjärde stycket i fördraget. Den erinrade i detta sammanhang om den senaste utvecklingen inom lagstiftningsarbetet, rörande medborgarnas tillträde till gemenskapsinstitutionernas arkiv, rätten att göra framställningar till Europaparlamentet och möjligheten att vända sig till ombudsmannen. I enlighet härmed kan någon uppluckring av de processrättsliga kraven i artikel 173 fjärde stycket inte förväntas. Inte heller har det framförts något förslag på den punkten i samband med regeringskonferensen.

C — *Den spanska regeringens argument*

40. Konungariket Spanien har för sin del yrkat att överklagandet skall ogillas på grundval av de argument som återges nedan. Det har inlett med att återge domstolens rättspraxis beträffande enskildas talerätt och

28 — Kommissionen har påpekat att detta kriterium inte har något auktoritativt stöd med undantag för generaladvokaten Lenz förslag till avgörande i mål 297/86 (se ovan fotnot 24), vilket domstolen inte följde.

drar därav slutsatsen att enskilda, för att kunna föra talan vid gemenskapsdomstolarna, måste vara personligen berörda av den rättsakt som de väcker talan emot, på så sätt att denna påverkar dessa personer på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till. Följaktligen anser Spanien att de enda gemenskapsrättsakter mot vilka talan kan väckas är dem som rör en begränsad krets personer som är fastställd eller kan fastställas vid den tidpunkt då rättsakten antas och vars rättigheter lagstiftaren har sökt fastställa. Det är för detta ändamål inte tillräckligt att det är möjligt att med en större eller mindre grad av säkerhet fastställa det antal, eller till och med vilka, personer som en rättsakt är tillämplig på, om den första av dessa omständigheter inte också föreligger, det vill säga om det inte föreligger en faktisk situation som utmärker och särskiljer dem på samma sätt och försätter dem i samma ställning som den som beslutet är riktat till. [29] Således menar Spanien att det enligt domstolen endast är den som ett beslut är riktat till och personer som kan jämställas med denne som har talerätt.

41. Helt följdriktigt hade enligt den spanska regeringen klagandena — till vilka rättsakten inte var riktad och som inte kan jämställas med den till vilken beslutet var riktat, nämligen Spanien — inte talerätt, varför förstainstansrätten rätteligen avvisade deras talan. Av samma skäl har de sökande miljöskyddsorganisationerna inte talerätt i föreliggande fall. Det skulle även strida mot legalitetsprincipen om miljöskyddsorganisationer gavs talerätt medan enskilda personers talan avvisades, det vill säga att företrädande organisationer tillskrevs ett mer omfattande legitimt intresse än enskilda. Vad beträffar enskilda har Konungariket Spanien anfört att dessa också saknar talerätt i fråga om kommissionens beslut att fortsätta utge bidrag. De har för övrigt inte ens åberopat omständigheter eller egenskaper som försätter dem i en särställning på samma sätt som den som det omtvistade beslutet är riktat till. [30]

42. Klagandena tillhör enligt Konungariket Spanien följaktligen inte någon begränsad krets av personer som är fastställd eller kan fastställas vid den tidpunkt då rättsakten antogs. Inte heller befinner de sig i en situation som kan jämställas med den som den som beslutet är riktat till befinner sig i. Vad återigen avser de sökande som har inkommit

29 — Här har den spanska regeringen hänvisat till domstolens beslut av den 21 juni 1993 i mål C-257/93, Van Parijs m. fl. mot rådet och kommissionen (REG 1993, s. I-3335) och till förstainstansrättens beslut av den 28 oktober 1993 i mål T-476/93, FRSEA och FNSEA mot rådet (REG 1993, s. II-1187) samt till domstolens dom av den 15 februari 1996 i mål C-209/94 P, Buralux m. fl. mot rådet (REG 1996, s. I-615).

30 — I enlighet med vad Konungariket Spanien har anfört skulle, om den tolkning som sökandena förespråkat godtogs, ett rättsligt intresse anses föreligga varje gång en person åberopar påverkan på miljön för fiske, jordbruk, folkhälsa, turism, livskvalitet, barns utbildning, negativa följder för taxiförares intressen, för lokala arbetare, turister, windsurfare och dem som sysslar med fågelskydd. Följaktligen påverkas sökandena lika mycket av det omtvistade beslutet som varje annan enskild som utför någon form av verksamhet inom området.

med klagomål till kommissionen, är denna omständighet inte tillräcklig för att försätta dem i en särställning, eftersom kommissionen inte har någon skyldighet att inleda ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget så snart den tar emot ett sådant klagomål. [31] Av nyssnämnda skäl har Konungariket Spanien anslutit sig till förstainstansrättens bedömning i det överklagade beslutet.

43. Spanien har vidare underkänt klagandenas argument att det skapas en lucka i rättsskyddet på grund av att kommissionens rättsstridiga handlingar på området för miljöskydd inte är föremål för tillräcklig kontroll. Spanien har betonat att mot bakgrund av fördragens systematik åtnjuter enskilda alltjämt det rättsskydd som de nationella domstolarna tillförsäkrar dem, vilka är de domstolar vid vilka talan i första hand skall väckas enligt gemenskapens rättsordning. I enlighet härmed har enbart medlemsstaterna och gemenskapsinstitutionerna ett legitimt intresse av att väcka talan om ogiltigförklaring av bestämmelser av allmän räckvidd, som klart framgår av artikel 173 och av domstolens rättspraxis på området. Vad beträffar detta måls särskilda beskaffenhet, anser Spanien att sökandena har väckt talan vid gemenskapsdomstolarna till synes i syfte att bestrida en gemenskapsakts lagenlighet, men egentligen i syfte att föranleda gemenskapsdomstolarna att uttala sig om lagenligheten av en rättsakt som utfärdats av en nationell myndighet och att indirekt ogiltigförklara denna. Sökandena har till exempel inte gjort gällande något ekonomiskt intresse som har ett direkt samband med ERUF:s funktionssätt utan ett intresse som på ett allmänt och vagt sätt följer av skyddet för miljön och vilket endast kan påverkas av en akt som utfärdats av en nationell myndighet.

44. Detta innebär enligt Spanien att om det skall anses att de behöriga spanska myndigheterna har överträtt gemenskapsbestämmelserna om miljöskydd vilka, eftersom de har införlivats med den interna rättsordningen, har blivit nationella bestämmelser, har således en nationell offentlig myndighet åsidosatt nationell rätt, och således omfattas den rättstvist som följer av detta av de nationella domstolarnas exklusiva behörighet, vilka har möjlighet att hänskjuta en tolkningsfråga till EG-domstolen om tolkningen av de ifrågavarande gemenskapsbestämmelserna. [32] Spanien har dragit slutsatsen att kommissionens omtvistade beslut utgör en enkel verkställighetsåtgärd avseende beslut C(91)440 som inte påverkar eller kan påverka miljön eller, i varje fall, de rättigheter som klagandena kan härleda ur skyddet för miljön. Av detta skäl är enligt Spanien frågan som rör medborgarnas rättigheter till följd av skyddet för miljön inte relevant.

31 — Se dom av den 14 februari 1989 i mål 247/87, Star Fruit Company mot kommissionen (REG 1989, s. 291).

32 — Spanien har hänvisat till dom av den 3 december 1992 i mål C-97/91, Borelli mot kommissionen (REG 1992, s. I-6331) där domstolen ansåg sig sakna behörighet att avgöra frågan om lagenligheten av en rättsakt som antagits av en nationell myndighet, även om rättsakten antagits inom ramen för ett förfarande för beslutsfattande inom gemenskapen.

45. Spanien har vidare understrukit att utöver att klagandena saknar ett personligt intresse av att väcka talan mot kommissionens beslut om att fortsätta utge bidrag har de heller inte något direkt intresse av att väcka talan. Spanien erinrar här om att beslut C(91)440 och de beslut som fattats på grundval av detta är av ekonomisk karaktär och att de endast har ett indirekt samband med miljön, som är gemensam för alla områden för mänsklig verksamhet.

46. Avslutningsvis har Spaniens företrädare vid det muntliga sammanträdet vid domstolen bekräftat att han inte kunde se fördelen med den ändring av rättspraxis som sökandena har föreslagit — en ändring som skulle leda till att det utvecklades en allmän talerätt i miljöfrågor. Han anförde vidare att skyddet för miljön är ett legitimt värde bland flera andra i en rättsordning och att han inte alls ansåg det motiverat att tillämpa ett särskilt förfarande på just detta.

VI — Min bedömning av överklagandet

47. Inledningsvis anser jag det viktigt att betona detta måls speciella karaktär. Domstolen har för första gången ombetts uttala sig om ett antal avgörande rättsfrågor vilka inte behandlades i målen An Taisce och WWF UK mot kommissionen samt Associazione Agricoltori della provincia di Rovigo, [33] som delvis rörde miljöskydd. Den fråga som därefter aktualiseras rör tolkningen av artikel 173 fjärde stycket i fördraget. Den rättsliga meningsskiljaktigheten rör villkoret i denna bestämmelse att en fysisk eller juridisk person kan väcka talan mot en gemenskapsinstitutions beslut som är riktat till en annan person endast om beslutet "berör denne direkt och personligen". Dessa ord har inneburit en väsentlig processrättslig inskränkning av rätten att föra talan vid

33 — Beslut av den 11 juli 1996 i mål C-325/94 P, An Taisce och WWF UK mot kommissionen (REG 1996, s. I-3727) och dom av den 12 december 1996 i mål C-142/95 P, Associazione Agricoltori della provincia di Rovigo m. fl. mot kommissionen (REG 1996, s. I-6669).
I det första av dessa två mål avkunnade domstolen en dom, efter det att två organisationer för miljöskydd hade överklagat förstainstansrättens dom, i vilken domstolen gick emot förstainstansrätten som hade ansett att organisationernas talan om ogiltigförklaring av ett kommissionsbeslut skulle avvisas. Genom beslutet hade kommissionen vägrat att tills vidare avbryta utbetalningen av eller återkräva medel ur gemenskapens strukturfonder för bildandet av ett naturobservationscentrum på Irland. Förstainstansrätten kom till denna slutsats med anledning av att det inte hade visats att kommissionen hade beslutat att inte använda den möjlighet den gavs enligt de relevanta gemenskapsbestämmelserna rörande upphörande eller sänkning av de gemenskapssubventioner som beviljats för byggandet av det ovannämnda centrumet, en möjlighet som enligt förstainstansrätten alltjämt förelåg. Domstolen bekräftade denna ståndpunkt, vilket framgår av punkterna 30 och 31 i domen.
I det andra av dessa två mål hade sökandena (lokala branschorganisationer och enskilda) överklagat förstainstansrättens beslut, genom vilket denna hade avvisat den talan om ogiltigförklaring som sökandena hade väckt mot ett kommissionsbeslut om att tillstyrka vissa stödåtgärder i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 1973/92 av den 21 maj 1992, i syfte att skydda invånarna och den naturliga miljön i området kring Po-deltat i Italien. Domstolen fastställde förstainstansrättens ståndpunkt att sökandena inte var personligen berörda av den omtvistade rättsakten, eftersom gemenskapsrätten i motsats till vad de själva anfört inte tillförsäkrade dem någon rätt att delta i utarbetandet av det handlingsprogram som skulle bli föremål för bidrag.
Jag noterar dock att förstainstansrätten i dessa båda fall helt eller delvis har grundat sin ståndpunkt i fråga om möjligheten att uppta talan till sakprövning på andra skäl än den har anfört i förevarande mål.

gemenskapsdomstolarna, vilka ex officio prövar om talan kan upptas till sakprövning. [34] Jag anser att domstolen, för att kunna pröva detta mål på ett så fullständigt sätt som möjligt, bör besvara följande frågor.

48. Kan för det första de aktuella klagandena vara "berörda" av kommissionens omtvistade beslut, i den meningen att de kan härleda en rättsligt skyddad rättighet eller ett legitimt intresse ur värdet av miljöskydd, vilket omfattas av gemenskapsrätten?

Har förstainstansrätten för det andra, om den första frågan besvaras jakande, med rätta ansett att de personer som väckt talan mot beslutet inte är "personligen" berörda av det? Förekom det för det tredje, om den andra frågan besvaras nekande, något annat hinder för att uppta den ursprungliga talan till sakprövning?

A — *Möjligheten för en medborgare i gemenskapen att härleda en rättsligt skyddad rättighet eller ett legitimt intresse ur värdet av miljöskydd, vilket omfattas av gemenskapsrätten*

49. Artikel 173 fjärde stycket i fördraget förutsätter att den fysiska eller juridiska person som väcker talan mot en gemenskapsinstitutions beslut har en rättighet eller ett legitimt intresse som påverkas av den omtvistade rättsakten. Detta villkor — som inte avser de privilegierade sökande som anges i andra stycket i samma artikel — anses vanligtvis framgå av att det uttryckligen anges att sökanden skall vara direkt och personligen berörd av den aktuella rättsakten. Då rättsakten uppvisar dessa kännetecken är det ovanligt att villkoret avseende ett legitimt intresse inte är uppfyllt. [35] Under alla omständigheter är förekomsten av ett legitimt intresse en av de omständigheter som motiverar att talan tas upp till sakprövning och som domstolen kontrollerar förekomsten av. [36]

50. Jag anser att denna fråga inledningsvis skall granskas med anledning av de särskilda omständigheterna i förevarande mål. Vidare har gemenskapsdomstolarna hittills inte uttalat sig om förekomsten av ett "legitimt miljöintresse". Av detta skäl är det lämpligt att studera vilken plats frågan om miljöskydd intar i gemenskapens rättsordning och att studera domstolens rättspraxis på området.

a. Allmänintresset av miljöskydd

51. Det är inledningsvis obestridligt att säkerställandet av en god miljö har ett direkt samband med vad som kan kallas "det

34 — Se artikel 92.2 i domstolens rättegångsregler. Se beslut av den 18 mars 1987 i mål 13/86, Von Bonkewitz-Lindner mot parlamentet (REG 1987, s. 1417), och dom av den 11 juli 1990 i de förenade målen 305/86 och 160/87, Neotype Techmashexport mot rådet och kommissionen (REG 1990, s. I-2945), punkt 18.

35 — Detta är emellertid inte osannolikt; se dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen (REG 1981, s. 2639).

36 — Som exempel på mål där domstolen har ansett det föreligga ett legitimt intresse, se dom av den 29 juni 1978 i mål 77/77, BP mot kommissionen (REG 1978, s. 1513), och av den 26 april 1988 i mål 207/86, Apesco mot kommissionen (REG 1988, s. 2151), och beslut av den 8 mars 1993 i mål C-123/92, Lezzi Pietro mot kommissionen (REG 1993, s. I-809).

gemenskapsrättsliga allmänintresset". Gemenskapsdomstolarna har i sina domar fastslagit att miljöskyddet var "ett av gemenskapens grundläggande syften" [37]. Denna ståndpunkt vinner för övrigt stöd av fördragets lydelse. Efter den omarbetning som skedde den 7 februari 1992, anges i artikel 2 att "[g]emenskapen skall ha till uppgift att ... som tar hänsyn till miljön ...". I detta syfte skall gemenskapens verksamhet enligt artikel 3 k innefatta "en miljöpolitik". De allmänna riktlinjerna för denna politik anges i avdelning XVI i fördraget. I enlighet med artikel 130r skall gemenskapens miljöpolitik bidra bland annat till att "bevara, skydda och förbättra miljön", till att "skydda människors hälsa" och till att "utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt". I artikel 130r.2 föreskrivs också att "[m]iljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik". [38] För att konkretisera syftena i artikel 130r har särskilda bestämmelser införts i gemenskapens sekundärrätt, bestämmelser som gemenskapsdomstolarna är skyldiga att tillämpa på ett korrekt sätt. [39]

52. Av det ovan anförda framgår att miljön har en offentlig dimension, vilken utgörs av gemenskapens allmänna intresse, som med stöd av den jämvikt som föreskrivs i fördraget lämnas åt medlemsstaterna och gemen-

37 — Se exempelvis domen i målet ADBHU (se ovan fotnot 20), och kommissionen mot Danmark (se ovan fotnot 20), samt dom av den 19 maj 1992 i mål C-195/90, kommissionen mot Tyskland (REG 1992, s. I-3141) punkt 29, och mitt förslag till avgörande i mål C-343/95, som jag föredrog den 10 december 1996, punkt 55— 64.

38 — I dom av den 9 juli 1992 i mål C-2/90, kommissionen mot Belgien (REG 1992, s. I-4431), punkt 22 och följande punkter, förenade domstolen den grundläggande gemenskapsrättsliga principen om fri rörlighet för varor som anges i artikel 30 i fördraget, med nödvändigheten att skydda miljön, såsom denna nödvändighet fastslås i artikel 130r i fördraget. Domstolen anser att avfall kan anses utgöra varor som omfattas av artikel 30 i fördraget och tillåter slutligen hinder för den fria rörligheten för dessa på följande grund: "Principen om att miljöpåverkan skall åtgärdas i första hand vid källan, som är en princip för gemenskapens verksamhet på miljöområdet som fastställts i artikel 130r 2 i fördraget, innebär att det ankommer på varje region, kommun eller annan lokal enhet att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dess eget avfall insamlas, behandlas och slutligt omhändertas. Avfallet skall således slutligt omhändertas så nära den plats där det producerats som möjligt för att i möjligaste mån undvika att de transporteras" (punkt 34). Se även dom av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet (REG 1993, s. I-939), som har samma föremål.

39 — Gemenskapens sekundärrätt har skapat många och betydelsefulla skyldigheter för medlemsstaterna, enligt vilka staterna åläggs att säkerställa ett skydd för miljön. Antalet direktiv som rör miljöskyddet är därtill mycket stort. En rättsakt eller en underlåtenhet från nationella myndigheters sida som påverkar miljön kan strida mot ett, men också samtidigt mot flera direktiv. Till följd av att enskilda ingivit klagomål mot Grekland rörande försämringen av vattenkvaliteten i sjön Vegoritida, floden Soulos och Pagasitikosviken, väckte kommissionen exempelvis talan mot Grekland med stöd av artikel 169 i fördraget och gjorde gällande att rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976, om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö (EGT L 129, s. 23; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 46) hade åsidosatts. Kommissionen hänvisade emellertid i samband med de invändningar den gjorde i sitt motiverade yttrande även till rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten (EGT L 31, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 3), vad beträffar Pagasitikosviken, samt till därpå följande direktiv vad närmare bestämt beträffar situationen vid Vegoritidasjön och Soulosfloden: rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna (EGT L 194, s. 26; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 232), rådets direktiv 79/869/EEG av den 9 oktober 1979 om mätmetoder samt provtagnings- och analysfrekvenser avseende ytvatten för dricksvattenframställning i medlemsstaterna (EGT L 271, s. 44; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 190), rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten (EGT L 229, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 3, s. 3), rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden (EGT L 222, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 93), rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238) samt rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall (EGT L 84, s. 43; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 85). Angående detta mål, se generaladvokaten Tesauros förslag till avgörande som föredrogs den 26 juni 1997 i de förenade målen C-232/95 och C-233/95.

skapsinstitutionerna att säkerställa. [40] Detta innebär att miljöskyddet, såsom det säkerställs genom gemenskapens primärrätt och domstolens väsentliga rättspraxis, i princip är en grundläggande skyldighet för "offentliga" [41] institutioner — om detta begrepp anses omfatta både gemenskapsinstitutioner och nationella myndigheter — vilket innebär att verkställigheten av det kan ge upphov till mer eller mindre precisa skyldigheter för enskilda. [42]

53. Under alla omständigheter tillförsäkras en fysisk eller juridisk person inte automatiskt en rätt eller ett legitimt intresse med stöd av vilket denne kan väcka talan enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget genom att gemenskapen skall iaktta principen om lagenlighet i vilken skyldigheten att skydda miljön ingår som en del. Någon allmän talerätt [43] är inte erkänd i gemenskapsrätten, inte ens på miljöområdet. Det är således inte möjligt att som enda skäl för talerätt åberopa den lucka som kan medföra att det inte är säkert att vissa av kommissionens överträdelser kan komma att avhjälpas om det överlåts på medlemsstaterna och gemenskapsinstitutionerna att tillse att de omfattas av rättslig kontroll, vilka i praktiken inte har något intresse av att göra detta.

40 — Ett intressant exempel på sätt att säkerställa ett gott miljöskydd tack vare ett förfarande för konfrontation mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna finns i dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland (REG 1995, s. I-2189). I det fallet hade kommissionen väckt talan med stöd av artikel 169 i fördraget och yrkat att domstolen skulle fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 189 i EEG-fördraget jämförda med rådets direktiv 85/337 genom att i beslut lämna tillstånd till utbyggnad av värmekraftverket i Großkrotzenburg utan föregående bedömning av projektets miljöpåverkan. Det finns anledning att notera att kommissionen inte hade vidtagit åtgärder gentemot Tyskland för att staten inte på ett korrekt sätt hade införlivat direktivet i allmänhet utan begränsade sig till frågan om byggandet av värmekraftverket. Domstolen fastslog att kommissionen kunde väcka talan med stöd av artikel 169 mot en medlemsstat enbart på grundval av ett ingrepp som påverkar miljön och som strider mot gemenskapens sekundärrätt. Domstolen ansåg att kommissionen bland annat har till uppgift att *"i gemenskapens allmänna intresse* övervaka medlemsstaternas tillämpning av fördraget och av bestämmelser som institutionerna har antagit på grundval av fördraget samt söka få eventuella fördragsbrott fastställda för att få dessa överträdelser att upphöra". Domstolen gjorde även en tydlig distinktion mellan det nödvändiga miljöskyddet, som en del av ett allmänintresse, och huruvida det föreligger rättigheter som har samband med detta skydd, vilka tillförsäkras enskilda genom gemenskapsrätten. I punkt 26 fastslog domstolen att "kommissionen i sin talan har anklagat Tyskland för att i ett konkret fall ha åsidosatt den direkt av direktivet följande skyldigheten att bedöma det övervägda projektets miljöpåverkan. Frågan är därför om direktivet skall tolkas på så sätt att medlemsstaten åläggs en sådan skyldighet. Frågan saknar samband med den i domstolens rättspraxis erkända rätten för enskilda att gentemot medlemsstaten åberopa ovillkorliga och tillräckligt klara och exakta bestämmelser i ett icke genomfört direktiv".

41 — På denna punkt uppvisar gemenskapsrätten likheter med de nationella författningarna i Tyskland, Grekland och Nederländerna. I dessa länder är miljöskyddet uttryckligen erkänt som en grundläggande skyldighet för staten, vilket inte nödvändigtvis motsvarar en allmän individuell rättighet för den enskilde medborgaren att kräva att denna skyldighet uppfylls.

42 — Naturligtvis utan att detta innebär att direktiv på miljöområdet ges direkt, horisontell effekt (se nedan fotnot 58). Se exempelvis dom av den 14 juli 1994 i mål C-379/92, Peralta (REG 1994, s. I-3453), punkt 59, om förbudet mot att dumpa farliga kemikalier i havet, och dom av den 25 juni 1997 i de förenade målen C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95, Tombesi m. fl. (REG 1997, s. I-3561) om tillämpningen av direktiv 41/156/EEG och 91/689/EEG om avfall.

43 — Tvärtemot den situation som, åtminstone delvis, föreligger i Spanien och Portugal. Skälet till att förfaranderegelerna är föga strikta i dessa länder skall sökas i den omständigheten att dessa staters konstitutioner uttryckligen ger medborgarna en allmän, konstitutionell rättighet på miljöområdet (artikel 45 i Spaniens konstitution och artikel 46 i Portugals konstitution).

b. Rättigheter som enskilda tillförsäkras genom gemenskapens sekundärrätt

54. Frågan om miljöskydd i gemenskapsrätten är emellertid inte begränsad till förekomsten av en allmän skyldighet för gemenskapens institutioner och de nationella institutionerna. Gemenskapens sekundärrätt, där gemenskapens mål på miljöområdet direkt eller indirekt konkretiseras, har till förmån för enskilda skapat vissa särskilda rättigheter med bestämt innehåll, som det ankommer på de nationella domstolarna och gemenskapsdomstolarna att säkerställa. [44] Dessa rättigheter följer vanligtvis av att de direktiv som syftar till miljöskydd har direkt effekt. Domstolen fastställde exempelvis i mål C-131/88, kommissionen mot Tyskland [45], att rådets direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen [46] "syftar till att säkerställa ett effektivt skydd för gemenskapens grundvatten genom att, i precisa och detaljerade bestämmelser, ålägga medlemsstaterna att föreskriva ett antal förbud, system för tillståndsgivning och kontrollförfaranden för att förhindra eller begränsa utsläpp av ett antal ämnen. Dessa bestämmelser i direktivet syftar således till att skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda". Generaladvokaten Van Gerven påpekade i samma mål att "ett klart och precist införlivande av bestämmelserna i direktivet kan därtill visa sig vara av viss betydelse för en berörd, enskild tredje man (som ekologiska sammanslutningar eller närboende) som önskar att offentliga institutioner och enskilda skall iaktta de förbud och begränsningar som föreskrivs i direktivet, eller säkerställa att dessa efterlevs". [47]

55. Tendensen i rättspraxis att tillerkänna enskilda rättigheter i fråga om miljöskydd eller, åtminstone, en möjlighet att i domstol åberopa de skyldigheter som åvilar nationella myndigheter enligt gemenskapens sekundärrätt bekräftas genom den dom som domstolen nyligen meddelade i målet Associazione Italiana per il WWF m. fl. [48]. Det var där fråga om en begäran om förhandsavgörande som uppkommit i en tvist vid italiensk domstol där vissa miljöskyddsorganisationer väckt talan mot ett nationellt beslut att fastställa allmänna jakttider. Dessa organisationer anförde bland annat att principerna i rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar hade åsidosatts. [49] Frågan som uppstod rörde under vilka omständigheter

44 — Självklart kan enskilda inom ramen för miljöskyddet åberopa andra rättigheter som de tillförsäkras genom gemenskapsrätten. Efter det att kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar antagits, begärde vissa miljöskyddsorganisationer, nämligen de som motsatte sig anläggandet av ett naturobservationscentrum på Irland (se ovan fotnot 33), att få tillgång till kommissionens samtliga handlingar rörande undersökningen av det ifrågavarande projektet och frågan huruvida medel ur gemenskapens fonder kunde användas för att finansiera projektet. Kommissionen vägrade att lämna ut de begärda handlingarna och åberopade skyddet för allmänintresset och sitt eget intresse av att hålla överläggningar hemliga. WWF (UK) väckte talan mot beslutet vid förstainstansrätten som efter det att den fastslagit att "beslut 94/90 är ... en rättsakt som för tredje man grundar rättigheter som kommissionen är skyldig att iaktta, även om detta beslut egentligen innehåller ett antal skyldigheter som kommissionen frivilligt har åtagit sig att iaktta såsom en intern organisationsåtgärd" (punkt 55) genom dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95 ogiltigförklarade kommissionens beslut på grund av att dess motivering inte uppfyllde kraven i artikel 190 i fördraget.

45 — Se ovan fotnot 21.

46 — Direktiv av den 17 december 1979 (EGT L 20, s. 43; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 211).

47 — Förslag till avgörande föredraget den 25 september 1990 i mål C-131/88 (REG 1990, s. I-825) punkt 7.

48 — Dom av den 7 mars 1996 i mål C-118/94 (REG 1996, s. I-1223). Se även dom av den 11 juli 1996 i mål C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (REG 1996, s. I-3805).

49 — Direktiv av den 2 april 1979 (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161).

artikel 9 i direktivet medger att medlemsstaterna gör undantag från det allmänna förbudet mot jakt på skyddade arter. Domstolen fastslog slutligen att denna artikel har direkt effekt och hänvisade till fast rättspraxis enligt följande: "i de fall då gemenskapens institutioner genom att utfärda direktiv har ålagt medlemsstaterna att uppträda på ett visst sätt, skulle det försvara en sådan rättsakts ändamålsenliga verkan om rättssubjekten vore förhindrade att åberopa den och de nationella domstolarna inte kunde ta den i beaktande såsom en del av gemenskapsrätten". [50]

56. Jag anser att denna dom utgör ett typexempel på det sätt som ett allmänt syfte, såsom miljöskyddet, konkretiseras, nämligen genom att ett antal bestämmelser i gemenskapens sekundärrätt resulterar i att enskilda ges möjligheten att på rättslig väg fordra att miljön skyddas, även i fall då gemenskapslagstiftaren inte direkt och uttryckligen tillförsäkrar enskilda en liknande rättighet. [51]

57. Klagandena har också resonerat på detta sätt då de har hävdat att de har tilldelats vissa rättigheter genom direktiv 85/337, vilka åsidosatts genom det omtvistade beslutet. Det skall påpekas att detta direktiv utgör en av gemenskapslagstiftarens mest betydande landvinningar inom miljöskyddsområdet. Som framgår av sjätte övervägandet i direktivet är dess syfte att införa en miljökonsekvensbedömning som föregår vissa projekt som kan antas leda till miljöpåverkan. Enligt artikel 3 i direktivet skall medlemsstaterna bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande människor, fauna och flora, mark, vatten, luft, klimat och landskap, materiella tillgångar och kulturarv. Sökandena anser att artiklarna 2, 3, 6 och 8 i direktivet tillförsäkrar en grupp enskilda vissa rättigheter. Denna grupp anges i artikel 6 som "den berörda allmänheten".

50 — Punkt 19 i den ovannämnda domen i målet Associazione Italiana per il WWF m. fl. Det finns skäl att påpeka att gemenskapsrätten inom området för skydd för vilda fåglar syftar till att bevara ett "gemensamt arv", vilket skall handhas av medlemsstaterna. Detta framgår av det ställningstagande som domstolen vid upprepade tillfällen gjort (dom av den 13 oktober 1987 i mål 236/85, kommissionen mot Nederländerna (REG 1987, s. 3989), av den 8 juli 1987 i mål 247/85, kommissionen mot Belgien (REG 1987, s. 3029), av den 27 april 1988 i mål 252/85, kommissionen mot Frankrike (REG 1988, s. 2243), av den 3 juli 1990 i mål C-288/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1990, s. I-2721), av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien (REG 1993, s. I-4221) och av den 19 januari 1994 i mål C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages (REG 1994, s. I-67). I detta hänseende syftar de ifrågavarande direktiven till att skydda miljön genom att de ger uttryck för gemenskapens allmänna intresse, i enlighet med vad som anförts ovan, och förefaller inte direkt ha till syfte att tillförsäkra enskilda en rättighet. Även om de ifrågavarande direktiven har varit föremål för granskning i rättspraxis har domstolen emellertid inte uttalat sig om frågan i vilken mån de har direkt effekt i de interna rättsordningarna.

51 — Även domstolens dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland (se ovan fotnot 21) om huruvida rådets direktiv 80/779/EEG av den 15 juli 1980 om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar har tvingande karaktär. Domstolen förefaller se ett samband mellan förekomsten av en allmän skyldighet för medlemsstaternas institutioner rörande skyddet för folkhälsan och en motsvarande rättighet för enskilda. Punkt 16 i domen är formulerad som följer: "Det skall påpekas att medlemsstaternas skyldighet att föreskriva gränsvärden som inte får överskridas under vissa perioder och på vissa villkor har införts 'i syfte att skydda, bland annat, människors hälsa'. Den innebär således att i varje fall där ett överskridande av gränsvärdena riskerar att skada enskilda personers hälsa kan dessa åberopa tvingande bestämmelser för att göra gällande sina rättigheter ... ." Det finns skäl att påpeka att det syfte som gör det berättigat att skapa rättigheter till förmån för enskilda är människors hälsa. Jag anser emellertid att folkhälsan utgör ett särskilt syfte som har ett direkt samband med skyddet för miljön. Sambandet mellan miljö och hälsa följer dessutom av lydelsen av artikel 130r i fördraget.

58. I praktiken har domstolen medgivit att artiklarna 2, 3 och 8 i direktivet ges direkt effekt. [52] Vad beträffar den tvingande karaktären av artikel 6.2 i direktivet anmärkte generaladvokaten Elmer i sitt förslag till avgörande i mål C-72/95 [53] följande: "Enligt artikel 6.2 i direktivet skall medlemsstaterna säkerställa att såväl varje tillståndsansökan som de uppgifter som inhämtas görs tillgängliga för allmänheten och att den berörda allmänheten ges tillfälle att yttra sig innan projektet påbörjas. Direktivet innebär således att medlemsstaterna skall inrätta ett samrådsförfarande som ger enskilda rätt att uttala sig. Om en medlemsstat då den genomför direktivet medverkar till att projekt som kan komma att ha en betydande inverkan på miljön inte blir föremål för en miljökonsekvensbedömning, hindras den enskilde från att utöva rätten att bli hörd. Det förhållandet att medlemsstaten inte har införlivat direktivet hindrar därigenom den enskilde att utöva en rättighet som denne tilldelas genom direktivet ... Mot bakgrund av detta hyser jag den uppfattningen att enskilda tilldelas rättigheter genom artiklarna 2.1 och 4.2 i direktivet jämförda med artikel 6.2." [54]

59. Jag menar att om man anser att klagandena tillhör denna "allmänhet", som kan beröras av projektet att uppföra två kraftstationer på Kanarieöarna, [55] åtnjuter klagandena rättigheter som de tillförsäkrats genom direktiv 85/337. Dessa rättigheter gör det möjligt för dem att för det första fordra att projekt som kan komma att påverka miljön innan tillstånd ges skall vara föremål för en miljökonsekvensbedömning, för det andra säkerställa att de projektarbeten som främst kan ha påverkan på miljön, det vill säga de som anges i bilaga I till direktivet, eller under vissa omständigheter, de som anges i bilaga II, genomförs i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 5—10 i direktivet. Av detta förfarande följer särskilt rätten att säkerställa för det första att uppgifter som inhämtats enligt artikel 5 görs tillgängliga för allmänheten, för det andra att allmänheten ges tillfälle att yttra sig innan projektet påbörjas och för det tredje att allmänhetens åsikt beaktas vid tillståndsgivningen. Om således kommissionens omtvistade beslut, genom vilket kommissionen har beslutat att fortsätta att utge bidrag till de omtvistade arbetena i Spanien, innebär att dessa rättigheter åsidosätts, är sökandena verkligen "berörda" i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, och har i princip rätt att väcka talan mot beslutet. [56]

60. Det följer av det ovan anförda att gemenskapens sekundärrätt tillförsäkrar

52 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland (se ovan fotnot 40), punkt 39.

53 — Förslag till avgörande av den 26 mars 1996. Domstolens dom av den 24 oktober 1996, Kraaijeveld m. fl. (REG 1996, s. I-5431).

54 — Punkt 70 i förslag till avgörande. Domstolen har emellertid inte uttryckligen tagit ställning till denna fråga, eftersom parterna enligt vad som framgick av sakomständigheterna i målet vid den nationella domstolen inte hade gjort gällande några som helst rättigheter. Domstolen svarade därför endast att artikel 2.1 i direktiv 85/337 har direkt effekt och att den nationella domstolen som, enligt nationell rätt, har möjlighet att ex officio tillämpa rättsregler som inte har åberopats, borde tillämpa denna bestämmelse, även om den berörda parten inte har åberopat den.

55 — Låt mig påpeka att uttrycket "allmänhet" som de ifrågavarande bestämmelserna avser inte definieras i direktiv 85/337. Denna anmärkning saknar inte betydelse. Se punkt 96 nedan.

56 — Självklart innebär inte den omständigheten att kommissionens beslut "berör" sökandena nödvändigtvis att det berör dem personligen. Se punkt 66 nedan.

enskilda särskilda följdrättigheter i fråga om miljöskydd, rättigheter som de självfallet kan hävda skall säkerställas på rättslig väg. Om de rättigheter eller legitima intressen som medborgaren kan hävda skall säkerställas på rättslig väg i fråga om miljöskydd är begränsade till dem som jag nämnt ovan, är det skydd som gemenskapsrätten erbjuder således ofullständigt och fragmentariskt. För det första förekommer rättigheter eller legitima intressen som kan skyddas på rättslig väg endast i de fall då det i sekundärrätten antagits bestämmelser som har direkt effekt i de interna rättsordningarna [57], och följaktligen kan de inte uppstå då dessa bestämmelser medför en skyldighet för enskilda. [58] För det andra kan de ovannämnda rättigheterna inte åberopas gentemot gemenskapsinstitutionerna till stöd för ett yrkande om att förstainstansrätten skall ogiltigförklara rättsakter som institutionerna utfärdat utan att det i praktiken uppkommer processrättsliga hinder av betydande omfattning. [59]

c. Förekomsten av en särskild skyldighet för kommissionen att kontrollera om de arbeten för vilka bidrag har givits överensstämmer med gemenskapsrätten på miljöskyddsområdet

61. Förutom de befogenheter som enskilda ges genom gemenskapsrätten (i princip) på bekostnad av nationella myndigheter, anser jag att de gemenskapsrättsliga miljöskyddsbestämmelserna i vissa särskilda fall direkt ålägger gemenskapsinstitutionerna konkreta och precisa skyldigheter som enskilda kan hävda skall säkerställas på rättslig väg. Gemenskapens primär- och sekundärrätt ålägger kommissionen en liknande skyldighet varje gång den erbjuder sig att bidra till arbeten som eventuellt kan påverka miljön,

57 — Det skall än en gång betonas att den omständigheten att det genom direktiven inom området för miljöskydd skapas rättigheter för enskilda inte alltid är regel. Den ståndpunkt som domstolen intog i dom av den 23 februari 1994 i mål C-236/92, Regione Lombardia (REG 1994, s. I-483) visar tydligt att så är fallet. Det målet gällde frågan huruvida artikel 4 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (se ovan fotnot 39) gav upphov till rättigheter för enskilda. Denna bestämmelse har följande lydelse: "Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt
— utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,
— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,
— utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse."
Somliga enskilda hade åberopat den ifrågavarande bestämmelsen vid nationella domstolar och begärt att ett beslut av en nationell myndighet skulle ogiltigförklaras, vilket omfattades av bestämmelsens tillämpningsområde. De åberopade som grund att arbetsordningen inte innehöll nödvändiga bestämmelser för att främja bearbetning och återvinning av avfall. Domstolen ansåg slutligen att artikel 4 i direktivet hade karaktär av programförklaring och angav de syften om medlemsstaterna skulle iaktta vid verkställigheten av de särskilda skyldigheter som andra bestämmelser i direktivet medförde. "Således skall den ifrågavarande bestämmelsen anses begränsa ramen för medlemsstaternas verksamhet i fråga om avfallshantering och inte anses i sig ålägga medlemsstaterna att vidta konkreta åtgärder eller en viss metod för slutligt omhändertagande av avfall. Den är således varken ovillkorlig eller tillräckligt precis och kan således inte ge upphov till rättigheter för enskilda som dessa kan åberopa gentemot staten" (punkt 14). Se även dom av den 12 maj 1987 i de förenade målen 372/85, 373/85 och 374/85, Traen m. fl. (REG 1987, s. 2141).

58 — Ett typexempel är domstolens dom av den 26 september 1996 i mål C-168/95, Arcaro (REG 1996, s. I-4705) om rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö. Domstolen förklarade, efter att ha återgivit den inställning den vid upprepade tillfällen givit uttryck för i fråga om att direktiv saknar horisontell effekt, att de bestämmelser i direktiven enligt vilka det fordras att varje utsläpp av kadmium skall vara förbundet med förhandstillstånd inte i sig och oberoende av en nationell lagstiftning som antagits för deras tillämpning kan ha till effekt att straffrättsligt ansvar uppkommer eller skärps för dem som bryter mot bestämmelserna.

59 — Det huvudsakliga hindret består i att ett åsidosättande av de rättigheter som ett direktiv ger upphov till i princip följer av en rättsakt som utfärdats av en nationell institution som, även om den har samband med en rättsakt som utfärdats av en gemenskapsinstitution, inte kan omfattas av den rättsliga kontroll som utövas av gemenskapsdomstolarna. Se domen i det ovannämnda målet Borelli (ovan fotnot 32). Se även fotnot 109 nedan.

såsom i förevarande fall. Vad i övrigt beträffar de ifrågavarande arbetena har kommissionen, som sökandena med rätta har påpekat, i beslut C(91)440 medgivit att den har en sådan skyldighet och har dessutom förbundit sig att iaktta den. Låt oss emellertid studera frågan mer ingående.

62. Jag vill inledningsvis påpeka att bestämmelserna om miljö i fördraget inte är begränsade till att uttrycka principer. Särskilt hänvisar artikel 130r.1 på ett allmänt sätt till mål som gemenskapens miljöpolitik skall bidra till att uppnå, och i artikel 130r.2 definieras de allmänna principerna för denna politik. Dock förefaller artikel 130r.2 första stycket sista meningen ålägga gemenskapsinstitutionerna en konkret och precis skyldighet som kan anses ha direkt effekt i gemenskapens rättsordning. Det anges uttryckligen att "[m]iljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik".

63. Jag vill därtill påpeka att denna skyldighet inte har förblivit "tomma ord" utan har införlivats med gemenskapens sekundärrätt, bland annat inom området för gemenskapens bidrag till vissa projekt som påverkar miljön. Som redan har sagts föreskrivs i artikel 7 i förordning nr 2052/88 att "de projekt som finansieras genom strukturfonderna ... skall uppfylla de villkor som uppställs i ... bestämmelser och i ... den politik som gemenskapen för, häri inbegripet ... miljöskydd". Vad således beträffar finansieringen av två kraftstationer på Kanarieöarna var kommissionen tvungen att beakta miljöskyddsaspekten, och det var med rätta som den åtog sig att göra så i beslut C(91)440. [60]

64. Jag anser att de ovannämnda skyldigheterna för kommissionen följer av ett regelverk som eventuellt ger upphov till en rätt för en bestämd grupp enskilda att hävda att skyldigheterna skall uppfyllas på rättslig väg. Därtill saknar det inte betydelse att gemenskapsdomstolarna redan har fastslagit nödvändigheten av att upprätta ett samband mellan de skyldigheter som åvilar nationella myndigheter enligt tydliga bestämmelser i gemenskapens sekundärrätt inom området för miljöskydd och möjligheten för enskilda att hävda att dessa skyldigheter skall iakttas på rättslig väg. Detta är den slutsats som följer av domstolens ovannämnda rättspraxis beträffande direkt effekt av direktiven 80/68, 79/404 och 80/779. Denna rättspraxis speglar

60 — Trots den spanska regeringens invändningar anser jag att kommissionen verkligen har förbundit sig på detta sätt. Det anges särskilt i ingressen till beslut C(91)440 att "med hänsyn till investeringens kännetecken och dess påverkan på miljön är det nödvändigt att rätta sig efter gemenskapsrätten på området och, i första hand, direktiv 85/337". I artikel 5 i beslutet anges vidare att "om något av de villkor som anges i detta beslut åsidosätts får kommissionen sänka eller tills vidare innehålla det beviljade stödet...". I punkt C.2 i bilaga III till beslutet anges också att "om kommissionen konstaterar att en viss plan inte har följts eller inte överensstämmer med gemenskapens politik skall den innehålla utbetalningarna av gemenskapens fondmedel som är avsedda för projektet och meddela den myndighet i medlemsstaten som har till uppgift att verkställa det ifrågavarande projektet".

närmare bestämt gemenskapsdomstolarnas vilja att inte överlämna åt endast de privilegierade sökandena i artikel 173 andra stycket att övervaka att gemenskapens sekundärrätt efterlevs, eftersom gemenskapsdomstolarna har noterat att den ifrågavarande lagstiftningen har samband med skyddet av en bestämd grupp enskilda. Jag anser att domstolen borde inspireras av samma tankegångar i fall då, som här, den gemenskapsrättsliga bestämmelsen inte endast ålägger medlemsstaterna skyldigheter utan direkt berör gemenskapsinstitutionernas verksamhet. Därtill innebär den omständigheten att kommissionen inte själv genomför projekt på miljöområdet utan endast lämnar bidrag till sådana projekt inte nödvändigtvis att vissa enskilda inte kan vara direkt och personligen berörda av dess rättsakter. [61]

65. Jag anser att det i förevarande fall skall fastställas att frågan huruvida kommissionen iakttar den särskilda och tydliga skyldigheten att beakta skyddet för den tillgång som miljön utgör, genom att iaktta gemenskapsrätten på området, då den beslutar om att utge bidrag till de omtvistade arbetena på Kanarieöarna, inte bara berör kommissionen själv utan också vissa enskilda. Dessa enskilda kan eventuellt söka rättsskydd för det fall skyldigheten åsidosätts och de uppfyller de processrättsliga kraven.

66. Sammanfattningsvis anser jag att sökandena i målet vid förstainstansrätten kunde åberopa dels den omständigheten att kommissionen, enligt dem, har åsidosatt de rättigheter som sökandena givits genom direktiv 85/377, dels den skada som de påstår sig ha lidit till följd av att kommissionen, som de påstått, har underlåtit att innan den fortsatte att utbetala bidrag kontrollera om de omtvistade arbetena utfördes i enlighet med gemenskapsrätten på miljöområdet. Det följer naturligtvis inte nödvändigtvis av det ovan anförda att sökandenas talan vid förstainstansrätten kunde prövas i sak. Möjligheten att sakpröva deras talan beror på huruvida de uppfyller de villkor som uppställs i artikel 173 fjärde stycket i fördraget och särskilt på villkoret att de är personligen berörda av den aktuella rättsakten. Jag skall nu studera den frågan.

61 — I denna fråga är domen av den 22 april 1997 i mål C-395/95 P, Geotronics (REG 1997, s. I-2271) särskilt upplysande. I enlighet med domstolens praxis i fråga om offentlig upphandling på den allmänna marknaden som finansieras av Europeiska utvecklingsfonden syftar de ställningstaganden som görs av kommissionens företrädare, vare sig det gäller beviljanden eller avslag, till att fastställa huruvida villkoren för gemenskapsbidrag är uppfyllda och att de inte syftar till eller leder till att den princip åsidosätts som innebär att de ifrågavarande marknaderna förblir nationella marknader för de stater som mottar bidrag (se bland annat dom av den 10 juli 1984 i mål 126/83, STS mot kommissionen, REG 1984, s. 2769, av den 10 juli 1985 i mål 118/83, CMC m. fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 2325, och av den 14 januari 1993 i mål C-257/90, Italsolar mot kommissionen, REG 1993, s. I-9).
Med anledning av de särskilda omständigheterna i målet Geotronics, har domstolen emellertid ansett att ett beslut av kommissionen om att avslå ett bolags anbud inom ramen för PHARE-programmet avseende leverans av elektronikdelar till Rumänien, berörde detta bolag personligen. Av det skälet ogiltigförklarade domstolen förstainstansrättens beslut som gick i motsatt riktning. Den omständigheten att kommissionen endast bidrar till en verksamhet som den inte själv direkt utövar utesluter följaktligen inte att dess handlingar inom detta område sannolikt berör vissa rättssubjekt, även personligen.

B — *Huruvida sökandena är personligen berörda av den omtvistade rättsakten*

67. Som jag redan anfört kom förstainstansrätten i det överklagade beslutet till slutsatsen att sökandena inte var personligen berörda av det omtvistade beslutet och avvisade talan på denna grund. Det är denna ståndpunkt som klagandena har vänt sig mot i sitt överklagande.

68. Förstainstansrätten stödde sig dessutom på en fast rättspraxis enligt vilken andra än den till vilken ett beslut är riktat inte kan vara personligen berörda av ett beslut av en gemenskapsinstitution utom om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till. Detta är kärnan i förstainstansrättens rättsliga resonemang.

69. Klagandena har vid domstolen också gjort gällande att gemenskapsdomstolarna, särskilt i deras fall, borde frångå de strikta processrättsliga begränsningar som införts genom ovannämnda rättspraxis. De har för detta ändamål anfört den särskilda betydelsen av det legitima intresset i miljöfrågor, den utveckling som kan iakttas på nationell och internationell nivå i riktning mot ett mer effektivt rättsskydd av det legitima värde som miljön utgör och risken för att det överklagade beslutet skapar en lucka i lagen vad beträffar skyddet. Sökandena har anfört en rad kriterier som gemenskapsdomstolarna enligt dem borde tillämpa då de skall uttala sig om möjligheterna att sakpröva en talan som avser miljöpåverkan.

70. Jag skall därefter pröva om förstainstansrättens slutsats i det överklagade beslutet är riktig, genom att göra åtskillnad mellan det synsätt rätten tillämpade på enskilda fysiska personer (b) och det synsätt rätten tillämpade på miljöskyddsorganisationer (c). Innan jag behandlar dessa frågor anser jag det emellertid oundgängligt att resonera kring en problematik som utvecklats av parterna — vilka naturligtvis har framfört motsatta åsikter — som avser frågan om huruvida det rättsskydd som erbjuds av de nationella (spanska) domstolarna är av god kvalitet och allomfattande (a).

a. Huruvida det rättsskydd som erbjuds av de nationella domstolarna kan läggas till grund för att neka sökandena talerätt

71. Frågan om i vilken mån en fysisk person kan väcka talan vid nationell domstol studeras vanligen då det är fråga om hur artikel 173 fjärde stycket i fördraget skall tolkas

och tillämpas. Även om jag, i teoretiskt hänseende, motsätter mig att denna omständighet beaktas — eftersom möjligheten att väcka talan vid nationell domstol inte utesluter möjligheten att direkt vid gemenskapsdomstolarna bestrida lagenligheten av ett beslut som fattats av en gemenskapsinstitution, då villkoren i artikel 173 fjärde stycket i fördraget är uppfyllda [62] — anser jag att det finns skäl att behandla följande punkter:

72. (i) Jag ansluter mig inledningsvis inte till den spanska regeringens resonemang om att sökandena har begärt att gemenskapsdomstolarna skall uttala sig om lagenligheten av en rättsakt som utfärdats av en nationell myndighet och av detta skäl har väckt talan mot kommissionens beslut som de i praktiken inte är berörda av. Jag anser att sökandena har vänt sig uteslutande mot en rättsakt som utfärdats av en gemenskapsinstitution och påstått att denna har åsidosatt en gemenskapsrättslig bestämmelse som, enligt sökandena, påverkar deras rättigheter och intressen, vilka kan skyddas på rättslig väg. [63] Den omständigheten att kommissionens omtvistade beslut avser utförandet av infrastrukturarbeten i Spanien innebär inte nödvändigtvis att de som önskar invända mot denna rättsakt skall väcka talan vid spansk domstol. Det innebär inte heller att rättsakten, åtminstone teoretiskt, inte i och av sig själv kan påverka vissa rättssubjekts rättigheter och legitima intressen, oavsett om det föreligger nationella administrativa rättsakter rörande genomförandet av arbetena, vilka de berörda kan invända mot endast genom att anlita rättsmedlen i nationell rätt.

73. (ii) Såväl kommissionen som den spanska regeringen har därtill framhållit att sökandena hade kunnat få ett tillfredsställande rättsskydd om de endast hade anlitat nationella rättsmedel och därvid hade ifrågasatt lagenligheten av kommissionens beslut om att fortsätta utge bidrag. Den nationella domstolen hade då, om det förelåg tvivel, kunnat begära att domstolen skulle meddela ett förhandsavgörande i frågan. De har understrukit att denna lösning är den mest lämpliga

62 — Följaktligen är det inte möjligt att använda kvaliteten på det rättsskydd som erbjuds av nationella domstolar som ett kriterium för att fastställa hur dessa processrättsliga villkor skall tolkas och varje gång kontrollera om de omtvistade omständigheterna överensstämmer med dessa villkor, då detta kriterium inte uttryckligen nämns i artikel 173 fjärde stycket i fördraget. Därtill kan jag svårligen föreställa mig att gemenskapsdomstolarna gör en detaljerad bedömning av denna kvalitet, förutom för att jämföra den med det rättsskydd som de själva erbjuder. Av detta skäl har förstainstansrätten enligt min mening med rätta underlåtit att uttala sig om denna problematik, även om parterna uppmanade den att göra detta.

63 — Det är för övrigt av detta skäl som den hänvisning som Spanien har gjort till domen i det ovannämnda målet Borelli (se ovan fotnot 32) saknar relevans på denna punkt. De aktuella sökandena uppmanade inte förstainstansrätten att uttala sig om lagenligheten av en rättsakt som utfärdats av de spanska myndigheterna och som ingick i ett beslutsförfarande inom gemenskapen, som var fallet i målet Borelli. Detta innebär att sökandena inte har bekräftat att kommissionens omtvistade beslut var rättsstridigt, eftersom det var grundat på en rättsstridig rättsakt eller de spanska myndigheternas underlåtenhet. Sökandena har hävdat att kommissionen inte, som den borde, har kontrollerat lagenligheten av de spanska myndigheternas rättsakter eller underlåtenhet, uteslutande på grundval av gemenskapsrätten. Följaktligen vilar deras argument på en annan grund än i målet Borelli. I det målet väcktes talan mot en gemenskapsrättsakt som lagenligt förutsatte de nationella myndigheternas samtycke, men sökandenas argument avsåg uteslutande det nationella yttrandets rättsstridighet. Trots detta saknar rättspraxis i målet Borelli inte samband med förevarande mål. Se nedan fotnot 109.

om det beaktas att den nationella domstolen är den domstol som normalt har behörighet att tillämpa gemenskapsrätten.

74. Jag anser att det finns skäl att påpeka att vissa av sökandena, såsom det framgår av handlingarna i målet och de uppgifter som parterna lämnat under det muntliga förfarandet vid domstolen, har försökt hindra genomförandet av arbetena i fråga genom att anlita lämpliga rättsmedel vid de behöriga nationella domstolarna. Dessa förfaranden är ännu inte avslutade. Däremot har inte någon spansk domstol hänskjutit en tolkningsfråga till domstolen i fråga om problemet med lagenligheten av kommissionens omtvistade beslut om att fortsätta utge bidrag till de arbeten som påbörjats på Kanarieöarna. Jag kan för övrigt inte se på vilket sätt frågan om lagenligheten av denna rättsakt skulle kunna uppkomma i ett sådant nationellt förfarande. Det förfarandet kan endast avse lagenligheten av de administrativa tillstånd som meddelats för byggandet av kraftstationerna eller av miljökonsekvensbeskrivningen. Även om en sådan sidofråga i undantagsfall skulle kunna uppkomma [64], är det skydd som den nationella domstolen eventuellt skulle kunna erbjuda emellertid inte så omfattande och fullständigt som det som sökandena hade fått om deras talan vid förstainstansrätten hade vunnit bifall. Den nationella domstolens behörighet kan inte utsträckas till att omfatta frågan om lagenligheten av själva bidraget och än mindre föranleda att kommissionens beslut om att fortsätta utge bidrag ogiltigförklaras.

75. Om sökandena sammanfattningsvis uppfyller villkoren i artikel 173 fjärde stycket i fördraget för att väcka talan mot det omtvistade kommissionsbeslutet, hindrar de möjligheter till rättsskydd som de erbjuds i nationell rätt inte på något sätt att de har talerätt vid förstainstansrätten.

b. Huruvida klagandena har talerätt

76. Inledningsvis anser jag att klagandena inte har grund för att bestrida kärnan i förstainstansrättens juridiska resonemang, då de anför att rätten i deras fall inte borde tillämpa den tolkning av artikel 173 fjärde stycket i fördraget som domstolen upprepade gånger gjort. Det stränga och verkligt strikta villkoret för sakprövning, som utgörs av kravet att sökandena skall vara personligen berörda av den ifrågavarande rättsakten, har uttryckligen uppställts i gemenskapens primärrätt. Förstainstansrätten gjorde en korrekt tolkning av bestämmelsen och fordrade att de rättssubjekt till vilka en rättsakt som utfärdats av en gemenskapsinstitution inte är riktad skall åberopa och visa att de

64 — Det enda fall jag i teorin kan föreställa mig är det där de spanska myndigheterna åberopar kommissionens beslut vid nationell domstol för att visa att byggnadsarbetet med de två kraftstationerna på Kanarieöarna har inletts utan någon föregående miljökonsekvensbeskrivning. Med andra ord skulle de spanska myndigheterna kunna hävda att de inte har gjort någon bedömning i enlighet med direktiv 85/337, eftersom detta inte var oundgängligt i förevarande fall, vilket också vinner stöd i kommissionens ståndpunkt, vilken beslutade att fortsätta utge bidrag till arbetena. För att förkasta detta argument (låt oss anta att en sådan bedömning hade varit obligatorisk enligt direktivet) hade den nationella domstolen inte behövt först uttala sig om lagenligheten av kommissionens beslut och än mindre hänskjuta en tolkningsfråga till domstolen.

har vissa egenskaper eller att en faktisk situation föreligger som försätter dem i en särställning i förhållande till alla andra rättssubjekt. [65] Denna inställning rubbas varken av den särskilda karaktären av det legitima intresse som miljöskyddet utgör eller av alla de överväganden som sökandena har åberopat med anledning av den aktuella utvecklingen inom de nationella rättsordningarna och internationell rätt i fråga om miljöskydd. [66]

77. Klagandena har emellertid dessutom gjort gällande att förstainstansrätten har gjort en felaktig rättslig bedömning genom att tolka den processrättsliga bestämmelsen i artikel 173 fjärde stycket i fördraget felaktigt och därav dra felaktiga slutsatser om domstolens rättspraxis på området. Då denna grund för överklagande formellt kan prövas i sak skall jag pröva den nedan.

65 — Under alla omständigheter insisterar jag inte på det ytterligare villkoret att sökandena skall särskiljas "på ett sätt som jämställer dem med den till vilket beslutet är riktat". Gemenskapsdomstolarna fordrar med rätta att detta särskilda villkor, som inte anges uttryckligen i den relevanta bestämmelsen i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, skall vara uppfyllt i tvister av ekonomisk natur. Detta villkor kan emellertid inte ha samma betydelse i mål som det förevarande, eftersom bestämmelsen då skulle förlora sin ändamålsenlighet. Detta skulle leda till en absurd situation där det fordrades av enskilda eller miljöskyddsorganisationer att dessa väckte talan mot ett beslut av kommissionen om utbetalning av ekonomiskt stöd till en medlemsstat för arbeten som påverkar miljön för att visa att de särskiljer sig på ett sätt som jämställer dem med den till vilken beslutet är riktat, nämligen den medlemsstat som beviljats bidraget. Därtill är villkoret att sökandena skall "ha en särställning" fullständigt skäligt och normalt.

66 — De processrättsliga begränsningarna beträffande artikel 173 fjärde stycket i fördraget är obestridliga, även då det värde som äventyras är miljöskyddet. Betydelsen av skyddet för miljön, som fastställs i Riodeklarationen, genom Agenda 21 och andra dokument kan inte föranleda avsteg från de ovannämnda processrättsliga kraven till förmån för sökandena. Därtill har domstolen nyligen fastställt att det femte handlingsprogrammet för miljön, som godkändes av rådet och företrädare för medlemsstaterna den 1 februari 1993, syftar till att ge en ram för definitionen och verkställigheten av gemenskapens politik på miljöområdet, men innehåller inga tvingande rättsregler (se den ovannämnda domen i målet Associazione Agricoltori della provincia Rovigo m. fl. mot kommissionen m. fl., se ovan fotnot 33, punkt 32).

i) *Befintlig rättspraxis*

78. aa) Jag anser att det är oundgängligt att hänvisa till den rättspraxis i vilken domstolen har tolkat och förtydligat det ovannämnda processrättsliga kravet. Det skall inledningsvis understrykas att domstolen, trots att dess avgöranden förefaller enhetliga, åtminstone vad beträffar det sätt på vilket de är formulerade, inte har intagit en absolut orubblig position i rättspraxis. [67] Domstolen är i själva verket benägen att undanröja processrättsliga hinder då ett måls särskilda karaktär fordrar det, i syfte att kunna erbjuda ett mer fullständigt rättsskydd. [68]

79. För det första utgör talerätten för enskilda inte något särskilt problem i fall där dessa har deltagit i arbetet med den omtvistade rättsakten [69] eller då det i gemenskapsrätten, innan den omtvistade rättsakten antogs, har föreskrivits ett särskilt förfarande som de kan delta i och uttrycka sin ståndpunkt. Av detta skäl ansågs ett bolag som hade underrättat kommissionen om ett avtal som stred mot artikel 85 i fördraget och som ingåtts mellan dess konkurrenter kunna

67 — Jag hänvisar exempelvis till den svängning i rättspraxis som domen av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen (REG 1990, s. I-2477) innebär. Beträffande detta mål se punkt 86 nedan.

68 — Exempelvis gjorde domstolen en vid, och för sökandena gynnsam, tolkning av det processrättsliga villkoret i fråga i domen av den 23 april 1986 i mål 294/83, Les Verts mot parlamentet (REG 1986, s. 1339), där domstolen fastslog att inte bara de politiska grupper som fanns då beslutet fattades utan även de som inte längre fanns vid det tillfället kunde väcka talan mot ordförandens för parlamentet beslut om fördelning av krediter som godkänts och som syftade till att täcka de politiska gruppernas utgifter i samband med valet år 1982.

69 — Se dom av den 20 mars 1985 i mål 264/82, Timex mot kommissionen (REG 1985, s. 849) om antagandet av antidumpningsbestämmelser.

väcka talan mot kommissionens beslut att undanta avtalet från de förbud som föreskrivs i artikel 85.1 i fördraget genom tillämpning av artikel 85.3. [70] Förstainstansrätten har också ansett att de personer hade rätt att väcka talan vid densamma, vilka hade anmält ett rättsstridigt statligt stöd till kommissionen och ingivit yttrande i förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget. [71]

80. Domstolens skäl för att sakpröva talan i de ovannämnda målen framgår avslutningsvis tydligt av domen i målet Cofaz [72], där följande anförs: "Av domstolens fasta rättspraxis framgår att andra personer än dem som ett beslut är riktat till kan göra anspråk på att vara berörda i den mening som avses i artikel 173 andra stycket, endast om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som kännetecknar dem i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en särställning på samma sätt som den som beslutet är riktat till ... Vad särskilt gäller den nämnda faktiska situationen har domstolen upprepade gånger funnit att om en förordning föreskriver *skyddsregler för förfarandet* för klagande företag som ger dessa rätt att begära att kommissionen konstaterar en överträdelse av gemenskapsrätten, skall dessa företag ha en möjlighet att föra talan till skydd för sina berättigade intressen ... (min kursivering)." [73]

81. I gengäld är det, i fall då något sådant förfarande inte föreskrivs i gemenskapsrätten, svårt för enskilda i en situation som liknar den som beskrivits ovan att försäkra sig om gemenskapsdomstolarnas skydd. [74]

82. bb) I andra fall strider ofta enskildas talan mot domstolens fasta praxis genom att

70 — Domstolen stödde sig i detta fall på betydelsen av förfarandet enligt artikel 3 i förordning nr 17, där vissa personer får begära att kommissionen skall fastställa att det skett en överträdelse av artikel 85 i fördraget. Det är således logiskt att samma personer har möjlighet att väcka talan för att skydda de legitima intressen som förordning nr 17 tillförsäkrar dem. Se dom av den 25 oktober 1977 i mål 26/76, Metro mot kommissionen (REG 1977, s. 1875).

71 — Dom av den 28 januari 1986 i mål 169/84, Cofaz m. fl. mot kommissionen (REG 1986, s. 391; svensk specialutgåva, häfte 8), och av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen (REG 1993, s. I-2487). Detsamma gäller då kommissionen inte har tillämpat det förfarande som föreskrivs i denna punkt i fråga om personer som skulle ha ingivit yttranden, om bestämmelsen i artikel 93.2 hade genomförts (dom av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen, REG 1993, s. I-3203). I den domen underströk domstolen den särskilda karaktären av förfarandet i artikel 93.2 i fördraget och den rätt som detta förfarande tillförsäkrar "berörda" parter. Det skall påpekas att ett konkurrerande bolag på liknande sätt kan väcka talan mot ett kommissionsbeslut genom vilket kommissionen fastställer att en koncentration mellan företag är oförenlig med den gemensamma marknaden, då detta bolag har ingivit ett yttrande inom ramen för förfarandet i förordning (EEG) nr 4064/89 och har fått till svar att dess yttrande skall beaktas fullt ut. Ett konkurrerande bolag kan även invända mot kommissionens bedömning att en koncentration saknar gemenskapsdimension och av detta skäl inte faller inom tillämpningsområdet för förordning nr 4064/89. Även förstainstansrätten har hittills intagit denna position i dom av den 19 maj 1994 i mål T-2/93, Air France mot kommissionen (REG 1994, s. II-323) och i mål T-3/93 (se ovan fotnot 19).

72 — Se ovan fotnot 71.

73 — Punkterna 22 och 23.

74 — Exempelvis kan inte ett kommissionsbeslut genom vilket vissa företag beviljas stöd ur EUGFJ överklagas av dessa företags konkurrenter (dom av den 10 december 1969 i de förenade målen 10/68 och 18/68, Eridania mot kommissionen, REG 1969, s. 459; svensk specialutgåva, häfte 4). Av samma skäl anses vidare personer som mottar statligt stöd inte vara personligen berörda av ett kommissionsbeslut att förklara sådant stöd oförenligt med den gemensamma marknaden. Se dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy (se ovan fotnot 12).

en åtgärd inte kan beröra sökanden personligen då den är tillämplig på objektivt definierade situationer och har rättsverkningar för kategorier av personer som definieras på ett allmänt och abstrakt sätt. Det skall också påpekas att huruvida en ifrågasatt åtgärd är objektiv till sin karaktär inte får sammanblandas med vilket antal personer som påverkas av den. En enda person kan påverkas av ett beslut, men det innebär inte att en sådan person är "personligen" berörd av det i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget. [75] Dessutom "[innebär] möjligheten att med mer eller mindre precision urskilja ett antal rättssubjekt på vilka en bestämmelse ... eller till och med vilka dessa rättssubjekt är, inte i något avseende ... att det måste anses att bestämmelsen berör dem personligen, om det framgår att den verkligen tillämpas på en objektiv rättslig eller faktisk situation, som definieras i ifrågavarande rättsakt". [76]

83. cc) Domstolen förefaller vidare godta att en rättsakt berör sökanden personligen enbart då denna tillhör en "sluten krets" av personer. Jag anser inte desto mindre att domstolen i det hänseendet ger prov på betydande utvecklingstendenser och skiftningar.

1) Domstolen ansåg till en början, exempelvis i målen Toepfer [77] och Bock [78], det vara av avgörande betydelse för möjligheten att uppta talan till sakprövning, att "antalet och identiteten av de berörda importörerna på detta sätt redan var fast- och säkerställt" innan beslutet fattades. Domstolen ansåg också att kommissionen kunde veta att dess beslut skulle påverka intressena hos och situationen för "enbart" dessa importörer. Den drog därefter slutsatsen att "den faktiska situation som på detta sätt skapades skiljer de senare från alla andra personer och särskiljer dem på samma sätt som den till vilken ett beslut är riktat". [79]

2) Domstolen förefaller därefter ha bestämt den slutna kretsen av potentiella sökande som är personligen berörda av ett omtvistat beslut på ett sätt som är mer gynnsamt för enskilda än som ursprungligen var fallet. I målet Piraiki-Patraiki [80], ett mål i vilket en grupp grekiska exportörer väckte talan om ogiltigförklaring av ett

75 — Se exempelvis domen i målet Spijker (se ovan fotnot 7). I det målet fastslog domstolen att det beslut genom vilket kommissionen tillät Belgien, Luxemburg och Nederländerna att utesluta sådana produkter som borstar, kvastar och liknande produkter som importerats från Kina inte berörde sökanden trots att han vid denna tidpunkt var den ende importören till medlemsstaterna av de aktuella produkterna. Domstolen ansåg att kommissionens beslut påverkade sökanden i egenskap av importör av produkterna på samma sätt som varje annat företag som faktiskt eller potentiellt befann sig i samma situation.

76 — Se domen i målet Buralux (se ovan fotnot 29), punkt 24. Se även dom av den 15 juni 1993 i mål C-264/91, Albertal m. fl. mot rådet (REG 1993, s. I-3265), punkt 16.

77 — Dom av den 1 juli 1965 i de förenade målen 106/63 och 107/63, Toepfer mot kommissionen (REG 1965, s. 405).

78 — Dom av den 23 november 1971 i mål 62/70, Bock mot kommissionen (REG 1971, s. 897).

79 — Se domen i målet Bock, punkt 10.

80 — Dom av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen (REG 1985, s. 207).

kommissionsbeslut genom vilket Frankrike tilläts vidta skyddsåtgärder mot import av bomullsgarn frånGrekland, fastslog domstolen följande: "... det skall fastslås att den omständigheten att de, innan det ifrågavarande beslutet fattades, hade ingått avtal som skulle fullgöras under de månader som avtalet gällde utgör en omständighet som skiljer dem från varje annan person som berörs av beslutet, genom att fullgörandet av deras avtal helt eller delvis förhindrades genom beslutet". [81] Det är värt att notera att i det målet ifrågasatte kommissionen att talan kunde prövas i sak och stödde sig därvid på den omständigheten att den då den fattat sitt beslut var omedveten om det antal avtal som hade ingåtts rörande den period som omfattades av beslutet. Domstolen fastslog att "i det hänseendet måste det påpekas att svaret på frågan huruvida och i vilken utsträckning kommissionen var medveten om vilka grekiska exportörer som hade ingått avtal rörande den tidsperiod som omfattades av det omtvistade beslutet beror på hur artikel 130 i anslutningsakten tolkas, och särskilt på frågan huruvida kommissionen, innan den godkänner en skyddsåtgärd enligt den bestämmelsen, *är skyldig att göra lämpliga utredningar av de ekonomiska verkningarna av det beslut som skall fattas* och de företag som skulle påverkas av det ...". [82] Jag vill påpeka att i det målet frångick domstolen det villkor som ursprungligen uppställts rörande definitionen av "den slutna kretsen", nämligen att de personer som ingick i den slutna kretsen av nödvändighet vid tiden för antagandet av den omtvistade rättsakten skulle vara kända för den myndighet som antog akten. För att komma fram till detta beaktade domstolen den särskilda beskaffenheten av kommissionens skyldigheter då den antog det omtvistade beslutet och det inbördes förhållandet mellan dessa skyldigheter och skyddet för sökandens intressen i rättsligt hänseende.

84. Denna utveckling i rättspraxis bekräftades i målet Sofrimport. [83] I det målet hade en importör av äpplen från Chile väckt talan mot en kommissionsförordning, genom vilken utfärdandet av importlicenser för denna frukt tills vidare upphörde samt importkvantiteter fastställdes. Trots att generaladvokaten föreslog motsatsen [84], fastslog domstolen att importörerna av chilenska äpplen, vars varor befann sig under transport då den omtvistade förordningen antogs "således utgör en sluten krets som är tillräckligt väl definierad i förhållande till varje annan importör av chilenska äpplen och som inte kan utvidgas efter det att de ifrågavarande bestämmelserna om ett upphörande tills vidare har trätt i kraft". [85] Det kan noteras att domstolen hädanefter inte längre hänvisar till enskilda vars antal och identitet är bestämda utan till "en sluten krets som är tillräckligt väl definierad".

81 — Punkt 19 i domen i målet Piraiki-Patraiki (se ovan fotnot 80).

82 — Punkt 21 i domen i målet Piraiki-Patraiki (min kursivering).

83 — Se ovan fotnot 67.

84 — Generaladvokat G. Tesauros förslag till avgörande av den 22 november 1989 (REG 1990, s. 2492).

85 — Domen i målet Sofrimport (se ovan fotnot 67), punkt 11.

85. För att komma till denna slutsats beaktade domstolen, liksom i det ovannämnda målet Piraiki-Patraiki, de särskilda skyldigheter som kommissionen enligt de i detta fall tillämpliga gemenskapsrättsliga föreskrifterna har att iaktta vid antagandet av rättsakten. Kommissionen har särskilt genom en rådsförordning ålagts att då den vidtar skyddsåtgärder beakta den särskilda situationen för de produkter som är under transport mot gemenskapen. Det är även relevant att påpeka att domen i målet Sofrimport uttryckligen anger att om en gemenskapsrättslig bestämmelse ger en bestämd kategori importörer ett särskilt skydd "skall dessa följaktligen kunna kräva att detta skydd iakttas och skall kunna väcka talan i detta syfte". [86]

86. Målet Sofrimport är av intresse även ur en annan synvinkel. I den domen fastslog domstolen att det kunde föreligga en "sluten krets" av rättssubjekt — som har talerätt i mål enligt artikel 173 i fördraget — inom en "öppen krets" av rättssubjekt, vilka inte har denna processrättsliga möjlighet. Det är således inte nödvändigt att en gemenskapsrättsakt uteslutande berör medlemmarna i denna slutna krets (i målet Sofrimport rörde det sig om en särskild grupp importörer), utan den kan också, på ett uppenbart objektivt sätt, påverka rättssubjekt som utgör en öppen krets av aktuella eller potentiella importörer. [87] Det är under alla omständigheter nödvändigt att denna slutna krets är "tillräckligt väl definierad". [88] Vid bedömningen av denna definition stödde sig domstolen särskilt på beskaffenheten och omfattningen av de skyldigheter som enligt tillämpliga bestämmelser åvilar kommissionen.

3) Jag vill därefter fästa uppmärksamheten på två av domstolens domar där det framgår vilken vikt gemenskapsdomstolarna fäster vid vilka följder den omtvistade rättsakten kan få för sökanden. Dessa följder kan skapa en faktisk situation som i tillräcklig mån "försätter sökanden i en särställning".

87. I målet Extramet Industrie mot rådet [89] hade en importör yrkat ogiltigförklaring av en förordning som föreskrev en slutlig

86 — Domen i målet Sofrimport (se ovan fotnot 67), punkt 12.

87 — Domstolen förefaller ha frångått den motsatta ståndpunkt som den intog i domen av den 25 mars 1982 i mål 45/81, Moksel mot kommissionen (REG 1982, s. 1129). I det målet hade en exportör av nötkött väckt talan mot en förordning som föreskrev att exportbidrag inte längre skulle fastställas på förhand och gjorde, till stöd för att han hade talerätt, gällande att han tillhörde en sluten krets, som på förhand var känd och mycket tydligt definierad, av näringsidkare som hade ingivit bidragsansökan innan förordningen trädde i kraft och vars ansökningar alltjämt var anhängiga. Trots att generaladvokaten föreslog motsatsen anslöt sig domstolen inte till sökandens ståndpunkt och ansåg att den krets av personer som hela förordningen berörde inte var en sluten sådan: "Med hänsyn till att artikel 1 i förordning nr 3318/80 avser såväl tidigare inlämnade ansökningar som dem som ingivits under perioden under det att fastställandet tills vidare upphört, råder ingen osäkerhet om den omtvistade rättsaktens rättsverkan enbart på grund av att det är möjligt att eventuellt bestämma antalet eller identiteten av vissa berörda näringsidkare, särskilt då någon sådan möjlighet per definition inte fanns för de övriga näringsidkare som också avses med förordning nr 3318/80" (punkt 17).

88 — Domen i målet Sofrimport (se ovan fotnot 67), punkt 11.

89 — Dom av den 16 maj 1991 i mål C-358/89, Extramet Industrie mot rådet (REG 1991, s. I-2501).

antidumpningstull på import till gemenskapen av vissa produkter från Folkrepubliken Kina och Sovjetunionen. I dittillsvarande rättspraxis gjordes en distinktion mellan producenter, exportörer och sökandena å ena sidan och självständiga importörer å andra sidan. Beträffande de sistnämnda avgjorde domstolen frågan om talerätt med stöd av en särskilt restriktiv tolkning. [90] Följaktligen kunde Extramet, som var en självständig importör av kalciummetall inte anses vara berörd av förordningen i denna egenskap, som inte särskiljde Extramet från varje annan näringsidkare som redan bedrev samma verksamhet eller skulle kunna göra det i framtiden. [91]

88. Generaladvokaten Jacobs föreslog domstolen att undanröja detta hinder och uttryckte sig på följande sätt: "[]ag anser att domstolen borde fastslå att en rättsakt om införande av en antidumpningstull berör varje företag direkt och personligen som kan visa ... att det uttryckligen eller underförstått utpekas i den ifrågavarande rättsakten ... Enligt min mening borde domstolen förtydliga rättspraxis genom att uttryckligen fastslå att en sökande, åtminstone inom antidumpningsområdet, inte är skyldig att för att ha talerätt besvara även frågan huruvida den omtvistade rättsakten faktiskt utgör en förordning eller ett beslut. Denna ståndpunkt är förenlig med ändamålet med artikel 173, vilken syftar till att göra det möjligt för personer att väcka talan mot rättsakter som har en särskild verkan för dem, alltmedan rätten att väcka talan mot förordningar begränsas för att undvika att de yrkas ogiltigförklarade av en obegränsad kategori sökande ...". [92]

89. Domstolen har å sin sida, efter att ha erinrat om att en antidumpningsförordning kan beröra näringsidkare med anledning av att de har vissa särskilda egenskaper som särskiljer dem i förhållande till varje annan person, fastslagit att "sökanden har visat förekomsten av ett antal omständigheter som utgör en sådan särskild situation som, i fråga om den aktuella rättsakten, särskiljer honom i förhållande till varje annan näringsidkare. Sökanden är i själva verket *den största importören av den produkt* som beläggs med antidumpningstull och är samtidigt *slutanvändare av produkten*. Därtill är sökandens verksamhet i *mycket stor utsträckning* beroende av denna import och *påverkas allvarligt* av den omtvistade förordningen, med hänsyn

90 — Domstolen fastslog att förordningarna som föreskriver tillfälliga och slutliga antidumpningstullar, gentemot självständiga importörer, framstår som "rättsakter med allmän giltighet ... eftersom de är tillämpliga på objektivt fastställda situationer och får rättsverk-ningar för gene-rellt och abstrakt bestämda per-sonkategorier" (dom av den 6 oktober 1982 i mål 307/81, Alusuisse mot rådet, REG 1982, s. 3463, punkt 9; svensk specialutgåva, häfte 6). Domstolen har vid upprepade tillfällen vägrat tillerkänna självständiga importörer talerätt, även då det varit fråga om en importör med ensamrätt att i en medlemsstat importera den produkt som avgiftsbeläggs genom bestämmelsen (se beslut av den 8 juli 1987 i mål 279/86, Sermes mot kommissionen, REG 1987, s. 3109, och av den 11 november 1987 i mål 205/87, Nuova Ceam mot kommissionen, REG 1987, s. 4427), på följande grund: "[e]n rättsakt förlorar inte sin karaktär av förordning därför att det med större eller mindre säkerhet kan fastställas hur många eller till och med vilka rättssubjekt som den vid en viss tidpunkt är tillämplig på, så länge som denna tillämpning sker på grundval av en objektiv, rättslig eller faktisk situation som anges i rättsakten och som överensstämmer med dess syfte" (se dom av den 11 juli 1968 i mål 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet (REG 1968, s. 595; svensk specialutgåva, häfte 1, och domen i det ovannämnda målet Alusuisse, punkt 11).

91 — Med andra ord kan förordningen gentemot självständiga importörer inte anses motsvara ett beslut som berör dem personligen utan innehåller allmänna och abstrakta rättsregler som i sig inte berör vissa särskilda personer.

92 — Förslag till avgörande av den 21 mars 1991, punkterna 75 och 76.

till det begränsade antalet tillverkare av den aktuella produkten och till omständigheten att de har svårigheter att få leveranser från den enda producenten i gemenskapen som därtill är deras främsta konkurrent i fråga om den bearbetade produkten". [93]

90. I målet Codorniu mot rådet [94] hade domstolen att uttala sig med anledning av att ett spanskt bolag med namnet Codorniu som producerade mousserande vin väckte talan mot en bestämmelse i en förordning, vilken fastställde villkoren för användningen av beteckningen "crémant" för mousserande viner. Rådet hade gjort en invändning om rättegångshinder och anfört att bestämmelsen hade en karaktär av ren förordning och berörde sökanden endast i dennes egenskap av producent som använder begreppet "crémant", det vill säga på samma sätt som varje annan producent som befinner sig i samma situation. I sitt förslag till avgörande i det målet [95] fastslog generaladvokaten Lenz inledningsvis att det inte rådde något tvivel om att den omtvistade bestämmelsen var av förordningskaraktär. Trots detta ansåg han inte att talan kort och gott borde avvisas men inte heller att det i detalj skulle prövas om den ifrågavarande bestämmelsen var att betrakta som ett beslut i förhållande till sökanden. Däremot prövade han, avslutningsvis, om bestämmelsen berörde sökanden "personligen". För att besvara denna fråga prövade generaladvokaten först om det var möjligt att, bland de näringsidkare som förbudet att använda begreppet "crémant" riktade sig till, särskilja en kategori personer som inte kunde utökas efter det att den omtvistade bestämmelsen antagits. Det sökande företaget tillhörde denna klart definierade kategori. [96] Denna omständighet är emellertid inte tillräcklig, eftersom det enligt rättspraxis dessutom skall finnas ett särskilt samband mellan sökandens situation och den omtvistade rättsakten. Ett sådant särskilt samband, som också gör det möjligt att avgränsa den "krets" av personer som får väcka talan med stöd av artikel 173 fjärde stycket i fördraget, kan utgöras av det samband som framgår av målet Extramet Industrie mot rådet. Ett avgörande kriterium utgörs av de följder en åtgärd har för en viss näringsidkare, följder som kan särskiljas från dem som samma åtgärd har för andra personer. [97] Avslutningsvis fastslog generaladvokaten, efter att ha utvärderat samtliga omständigheter som sökanden anfört beträffande följderna av åtgärden för sökanden själv, att "sökanden också särskiljer sig, inom kretsen av berörda näringsidkare, genom de negativa konsekvenser som den omtvistade åtgärden har för sökandens företag och att sökanden därmed är personligen berörd". [98] Domsto-

93 — Domen i det ovannämnda målet Extramet Industrie mot rådet (se ovan fotnot 89), punkt 17.

94 — Dom av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet (REG 1994, s. I-1853; svensk specialutgåva, häfte 15).

95 — Förslag till avgörande av den 27 oktober 1992.

96 — Det rörde sig om producenter som hade använt begreppet "crémant" innan den omtvistade förordningen trädde i kraft.

97 — Kriteriet om påverkan på sökandens situation har inte tillämpats enbart i målen Extramet och Codorniu. Till och med i fall där sökandena har deltagit i förberedelserna av den omtvistade akten och av detta skäl förefaller var berörda av den (se ovan punkt 79) anser domstolen att villkoren i artikel 173 är uppfyllda endast om den skada de kan komma att lida till följd av den omtvistade rättsakten är av särskild omfattning. Således kan de företag som deltagit i förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget för att förhindra ett statligt stöd väcka talan vid gemenskapsdomstolarna "förutsatt dock att deras ställning på marknaden väsentligt påverkas av den stödåtgärd som det angripna beslutet avser" (domen i målet Cofaz, se ovan fotnot 71, punkt 25).

98 — Punkt 64 i förslaget till avgörande.

len kom till samma slutsats med stöd av en avsevärt mindre detaljerad motivering. [99]

91. Betydelsen och konsekvensen av denna utvidgning av rättspraxis som domstolen gjort skall inte överskattas. Åtminstone är det min slutsats av domen i målet Buralux. [100] I det målet fastställde domstolen förstainstansrättens överklagade beslut, genom vilket förstainstansrätten hade avvisat en talan om ogiltigförklaring av bestämmelser i en förordning om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom gemenskapen. Sökandena var företag som specialiserade sig på insamling, transport och slutligt omhändertagande av hushållsavfall. Generaladvokaten föreslog att domstolen skulle fastslå att den talan som väckts av ett av företagen kunde prövas i sak och stödde sig på kriterierna i målet Extramet Industrie mot rådet. [101] Domstolen följde inte förslaget utan ansåg det vara av avgörande betydelse att den omtvistade förordningens eventuella rättsverkningar berörde de kategorier av personer som var åsyftade på ett allmänt och abstrakt sätt.

92. Jag anser under alla omständigheter inte att den domen är ett avsteg från domen i målet Extramet Industrie mot rådet. Domstolen ville utesluta de fall då en extensiv tolkning och tillämpning av de processrättsliga bestämmelserna i artikel 173 fjärde stycket i fördraget skulle leda till att enskilda gavs möjlighet att väcka talan mot gemenskapsbestämmelser och inte enskilda rättsakter. Med andra ord ville domstolen i målet Buralux säkerställa förordningens karaktär av förordning, som den också gjorde i målet Deutz och Geldermann mot rådet. [102]

ii) *Processrättsliga begränsningar av artikel 173 fjärde stycket i fördraget och särdragen i denna tvist*

93. aa) I ett första skede skall jag pröva om det, mot bakgrund av slutsatserna från ovannämnda rättspraxis, är möjligt att fastslå att kommissionens omtvistade beslut om att fortsätta finansieringen av byggandet av två kraftstationer på Kanarieöarna berör sökandena personligen.

99 — "Det skall således fastslås att Codorniu år 1924 lät registrera det grafiska märket 'Gran Crémant de Codorniu' i Spanien och att företaget har använt detta märke traditionellt såväl före som efter registreringen. Genom att förbehålla rätten att använda begreppet 'crémant' enbart för franska och luxemburgska producenter leder den omtvistade bestämmelsen till att Codorniu förhindras att använda sitt grafiska märke. Av detta följer att Codorniu har visat att det föreligger en sådan situation som i fråga om den omtvistade bestämmelsen särskiljer företaget från varje annan näringsidkare" (punkterna 21 och 22 i domen).

100 — Se ovan fotnot 29.

101 — "Mot bakgrund av dessa kriterier är det utan tvekan så, att klagandena på grund av vissa egenskaper som är karakteristiska för dem särskiljer sig från alla övriga berörda. Buralux är tillsammans med sina partner den största importören, i vart fall med avseende på Frankrike/Tyskland, och verksamheten drabbas särskilt hårt av förordningen och av det importförbud som följer härav, i och med att Buralux inte längre kan genomföra sina gällande avtal. Nästan alla dessa avtal gäller utöver den tidpunkt från vilken förordningen skall tillämpas. Jag anser därför att klagandena berörs personligen i förevarande fall" (förslag till avgörande av generaladvokaten Lenz, föredraget den 23 november 1995, punkt 33).

102 — Dom av den 24 februari 1987 i mål 26/86 (REG 1987, s. 941). Beträffande denna fråga se punkterna 100 och 101 nedan.

94. Som jag redan har anfört har sökandena till stöd för sin talan åberopat såväl de särskilda skyldigheter som åvilade kommissionen då den antog den omtvistade rättsakten och ålade den att kontrollera om arbetena fortskred i enlighet med gemenskapsrätten på miljöområdet och i enlighet med de rättigheter de anser sig ha med stöd av direktiv 85/337 i samband med utarbetandet av en miljökonsekvensbeskrivning beträffande arbeten som de aktuella. De har i varje fall inte bestritt att förstainstansrättens motivering är riktig, enligt vilken den omständigheten att vissa av de enskilda sökandena hade ingivit klagomål till eller haft skriftväxling med kommissionen i sig inte är tillräcklig för att den omtvistade rättsakten skall anses beröra dem personligen. [103] Följaktligen behandlar jag inte denna fråga närmare.

95. Det kan, i varje fall, hävdas att det inte direkt föreskrivs [104] att de berörda enskilda skall delta i antagandet av den omtvistade rättsakten. Det skall emellertid anses vara ett sådant förfarande för deltagande i antagandet av det omtvistade beslutet som föreskrivs i artikel 6.2 i direktiv 85/337. [105] Detta innebär att gemenskapsrätten inte kan ha föreskrivit att enskilda skulle delta i förfarandet för förberedelse av kommissionens beslut om finansiering av arbeten med miljöpåverkan men att kommissionen enligt gemenskapsrätten är skyldig att, innan den fortsätter finansieringen, kontrollera om de ifrågavarande arbetena utförts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna, bland annat direktiv 85/337, som föreskriver att den "berörda allmänheten" skall delta i utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen. Det är ur kommissionens skyldigheter, jämförda med de rättigheter som tillmäts den "berörda allmänheten" enligt direktiv 85/337, möjligt att härleda argumentet att de som utgör den "berörda allmänheten" har en tillräcklig särställning i fråga om den omtvistade rättsakten, det vill säga de särskiljer sig från varje annat rättssubjekt, eftersom direktiv 85/337 har tillskrivit dem konkreta processrättsliga garantier som motsvarar dem i de ovannämnda målen Cofaz, Metro och Matra. [106] Det vore med andra ord möjligt att, genom att följa ett likartat resonemang, av kommissionens särskilda skyldighet att kontrollera om de finansierade arbetena fortskrider på grundval av gemenskapsrätten på miljöområdet — och således i enlighet med direktiv 85/337 — dra slutsatsen att de personer som direktiv 85/337 tillmäter rättigheter utgör en "sluten krets" och av denna anledning har talerätt, på samma sätt som i de ovannämnda målen Sofrimport och Piraiki-Patraiki. [107]

96. Jag kan inte ansluta mig till denna ståndpunkt eller åtminstone anse att den har stöd i befintlig rättspraxis. De processrättsliga garantier som sökandena åberopar återfinns i ett direktiv och inte i en förordning, till skillnad från de situationer som domstolen har haft att bedöma i målen Cofaz och Metro.

103 — Se punkt 56 i det överklagade beslutet.

104 — Se motsvarande problematik som behandlades av domstolen i målet Associazione Agricoltori della provincia di Rovigo m. fl. mot kommissionen m. fl. (se ovan fotnot 33).

105 — Se ovan punkterna 58 och 59.

106 — Se ovan fotnoterna 70 och 71.

107 — Se ovan fotnoterna 80 och 67.

Denna skillnad saknar inte betydelse. Förordningar och direktiv har inte samma tvingande verkan i fråga om sitt innehåll. Likaså var det i de fall då domstolen stödde sig på förekomsten av processrättsliga garantier för att godkänna sökandenas talerätt fråga om ett rent gemenskapsrättsligt förfarande som tillämpades uteslutande inom gemenskapsinstitutionerna. Däremot har förfarandet för utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen nationell prägel och regleras av såväl gemenskapsrättsliga som nationella bestämmelser samt tillämpas av nationella myndigheter. Oavsett dessa skillnader [108] kan man svårligen sätta det förfarande som föreskrivs i direktiv 85/337 i samband med det som kommissionen har tillämpat vid antagandet av det omtvistade beslutet, som inte föreskriver något direkt deltagande av berörda enskilda. Det följer avslutningsvis inte av beskaffenheten av kommissionens skyldighet i samband med antagandet av den omtvistade rättsakten att en grupp enskilda har rätt att väcka talan mot eventuella åsidosättanden av denna skyldighet. Skyldigheten består i att kontrollera hur de nationella myndigheter som genomför de finansierade byggnadsprojekten tillämpar gemenskapslagstiftningen och syftar inte uttryckligen till att skydda vissa rättssubjekt. Även om man emellertid anser att kontrollskyldigheten, eftersom den omfattar en korrekt tillämpning av direktiv 85/337, även omfattar de bestämmelser i detta som föreskriver att den "berörda allmänheten" får delta i utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen, innebär detta inte automatiskt att samtliga rättssubjekt som utgör den "berörda allmänheten" skall anses vara personligen berörda av kommissionens omtvistade rättsakt. Den "berörda allmänheten" i direktiv 85/337 kan inte anses utgöra en "sluten krets" i den mening som avses i domstolens praxis. Därtill är begreppet "berörd allmänhet" inte tillräckligt avgränsat i direktiv 85/337. Direktivet överlämnar åt den nationella lagstiftaren att definiera begreppet, gemenskapsrätten ger med andra ord genom direktiv 85/337 skydd för en viss grupp rättssubjekt som emellertid inte definieras på ett tydligt sätt. [109]

97. Det följer således inte direkt av vare sig de skyldigheter som åvilar kommissionen vid

108 — Dessa skillnader förefaller inte så allvarliga om man godtar att de nationella institutionerna vid tillämpning av direktiv 85/337 i praktiken utövar en gemenskapsbefogenhet som de tilldelats genom direktivet, det vill säga inom ramen för gemenskapsrättens bestämmelser. Denna iakttagelse innebär emellertid inte att de akter som antas av nationella institutioner med tillämpning av direktiv 85/337 inte skall anses vara av nationell beskaffenhet.

109 — Om man avslutningsvis godtar att en akt som utfärdats av kommissionen, som den som är aktuell i detta fall, personligen berör alla dem som utgör den berörda allmänhet som avses i direktiv 85/337, skulle vid varje tillfälle som infrastrukturarbeten för vilka beviljas finansiering fordrar en miljökonsekvensbeskrivning (vilket oftast är fallet) en särskilt stor grupp rättssubjekt kunna väcka talan vid gemenskapsdomstolarna mot kommissionens beslut om finansiering av arbetena och till stöd för att de har talerätt åberopa att någon studie av miljöpåverkan inte gjorts eller att den varit otillräcklig. En sådan utveckling strider direkt mot praxis enligt det ovannämnda målet Borelli (se ovan fotnot 32), enligt vilken domstolen inte har behörighet att avgöra lagenligheten av en akt som utfärdats av en nationell myndighet, även om akten antagits som en del i ett gemenskapsrättsligt beslutsförfarande. Under alla omständigheter skulle talan av ovannämnda beskaffenhet i de flesta fall avvisas med anledning av att sökanden saknar ett rättsligt intresse. Vi står således inför paradoxen att det vore lättare att uppfylla villkoret i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, som fordrar att den omtvistade akten berör sökanden personligen, än villkoret att det skall föreligga ett rättsligt intresse.
Man skulle avslutningsvis kunna invända att det är motiverat att på denna punkt utvidga villkoren för talerätten i extremfall, som det förevarande, det vill säga då kommissionen vägrar att utöva sin kontrollbefogenhet för att förhindra ett väsentligt missförhållande, såsom att det inte föreligger någon miljökonsekvensbeskrivning. Jag kan inte inta denna ståndpunkt även om jag medger att den har fördelar, eftersom den leder till att de processrättsliga villkoren för talerätten tolkas före prövningen av om talan är välgrundad, vilket innebär att en felaktig metod används. Se under alla omständigheter den inställning som jag utvecklar nedan i fotnot 128.

antagandet av den omtvistade rättsakten eller bestämmelserna i direktiv 85/337 att de enskilda sökandena är personligen berörda av kommissionens omtvistade rättsakt i enlighet med bestämmelserna i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, så som dessa tolkats i domstolens praxis.

98. bb) Med anledning av det ovan anförda har förstainstansrätten troget följt befintlig rättspraxis. Om det enda kriteriet för en korrekt tolkning av artikel 173 fjärde stycket i fördraget är att befintlig rättspraxis skall följas är det omtvistade beslutet riktigt.

99. Jag anser emellertid att domstolen borde pröva möjligheten att utveckla vissa av de ståndpunkter den hittills intagit. Den punkt på vilken jag anser att det vore lämpligt att göra en särskild analys av förstainstansrättens beslut och av vilken nödvändigheten av att gå utöver aktuell rättspraxis framgår avser förstainstansrättens resonemang om att sökandena inte är personligen berörda av kommissionens omtvistade beslut, eftersom det påverkar dem på samma sätt som varje annan person som är bosatt, vistas eller utövar en verksamhet på Gran Canaria eller Teneriffa. Enligt förstainstansrätten "framstår det aktuella beslutet ... avseende sökandena som en åtgärd vars konsekvenser kan anses beröra olika grupper av rättssubjekt på ett objektivt, generellt och abstrakt sätt ...". [110]

110 — Punkt 54 i det överklagade beslutet.

100. Inledningsvis anser jag att det är relevant att framhålla att den allmänna och abstrakta karaktären av det ingrepp som de enskilda sökandena fått tåla, och som ligger till grund för förstainstansrättens beslut om avvisning, inte följer av det omtvistade kommissionsbeslutets karaktär av rättsakt. Det är självklart möjligt att bestrida att denna iakttagelse skulle vara av betydelse. I enlighet med befintlig rättspraxis är det, om ett rättssubjekt på ett allmänt och abstrakt sätt påverkas av en enskild akt eller en rättsakt, tillräckligt att konstatera detta för att denne skall ha talerätt, utan att det är nödvändigt att dessutom avgöra huruvida akten har eller inte har karaktär av rättsakt. [111]

101. Jag anser emellertid att den omtvistade rättsaktens karaktär inte helt saknar betydelse. Då en sådan akt har karaktär av rättsakt förvägrar domstolen, särskilt eftertryckligt, enskilda möjligheten att väcka talan, i syfte just att bevara aktens karaktär av rättsakt. [112] I enlighet med fördragets upphovsmäns uttryckliga vilja kan en gemenskapsrättslig regel inte vara föremål för talan från andra än dem som åsyftas i artikel 173 andra stycket i fördraget. Detta särskilda förbud förekommer inte i de fall då den omtvistade

111 — Se exempelvis domen i målet Deutsche Lebensmittelwerke mot kommissionen (se ovan fotnot 7). Margarinhandlarna hade inte rätt att väcka talan mot ett beslut som kommissionen riktat till Tyskland beträffande säljfrämjande åtgärder för smör i Västberlin. Domstolen uttalade i domen att "om det överklagade beslutet påverkar sökandena är det enbart på grund av de faktiska konsekvenser som beslutet har för deras situation på marknaden. I detta hänseende berörs sökandena på samma sätt som varje annan person som levererar margarin på marknaden i Berlin (väst) under den tid som den överklagade åtgärden pågår, och de är således inte personligen berörda i den mening som avses i artikel 173 andra stycket i fördraget".

112 — Se ovan punkt 92.

rättsakten inte innehåller rättsregler, nämligen då akten är av allmän och objektiv karaktär, inte till följd av sin karaktär av rättsakt utan till följd av sitt syfte. I samband med denna problematik anser jag att sökandenas argument, att de konsekvenser som följer eller riskerar att följa av ett ingrepp som påverkar miljön är av särskild karaktär, har viss tyngd.

102. Skyddet för miljön är i själva verket en fråga av allmänt intresse. Bevarandet av miljön är ett legitimt intresse som teoretiskt delas av alla fysiska personer och har således en gemensam social dimension. [113] Det är vidare viktigt att ju större ett ingrepp i eller påverkan på miljön är desto större är det antal rättssubjekt som drabbas av det.

103. Ovanstående obestridliga faktum kan naturligtvis, med hänsyn till miljöintressets särskilda beskaffenhet, inte föranleda att de processrättsliga villkor som uppställs i artikel 173 fjärde stycket i fördraget inte beaktas. Att tillskriva varje rättssubjekt vars intresse av miljöskydd påverkas av en gemenskapsakt rätt att vid förstainstansrätten väcka talan mot en sådan rättsakt skulle vara att införa en allmän talerätt i samtliga mål med en miljödimension. Som jag redan har anfört [114] är det omöjligt att utveckla rättspraxis i denna riktning, eftersom detta, förutom de praktiska hinder det möter, strider mot lydelsen av artikel 173 fjärde stycket i fördraget. Det är även omöjligt att förknippa talerätten med andra villkor än dem som föreskrivs i nämnda bestämmelse, särskilt i fråga om tvister som rör frågor om miljöskydd. Utgångspunkten för bedömningen av talerätten måste avslutningsvis alltid vara densamma, oavsett tvisteföremål; sökanden skall vara personligen berörd av den akt som han väcker talan mot.

104. Beträffande de särskilda kännetecknen för det rättsliga intresse som miljön och skyddet av den utgör, syftar mina anmärkningar inte till att vederlägga de ovan beskrivna ståndpunkterna utan till att åstadkomma en, enligt min mening, riktigare tillämpning av artikel 173 fjärde stycket i fördraget. [115] Vad beträffar miljöskyddets särskilda beskaffenhet anser jag att gemenskapsdomstolarna, särskilt i de fall då detta skydd hotas av en gemenskapsinstitutions

113 — Det är för övrigt av detta skäl som det i vissa stater har erkänts som en grundläggande social rättighet.

114 — Se ovan punkterna 53 och 76.

115 — Jag anser dessutom att i en rättsordning som sägs ha rättsstatsprincipen som grund syftar det rättsliga skyddet till att garantera de rättigheter och intressen som rättssubjekten tillskrivs i denna rättsordning. Den processrättsliga dimensionen av det rättsliga intresse som uppställs som villkor för att en talan skall prövas i sak kan inte särskiljas helt från den materiella dimensionen av det rättsliga intresset såsom ett intresse som rättsordningen avser att skydda för dess innehavare. Det skall följaktligen beaktas att varje intresse som skyddas av gemenskapens rättsordning har sina särdrag då de särskilda processrättsliga villkor bestäms på vilka det rättssubjekt, vars intressen skyddas av dessa regler, kan väcka talan för att principerna skall upprätthållas. Jag anser också att en tolkning av de processrättsliga reglerna i skriven rätt, som innebär att innehavaren av en rättighet eller ett rättsligt intresse (i dess materiella betydelse) förvägras möjlighet att väcka talan för att försvara det han tillerkänts i rättsordningen, för det första medför att dessa rättigheter eller rättsliga intressen förlorar sitt innehåll i materiellt hänseende, och för det andra att de borde anses vara rättsligt felaktiga, eftersom de processrättsliga bestämmelserna uppställs i rättsordningen för att i möjligaste mån säkerställa tillämpningen av de rättigheter eller rättsliga intressen som rättssubjekt tillerkänts, och inte att de — fullständigt och undantagslöst — berövas möjligheten att väcka talan. Om personer som skyddas av vissa rättsregler enligt processrättsliga bestämmelser helt saknar möjlighet att göra sina rättigheter gällande, motarbetar rättsordningen helt enkelt sig själv.

rättsakt, inte skall begränsa sig till att fastslå det självklara att en eventuell miljöpåverkan är av sådan beskaffenhet att den endast kan påverka olika kategorier av rättssubjekt på ett allmänt, objektivt och abstrakt sätt, och inte heller endast av detta skäl skall avvisa talan — särskilt inte då institutionen hade en särskild och klar skyldighet att beakta miljöskyddsfaktorn vid antagandet av den omtvistade rättsakten. [116] På denna punkt vill jag fästa domstolens uppmärksamhet på en sannolik, och enligt domstolen önskvärd, utvidgning av rättspraxis. Låt mig förklara mig:

En rättsakt som har konsekvenser för miljön påverkar, eller kan påverka, stora kategorier medborgare på ett allmänt och abstrakt sätt. Det är emellertid inte uteslutet att en eller flera av de berörda personerna, som utgör en "sluten krets" rättssubjekt kan påverkas på ett särskilt sätt och av detta skäl har en särställning i förhållande till varje annan person, det vill säga som särskiljs på det sätt som krävs enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget. Ett ingrepp som påverkar miljön, som det som är aktuellt i förevarande mål, befinner sig i ett geografiskt avgränsat område, och dess verkningar avtar i intensitet alltefter som man avlägsnar sig från platsen för ingreppet. [117] Samtidigt påverkas de personer som befinner sig nära byggnadsarbetena av dessa på ett annat sätt och i högre grad än de som befinner sig på större avstånd därifrån, just på grund av att de sistnämnda befinner sig längre ifrån centralpunkten för det ingrepp som påverkar miljön. Av detta följer logiskt att man kan hävda att personerna i den första kategorin utgör en särskilt sluten och avgränsad "krets" och således befinner sig i en faktisk situation som särskiljer dem från varje annat rättssubjekt. Domstolens uppgift blir då att på grundval av lämpliga kriterier begränsa omfattningen av denna slutna krets. Av detta följer logiskt att de personer som befinner sig inom kretsen skall anses ha rätt att väcka talan mot den akt som medför de ifrågavarande verkningarna på miljön.

105. Kriterierna behöver inte vara uteslutande av geografisk art. Den geografiska närheten — till vilken det i vart fall hänvisas i artikel 130r.2 i fördraget [118] — är användbar, särskilt i fall som detta, men samtidigt skall beskaffenheten av de verkningar som har eller kan ha inverkan på miljön [119] beaktas och särskilt omfattningen, det vill säga hur allvarliga verkningarna är. [120] Detta är för

116 — Se ovan punkt 62— 65.

117 — Detta fenomen kan jämföras med då man kastar en sten i vatten, som då den träffar vattenytan skapar ett antal koncentriska cirklar i vattnet. Etymologiskt har för övrigt ordet "miljö" innebörden av en cirkel. På exempelvis grekiska finns ordet ("περιβάλλον" som kommer från "περί" och "βάλλω"), på franska och engelska ("environnement", "environment", som kommer från "envirum") och på tyska ("Umwelt" som bildats av "um" och "Welt"). Detta begrepp avser något som omger något annat, det vill säga som om- och kringsluter något.

118 — "Gemenskapens miljöpolitik ... skall bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring *företrädesvis* bör hejdas *vid källan* ...".

119 — Exempelvis skall uppförandet av ett värmeverk och ett kärnkraftverk behandlas olika.

120 — Frågan om hur allvarlig miljöpåverkan är var ett av grundkriterierna vid utarbetandet av bilagorna till direktiv 85/337, och det gjordes skillnad mellan arbeten för vilka en bedömning av miljöpåverkan är obligatorisk och dem för vilka en sådan bedömning är möjlig.

övrigt de grundläggande omständigheter som beaktas av nationella domstolar i medlemsstaternas interna rättsordningar i mål av liknande beskaffenhet. [121]

106. Detta resonemang skiljer sig inte helt ifrån befintlig rättspraxis. Som jag har anfört är det möjligt att en akt berör såväl en öppen som en sluten krets av personer (i fråga om miljön är denna krets särskilt vid), vilka inte har talerätt i fråga om akten, och en sluten krets rättssubjekt som har denna processrättsliga befogenhet. [122] Likaså kan de allvarliga verkningar som en åtgärd har eller kan ha skapa en faktisk situation som särskiljer ett rättssubjekt från varje annan person, vilket domstolen fastslog i de ovannämnda målen Extramet Industrie mot rådet och Codorniu. [123]

107. Den föreslagna tolkningen utgör, enligt min mening, ett lämpligt sätt att, i de fall som vi har att avgöra, förtydliga det processrättsliga villkoret att sökanden skall vara personligen berörd av den omtvistade akten. Enligt min mening kan man med denna inställning inte hävda att sökanden härigenom inte längre behöver ha en "särställning" utan i stället avser att avgöra på vilket sätt denna berörs personligen av åtgärden. [124] Den personliga relation som sökanden har till den omtvistade akten förblir alltid det avgörande kriteriet, även med den föreslagna metoden. I det föreslagna perspektivet motsvarar villkoret om särskiljande förekomsten av ett enskilt rättsligt intresse och är kanske

121 — Se exempelvis:
— *Engelsk rätt*: Regina v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Duddridge and Others, Environmental Law Reports 1995, s. 151—175; ett beslut av en offentlig myndighet att inte genom lag eller annan författning reglera den elektromagnetiska strålningen från elkablar kan vara föremål för talan i domstol som väcks av föräldrar som är bosatta i områden där nya elkablar har placerats och som grundas enbart på den ökade risken för att barnen skall drabbas av leukemi med anledning just av bildandet av starka elektromagnetiska fält.
— *Belgisk rätt*: Conseil d'État, Ville de Liège et Heze, 20. 9. 1991, nr 37.676; en talan om ogiltigförklaring som väckts av en granne gentemot en akt om godkännande av uppförande av en anläggning där miljöfarliga ämnen kommer att användas.
— *Nederländsk rätt*: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18. 6. 1996, AB 1996, 313; invånarna i en by kan åberopa den försämrade trafiksäkerheten i sin by som projekterade arbeten kan förväntas ha till stöd för en talan mot nämnda arbeten.
— *Tysk rätt*: Bundesverwaltungsgericht, 1. 12. 1982, BVerw GE 66, s. 307 (Krabbenfischerfall); i detta beslut fastslogs att en fiskare kunde väcka talan mot ett beslut om godkännande av dumpning i havet av flytande giftigt avfall, genom att åberopa den nedgång i tillgången på fisk som dumpningen medfört.
— *Italiensk rätt*: T. A. R. Lazio, 20. 1. 1995, nr 92, Foro Italiano 1995, s. II-460; invånarna i ett område kan åberopa sin rätt till skydd för livskvaliteten ("interesse di vita") till stöd för en talan mot ett tillstånd att bygga ett köpcentrum i området.
— *Grekisk rätt*: Συμβούλιο της Επικρατείας 2281/1992; en person som är bosatt mitt i en stor stad kan väcka talan om ogiltigförklaring av akter som avser avverkning av skogsområden i utkanten av staden. Συμβούλιο anförde som skäl att staden och den hotade skogen tillhör samma geografiska bäcken som "utgör ett sammanhängande bebyggt område med mycket få grönområden, vilkas yta ständigt minskar. De negativa följderna för den ekologiska jämvikten och invånarnas livskvalitet som akter som avser avverkning av ett stort skogsområde inom bäckenet påverkar således inte bara dem som bor i dess omedelbara närhet utan också dem som bor i mer avlägsna områden och i vissa fall dessa mer än de förstnämnda".
— *Fransk rätt*: att en person är granne utgör det grundläggande kriteriet för talerätt gentemot bygglov som beviljas enskilda (Conseil d'État, 22. 10. 1986, Reynaud, Lebon, s. 652). För att anses vara granne skall utöver avståndet till de projekterade arbetena även beaktas arbetenas beskaffenhet och deras verkningar. Den sökande som motsätter sig uppförandet av ett stort köpcentrum (Conseil d'État, 24. 6. 1991, Soc. Interprovence Côte d'Azur, Lebon, s. 1110) behöver följaktligen inte vara bosatt på så nära avstånd från arbetena som den som invänder mot arbeten som har mindre omfattande inverkan på miljön (Conseil d'État, 17. 6. 1991, Renauld, Lebon, s. 1110). Se också Chapus, R.: "Droit du contentieux administratif", LGDJ, 6: e upplagan, 1996, nr 438.

122 — Se mina synpunkter beträffande domen i målet Sofrimport, ovan punkt 84 och följande punkter.

123 — Det kan naturligtvis inte påstås att den här föreslagna lösningen följer direkt av domstolens tidigare ställningstaganden i praxis. Dessa ställningstaganden är helt enkelt väsentliga för gemenskapsdomstolarnas möjligheter att tolka artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

124 — Jag hänvisar på denna punkt till kommissionens relevanta argumentation. Se ovan punkt 33.

identiskt med detta, även om gemenskapsdomstolarna hittills inte har varit vana vid att likställa dem. Jag anser emellertid, särskilt beträffande fall som det förevarande, inte att det strider mot artikel 173 fjärde stycket i fördraget, eller mot den tankegång som hittills har legat till grund för domstolens praxis, att föra domstolens resonemang i fråga om att sökanden skall vara personligen berörd närmare det resonemang som förs av merparten av de nationella domstolarna för att avgöra huruvida det föreligger ett rättsligt intresse hos sökanden, även om ett sådant närmande inte följer direkt av denna rättspraxis.

108. Jag anser inte heller att den "krets" av personer med talerätt som beskrivits ovan, och som fastställs genom tillämpning av den föreslagna tolkningsmetoden, inte skulle vara tillräckligt "sluten" och begränsad — särskilt om den omfattar rättssubjekt som, redan innan den omtvistade rättsakten trädde i kraft, hade miljöintressen som akten kan komma att påverka. [125] Detta innebär att de personer skall skyddas som redan tidigare, kanske även sedan länge, har uppnått en livskvalitet som den gemenskapsrättsliga akten kan påverka i särskilt hög grad. Det är av värde att erinra om att domstolen i befintlig rättspraxis förefaller godta att icke privilegierade parter ges talerätt i fall då de åberopar skydd för en rättighet de har sedan tidigare. Denna tolkning är det möjligt att ge åtminstone målen Bock, Piraiki-Patraiki och Sofrimport. [126] Jag anser följaktligen att den faktiska situation som en fysisk person befann sig i som åtnjöt ett särskilt stort skydd för miljön, redan innan detta skydd eventuellt förändrades genom gemenskapsinstitutionens omtvistade akt, uppvisar likheter med situationen för sökandena i de ovannämnda målen och förtjänar också ett rättsligt skydd.

109. Frågan huruvida den slutna kretsen av fysiska personer med talerätt är tillräckligt avgränsad beror vidare på vilka kriterier gemenskapsdomstolarna tillämpar. Jag har redan påpekat att enligt min mening riskerar sökandens livskvalitet eller något annat intresse med anknytning till miljön att påverkas i särskilt hög grad till följd av att personen ingår i den krets personer som har talerätt, med hänsyn till beskaffenheten av ingreppet i miljön och sökandens faktiska situation. Under alla omständigheter kan kriteriet inte vara av matematisk karaktär. En gemenskapsakt som avser genomförandet av arbeten, som byggandet av en kraftstation, påverkar dem — oavsett om arbetena utförs på en tätbefolkad ö, som Gran Canaria eller Teneriffa, eller en glesbefolkad ö — antingen på ett allmänt och abstrakt sätt, i vilket fall frågan om talerätt inte aktualiseras, eller personligen och oberoende av deras antal. Kriterierna för om en sökande har talerätt är desamma i båda fallen.

125 — Detta kriterium återfinns i målen Sofrimport (se ovan fotnot 67) och Codorniu (se ovan fotnot 94) samt Extramet Industrie mot rådet (se ovan fotnot 89).

126 — Se ovan fotnoterna 78, 80 och 67.

110. Jag skall nu övergå till att tillämpa de ovannämnda iakttagelserna på förevarande fall. De fysiska personer som har väckt talan vid förstainstansrätten har inte åberopat exakt samma rättsliga och faktiska situation. Vissa av dem har påstått att de är bosatta i områden nära den plats där de omtvistade arbetena pågår medan andra har åberopat att de är innehavare av hyresfastigheter i dessa områden och vissa att de är yrkesverksamma i området. Somliga har gjort gällande att utförandet av arbetena har negativa konsekvenser för invånarnas hälsa, turismen, fisket, jordbruket, barnens skolgång, den lokala floran och faunan samt för utövandet av windsurfing. Avslutningsvis har vissa parter gjort gällande att hälsoproblem kan uppstå till följd av den inverkan som genomförandet av arbetena kommer att ha på miljön.

111. Ovannämnda påståenden och de faktiska omständigheter som dessa avser har beaktats av förstainstansrätten som, liksom framgår av punkterna 35 och 36 i beslutet, har bedömt dem och ansett att de föranleder en avvisning av talan. Den rättsliga bedömningen av dessa påståenden och bevisningen omfattas av prövningen av överklagandet. Jag anser i vart fall, i motsats till vad klagandena har hävdat, inte att förstainstansrätten har gjort någon felaktig bedömning i det överklagade beslutet, inte ens mot bakgrund av en sådan vid tolkning av artikel 173 fjärde stycket i fördraget som föreslagits ovan. Förstainstansrätten hade inte tillgång till tillräckligt omfattande bevisning för att kunna fastslå att en eventuell miljöpåverkan berörde fysiska personer i en sluten krets personligen och särskilt inte att sökandena i målet var berörda med anledning av den särskilda rättsliga och faktiska situation de befann sig i, på ett sätt som särskiljer dem från varje annat rättssubjekt. Detta visar att förstainstansrätten med rätta underlät att av den av sökandena åberopade bevisningen dra slutsatsen att sökandena hade en "särställning" i förhållande till den omtvistade rättsakten och därför hade rätt att väcka talan med stöd av artikel 173.

112. Vissa av sökandena har på ett obestämt sätt [127] åberopat den omständigheten att de är bosatta "mycket nära" de kraftstationer som är under uppförande, utan att det är möjligt att av detta enda påstående sluta sig till att de befinner sig i en faktisk situation som särskiljer dem från varje annat rättssubjekt. Jag förstår inte heller varför, och till vilken grad, jordbruksproduktionen, fisket, turismen eller andra verksamheter skulle påverkas av utförandet av de omtvistade arbetena och inte heller om sökandena berörs särskilt och i särskild omfattning av den eventuella påverkan på dessa verksamheter, vilket gör att de är berättigade att väcka talan. Likaså är hänvisningen till de skador på hälsan som de omtvistade arbetena påstått kunna medföra allmän och abstrakt.

113. Mot bakgrund av dessa oundgängliga förklaringar anser jag att förstainstansrättens

127 — Med undantag för en sökande som, utan att ge ytterligare förklaring, helt enkelt har uppgivit att hon är ägare till en fastighet som är belägen tio kilometer från den omtvistade byggnadsplatsen.

bedömning i punkt 54 i det överklagade beslutet är riktig. [128]

c. De sökande miljöskyddsorganisationernas talerätt

114. Som jag redan anfört ansåg förstainstansrätten att de miljöskyddsorganisationer som väckt talan vid rätten, det vill säga Greenpeace, TEA och CIC, inte var personligen berörda av den omtvistade rättsakten i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, och av den anledningen saknade talerätt. Närmare bestämt saknade miljöskyddsorganisationerna enligt förstainstansrättens resonemang denna processrättsliga möjlighet först och främst på grund av att dess medlemmar inte var för sig kunde väcka talan om ogiltigförklaring och vidare på grund av att dessa organisationer i samband med det förfarande som avslutades genom att beslutet fattades inte spelade någon särskild roll som gjorde det befogat att ge dem talerätt i enlighet med domstolens befintliga praxis. [129]

115. De sökande organisationerna har inte bestritt det andra ledet i förstainstansrättens resonemang. [130] Jag skall därför inte uppehålla mig mer vid denna fråga. Förstainstansrätten stödde sig enligt min mening också med rätta på domstolens fasta praxis enligt vilken en organisations talerätt beror på om dess medlemmar har talerätt. [131] Med hänsyn

128 — Det finns emellertid argument precis för motsatsen, vilka vilar på grundförutsättningen om den tolkningsmetod som jag förespråkar ovan. I förevarande fall har kommissionen närmare bestämt en klar och tydlig skyldighet att kontrollera huruvida de finansierade arbetena har utförts i enlighet med direktiv 85/337. Enligt gällande rätt är inledningen och den fortsatta byggnationen av kraftstationerna, såsom i förevarande fall, beroende av om byggnationen föregåtts av en miljökonsekvensbeskrivning, vilket gör det möjligt att presumera att arbetena kan påverka miljön negativt. Det skall framhållas att gemenskapsrätten och nationell rätt tillmäter miljökonsekvensbeskrivningen stor vikt. Det slutliga beslutet att genomföra arbetena och under vilka förutsättningar detta skall ske samt med vilka begränsningar fattas på grundval av denna bedömning. Innan bedömningen görs är det inte möjligt att klart avgöra vilken inverkan arbetena kommer att ha på miljön och i än mindre grad om det är lämpligt att genomföra dem samt, som en logisk följd därav, om de skall finansieras med gemenskapsmedel. Det är följaktligen kanske att visa prov på onödig stränghet att fordra av enskilda som önskar väcka talan mot ett kommissionsbeslut om finansiering av de ifrågavarande arbetena att de förebringar fullständig bevisning för den skada de riskerar att drabbas av till följd av arbetena, eftersom det, just till följd av att miljökonsekvensbeskrivningen ännu inte genomförts, inte är känt vilken miljöpåverkan arbetena kommer att få. Detta innebär att man härur kan härleda en särskild regel enligt vilken de rättssubjekt som väcker talan mot ett kommissionsbeslut att bevilja stöd för genomförandet av dessa arbeten, då de uppmanas visa på vilket sätt de är personligen berörda av akten i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, inte är tvungna att förebringa fullständig och detaljerad bevisning om konsekvenserna av arbetenas miljöpåverkan för deras enskilda situation i de fall då någon miljökonsekvensbedömning inte gjorts beträffande arbetena. De kan således begränsa sig till att enbart åberopa sin egenskap av invånare i det område i vid mening där de ifrågavarande arbetena utförs, eller att de är yrkesverksamma i området. Ur denna synvinkel räcker den bevisning som sökandena förebringat i förevarande mål i princip för att de skall anses personligen berörda av den omtvistade akten, och således är förstainstansrättens beslut rättsligt felaktigt och bör därför ogiltigförklaras.

129 — Se de ovannämnda målen Van de Kooy m. fl. mot kommissionen samt CIRPS m. fl. mot kommissionen (fotnot 12).

130 — Det skulle därtill kunna hävdas att de klagomål som de ovannämnda miljöskyddsorganisationerna har ingivit till kommissionen och de kontakter de haft med kommissionen motsvarar ett deltagande i ett särskilt gemenskapsrättsligt förfarande och att de av detta skäl har en särställning i förhållande till den omtvistade akten.

131 — Se exempelvis dom av den 14 december 1962 i mål 19/92— 22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros m. fl. mot rådet (REG 1962, s. 943), av den 18 mars 1975 i mål 72/74, Union Syndicale m. fl. mot rådet (REG 1975, s. 401), det ovannämnda målet DEFI mot kommissionen (se fotnot 11) samt dom av den 4 oktober 1983 i mål 191/82, FEDIOL mot kommissionen (REG 1983, s. 2913; svensk specialutgåva, häfte 7).

till denna rättspraxis och den omständigheten att, enligt den ovan beskrivna bedömningen, sökandena i förevarande fall skulle ha talerätt, anser jag att förstainstansrätten med rätta avvisade den talan som väckts av miljöskyddsorganisationerna. Detta är åtminstone den lösning som föranleds av domstolens befintliga praxis.

116. De sökande organisationerna har hävdat att de juridiska personer som företräder en grupp rättssubjekts intressen på ett allmänt sätt skall tillerkännas rätt att väcka talan mot en gemenskapsakt då en eller flera av deras medlemmar själva har talerätt eller då den juridiska personen kan visa att den har en särskild rätt eller ett särskilt intresse av saken. Som andra skäl för att de skulle ha talerätt — vilket, det skall påpekas, inte har något stöd i befintlig rättspraxis — har de sökande organisationerna gjort följande påståenden: Domstolen borde tillskriva miljöskyddsorganisationer ett särskilt intresse som gör det möjligt för dessa att väcka talan om ogiltigförklaring av gemenskapsakter som hotar skyddet för miljön, även då deras medlemmar eller andra fysiska personer inte kan visa att de är personligen berörda av akten. På detta sätt är det enligt sökandena möjligt att säkerställa ett tillräckligt rättsskydd för fysiska personer som, då de påverkas av en gemenskapsakt som medför skador på miljön, inte utgör en sluten krets av rättssubjekt i den mening som avses i domstolens ovannämnda praxis och därför inte direkt kan väcka talan mot akten. [132]

117. Domstolen uppmanas följaktligen att på nytt utvidga sin rättspraxis. För min del anser jag det vara på sin plats med följande påpekanden. För det första anser jag att en utvidgning av rättspraxis på en så viktig punkt som i fråga om talerätten kan komma att missbrukas och kan få absurda konsekvenser. De fysiska personer som inte har talerätt enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget kan kringgå detta processrättsliga hinder genom att bilda en miljöskyddsorganisation. Även om antalet fysiska personer, eller medborgare i Europeiska unionen, hur högt det än må vara, är begränsat, är det antal miljöskyddsorganisationer som det är möjligt att bilda, åtminstone i teorin, oändligt. Även om det vore möjligt att undvika detta hinder genom att exempelvis tillerkänna enbart organisationer som bildats före antagandet av den rättsakt som de väckt talan mot talerätt, skall det beaktas att det antal juridiska personer inom Europeiska unionen som sysslar

132 — De sökande organisationerna har även gjort gällande att om de gavs talerätt skulle de på ett mer enhetligt och mer organiserat sätt kunna utöva en rättslig kontroll av gemenskapsakterna på miljöområdet.

med miljöskydd idag är särskilt stort. Om domstolen avslutningsvis följer de sökande organisationernas förslag kan det förväntas att varje gemenskapsakt som rör miljön eller har inverkan på miljön i framtiden varje gång automatiskt kommer att bli föremål för talan från ett antal miljöskyddsorganisationers sida.

118. Av dessa skäl och trots den senaste utvecklingen inom nationell och internationell rätt har jag starka reservationer mot den ändring av rättspraxis som sökandena har föreslagit. Dessutom — och detta anser jag vara det avgörande argumentet — skulle det strida mot artikel 173 i fördraget att tillerkänna miljöskyddsorganisationerna en möjlighet att väcka talan mot gemenskapsakter rörande miljön, trots de positiva verkningar detta eventuellt skulle kunna ha. Gemenskapslagstiftaren har urskiljt två kategorier sökande; dem som avses i artikel 173 andra stycket och dem som avses i artikel 173 fjärde stycket. Om sökandenas tolkning godtas innebär det att en tredje kategori skapas, extra legem. Med andra ord skulle det mellan de privilegierade parter som avses i andra stycket, vilka inte behöver visa att de har ett rättsligt intresse, och dem som avses i fjärde stycket, vilka måste vara direkt och personligen berörda av den omtvistade rättsakten, införas en tredje kategori, bestående av miljöskyddsorganisationer vilka presumeras ha talerätt i alla fall då den omtvistade rättsakten rör miljön eller påverkan på den. Sammanfattningsvis anser jag att den föreslagna ändringen av rättspraxis, oavsett om den är önskvärd eller inte, under alla omständigheter är omöjlig att genomföra [133] i gemenskapslagstiftningens nuvarande utformning.

119. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att förstainstansrättens beslut även i fråga om dessa parter är riktigt och att det inte skall ogiltigförklaras heller i denna del. Det saknas i förevarande fall skäl att pröva kommissionens och Konungariket Spaniens övriga invändningar om rättegångshinder, det vill säga undersöka om ett beslut om att fortsätta finansieringen av infrastrukturarbeten direkt kan påverka sökandenas rättigheter eller intressen eller huruvida denna akt med anledning av sin beskaffenhet kan vara föremål för en talan med stöd av artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

133 — Jag kan för övrigt inte se varför talerätten skall utgöra ett privilegium för enbart miljöskyddsorganisationer och inte tillskrivas även andra juridiska personer som har en företrädande funktion. Hänvisningen till den särskilda karaktären av miljöskydd, som jag har behandlat utförligt ovan, kan enligt min mening inte rättfärdiga att miljöskyddsorganisationer ges en annorlunda behandling än organisationer som har ett annat syfte.

VII — Förslag till avgörande

120. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall

— ogilla överklagandet i dess helhet,

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.