ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΟΣΜΑ της 23ης Σεπτεμβρίου 1997 *

Περιεχόμενα

I — Εισαγωγικές παρατηρήσεις ..... I - 1654

II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία ..... I - 1654

III — Η αναιρεσιβαλλομένη διάταξη ..... I - 1656

IV — Το νομικό πλαίσιο ..... I - 1659

V — Τα επιχειρήματα των διαδίκων ..... I - 1659

A — Τα επιχειρήματα των αναιρεσειόντων ..... I - 1659

B — Τα επιχειρήματα της Επιτροπής ..... I - 1664

Γ — Τα επιχειρήματα της Ισπανίας ..... I - 1666

VI — Οι απόψεις μου επί της αιτήσεως αναιρέσεως ..... I - 1669

A — Ως προς τη δυνατότητα του πολίτη της Κοινότητας να αντλήσει δικαστικώς προστατεύσιμο δικαίωμα ή έννομο συμφέρον από το αγαθό της διατηρήσεως του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της κοινοτικής εννόμου τάξεως ..... I - 1670

α) Η δημόσια διάσταση της προστασίας του περιβάλλοντος ..... I - 1670

β) Η αναγνώριση δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο ..... I - 1673

γ) Η ύπαρξη ειδικής υποχρεώσεως της Επιτροπής να ελέγχει αν τα χρηματοδοτούμενα έργα συνάδουν προς την κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία ..... I - 1676

B — Επί του αν η προσβληθείσα πράξη αφορούσε ατομικώς τους αναιρεσείοντες ..... I - 1679

α) Επί της παρεχομένης δικαστικής προστασίας από τα εθνικά δικαστήρια ως λόγου αποκλεισμού της ενεργητικής νομιμοποιήσεως των αναιρεσειόντων ..... I - 1679

β) Επί της ενεργητικής νομιμοποιήσεως των αναιρεσειόντων ιδιωτών ... I - 1681

i) Τα μέχρι σήμερα νομολογιακά δεδομένα ..... I - 1682

ii) Οι δικονομικοί περιορισμοί του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης και η ιδιαιτερότητα της υπό κρίση διαφοράς ..... I - 1689

γ) Επί της ενεργητικής νομιμοποιήσεως των αναιρεσειουσών περιβαλλοντικών οργανώσεων ..... I - 1698

VII — Πρόταση ..... I - 1701

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ελληνική.

I — Εισαγωγικές παρατηρήσεις

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί της αιτήσεως αναιρέσεως, που ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 49 του Οργανισμού (ΕΟΚ) του Δικαστηρίου, κατά της από 9 Αυγούστου 1995 διατάξεως του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων [1]. Με την αναιρεσιβαλλομένη διάταξη απορρίφθηκε η προσφυγή που είχαν ασκήσει περιβαλλοντικές οργανώσεις και ιδιώτες, δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, με αίτημα την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής να καταβάλει συμπληρωματικώς στην Ισπανική Κυβέρνηση, επιπλέον των ποσών που είχαν αρχικώς χορηγηθεί, 12 000 000 ECU για την κάλυψη των εξόδων που είχαν πραγματοποιηθεί για την κατασκευή δύο σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας στα Κανάρια Νησιά. Η απόφαση αυτή ελήφθη, κατά τους προσφεύγοντες, μεταξύ της 7ης Μαρτίου 1991, ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως C(91) 440 της Επιτροπής, με την οποία εγκρίθηκε η χρηματοδότηση του εν λόγω έργου, και της 29ης Οκτωβρίου 1993, ημερομηνία κατά την οποία η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι είχαν ήδη καταβληθεί στην Ισπανική Κυβέρνηση τα ανωτέρω ποσά.

2. Καταρχάς, αξίζει να σημειωθεί ότι, στην υπό εξέταση υπόθεση, το Δικαστήριο θα πρέπει να λάβει θέση επί του τρόπου και των ορίων εφαρμογής του προμνησθέντος άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, στις περιπτώσεις όπου οι προσφεύγοντες στηρίζουν το έννομο συμφέρον που επικαλούνται στις συνέπειες τις οποίες η ένδικος πράξη του κοινοτικού οργάνου φέρεται να προκαλεί στο περιβάλλον.

II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

3. Τα πραγματικά περιστατικά της υπό εξέταση υποθέσεως, όπως περιγράφονται στην αναιρεσιβαλλομένη διάταξη, έχουν ως εξής:

Με την απόφαση C(91) 440 της 7ης Μαρτίου 1991 που εκδόθηκε στο πλαίσιο της εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 1787/84 του Συμβουλίου, της 19ης Ιουνίου 1984, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Αναπτύξεως [2], όπως τροποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3641/85 του Συμβουλίου της 20ής Δεκεμβρίου 1985 [3], η Επιτροπή συμφώνησε να χορηγήσει στο Βασίλειο της Ισπανίας χρηματοδοτική ενίσχυση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Αναπτύξεως (στο εξής: ΕΤΠΑ), ίση κατά ανώτατο όριο, με 108 578 419 ECU, για την κατασκευή από την Unión Electrica de Canarias SA (στο εξής: Unelco) δύο σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας στα Κανάρια Νησιά και συγκεκριμένα στη Gran Ganaria και στην Τενερίφη. Η χρηματοδότηση αυτή θα γινόταν τμηματικά κατά τη διάρκεια τεσσάρων ετών η δε πρώτη δόση ήταν καταβλητέα κατά την έκδοση της προμνησθείσης αποφάσεως C(91) 440. Οι μεταγενέ-

1 — Διάταξη του Πρωτοδικείου της 9ης Αυγούστου 1995, υπόθεση T-585/93, Stichting Greenpeace Council κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. II-2205).

2 — ΕΕ L 169, σ. 1.

3 — ΕΕ L 350, σ. 40.

στερες χρηματικές καταβολές μπορούσαν να περιορισθούν ή και να ανασταλούν, εάν από τον έλεγχο της πορείας του έργου προέκυπταν παρατυπίες και, ειδικότερα, ουσιώδης μεταβολή επηρεάζουσα τους όρους εκτελέσεώς του, χωρίς να έχει ζητηθεί προηγουμένως η έγκριση της Επιτροπής. Η ανωτέρω προϋπόθεση έχει τεθεί με το άρθρο 5 της προμνησθείσης αποφάσεως της Επιτροπής, αλλά και με τα σημεία Α.20, Α.21 και C.2 του παραρτήματος ΙΙΙ, της αποφάσεως αυτής.

4. Ήδη, από τις 23 Δεκεμβρίου 1991, δύο από τους αναιρεσείοντες είχαν πληροφορήσει με επιστολή τους την Επιτροπή, σχετικά με τις εργασίες που είχαν αρχίσει στη Gran Canaria, ότι η Unelco παρέλειψε να εκπονήσει, σύμφωνα με τις ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις [4], μελέτη εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον. Ακόμη, ένας άλλος εκ των αναιρεσειόντων, είχε αναφέρει στην Επιτροπή, με επιστολή του της 23ης Νοεμβρίου 1992, ότι η Unelco προωθούσε τις εργασίες κατασκευής στη Gran Canaria και στην Τενερίφη, χωρίς η Comisión de urbanismo y medio ambiente de Canarias (Επιτροπή των Καναρίων για την πολεοδομία και το περιβάλλον, στο εξής: CUMAC) να έχει διατυπώσει γνώμη ως προς τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, όπως απαιτεί η εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία.

5. Πράγματι, στις 3 Δεκεμβρίου 1992 η CUMAC διατύπωσε δύο γνώμες, σχετικά με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, οι οποίες προκαλούνται από την κατασκευή των σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας στην Gran Canaria και στην Τενερίφη. Εναντίον των γνωμών αυτών υποβλήθηκαν στις 26 Μαρτίου 1993 και στις 2 Απριλίου 1993, αντιστοίχως, διοικητικές προσφυγές από τοπικές οργανώσεις για την προστασία του περιβάλλοντος, οι οποίες συγκαταλέγονται μεταξύ των αναιρεσειόντων στην υπό κρίση υπόθεση [5]. Στις 18 Δεκεμβρίου 1993 η Greenpeace Spain, ένωση για την προστασία του περιβάλλοντος, που είναι υπεύθυνη στην Ισπανία για την πραγματοποίηση εντός της χώρας αυτής των στόχων της Stichting Greenpeace Council, ιδρύματος για τη διατήρηση της φύσεως με έδρα τις Κάτω Χώρες (στο εξής: Greenpeace), πρώτη εκ των αναιρεσειόντων, προσέβαλε ενώπιον εθνικού δικαστηρίου το κύρος των διοικητικών αδειών που δόθηκαν στην Unelco από τις αρμόδιες διοικητικές ισπανικές αρχές.

6. Παράλληλα, η Greenpeace άρχισε να πραγματοποιεί μια σειρά από επαφές με την Επιτροπή. Ειδικότερα, με επιστολή της 17ης Μαρτίου 1993, η Greenpeace ζήτησε από την Επιτροπή να της επιβεβαιώσει εάν είχαν καταβληθεί κοινοτικά κεφάλαια για την κατασκευή των δύο σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας στα Κανάρια Νησιά και να της γνωστοποιήσει τις ημερομηνίες καταβολής. Απαντώντας με επιστολή του της 13ης Απριλίου 1993, ο γενικός διευθυντής της Γενικής Διευθύνσεως XVI της Επιτροπής, κάλεσε την Greenpeace να «αναγνώσει» την απόφαση C(91) 440, η οποία περιείχε τους όρους χορηγήσεως της κοινοτικής ενισχύσεως και το σχέδιο της χρηματοδοτήσεως. Με νέα επιστολή της της 17ης Μαΐου 1993, η Greenpeace ζήτησε από την Επιτροπή να της κοινοποιηθούν όλα τα στοιχεία, σχετικά με τα μέτρα που είχε λάβει όσον αφορά την κατασκευή των δύο σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας

4 — Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40).

5 — Πρόκειται για τις Tagoror Ecologista Alternativo (TEA) και την Comisión Canaria contra la Contaminación (CIC).

στα Κανάρια Νησιά, σε συμμόρφωση προς την υποχρέωση που της επιβάλλει το άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2052/88 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988 [6], σύμφωνα με το οποίο «οι ενέργειες που αποτελούν αντικείμενο χρηματοδοτήσεως (...) πρέπει να συμφωνούν με τις διατάξεις των συνθηκών και των πράξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτών, καθώς και με τις κοινοτικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων όσων αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος». Με επιστολή του της 23ης Ιουνίου 1993, ο γενικός διευθυντής της Γενικής Διευθύνσεως XVI της Επιτροπής απάντησε στην Greenpeace ότι δεν μπορεί να της παράσχει τα ζητηθέντα στοιχεία, επειδή αφορούν τις εσωτερικές διαδικασίες λήψεως αποφάσεως από την Επιτροπή, τη διαβεβαίωσε όμως ότι η τελευταία έλαβε την απόφασή της «μόνο κατόπιν ευρείας διαβουλεύσεως μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών της». Επίσης, στις 29 Οκτωβρίου 1993, πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες συνάντηση της Greenpeace και των αρμοδίων υπαλλήλων της Γενικής Διευθύνσεως XVI της Επιτροπής, με θέμα ακριβώς τη χρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ της κατασκευής των σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας στη Gran Canaria και στην Τενερίφη.

7. Στις 21 Δεκεμβρίου 1993, οι νυν αναιρεσείοντες κατέθεσαν προσφυγή ενώπιον του Πρωτοδικείου με αίτημα την ακύρωση της προμνησθείσης αποφάσεως της Επιτροπής, με την οποία συνεχίσθηκε η χρηματοδότηση του έργου. Στη διαδικασία ενώπιον του Πρωτοδικείου παρενέβη το Βασίλειο της Ισπανίας. Με την προμνησθείσα από 9 Αυγούστου 1995 διάταξή του, το Πρωτοδικείο έκανε δεκτή την ένσταση απαραδέκτου, που είχε εγείρει η Επιτροπή και απέρριψε για το λόγο αυτό την προσφυγή.

8. Κατά της διατάξεως αυτής άσκησαν αίτηση αναιρέσεως οι πρωτοδίκως ηττηθέντες διάδικοι, ζητώντας από το Δικαστήριο να αναιρέσει τη διάταξη του Πρωτοδικείου, να θεωρήσει παραδεκτή την προσφυγή που είχαν ασκήσει ενώπιον του Πρωτοδικείου και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση ή επικουρικώς, να απορρίψει την αρχικώς ασκηθείσα προσφυγή ως απαράδεκτη για έναν από τους υπόλοιπους λόγους που είχε πρωτοδίκως προβάλει και τέλος, να καταδικάσει τους αναιρεσείοντες στα δικαστικά έξοδα. Από την πλευρά του, το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί να απορριφθεί η αίτηση αναιρέσεως, να επιβεβαιωθεί η ορθότητα της διατάξεως του Πρωτοδικείου και να καταδικασθούν οι αναιρεσείοντες στα δικαστικά έξοδα.

III — Η αναιρεσιβαλλομένη διάταξη

9. Με την αναιρεσιβαλλομένη διάταξή του, το Πρωτοδικείο εξέτασε αν οι προσφεύγοντες νομιμοποιούνται ενεργητικώς να ασκήσουν την ενώπιόν του εκκρεμή προσφυγή, διακρίνοντας μεταξύ των προσφευγόντων ιδιωτών και των προσφευγουσών περιβαλλοντικών ενώσεων.

10. α) Σε ό,τι αφορά τους πρώτους, στηρίχθηκε στην πάγια νομολογία τόσο του Δικαστηρίου όσο και του Πρωτοδικείου, σύμφωνα με την οποία «(...) τα υποκείμενα δικαίου εκτός από τους αποδέκτες της αποφάσεως δεν μπορούν να ισχυρίζονται ότι η απόφαση τα αφορά ατομικά παρά μόνον εάν η απόφαση αυτή τα θίγει λόγω ορισμένων ιδιαιτέρων ιδιοτήτων που έχουν ή λόγω μιας πραγματικής καταστάσεως η οποία τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και εκ του γεγονότος αυτού τα εξατομικεύει κατά ανάλογο τρόπο προς

6 — Κανονισμός για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους και τον συντονισμό των παρεμβάσεών τους μεταξύ τους καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων (ΕΕ L 185, σ. 9).

εκείνον του αποδέκτη» [7]. Με αυτή την αφετηρία, δεν ακολούθησε την ερμηνευτική προσέγγιση του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, που προέβαλαν οι προσφεύγοντες, ότι δηλαδή η προμνησθείσα περιοριστική νομολογία δεν μπορεί να μεταφερθεί σε περιπτώσεις όπου τα θιγόμενα από την προσβαλλόμενη απόφαση έννομα συμφέροντα δεν είναι οικονομικής φύσεως, αλλά ισοδυναμούν με τις αρνητικές συνέπειες που έχει για το περιβάλλον η παράνομη συμπεριφορά των κοινοτικών οργάνων. Το Πρωτοδικείο έκρινε, συναφώς, ότι το ουσιώδες κριτήριο στο οποίο στηρίζεται η πάγια νομολογία «δηλαδή κατ' ουσίαν η συνδρομή επαρκών στοιχείων ώστε ο τρίτος προσφεύγων να μπορεί να χαρακτηρισθεί ότι θίγεται από την προσβαλλομένη απόφαση κατά τρόπο που τον χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο, εξακολουθεί να ισχύει οποιαδήποτε και αν είναι η φύση των θιγομένων οικονομικών ή άλλων συμφερόντων των προσφευγόντων» [8]. Η επίκληση και μόνο ζημίας την οποία ενδέχεται, γενικώς και αορίστως, να υποστούν ιδιώτες που δεν είναι δυνατόν να καθορισθούν εκ των προτέρων, «(...) ώστε να εξατομικεύονται κατά ανάλογο τρόπο προς εκείνον του αποδέκτη της αποφάσεως (...)» [9] δεν συνιστά επαρκή λόγο ενεργητικής νομιμοποιήσεως. Το Πρωτοδικείο θεωρεί ακόμη ότι η νομολογία αυτή αποτελεί τη μόνη ορθή ερμηνεία του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης· στη διάταξη αυτή αναφέρεται ρητώς ότι η προσβαλλομένη απόφαση πρέπει να αφορά άμεσα και ατομικά τον προσφεύγοντα. Η θέση αυτή δεν κλονίζεται ούτε από τη διαπίστωση ότι η τάση που διαγράφεται τα τελευταία χρόνια ενώπιον των αρμοδίων εθνικών δικαστηρίων συνίσταται στην ταύτιση της ενεργητικής νομιμοποιήσεως, ειδικά για τον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, από την ύπαρξη μόνον «επαρκούς» συμφέροντος των προσφευγόντων [10]. Για τους ανωτέρω λόγους, εκρίθη ότι έπρεπε να εξετασθεί κατά πόσον, στην εκκρεμούσα διαφορά, η προσβαλλομένη απόφαση αφορούσε ατομικώς τους προσφεύγοντες. Το Πρωτοδικείο αποφάνθηκε αρνητικώς επ' αυτού, λαμβάνοντας υπόψη δύο κρίσιμα, κατ' αυτό, στοιχεία, τα οποία αναπτύσσονται στις σκέψεις 54 έως και 56 της αναιρεσιβαλλομένης, που έχουν ως εξής:

11. «Συναφώς, το Πρωτοδικείο παρατηρεί, κατά πρώτον, ότι οι προσφεύγοντες είναι δεκαέξι ιδιώτες που επικαλούνται είτε μόνον την αντικειμενική ιδιότητά τους ως "κατοίκων της περιοχής", "αλιέων", "γεωργών" είτε την ιδιότητά τους ως προσώπων που ανησυχούν για τις συνέπειες που ενδέχεται να έχει η κατασκευή των δύο σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας επί του τοπικού τουρισμού, επί της υγείας των κατοίκων των Καναρίων Νήσων και επί του περιβάλλοντος. Οι προσφεύγοντες, συνεπώς, δεν επικαλούνται μια ιδιότητα που να διαφέρει κατ' ουσίαν από την ιδιότητα του συνόλου των προσώπων που κατοικούν ή ασκούν δραστηριότητα στις εν λόγω περιοχές, πράγμα που σημαίνει ότι η προσβαλλομένη απόφαση, καθόσον προβλέπει τη χρηματοδοτική υποστήριξη για την κατασκευή δύο σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας στη Γκραν Κανάρια και στην Τενερίφη, εμφανίζεται, έναντι των προσφευγόντων, ως μέτρο του οποίου οι συνέπειες ενδέχεται να θίξουν διάφορες κατηγορίες πολιτών κατά αντικειμενικό, γενικό και αφηρημένο τρόπο και, στην πραγματικότητα, κάθε πρόσωπο που κατοικεί ή διαμένει στις εν λόγω περιοχές.

7 — Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1963, 25/62, Plaumann κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 937), της 14ης Ιουλίου 1983, 231/82, Spijker κατά Επιτροπής (Συλλογή 1983, σ. 2559), της 21ης Μαΐου 1987, 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 2265), της 19ης Μαΐου 1993, C-198/91, Cook κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-2487) και της 15ης Ιουνίου 1993, C-225/91, Matra κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3203)· αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 19ης Μαΐου 1994, T-2/93, Air France κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. II-323) και απόφαση της 19ης Μαΐου 1994, T-465/93, Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica» κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. II-361).

8 — Σκέψη 50 της αναιρεσιβαλομένης.

9 — Σκέψη 51 της αναιρεσιβαλομένης.

10 — Το συγκριτικό αυτό επιχείρημα προεβλήθη εκτενώς από τους προσφεύγοντες.

12. Συνεπώς, η προσβαλλομένη απόφαση θίγει τους προσφεύγοντες κατά τον ίδιο τρόπο που θίγει κάθε άλλον κάτοικο, αλιέα, γεωργό ή τουρίστα, ο οποίος βρίσκεται πραγματικά ή δυνητικά στην ίδια κατάσταση (απόφαση Spijker κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα, σκέψη 9· διάταξη του Πρωτοδικείου της 21ης Φεβρουαρίου 1995, T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo κ.λπ. κατά Επιτροπής, που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 25).

13. Κατά δεύτερον, διαπιστώνεται ότι ούτε το γεγονός ότι ο δεύτερος, ο πέμπτος και ο έκτος προσφεύγων κατέθεσαν καταγγελία στην Επιτροπή αποτελεί ιδιαίτερο στοιχείο που τους εξατομικεύει ως εκ τούτου σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και βάσει του οποίου συνεπώς νομιμοποιούνται ενεργητικώς κατά το άρθρο 173 της Συνθήκης. Συναφώς το Πρωτοδικείο σημειώνει ότι, στον τομέα των χρηματοδοτικών συνδρομών που χορηγούνται από το ΕΤΠΑ, δεν προβλέπονται ειδικές διαδικασίες συμμετοχής των ιδιωτών στη λήψη, εκτέλεση και παρακολούθηση της εφαρμογής των εν λόγω αποφάσεων. Υπό τις συνθήκες αυτές, η απλή κατάθεση καταγγελίας και, στη συνέχεια, η ενδεχόμενη ανταλλαγή αλληλογραφίας με την Επιτροπή δεν νομιμοποιεί τον καταγγέλλοντα να ασκήσει προσφυγή δυνάμει του άρθρου 173. Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, πρόσωπο το οποίο δεν ζητεί από κοινοτικό όργανο να λάβει απόφαση έναντι αυτού, αλλά να κινήσει διαδικασία έρευνας έναντι τρίτων, παρ' όλον ότι μπορεί να θεωρηθεί ως εμμέσως ενδιαφερόμενο, δεν βρίσκεται πάντως ακριβώς στη θέση του πραγματικού ή δυνητικού αποδέκτη πράξεως δεκτικής ακυρώσεως βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης (απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιουνίου 1982, 246/81, Lord Bethell κατά Επιτροπής, Συλλογή 1982, σ. 2277).»

14. β) Σε ό,τι αφορά την ενεργητική νομιμοποίηση των προσφευγουσών ενώσεων το Πρωτοδικείο ακολούθησε τη μέχρι σήμερα νομολογία, σύμφωνα με την οποία μία ένωση, η οποία έχει συσταθεί για να προωθεί συλλογικά συμφέροντα μιας κατηγορίας πολιτών, δεν νομιμοποιείται ενεργητικώς να προσβάλει μία πράξη κοινοτικού οργάνου που θίγει τα γενικά συμφέροντα της κατηγορίας αυτής, όταν τα μέλη της ενώσεως αυτής δεν νομιμοποιούνται ατομικώς προς τούτο [11], εκτός αν η ένωση αυτή έχει διαδραματίσει συγκεκριμένο ρόλο στο πλαίσιο μιας διαδικασίας, που κατέληξε στην έκδοση πράξεως υπό την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης· υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι, ο ειδικός αυτός ρόλος μπορεί να δικαιολογήσει το παραδεκτό της προσφυγής που ασκείται από την ένωση, έστω και αν τα μέλη της δεν θίγονται άμεσα και ατομικά από την επίδικη πράξη [12].

15. Στο πλαίσιο αυτό, αναφέρεται στην αναιρεσιβαλλομένη διάταξη ότι οι προσφεύγουσες ενώσεις δεν επικαλέσθηκαν την ύπαρξη ιδιαιτέρων περιστάσεων, που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν το ατομικό συμφέρον των μελών τους σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο που κατοικεί στις περιοχές Gran Canaria και Τενερίφη. «Υπό τις συνθήκες αυτές το Πρωτοδικείο φρονεί

11 — Το Πρωτοδικείο επικαλείται α) τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 14ης Δεκεμβρίου 1962, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 19/62 έως 22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 845)· και της 18ης Μαρτίου 1975, 72/74, Union syndicale-service public européen κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1975, σ. 141)· διάταξη του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1979, 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays κατά Επιτροπής (Συλλογή 1979, σ. 2429)· απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 1986, 282/85, DEFI κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 2469)· διάταξη του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 1986, 117/86, UFADE κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 3255, σκέψη 12) και β) την απόφαση του Πρωτοδικείου της 6ης Ιουλίου 1995, συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-447/93, T-448/93 και T-449/93, AITEC κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. II-1971, σκέψεις 58 και 59).

12 — Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 2ας Φεβρουαρίου 1988, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 67/85, 68/85 και 70/85, Van der Kooy κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 219) και της 24ης Μαρτίου 1993, C-313/90, CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-1125).

ότι η ενδεχόμενη αρνητική μεταβολή της νομικής καταστάσεως των μελών των προσφευγουσών ενώσεων δεν είναι διαφορετική από την προβαλλόμενη εκ μέρους των ιδιωτών προσφευγόντων στην παρούσα υπόθεση.» [13] Επομένως, εφόσον κρίθηκε ότι η προσβαλλομένη απόφαση δεν αφορά ατομικά τους ιδιώτες προσφεύγοντες στην υπό εξέταση υπόθεση, δεν ήταν λογικώς δυνατόν, κατά το Πρωτοδικείο, να θεωρηθεί ότι αφορά ατομικώς τα μέλη των προσφευγουσών ενώσεων.

16. Περαιτέρω, το Πρωτοδικείο εξετάζει αν οι επαφές που είχε με την Επιτροπή μία από τις οργανώσεις αυτές, και συγκεκριμένα η Greenpeace, μπορούσε να στηρίξει επαρκώς την ενεργητική νομιμοποίηση της τελευταίας. Στο ζήτημα αυτό δόθηκε αρνητική απάντηση, αφού συνεκτιμήθηκε, πρώτον, ότι «πριν την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως η Επιτροπή δεν κίνησε καμία διαδικασία στην οποία να έχει συμμετάσχει η Greenpeace ούτε συνδιαλέχθηκε καθ' οιονδήποτε τρόπο με την Greenpeace επί της εκδόσεως της βασικής αποφάσεως C(91) 440 και/ή της επιδίκου αποφάσεως» [14] και δεύτερον, «ότι η αλληλογραφία που αντήλλαξε η Greenpeace με την Επιτροπή και η συζήτηση που είχε στη συνέχεια με τις υπηρεσίες της Επιτροπής είχαν απλώς πληροφοριακό χαρακτήρα, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη ούτε να διαβουλευθεί με τους προσφεύγοντες ούτε να προβεί σε ακρόασή τους στο πλαίσιο της θέσεως σε εφαρμογή της αποφάσεως C(91) 440 [15]».

17. Για τους ανωτέρω λόγους το Πρωτοδικείο, με την προμνησθείσα διάταξή του, απέρριψε την προσφυγή στο σύνολό της ως απαράδεκτη, διότι η προσβαλλομένη πράξη δεν «αφορά ατομικά» τους προσφεύγοντες, χωρίς να εξετάσει περαιτέρω τους υπόλοιπους ισχυρισμούς περί απαραδέκτου που είχε προβάλει η Επιτροπή.

IV — Το νομικό πλαίσιο

18. Όπως προαναφέρθηκε, η νομική αντιπαράθεση στρέφεται περί την ερμηνεία του τετάρτου εδαφίου, του άρθρου 173, της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο έχει ως εξής: «Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται με τις ίδιες προϋποθέσεις να ασκεί προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ' αυτό, καθώς και κατά αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά».

V — Τα επιχειρήματα των διαδίκων

A — *Τα επιχειρήματα των αναιρεσειόντων*

19. α) Με τα δικόγραφά τους οι αναιρεσείοντες παρουσιάζουν, καταρχάς, το κρίσιμο νομικό πλαίσιο για την επίλυση της υπό εξέταση υποθέσεως, το οποίο, κατά την γνώμη τους, δεν εκτιμήθηκε ορθώς από το Πρωτοδικείο. Θεωρούν δηλαδή ότι το Πρωτοδικείο, όταν κλήθηκε να εφαρμόσει τη διάταξη του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, έπρεπε να λάβει υπόψη του τα ακόλουθα: η απόφαση C(91) 440 της Επιτροπής, στο προοίμιο της οποίας αναφέρεται ρητώς η αναγκαιότητα πραγματοποιήσεως του προς χρηματοδότηση έργου,

13 — Σκέψη 60 της αναιρεσιβαλλομένης.
14 — Σκέψη 62 της αναιρεσιβαλλομένης.
15 — Σκέψη 63 της αναιρεσιβαλλομένης.

σύμφωνα με όσα επιτάσσει το κοινοτικό δίκαιο περί προστασίας του περιβάλλοντος και ειδικότερα η οδηγία 85/337/ΕΟΚ, λόγω των συνεπειών που θα επιφέρει ενδεχομένως στο περιβάλλον, επέβαλε στην Επιτροπή, οσάκις διαπιστώνει ότι κατά την κατασκευή του έργου η «κοινοτική πολιτική» [16] δεν γίνεται σεβαστή, να αναστέλλει την καταβολή της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως, να ειδοποιεί σχετικώς τις αρμόδιες κρατικές αρχές και να καθορίζει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Επίσης, ότι ο κανονισμός ΕΟΚ του Συμβουλίου 2052/88, στο πλαίσιο του οποίου εκδόθηκε η προμνησθείσα απόφαση C(91) 440, προβλέπει ρητώς πως οι υπό χρηματοδότηση ενέργειες πρέπει να είναι σύμφωνες προς τις κοινοτικές διατάξεις περί προστασίας του περιβάλλοντος.

20. Από τα ανωτέρω, οι αναιρεσείοντες συνάγουν ότι, σε εκτέλεση της αποφάσεως C(91) 440, η Επιτροπή όφειλε, αφενός, να ελέγχει συστηματικά αν τα σχέδια κατασκευής του υπό χρηματοδότηση έργου εκτελούνται σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο του περιβάλλοντος και ιδιαιτέρως με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ και αφετέρου, να αρνείται τη συνέχιση της χρηματοδοτήσεως στις περιπτώσεις που διαπιστώνει μη σεβασμό των περιβαλλοντικών κοινοτικών διατάξεων. Θεωρούν ακόμη ότι, στο μέτρο που η εκτέλεση των σχεδίων κατασκευής του κρισίμου έργου άρχισε πριν από την εκπόνηση μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και η Επιτροπή τελούσε σε γνώση της παρατυπίας αυτής, η απόφαση της τελευταίας να καταβάλει στην Ισπανία συμπληρωματικά ποσά ύψους 12 000 000 ECU συνιστά ευθεία παράβαση των προαναφερθεισών υποχρεώσεών της.

21. Στο σημείο αυτό, οι αναιρεσείοντες κρίνουν απαραίτητο να υπενθυμίσουν ότι, σύμφωνα με την ερμηνεία που οι ίδιοι θεωρούν ορθότερη της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, η τελευταία αναγνωρίζει στο «κοινό που μπορεί να αφορά» ένα σχέδιο δημοσίου ή ιδιωτικού έργου με ενδεχόμενες σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, μία σειρά από δικαιώματα, μεταξύ των οποίων το δικαίωμα προσβάσεως στις πληροφορίες που σχετίζονται με το σχέδιο του έργου και τη «δυνατότητα να εκφράσει τη γνώμη του πριν αρχίσει το σχέδιο» [17]. Υφίστανται λοιπόν ορισμένα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στους ιδιώτες και σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος, τα οποία μπορούν να επικαλεσθούν ευθέως οι δικαιούχοι τους, στο μέτρο που οι κρίσιμες διατάξεις της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ έχουν κριθεί από το Δικαστήριο [18] ότι παρουσιάζουν σαφή και ανεπιφύλακτο χαρακτήρα και άρα παράγουν άμεσα αποτελέσματα στην εσωτερική έννομη τάξη.

22. Συνοπτικά, η συλλογιστική στην οποία στηρίζεται το αίτημα των αναιρεσειόντων για δικαστική προστασία είναι η εξής:

— Η Επιτροπή βαρύνετο με συγκεκριμένη υποχρέωση να μην καταβάλει ή να αναστείλει τη χρηματοδότηση του κρισίμου έργου αν διαπίστωνε ότι αυτό εκτελείται κατά παράβαση των κοινοτικών διατάξεων.

16 — Σημείο 7 του προοιμίου της αποφάσεως C(91) 440.

17 — Άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ.

18 — Οι αναιρεσείοντες επικαλούνται την απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1995, σ. I-2189, σκέψεις 37 έως 40).

— Πράγματι, το έργο άρχισε να εκτελείται χωρίς να υπάρχει προηγουμένως μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, κατά παράβαση των διατάξεων της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, η οποία με τη σειρά της, αναγνωρίζει δικαιώματα σε ορισμένη κατηγορία πολιτών της Κοινότητας.

— Επομένως, εφόσον η Επιτροπή, αν και είχε εγκαίρως πληροφορηθεί την ανωτέρω παράλειψη, δεν προέβη σε αναστολή της συμπληρωματικής χρηματοδοτήσεως παρέβη τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και οι οποίες συνίσταντο, τουλάχιστον εν μέρει, στην προάσπιση του δικαιώματος των αναιρεσειόντων για προστασία του περιβάλλοντος, όπως αυτό πηγάζει από το κοινοτικό δίκαιο εν γένει και από τις προμνησθείσες διατάξεις της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ ειδικότερα.

23. β) Οι αναιρεσείοντες υποστηρίζουν ότι το Πρωτοδικείο ερμήνευσε και εφάρμοσε εσφαλμένως το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚ, διότι δεν χρησιμοποίησε τα ενδεδειγμένα κριτήρια προκειμένου να εξετάσει αν οι προσφεύγοντες ενώπιόν του εθίγοντο ατομικώς, υπό την έννοια του άρθρου 173, από την προσβληθείσα πράξη της Επιτροπής. Ειδικότερα, το Πρωτοδικείο ακολούθησε τη νομολογία του Δικαστηρίου που σχετίζεται με διαφορές αμιγώς οικονομικού χαρακτήρα, σύμφωνα με την οποία ένας ιδιώτης πρέπει να ανήκει σε ένα «κλειστό κύκλο» ώστε να τον αφορά ατομικώς μία κοινοτική πράξη. Για το λόγο αυτό, κατά τους αναιρεσείοντες, το Πρωτοδικείο δεν έλαβε υπόψη την ειδική φύση και τον ιδιαίτερο χαρακτήρα του «περιβαλλοντικού εννόμου συμφέροντος», τη στιγμή μάλιστα που το Δικαστήριο δεν έχει μέχρι σήμερα κρίνει επί του ζητήματος της ενεργητικής νομιμοποιήσεως των ιδιωτών, όταν οι τελευταίοι προβάλλουν ότι το έννομο αγαθό που θίγεται είναι εκείνο της προστασίας του περιβάλλοντος.

24. Οι αναιρεσείοντες θεωρούν ότι η ερμηνευτική προσέγγιση που ακολούθησε το Πρωτοδικείο δημιουργεί κενό στην παρεχόμενη από την κοινοτική έννομη τάξη δικαστική προστασία, οσάκις τίθεται ζήτημα ελέγχου της συμμορφώσεως των κοινοτικών οργάνων προς την κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία. Στο μέτρο που το αγαθό της προστασίας του περιβάλλοντος είναι κοινό για όλους και ενδιαφέρει το σύνολο των πολιτών της κοινότητας, δεν μπορεί να υπάρξει, σε περίπτωση προσβολής του, «κλειστός κύκλος» προσώπων τα οποία θίγονται από την προσβολή αυτή, τουλάχιστον όπως εννοεί τον κλειστό κύκλο το Πρωτοδικείο. Κατά τους αναιρεσείοντες, από την αναιρεσιβαλλομένη διάταξη συνάγεται σαφώς ότι η εφαρμογή στις υποθέσεις που αφορούν το περιβάλλον της κλασσικής νομολογίας για το πότε μία πράξη αφορά ατομικώς τον προσφεύγοντα, έχει ως πρακτική συνέπεια τον πλήρη αποκλεισμό της δυνατότητας των ιδιωτών να προσβάλλουν τις κοινοτικές πράξεις, οι οποίες θίγουν τα απορρέοντα από την προστασία του περιβάλλοντος συμφέροντά τους. Το νομικό κενό γίνεται περισσότερο ορατό από τη διαπίστωση ότι, σε περιπτώσεις όπως η υπό κρίση διαφορά, οι προνομιούχοι προσφεύγοντες του άρθρου 173 (δηλαδή τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο και η Επιτροπή), δεν ενδιαφέρονται να ενεργοποιήσουν τη δυνατότητα που τους παρέχει το δεύτερο εδάφιο του άρθρου αυτού.

25. Εξάλλου, δεν είναι δυνατόν, κατά την άποψη των αναιρεσειόντων, να υποστηριχθεί ότι το κενό αυτό καλύπτεται από το γεγονός ότι οι μη νομιμοποιούμενοι ενεργητικώς ιδιώτες μπορούν να προσφύγουν στα

εθνικά δικαστήρια, για την προάσπιση των δικαιωμάτων τους, κάνοντας χρήση των ενδίκων βοηθημάτων που τους παρέχει το εσωτερικό δίκαιο. Στην παρούσα υπόθεση, η κινηθείσα ενώπιον των ισπανικών δικαστηρίων διαδικασία δεν μπορεί παρά να αφορά τη νομιμότητα των εθνικών πράξεων και τη μη συμμόρφωση των ισπανικών αρχών προς τις υποχρεώσεις που τους επιβάλλει η οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου. Αντιθέτως, δεν είναι δυνατόν να τεθεί υπό αμφισβήτηση, στο πλαίσιο της εθνικής διαδικασίας, η νομιμότητα της προσβληθείσης ενώπιον του Πρωτοδικείου πράξεως της Επιτροπής, στο μέτρο που τα ισπανικά δικαστήρια δεν είναι αρμόδια να ελέγξουν τη νομιμότητα από πλευράς κοινοτικού δικαίου της καταβολής από την Επιτροπή ορισμένων ποσών για τη χρηματοδότηση ενός έργου [19].

26. Οι αναιρεσείοντες υπογραμμίζουν επίσης ότι η λύση που δόθηκε με την αναιρεσιβαλλομένη διάταξη του Πρωτοδικείου έρχεται σε ευθεία αντίθεση με εκείνη που τείνει να παγιωθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων των κρατών μελών, καθώς και με εκείνη που επιτάσσουν οι πρόσφατες εξελίξεις του διεθνούς δικαίου. Στο σημείο αυτό οι αναιρεσείοντες επικαλούνται μία σειρά από συγκριτικά στοιχεία, από τα οποία συνάγουν ότι τα δικαιικά συστήματα των κρατών μελών έχουν στο σύνολό τους εξελιχθεί προς την κατεύθυνση της διευρύνσεως του δικονομικού δικαιώματος των πολιτών όπως ζητούν δικαστική προστασία σε περιπτώσεις προσβολής των εννόμων συμφερόντων τους, τα οποία απορρέουν από την προάσπιση του αγαθού του περιβάλλοντος. Παρατηρούν μάλιστα ότι αν οι ίδιοι έπρεπε να καταφύγουν ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους, η προσφυγή τους θα είχε κριθεί, για όλους ή για μερικούς από αυτούς, παραδεκτή.

27. Περαιτέρω, υποστηρίζεται ότι η συσταλτική ερμηνεία που υιοθέτησε το Πρωτοδικείο, με την αναιρεσιβαλλομένη διάταξή του, έρχεται σε αντίθεση με τις εξελίξεις του κοινοτικού και του διεθνούς δικαίου σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος. Γίνεται επίκληση της νομολογίας του Δικαστηρίου με την οποία διακηρύχθηκε ότι η προστασία του περιβάλλοντος είναι «ένας από τους ουσιώδεις στόχους της Κοινότητας» [20] και ότι η κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία μπορεί να γεννήσει δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους ιδιώτες [21]. Γίνεται ακόμη αναφορά στο πέμπτο πρόγραμμα δράσεως για το περιβάλλον, που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο και τους εκπροσώπους των κρατών μελών [22], στη δέκατη αρχή της διακηρύξεως του Ρίο, που έχει κυρωθεί από τις Κοινότητες, στην agenda 21, στη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την αστική ευθύνη που απορρέει από βλάβη που προκλήθηκε από επικίνδυνες για το περιβάλλον δραστηριότητες, σε πρόσφατες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Στρασβούργου και στο σύστημα διοικητικού ελέγχου που έχει εισαγάγει η Παγκόσμια Τράπεζα από το 1993, για όσες πράξεις της επιφέρουν αρνητικές συνέπειες στο περιβάλλον.

19 — Οι αναιρεσείοντες επικαλούνται την απόφαση του Πρωτοδικείου Τ-3/93, Air France κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. II-121, σκέψη 69), στην οποία αναφέρεται ρητώς ότι η ύπαρξη εθνικών οδών δικαστικής προστασίας δεν αποκλείει τη δυνατότητα σε έναν ιδιώτη να αμφισβητήσει ευθέως ενώπιον του κοινοτικού δικαστή τη νομιμότητα μιας κοινοτικής πράξεως δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης.

20 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1985, υπόθεση 240/83, Association de défense des brûleurs d'huil usagées (Συλλογή 1985, σ. 531, σκέψη 13) και απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, υπόθεση 302/86, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1988, σ. 4607, σκέψη 8).

21 — Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-825, σκέψη 7) και απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2567, σκέψεις 15 έως 16).

22 — ΕΕ 1993, C 138, σ. 1.

28. Ενόψει των ανωτέρω, οι αναιρεσείοντες προτείνουν μια διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης. Για να εξακριβωθεί αν ένας ιδιώτης θίγεται ατομικώς από μία πράξη της Κοινότητας όταν επικαλείται την προσβολή του περιβάλλοντος που προκαλείται από την παράβαση από μέρους των κοινοτικών οργάνων των υποχρεώσεων που τους επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, ο κοινοτικός δικαστής θα πρέπει, σύμφωνα με τη συλλογιστική των αναιρεσειόντων, να απαιτήσει από τον προσφεύγοντα να αποδείξει τα ακόλουθα τρία στοιχεία:

29. α) ότι έχει υποστεί προσωπικώς μία βλάβη (πραγματική ή δυνητική) εξαιτίας της φερομένης ως παρανόμου συμπεριφοράς του κοινοτικού οργάνου, όπως είναι για παράδειγμα η προσβολή των δικαιωμάτων ή των εννόμων συμφερόντων του, που πηγάζουν από το αγαθό του περιβάλλοντος,

β) η βλάβη αυτή να προκαλείται από την προσβληθείσα πράξη και

γ) η προκληθείσα επιζήμια κατάσταση να μπορεί να επανορθωθεί με την έκδοση δικαστικής αποφάσεως.

30. Οι αναιρεσείοντες θεωρούν ότι καλύπτουν τις τρεις αυτές προϋποθέσεις. Ως προς την πρώτη προϋπόθεση επαναλαμβάνουν τα στοιχεία που επικαλέσθηκαν ενώπιον του Πρωτοδικείου, με τα οποία είχαν περιγράψει τη φύση και την έκταση της βλάβης που υφίσταντο εξαιτίας των πράξεων της Επιτροπής. Ως προς τη δεύτερη προϋπόθεση παρατηρούν ότι η ανωτέρω βλάβη προκαλείται από τις πράξεις της Επιτροπής, διότι η ισπανικές (εθνικές) αρχές δεν διαθέτουν καμία διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο αξιοποιήσεως των ενισχύσεων που εισπράττουν δυνάμει της αποφάσεως C(91) 440· με άλλα λόγια, καταβάλλοντας στην Ισπανία τα αναγκαία ποσά για να συνεχίσει την κατασκευή ενός έργου κατά τρόπο αντίθετο προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος και ειδικότερα της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, η Επιτροπή συνέβαλε ευθέως στη βλάβη που υπέστησαν οι αναιρεσείοντες από την προσβολή του περιβάλλοντος. Ως προς την τρίτη προϋπόθεση, υποστηρίζεται ότι η ανωτέρω βλάβη θα μπορούσε να επανορθωθεί αν με δικαστική απόφαση ακυρωνόταν η πράξη της Επιτροπής, με την οποία συνεχίσθηκε η χρηματοδότηση του έργου· διότι, αν εκλείψει η αναγκαία χρηματοδότηση για τη συνέχιση του έργου, πρέπει να αναμένεται, κατά τους αναιρεσείοντες, ότι η κατασκευή των ηλεκτρικών σταθμών θα διακοπεί.

31. Ειδικά για τις αναιρεσείουσες περιβαλλοντικές οργανώσεις αναφέρεται στο δικόγραφο της αιτήσεως αναιρέσεως ότι οι ενώσεις αυτές θα πρέπει να θεωρηθούν ότι νομιμοποιούνται ενεργητικώς διότι ένα ή περισσότερα από τα μέλη τους ανήκουν στην κατηγορία των προσώπων που, δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, δικαιούνται να προσφύγουν ενώπιον του Πρωτοδικείου, αλλά και διότι μπορούν να επικαλεσθούν αυτοτελώς, ως λόγο ενεργητικής νομιμοποιήσεως, το γεγονός ότι πρωταρχικός τους στόχος είναι η προστασία του περιβάλλοντος και ότι, επιπλέον, στους στόχους τους περιλαμβάνεται η ειδικότερη προστασία του περιβάλλοντος στη γεωγρα-

φική περιοχή που κατασκευάζεται το κρίσιμο έργο. Ειδικώς για τον ρόλο των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων ή ενώσεων και την ανάγκη αναγνωρίσεως σε αυτές δικονομικού δικαιώματος προσφυγής ενώπιον των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων κάθε φορά που μία κοινοτική πράξη θίγει τα συμφέροντα και τους στόχους για την προάσπιση των οποίων έχουν αυτές συσταθεί, οι αναιρεσείουσες οργανώσεις και ενώσεις παραπέμπουν στην απόφαση του Πρωτοδικείου της 6ης Ιουλίου 1995, Associazione Italiana Technico Economica del cemento κλ.π. κατά Επιτροπής [23] και στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. C. O. Lenz στην υπόθεση 29/86, CIDA κατά Συμβουλίου [24].

32. Εν κατακλείδι, οι αναιρεσείοντες θεωρούν ότι η προταθείσα από αυτούς λύση είναι η πλέον ενδεδειγμένη, αναφέρονται δε στην απόφαση Plaumann [25] του Δικαστηρίου, από την οποία συνάγουν ότι οι δικονομικές προϋποθέσεις του άρθρου 173 δεν θα πρέπει να ερμηνεύονται στενώς.

23 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-447/93, T-448/93 και T-449/93 (σκέψεις 53 έως 62).

24 — Συλλογή 1988, σ. 3531, σημείο 15: «Δεν πρέπει επίσης να παραβλέπεται το γεγονός ότι η πράξη για την οποία πρόκειται στην υπό κρίση υπόθεση δεν αποτελεί — όπως στις υποθέσεις 282/85 και 117/86 που προαναφέρθηκαν — πράξη η οποία θίγει ουσιωδώς τα συμφέροντα των μελών μιας ενώσεως και όχι τα συμφέροντα της ίδιας ενώσεως. Το πρόβλημα που τίθεται εν προκειμένω είναι το πρόβλημα της προσήκουσας συμμετοχής των διαφόρων κλάδων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής στην ΟΚΕ, την οποία ενεπιστεύθη στο Συμβούλιο να εκτιμήσει δυνάμει του άρθρου 195 της Συνθήκης ΕΟΚ. Από την οπτική, όμως, αυτή γωνία, τίποτε δεν φαίνεται φυσικότερο από το να ανατεθεί στις οργανωμένες ομάδες, δηλαδή στις κοινωνικοεπαγγελματικές οργανώσεις, η υπεράσπιση των κλαδικών συμφερόντων στα οποία αναφέρεται το άρθρο 195, ιδίως μάλιστα όταν τα μέλη των ομάδων, μεμονωμένα, δεν έχουν κατά κανόνα τη δυνατότητα να προσφύγουν στο Δικαστήριο — δεδομένου ότι η πράξη δεν τα αφορά ατομικά».

25 — Βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 7.

B — *Τα επιχειρήματα της Επιτροπής*

33. Η Επιτροπή παρατηρεί, καταρχάς, ότι και αν ακόμη γινόταν δεκτή η ερμηνευτική προσέγγιση των αναιρεσειόντων, ως προς την έννοια του άρθρου 173, οι τελευταίοι δεν πληρούν τα κριτήρια, τα οποία οι ίδιοι επικαλούνται. Αλλά σε κάθε περίπτωση, θεωρεί ότι η προτεινόμενη από τους αναιρεσείοντες λύση δεν είναι δυνατόν να ακολουθηθεί, διότι ισοδυναμεί με εγκατάλειψη της προϋποθέσεως που τάσσει ρητώς το τέταρτο εδάφιο, του άρθρου 173, σύμφωνα με την οποία η προσβληθείσα πράξη πρέπει να αφορά ατομικώς τον προσφεύγοντα [26]. Σημειώνεται περαιτέρω από την Επιτροπή ότι το Δικαστήριο δεν απέστη ποτέ από την πάγια νομολογία του, σύμφωνα με την οποία τα υποκείμενα δικαίου εκτός από τους αποδέκτες της αποφάσεως δεν μπορούν να ισχυρίζονται ότι η απόφαση τα αφορά ατομικώς παρά μόνον αν η απόφαση αυτή τα θίγει λόγω ορισμένων ιδιαιτέρων ιδιοτήτων που έχουν ή λόγω μιας πραγματικής καταστάσεως, η οποία τα χαρακτηρίζει σε σχέση προς κάθε άλλο πρόσωπο και εκ του γεγονότος αυτού τα εξατομικεύει κατ' ανάλογο τρόπο προς εκείνο του αποδέκτη. Ο ορισμός αυτός απαντάται και στο σκεπτικό των αποφάσεων 11/82, C-358/89 και T-483/93, τις οποίες επικαλούνται οι αναιρεσείοντες για να στηρίξουν την contra legem ερμηνεία που προβάλλουν. Με τον τρόπο αυτόν, αναφέρει η Επιτροπή, οι αναιρεσείοντες υποκαθιστούν στο γράμμα του νόμου την δική τους διατύπωση, κατά την οποία αρκεί να αποδειχθεί ότι μια κοινοτική πράξη αφορά

26 — Για τον λόγο αυτό, σύμφωνα με την επιχειρηματολογία της Επιτροπής, τα στοιχεία συγκριτικού δικαίου που επικαλέσθησαν οι αναιρεσείοντες δεν έχουν καμία αξία. Αφενός, τα διεθνή κείμενα στα οποία αυτοί στηρίζουν την άποψή τους δεν έχουν δεσμευτική ισχύ. Αφετέρου, οι νομολογιακές εξελίξεις στο επίπεδο των νομικών συστημάτων των κρατών μελών δεν μπορούν να μεταφερθούν, ισχυρίζεται η Επιτροπή, στο κοινοτικό δικονομικό δίκαιο. Εντός των κρατών μελών δεν υφίσταται η δικονομική προϋπόθεση που τάσσει το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, σύμφωνα με την οποία, η προσβαλλομένη πράξη πρέπει να αφορά ατομικώς τον προσφεύγοντα.

«προσωπικώς» και όχι απαραίτητα «ατομικώς», τον προσφεύγοντα, για να αποκτά ο τελευταίος locus standi ενώπιον των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων. Ειδικότερα, η Επιτροπή τονίζει ότι αν τελικώς εγκαταλειφθεί η ερμηνευτική οδός που απαιτεί ένα πρόσωπο που προσφεύγει, δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, να «εξατομικεύεται» σε σχέση με την προσβαλλομένη πράξη, τότε η τελευταία δεν χρειάζεται πλέον να αφορά «ατομικώς» τον προσφεύγοντα αλλά αρκεί να τον αφορά «προσωπικώς». Η contra legem αυτή ερμηνεία θα κατέληγε, κατά την Επιτροπή, να αναγνωρίζεται σε κάθε κάτοικο των νησιών Τενερίφη και Gran Canaria έννομο συμφέρον να προσβάλει την ένδικη πράξη της Επιτροπής [27].

34. Η Επιτροπή σημειώνει ακόμη πως, κατά την άποψή της, είναι αβάσιμο το επιχείρημα των αναιρεσειόντων ότι, με τη λύση που έδωσε το Πρωτοδικείο με την αναιρεσιβαλλομένη διάταξή του, δημιουργείται νομικό κενό στην παρεχόμενη δικαστική προστασία και στον έλεγχο της συμμορφώσεως των κοινοτικών οργάνων προς την κοινοτική νομοθεσία του περιβάλλοντος. Υπογραμμίζει, ειδικότερα, ότι οι αναιρεσείοντες, σε ό,τι αφορά την περιβαλλοντική διάσταση του υπό χρηματοδότηση έργου, δικαιούνται να προσφύγουν ενώπιον των ισπανικών δικαστηρίων, ορισμένοι δε από αυτούς έκαναν χρήση του δικαιώματος αυτού. Ωστόσο, ούτε η χρηματοδότηση του έργου αυτή καθαυτή ούτε ο ρόλος της Επιτροπής να ελέγχει αν η Ισπανία τηρεί τις κρίσιμες κοινοτικές διατάξεις, αφορούν τους αναιρεσείοντες· επομένως, οι τελευταίοι δεν έχουν έννομο συμφέρον να επιτύχουν μία δικαστική απόφαση ως προς τα ζητήματα αυτά. Η έλλειψη του εννόμου συμφέροντος δεν είναι δυνατόν να θεραπευθεί από όσα συγκριτικά στοιχεία επικαλούνται οι αναιρεσείοντες με τα δικόγραφά τους.

35. Ως προς τα δικαιώματα που οι τελευταίοι ισχυρίζονται ότι αντλούν από την οδηγία 85/337/ΕΟΚ, η Επιτροπή παρατηρεί τα ακόλουθα: αν και η ανωτέρω οδηγία, ως προς ορισμένες τουλάχιστον διατάξεις της, παράγει άμεσα αποτελέσματα, ωστόσο η επίκλησή της δεν είναι λυσιτελής στο πλαίσιο της παρούσης διαφοράς. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι οι αναιρεσείοντες ή ορισμένοι από αυτούς, αντλούν κάποια ατομικά δικαιώματα από την οδηγία σε επίπεδο εθνικού δικαίου, τα δικαιώματα αυτά δεν εκτείνονται μέχρι του σημείου ώστε να τους αναγνωρίζουν τη δυνατότητα να αμφισβητήσουν τη νομιμότητα μιας πράξεως όπως είναι η απόφαση C(91) 440 ενώπιον του Πρωτοδικείου ή να τους εξατομικεύουν, κατά την έννοια του τετάρτου εδαφίου του άρθρου 173, σε σχέση με την προσβαλλομένη πράξη.

36. Η Επιτροπή αποκρούει επίσης τον ισχυρισμό που περιέχεται στην αίτηση αναιρέσεως, σύμφωνα με τον οποίο οι αναιρεσείουσες περιβαλλοντικές οργανώσεις νομιμοποιούνται ενεργητικώς, διότι, αφενός, ένα ή περισσότερα από τα μέλη τους πλήσσονται ατομικώς από την προσβαλλομένη πράξη και αφετέρου, οι ίδιες, ως αντιπροσωπευτικές οργανώσεις με αντικείμενο την προστασία του περιβάλλοντος στην περιοχή

27 — Δηλαδή, οι εν δυνάμει προσφεύγοντες ανέρχονται σε δεκάδες, αν όχι σε εκατοντάδες, χιλιάδες πρόσωπα. Κατά την Επιτροπή, το επιχείρημα αυτό δεν κλονίζεται ούτε από την αόριστη απάντηση που έδωσαν με το υπόμνημά τους οι αναιρεσείοντες, σύμφωνα με την οποία «είναι σαφές ότι η πλειοψηφία των κατοίκων της Τενερίφης ή της Gran Canaria δεν θα πληρούσαν τις προϋποθέσεις που θέτουν οι προσφεύγουσες».

των Καναρίων Νήσων, έχουν αυτομάτως έννομο συμφέρον για ζητήματα που άπτονται του αντικειμένου αυτού [28].

37. Περαιτέρω, η Επιτροπή παρατηρεί ότι με την αίτηση αναιρέσεως δεν επαναλαμβάνεται ο ισχυρισμός που είχε προβληθεί πρωτοδίκως, σύμφωνα με τον οποίο δύο τουλάχιστον από τους προσφεύγοντες νομιμοποιούνται εκ του γεγονότος ότι είχαν υποβάλει καταγγελίες στην Επιτροπή, σχετικά με τις συνθήκες κατασκευής του κρισίμου έργου· συνάγει δε ότι οι αναιρεσείοντες παραιτήθηκαν σιωπηρώς από τον ισχυρισμό αυτό. Τέλος, η Επιτροπή καλεί το Δικαστήριο, αν εν τέλει αναιρέσει την προσβαλλομένη διάταξη του Πρωτοδικείου, να αποφανθεί θετικώς επί των άλλων δύο ενστάσεων απαραδέκτου που είχαν προβληθεί πρωτοδίκως. Καταλήγει δε στο συμπέρασμα ότι το ένδικο βοήθημα που άσκησαν οι ήδη αναιρεσείοντες ενώπιον του Πρωτοδικείου δεν θα μπορούσε να ευοδωθεί παρά μόνον με αναθεώρηση του κρισίμου τετάρτου εδαφίου, του άρθρου 173, της Συνθήκης.

38. Στο πλαίσιο της ακροαματικής διαδικασίας, η Επιτροπή σημείωσε ακόμη, ότι η κατασκευή μιας από τις δύο μονάδες παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος είχε αρχίσει από το 1990, δηλαδή πριν τεθεί το ζήτημα της χρηματοδοτήσεως του έργου από τα κοινοτικά ταμεία. Οι αναιρεσείοντες θα έπρεπε λοιπόν να είχαν προβεί από το χρονικό εκείνο σημείο σε ενέργειες για να εμποδίσουν την εκτέλεση του έργου ή, τουλάχιστον, να εναντιωθούν στη χρηματοδότησή του, προσβάλλοντας την αρχική απόφαση C(91) 440 της Επιτροπής. Δεν έδειξαν όμως την ενδεδειγμένη επιμέλεια και γι' αυτό τον λόγο προσέφυγαν εκ των υστέρων κατά της αποφάσεως περί συνεχίσεως της χρηματοδοτήσεως. Ο εκπρόσωπος της Επιτροπής ανέφερε επίσης ότι η συνέχιση της χρηματοδοτήσεως του έργου αποφασίσθηκε επειδή κρίθηκε ότι δεν υπήρχε παράβαση των διατάξεων της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ· επομένως, η Επιτροπή άσκησε τον έλεγχο για τον οποίο είχε αυτοδεσμευθεί με την αρχική απόφασή της C(91) 440.

39. Επεσήμανε επιπλέον ότι η κοινοτική έννομη τάξη προσφέρει στα υποκείμενα δικαίου νομική προστασία και εκτός των στενών ορίων της προσφυγής του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης· υπενθύμισε προς τούτο τις πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις γύρω από την πρόσβαση των πολιτών στα αρχεία των κοινοτικών οργάνων, το δικαίωμα του αναφέρεσθαι ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τη δυνατότητα προσφυγής στον διαμεσολαβητή. Αντιθέτως, δεν πρέπει να αναμένεται η μείωση των δικονομικών εμποδίων του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, ούτε προτάθηκε κάτι τέτοιο στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Συνόδου.

Γ — *Τα επιχειρήματα της Ισπανίας*

40. Από την πλευρά της, η Ισπανία προτείνει την απόρριψη της αιτήσεως αναιρέσεως, με την ακόλουθη επιχειρηματολογία. Επικαλείται, καταρχάς, την νομολογία του

28 — Η Επιτροπή σημειώνει ότι το κριτήριο αυτό δεν στηρίζεται σε καμία νομολογιακή βάση παρά μόνον στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. C. O. Lenz στην υπόθεση 297/86 (βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 24), τις οποίες δεν ακολούθησε το Δικαστήριο.

Δικαστηρίου επί του ζητήματος της ενεργητικής νομιμοποιήσεως των ιδιωτών, από την οποία συνάγει ότι ένας ιδιώτης, για να προσφύγει παραδεκτώς ενώπιον των κοινοτικών δικαιοδοσιών, πρέπει να πλήσσεται ατομικώς από την πράξη που προσβάλλει, υπό την έννοια ότι αυτή τον θίγει λόγω ορισμένων ιδιαιτέρων ιδιοτήτων του ή στο πλαίσιο μιας πραγματικής καταστάσεως η οποία τον εξειδικεύει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και ως εκ τούτου τον εξατομικεύει κατά ανάλογο τρόπο προς εκείνον του αποδέκτη της αποφάσεως. Κατά συνέπεια, υποστηρίζει η Ισπανία, δύνανται να προσβληθούν μόνο κοινοτικές πράξεις οι οποίες αφορούν ένα κλειστό κύκλο προσώπων, καθορισμένων ή καθορίσιμων τη στιγμή της λήψεως της πράξεως και των οποίων τα δικαιώματα θέλησε να ρυθμίσει ο εκδότης της. Για το λόγο αυτό, δεν αρκεί να είναι δυνατός ο καθορισμός, περισσότερο ή λιγότερο επακριβώς, του αριθμού ή ακόμη και της ταυτότητας των υποκειμένων του δικαίου επί των οποίων εφαρμόζεται το προσβληθέν μέτρο, αν ο προσφεύγων δεν βρίσκεται σε μία πραγματική κατάσταση που τον χαρακτηρίζει και τον εξατομικεύει απέναντι στην προσβληθείσα πράξη, με αντίστοιχο τρόπο με εκείνο του αποδέκτη [29]. Το Δικαστήριο δεν αναγνωρίζει λοιπόν το δικαίωμα να προσβάλουν μία κοινοτική πράξη παρά μόνον οι αποδέκτες της και τα πρόσωπα που μπορούν να εξομοιωθούν με αυτούς.

41. Κατά λογική ακολουθία, οι αναιρεσείοντες, οι οποίοι δεν ήταν οι αποδέκτες της πράξης την οποία προσβάλλουν, ούτε μπορούν να εξομοιωθούν με τον αποδέκτη της, δηλαδή την Ισπανία, δεν νομιμοποιούνται ενεργητικώς και ορθώς το Πρωτοδικείο απέρριψε την προσφυγή τους. Για τον λόγο αυτό δεν νομιμοποιούνται, καταρχήν, οι αναιρεσείουσες περιβαλλοντικές οργανώσεις. Επίσης, θα ήταν αντίθετο προς την αρχή της νομιμότητας να κριθούν οι προσφυγές των περιβαλλοντικών οργανώσεων παραδεκτές και παράλληλα να απορριφθούν οι προσφυγές των φυσικών προσώπων, να αναγνωρισθεί δηλαδή ευρύτερο έννομο συμφέρον στις αντιπροσωπευτικές οργανώσεις από ό,τι στους ιδιώτες. Σε ό,τι αφορά τους τελευταίους, η Ισπανία παρατηρεί ότι ούτε και αυτοί νομιμοποιούνται ενεργητικώς να προσβάλουν την πράξη της Επιτροπής περί συνεχίσεως της χρηματοδοτήσεως. Αφενός δεν επικαλούνται μία πραγματική κατάσταση ή μία ιδιαίτερη ιδιότητα που να τους εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς τον αποδέκτη της προσβαλλομένης πράξεως [30].

42. Δεν ανήκουν, επομένως, σε κάποιο κλειστό κύκλο προσώπων, καθορισμένων ή καθορίσιμων κατά τον χρόνο της εκδόσεως της πράξεως, ούτε βρίσκονται σε θέση ανάλογη με εκείνη του αποδέκτη της. Ακόμη και όσοι είχαν υποβάλει καταγγελία στην Επιτροπή δεν εξατομικεύονται εκ του γεγονότος αυτού, διότι η Επιτροπή δεν έχει

29 — Γίνεται αναφορά στη διάταξη του Δικαστηρίου της 21ης Ιουνίου 1993, υπόθεση C-257/93, Léon Van Parijs NV κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3335), στη διάταξη του Πρωτοδικείου της 28ης Οκτωβρίου 1993, υπόθεση T-476/93, FRSEA και FNSEA κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. II-1187) και την απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Φεβρουαρίου 1996, C-209/94 P, Buralux SA κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-615).

30 — Σύμφωνα με την συλλογιστική της Ισπανίας, αν γινόταν δεκτή η ερμηνευτική προσέγγιση που προτείνουν οι αναιρεσείοντες, τότε θα πρέπει να αναγνωρισθεί έννομο συμφέρον σε κάθε πρόσωπο που μπορεί να επικαλεσθεί τις συνέπειες μιας επεμβάσεως στο περιβάλλον σε σχέση με την αλιεία, τη γεωργία, την υγεία των κατοίκων, τον τουρισμό, την ποιότητα ζωής των κατοίκων, την εκπαίδευση των παιδιών, τη ζημία που υφίστανται οι οδηγοί των ταξί, οι εργαζόμενοι στην περιοχή, οι ίδιοι οι τουρίστες, οι αθλητές της ιστιοσανίδας, οι ενδιαφερόμενοι για την προστασία των πτηνών. Επομένως, οι αναιρεσείοντες επηρεάζονται από την προσβαλλομένη πράξη όπως κάθε άλλος ιδιώτης που ανιπτύσσει οποιαδήποτε φύσεως δραστηριότητα στην περιοχή.

υποχρέωση να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης οσάκις της υποβάλλεται προς τούτο καταγγελία [31]. Για όλους τους ανωτέρω λόγους η Ισπανία τάσσεται με το μέρος της λύσεως που δέχθηκε το Πρωτοδικείο με την αναιρεσιβαλλομένη διάταξή του.

43. Η Ισπανία αποκρούει εξάλλου το επιχείρημα των αναιρεσειόντων περί δημιουργίας κενού στη δικαστική προστασία, από την αδυναμία ελέγχου των παραβάσεων στις οποίες υποπίπτει η Επιτροπή σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος. Υποστηρίζει δε ότι σύμφωνα με την οικονομία των συνθηκών, οι ιδιώτες απολαύουν πάντοτε της εννόμου προστασίας που τους εξασφαλίζει ο εθνικός δικαστής, ο οποίος είναι και ο κοινοτικός δικαστής του κοινού δικαίου. Αντιστοίχως, μόνον τα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα έχουν έννομο συμφέρον να επιδιώξουν την ακύρωση διατάξεων γενικού χαρακτήρα, όπως το υποδεικνύει σαφώς το άρθρο 173 της Συνθήκης και το επιτάσσει η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου. Επιπλέον, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών της υπό κρίση υποθέσεως, η Ισπανία θεωρεί ότι στην πραγματικότητα οι αναιρεσείουσες προσπαθούν να κατασκευάσουν μία διαφορά ενώπιον των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων, η οποία, υπό την επίφαση της προσβολής της νομιμότητας μίας κοινοτικής πράξεως, αποσκοπεί στην πραγματικότητα να οδηγήσει τον κοινοτικό δικαστή να αποφανθεί επί της νομιμότητας μιας πράξεως εθνικής αρχής και να την ακυρώσει εμμέσως. Ειδικότερα, οι αναιρεσείοντες δεν επικαλούνται κάποιο οικονομικό συμφέρον το οποίο σχετίζεται άμεσα με τον τρόπο λειτουργίας του ΕΤΠΑ, αλλά, γενικά και αόριστα, το συμφέρον τους που απορρέει από την προστασία του περιβάλλοντος, και το οποίο μπορεί να θιγεί μόνο με πράξη εσωτερικής αρχής.

44. Δηλαδή, και αν ήθελε γίνει δεκτό ότι οι αρμόδιες ισπανικές αρχές παρέβησαν τις κοινοτικές διατάξεις περί προστασίας του περιβάλλοντος, οι οποίες εφόσον έχουν μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη έχουν καταστεί εθνικές διατάξεις, τότε θα έχει συντελεσθεί προσβολή εθνικού κανόνα δικαίου από εθνική δημόσια αρχή και άρα η δημιουργηθείσα διαφορά θα ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων, τα οποία ενδεχομένως να υποβάλουν στον κοινοτικό δικαστή προδικαστικό ερώτημα για την ερμηνεία των κρισίμων κοινοτικών διατάξεων [32]. Εν κατακλείδι, αναφέρει η Ισπανία, η ένδικος απόφαση της Επιτροπής, συνιστά μια απλή εκτελεστική πράξη της αποφάσεως C(91) 440, η οποία δεν θίγει ούτε μπορεί να θίξει το περιβάλλον ή εν πάση περιπτώσει, τα δικαιώματα που θα μπορούσαν να αντλήσουν οι αναιρεσείοντες από την προστασία του. Για το λόγο αυτό δεν τίθεται, κατά την Ισπανία, θέμα προσβολής των δικαιωμάτων των πολιτών που απορρέουν από την προστασία του περιβάλλοντος.

31 — Γίνεται μνεία της αποφάσεως της 14ης Φεβρουαρίου 1989, υπόθεση 247/87, Star fruit Company SA κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 291).

32 — Η Ισπανία παραπέμπει στην απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1992, C-97/91, Borelli κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-6313), με την οποία κρίθηκε ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί της νομιμότητας πράξεως που ελήφθη από εθνική αρχή ακόμα και αν η πράξη αυτή εκδόθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας για τη λήψη κοινοτικής αποφάσεως.

45. Η Ισπανία τονίζει ακόμη ότι, κατά την άποψή της, οι αναιρεσείοντες πέρα από ατομικό δεν έχουν ούτε άμεσο συμφέρον να προσβάλουν την πράξη της Επιτροπής περί συνεχίσεως της χρηματοδοτήσεως. Υπενθυμίζει προς τούτο ότι η απόφαση C (91) 440 και όσες εκδόθησαν δυνάμει αυτής, έχουν χρηματοδοτικό χαρακτήρα και δεν σχετίζονται με το περιβάλλον παρά μόνον εμμέσως, όπως σχετίζονται με κάθε τομέα της ανθρώπινης δραστηριότητας.

46. Τέλος, ο εκπρόσωπος της Ισπανίας υποστήριξε, κατά την ακροαματική διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, ότι δεν βλέπει τη σκοπιμότητα της νομολογιακής μεταβολής που προτείνουν οι αναιρεσείοντες, η οποία θα καταλήξει στην καθιέρωση actio popularis για περιβαλλοντικά ζητήματα. Συμπλήρωσε ακόμη ότι η προστασία του περιβάλλοντος είναι ένα έννομο αγαθό όπως τόσα άλλα σε ένα δικαιικό σύστημα και ουδόλως δικαιολογείται η διαφορετική δικονομική του μεταχείριση.

VI — Οι απόψεις μου επί της αιτήσεως αναιρέσεως

47. Στην αρχή, θεωρώ σημαντικό να υπογραμμίσω την πρωτοτυπία της υπό εξέταση υποθέσεως. Το Δικαστήριο καλείται να λάβει θέση για πρώτη φορά επί μιας σειράς κρισίμων νομικών ζητημάτων, τα οποία δεν αντιμετωπίσθηκαν στο πλαίσιο των υποθέσεων An Taisce και Associazione Agricoltori della provincia di Rovigo [33], οι οποίες είχαν αντικείμενο σχετικό με την προστασία του περιβάλλοντος.

Το θέμα που θα μας απασχολήσει στη συνέχεια άπτεται της ερμηνείας του τετάρτου εδαφίου, του άρθρου 173, της Συνθήκης. Η νομική αντιπαράθεση εντοπίζεται στην προϋπόθεση που έχει θέσει η ανωτέρω διάταξη, σύμφωνα με την οποία, προκειμένου να δυνηθεί ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο να προσβάλει αποφάσεις κοινοτικών οργάνων που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, αυτές πρέπει να «το αφορούν άμεσα και ατομικά». Με τις αυτές λέξεις έχει τεθεί ένας σημαντικός δικονομικός περιορισμός

33 — Διάταξη της 11ης Ιουλίου 1996, C-325/94 P, An Taisce και WWF (UK) κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-3727) και απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-142/95 P, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-6669).
Ειδικότερα, στην πρώτη εκ των δύο υποθέσεων, το Δικαστήριο απεφάνθη επί αιτήσεως αναιρέσεως που είχαν ασκήσει δύο περιβαλλοντικές οργανώσεις κατά της αποφάσεως του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με την οποία είχε απορριφθεί ως απαράδεκτη η προσφυγή που αυτές είχαν ασκήσει με αίτημα την ακύρωση αποφάσεως της Επιτροπής· με την απόφαση αυτή η Επιτροπή αρνήθηκε να αναστείλει ή να ανακαλέσει τη χορήγηση κονδυλίων από τα κοινοτικά διαρθρωτικά ταμεία για την κατασκευή κέντρου παρατηρήσεως της φύσεως στην Ιρλανδία. Το Πρωτοδικείο είχε καταλήξει στη διάταξη αυτή με το αιτιολογικό ότι δεν απεδείχθη πως η Επιτροπή είχε αποφασίσει να μην κάνει χρήση της δυνατότητας που της παρέχουν οι κρίσιμες κοινοτικές διατάξεις, σχετικά με την αναστολή ή τη μείωση των κοινοτικών κεφαλαίων για την κατασκευή του προμνησθέντος κέντρου, δυνατότητα η οποία, κατά το Πρωτοδικείο, υφίσταται πάντοτε. Τη θέση αυτή επιβεβαίωσε το Δικαστήριο, όπως συνάγεται από τις σκέψεις 30 και 31 της αποφάσεώς του.
Στη δεύτερη εκ των δύο υποθέσεων, οι αναιρεσείοντες (τοπικές επαγγελματικές οργανώσεις και ιδιώτες) είχαν στραφεί κατά διατάξεως του Πρωτοδικείου με την οποία απορρίφθηκε ως απαράδεκτη η προσφυγή που είχαν ασκήσει για την ακύρωση αποφάσεως της Επιτροπής, με την οποία ενεκρίθησαν ορισμένες προς χρηματοδότηση ενέργειες για την προστασία των κατοίκων και του φυσικού περιβάλλοντος στη ζώνη του Δέλτα του Πάδου στην Ιταλία, δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1973/92, του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992. Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τη θέση του Πρωτοδικείου, σύμφωνα με την οποία, οι προσφεύγοντες δεν εθίγοντο ατομικώς από την προσβληθείσα πράξη, διότι, αντιθέτως προς τα όσα είχαν υποστηρίξει, το κοινοτικό δίκαιο δεν τους αναγνώριζε δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία καταρτίσεως του προγράμματος των προς χρηματοδότηση ενεργειών.
Παρατηρείται λοιπόν ότι στις δύο αυτές περιπτώσεις, το Πρωτοδικείο θεμελίωσε εν όλω ή εν μέρει τη θέση του περί απαραδέκτου των προσφυγών σε άλλη αιτιολογία από εκείνη που υιοθετήθηκε στην υπό εξέταση υπόθεση.

στο δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του κοινοτικού δικαστή, ο οποίος ερευνάται και αυτεπαγγέλτως από τον τελευταίο [34]. Νομίζω ότι για την αρτιότερη αντιμετώπιση της ενώπιόν του εκκρεμούσης διαφοράς, το Δικαστήριο θα πρέπει να δώσει απαντήσεις στα ακόλουθα ερωτήματα:

48. Πρώτον, μπορεί η προσβληθείσα απόφαση της Επιτροπής να «αφορά» τους ήδη αναιρεσείοντες, με την έννοια ότι οι τελευταίοι δύνανται να αντλήσουν δικαστικώς προστατεύσιμο δικαίωμα ή έννομο συμφέρον από το αγαθό της διατηρήσεως του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της κοινοτικής εννόμου τάξεως; Δεύτερον, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, ορθώς το Πρωτοδικείο έκρινε ότι η απόφαση αυτή δεν αφορούσε «ατομικώς» τα πρόσωπα που την προσέβαλαν; Τρίτον, σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα, υπήρχε άλλο κώλυμα απαραδέκτου της αρχικώς ασκηθείσης προσφυγής;

Α — *Ως προς τη δυνατότητα του πολίτη της Κοινότητας να αντλήσει δικαστικώς προστατεύσιμο δικαίωμα ή έννομο συμφέρον από το αγαθό της διατηρήσεως του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της κοινοτικής εννόμου τάξεως*

49. Το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης έχει ως προϋπόθεση ότι το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που προσφεύγει κατά αποφάσεως κοινοτικού οργάνου είναι υποκείμενο κάποιου δικαιώματος ή εννόμου συμφέροντος το οποίο θίγει η προσβαλλόμενη πράξη. Η προϋπόθεση αυτή — η οποία δεν αφορά τους προνομιούχους διαδίκους του δευτέρου εδαφίου, του ίδιου άρθρου — εμπεριέχεται συνήθως στην ρητή απαίτηση όπως η προσβαλλόμενη πράξη θίγει άμεσα και ατομικά τον προσφεύγοντα. Όταν η προσβαλλόμενη πράξη παρουσιάζει τα εν λόγω χαρακτηριστικά, είναι σπάνιο να ελλείπει η προϋπόθεση του εννόμου συμφέροντος [35]. Σε κάθε περίπτωση, η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος είναι από τα στοιχεία του παραδεκτού της προσφυγής, τη συνδρομή των οποίων ερευνά ο κοινοτικός δικαστής [36].

50. Φρονώ ότι το ζήτημα αυτό πρέπει να εξετασθεί στην αρχή, λόγω ακριβώς των ιδιαιτεροτήτων της υπό κρίση υποθέσεως. Εξάλλου, ο κοινοτικός δικαστής δεν έχει αποφανθεί μέχρι σήμερα επί της υπάρξεως «περιβαλλοντικού εννόμου συμφέροντος». Για το λόγο αυτό, σκόπιμο είναι να διερευνηθεί η θέση που κατέχει το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη και να αναλυθεί η νομολογία το Δικαστηρίου επί του ζητήματος αυτού.

α) Η δημόσια διάσταση της προστασίας του περιβάλλοντος

51. Σε πρώτο στάδιο, δεν πρέπει να αμφισβητείται ότι η διασφάλιση της ποιότητας του περιβάλλοντος είναι άμεσα συνυφασμένη με αυτό που θα μπορούσε να αποκληθεί «*κοινοτικό δημόσιο συμφέρον*». Ο κοινοτικός δικαστής έχει διακηρύξει με τις αποφάσεις του ότι «η προστασία του περιβάλλοντος είναι ένας από τους ουσιώδεις

34 — Δυνάμει της παραγράφου 2, του άρθρου 92, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Βλ. διάταξη της 18ης Μαρτίου 1987, 13/86, Charlotte von Bonkewitz-Lindner κατά Κοινοβουλίου (Συλλογή 1987, σ. 1417), απόφαση της 11ης Ιουλίου 1990, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-305/86 και C-160/87, Neotype Techmashexport (Συλλογή 1990, σ. I-2945, σκέψη 18).

35 — Δεν είναι ωστόσο και απίθανο: βλ. απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1981, υπόθεση 60/81, IBM κατά Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 2639).

36 — Ως παραδείγματα υποθέσεων στις οποίες το Δικαστήριο δέχεται την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος, βλ. απόφαση της 29ης Ιουνίου 1978, υπόθεση 77/77, BP κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1978, σ. 1513), απόφαση της 26ης Απριλίου 1988, υπόθεση 207/86, Apesco (Συλλογή 1988, σ. 2151), διάταξη της 8ης Μαρτίου 1993, υπόθεση C-123/92, Lezzi Pietro κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-809).

στόχους της Κοινότητας» [37]. Η θέση αυτή βρίσκει πλέον έρεισμα και στο γράμμα της Συνθήκης. Μετά την αναθεώρηση της 7ης Φεβρουαρίου 1992, αναφέρεται πλέον στο άρθρο 2 ότι «η Κοινότητα έχει ως αποστολή (...) να προάγει (...) μία (...) σεβόμενη το περιβάλλον ανάπτυξη (...)». Για το σκοπό αυτό, η δράση της Κοινότητας, σύμφωνα με το άρθρο 3, στοιχείο κ', της Συνθήκης ΕΚ, περιλαμβάνει «μια πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος». Οι γενικές γραμμές της πολιτικής αυτής αναπτύσσονται στον τίτλο XVI της Συνθήκης· πρέπει να συμβάλει, σύμφωνα με το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης, μεταξύ άλλων, στη «διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος», «την προστασία της υγείας του ανθρώπου» και «τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων». Η παράγραφος 2, του άρθρου 130 Ρ, της Συνθήκης, προβλέπει επίσης ότι «(...) οι ανάγκες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών της Κοινότητας» [38].

Για την υλοποίηση των στόχων του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης, έχουν εισαχθεί ειδικές ρυθμίσεις στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο [39], με την ορθή εφαρμογή των οποίων είναι επιφορτισμένος ο κοινοτικός δικαστής.

52. Από τα ανωτέρω συνάγεται η δημόσια διάσταση του περιβάλλοντος, συνιστώσα του γενικού κοινοτικού συμφέροντος, η προάσπιση της οποίας επαφίεται, με βάση την παγιωμένη ισορροπία της Συνθήκης, στη μέριμνα των κρατών μελών και των

37 — Βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1985, υπόθεση 240/83, ADBHU (βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 20), της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, υπόθεση 302/86, Επιτροπή κατά Δανίας (βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 20)· της 19ης Μαΐου 1992, C-195/90, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1992, σ. I-3141, σκέψη 29), και τις προτάσεις μου της 10ης Δεκεμβρίου 1996, στην υπόθεση Diego Calì, C-343/95, σημεία 55 έως 64.

38 — Επί παραδείγματι, στην απόφαση της 9ης Ιουλίου 1992, C-2/90, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1992, σ. I-4431, σκέψη 22 επ.), το Δικαστήριο επιχειρεί να συμβιβάσει το θεμελιώδες κοινοτικό δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων που κατοχυρώνει το άρθρο 30 της Συνθήκης με την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος, όπως περιγράφεται στο άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης. Έτσι, ενώ θεωρεί ότι τα απόβλητα μπορούν να χαρακτηρισθούν ως εμπορεύματα υπό την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης, δέχεται εν τέλει τη θέσπιση περιορισμών στην κυκλοφορία τους, με το ακόλουθο σκεπτικό: «Πράγματι, η αρχή της αποφυγής βλαβών σε βάρος του περιβάλλοντος, με ενέργειες με τις οποίες επιδιώκεται κατά προτεραιότητα η αντιμετώπιση του σχετικού προβλήματος στη βάση του, αρχή η οποία θεσπίζεται όσον αφορά τη δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος με το άρθρο 130 Ρ, παράγραφος 2, της Συνθήκης, συνεπάγεται ότι εναπόκειται σε κάθε περιφέρεια, κοινότητα ή άλλη τοπική οντότητα να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την αποδοχή, την επεξεργασία και τη διάθεση των δικών τους αποβλήτων. Επομένως, τα απόβλητα αυτά πρέπει να διατίθενται σε τόπο όσο το δυνατό πλησιέστερο προς τον τόπο της παραγωγής τους, ώστε να περιορίζεται κατά το δυνατό η μεταφορά τους.» (σκέψη 34).
Βλ. ακόμη την απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. I-939) με το ίδιο αντικείμενο.

39 — Μέσω του παραγώγου κοινοτικού δικαίου έχουν τεθεί πολλές και σημαντικές υποχρεώσεις στα κράτη μέλη, οι οποίες επιβάλλουν τη διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος. Ο αριθμός των οδηγιών που αφορούν τη διατήρηση του περιβάλλοντος είναι πλέον ιδιαιτέρως μεγάλος· μια ενέργεια ή παράλειψη των εθνικών αρχών που θίγει το περιβάλλον μπορεί να συνιστά, σωρευτικώς, παράβαση όχι μόνον μιας αλλά πολλών οδηγιών. Επί παραδείγματι, ύστερα από καταγγελίες ιδιωτών κατά της Ελλάδος με θέμα την ποιοτική υποβάθμιση των υδάτων της λίμνης Βεγορίτιδας, του ποταμού Σούλου και του Παγασητικού κόλπου, η Επιτροπή προσέφυγε δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης κατά της Ελλάδος, επικαλούμενη παράβαση της οδηγίας 76/464/ΕΟΚ, περί ρυπάνσεως που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχύονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 138). Ωστόσο στις αιτιάσεις της που περιέλαβε στην αιτιολογημένη γνώμη έχει ακόμη αναφερθεί στην οδηγία 76/160/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 1975, περί της ποιότητας των υδάτων κολυμβήσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 108), όσον αφορά τον Παγασητικό Κόλπο, καθώς και στις ακόλουθες οδηγίες, όσον αφορά ειδικότερα την κατάσταση της λίμνης Βεγορίτιδας και του ποταμού Σούλου: οδηγία 75/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί της απαιτουμένης ποιότητας των υδάτων επιφάνειας που προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος στα κράτη μέλη (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 80), οδηγία 79/869/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 1979, περί των μεθόδων μετρήσεως και περί της συχνότητας των δειγματοληψιών και της αναλύσεως των υδάτων επιφανείας τα οποία προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος στα κράτη μέλη (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 220), οδηγία 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί της ποιότητας του ποσίμου ύδατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 255), οδηγία 78/659/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 1978, περί της ποιότητας των γλυκών υδάτων που έχουν ανάγκη προστασίας ή βελτιώσεως για τη διατήρηση της ζωή των ιχθύων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 172), οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86), και οδηγία 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1978, περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 161). Για την υπόθεση αυτή, βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. G. Tesauro, της 26ης Ιουνίου 1997, στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-232/95 και C-233/95, Επιτροπή κατά Ελλάδος, μη δημοσιευθείσες ακόμη στη Συλλογή.

κοινοτικών οργάνων [40]. Δηλαδή, η προστασία του περιβάλλοντος, όπως κατοχυρώνεται από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και τη βασική νομολογία του Δικαστηρίου, αποτελεί, καταρχήν, μία βασική υποχρέωση των «δημοσίων» φορέων [41] — αν μπορούν υπό αυτό τον όρο να ομαδοποιηθούν τα κοινοτικά όργανα και οι εθνικές αρχές — από την υλοποίηση της οποίας μπορούν να προκύψουν βεβαίως και ειδικότερες υποχρεώσεις των ιδιωτών [42].

53. Πάντως, η τήρηση της κοινοτικής νομιμότητας αυτής καθεαυτής, μέρος της οποίας αποτελεί και η υποχρέωση προστασίας του περιβάλλοντος, δεν αποτελεί αυτομάτως δικαίωμα ή έννομο συμφέρον ενός φυσικού ή νομικού προσώπου, για τη διασφάλιση του οποίου θα μπορούσε να ασκηθεί προσφυγή, δυνάμει του τετάρτου εδαφίου, του άρθρου 173, της Συνθήκης. Η κοινοτική έννομη τάξη δεν αναγνωρίζει actio popularis [43] ούτε για περιβαλλοντικά ζητήματα. Δεν είναι λοιπόν δυνατή η επίκληση, ως μοναδικού λόγου ενεργητικής νομιμοποιήσεως, του νομικού κενού που ενδεχομένως δημιουργείται από το γεγονός πως ορισμένες παραβάσεις της Επιτροπής δεν είναι βέβαιο ότι θα θεραπευθούν αν η μέριμνα για την υποβολή τους σε δικαστικό έλεγχο ανατεθεί αποκλειστικώς στα κράτη μέλη και στα κοινοτικά όργανα, τα οποία δεν έχουν στην πράξη συμφέρον προς τούτο.

40 — Ενδιαφέρον παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο μπορεί να επιτευχθεί η προάσπιση του περιβάλλοντος μέσα από διαδικασία αντιπαραθέσεως κοινοτικών οργάνων και κρατών μελών είναι εκείνο της αποφάσεως της 11ης Λυγούστου 1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1995, σ. I-2189). Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είχε ασκήσει, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης, προσφυγή με την οποία είχε ζητήσει να αναγνωρισθεί ότι η Γερμανία, χορηγώντας με απόφασή της άδεια για την κατασκευή νέου τμήματος του ηλεκτρικού θερμοηλεκτρικού σταθμού του Grosskrotzenburg χωρίς προηγούμενη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 189 της Συνθήκης ΕΟΚ, σε συνδυασμό με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου. Αξίζει να παρατηρηθεί ότι η Επιτροπή δεν στρεφόταν κατά της Γερμανίας λόγω μη ορθής μεταφοράς της οδηγίας εν γένει αλλά περιοριζόταν στο ζήτημα της κατασκευής της θερμοηλεκτρικής μονάδας. Το Δικαστήριο αναγνώρισε τη δυνατότητα της Επιτροπής να ασκήσει προσφυγή κατά κράτους μέλους δυνάμει του άρθρου 169 επί τη βάσει και μόνο συγκεκριμένης επεμβάσεως στο περιβάλλον, η οποία είναι αντίθετη προς το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο· θεώρησε μάλιστα ότι αποτελεί *μέρος της αποστολής της «(...) προς το γενικό κοινοτικό συμφέρον*, (...) να μεριμνά αυτεπαγγέλτως για την εφαρμογή, από τα κράτη μέλη, της Συνθήκης και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα και για την αναγνώριση της υπάρξεως τυχόν παραβάσεων των εξ αυτών απορρεουσών υποχρεώσεων (...)». Επίσης, το Δικαστήριο διέκρινε σαφώς μεταξύ της ανάγκης προστασίας του περιβάλλοντος, ως μέρους του δημοσίου συμφέροντος και της υπάρξεως ή όχι κατοχυρωμένων από το κοινοτικό δίκαιο δικαιωμάτων των ιδιωτών, σε σχέση με την προστασία αυτή. Στη σκέψη 26 αναφέρεται ότι «με την προσφυγή της, η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν τήρησε, σε μία συγκεκριμένη περίπτωση, την απορρέουσα απευθείας από την οδηγία υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του υπό κρίση σχεδίου. Επομένως το ζήτημα που τίθεται είναι αν η οδηγία πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι επιβάλλει την προβαλλομένη υποχρέωση. Το ζήτημα αυτό είναι ξένο προς τη δυνατότητα της απευθείας επικλήσεως από ιδιώτες κατά του κράτους των ανεπιφυλάκτων και επαρκώς σαφών και ακριβών διατάξεων οδηγίας που δεν έχει ακόμη μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, δικαίωμα το οποίο έχει αναγνωρισθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου».

41 — Στο σημείο αυτό, το κοινοτικό δίκαιο παρουσιάζει ομοιότητες με τα εθνικά, συνταγματικά συστήματα της Γερμανίας, της Ελλάδος και της Ολλανδίας. Στις χώρες αυτές, η προστασία του περιβάλλοντος αναγνωρίζεται ρητώς ως θεμελιώδης υποχρέωση του κράτους, η οποία δεν αντιστοιχεί απαραίτητα σε ένα γενικό ατομικό δικαίωμα του πολίτη όπως απαιτήσει την τήρηση της υποχρεώσεως αυτής.

42 — Χωρίς αυτό να σημαίνει, βεβαίως, ότι αναγνωρίζεται οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα στις οδηγίες με περιβαλλοντικό περιεχόμενο (βλ., κατωτέρω, υποσημείωση 58). Βλ., επί παραδείγματι, την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-379/92, Peralta (Συλλογή 1994, σ. I-3453, σκέψη 59) για απαγόρευση απορρίψεως στη θάλασσα βλαβερών χημικών ουσιών και την απόφαση της 25ης Ιουνίου 1997, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-304/94, C-330/94, C-342/94, C-224/95, Tombesi κ.λπ. (μη ακόμη δημοσιευθείσες στη Συλλογή), σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών 41/156/ΕΟΚ και 91/689/ΕΟΚ περί αποβλήτων.

43 — Αντίθετα προς όσα ισχύουν, τουλάχιστον εν μέρει, στην Ισπανία και την Πορτογαλία. Ο λόγος για τον οποίον οι δικονομικές προϋποθέσεις είναι στα εθνικά αυτά συστήματα τόσο χαλαρές θα πρέπει να αναζητηθεί στο γεγονός ότι τα συντάγματα των εν λόγω κρατών κατοχυρώνουν ρητώς γενικό συνταγματικό δικαίωμα των πολιτών στο περιβάλλον (άρθρο 45 του ισπανικού Συντάγματος και άρθρο 46 του πορτογαλικού Συντάγματος).

β) Η αναγνώριση δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο

54. Το ζήτημα όμως της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη δεν εξαντλείται στην ύπαρξη γενικής υποχρεώσεως σε βάρος των κοινοτικών και των εθνικών αρχών. Από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, που υλοποιεί αμέσως ή εμμέσως τις περιβαλλοντικές επιδιώξεις της Κοινότητας, έχουν δημιουργηθεί υπέρ των ιδιωτών ορισμένα ειδικά δικαιώματα με συγκεκριμένο περιεχόμενο, τα οποία τελούν υπό την εγγύηση των εθνικών και κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων [44]. Τα δικαιώματα αυτά απορρέουν συνήθως από το άμεσο αποτέλεσμα εκείνων των οδηγιών που έχουν ως αντικείμενο την προστασία του περιβάλλοντος. Επί παραδείγματι, το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας [45] ότι η οδηγία 80/68/ΕΟΚ του Συμβουλίου, περί προστασίας των υπογείων υδάτων από την ρύπανση που προέρχεται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες [46], «(...) αποσκοπεί στην εξασφάλιση αποτελεσματικής προστασίας των υπογείων υδάτων της Κοινότητας, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη όπως, με ακριβείς και λεπτομερείς διατάξεις, θεσπίζουν συναφές καθεστώς απαγορεύσεων, αδειών και διαδικασίας ελέγχου, για να παρεμποδίζουν ή να περιορίζουν τις απορρίψεις ορισμένων ουσιών. Οι διατάξεις της οδηγίας αποσκοπούν, επομένως, στη θεμελίωση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των ιδιωτών». Ο γενικός εισαγγελέας κ. Van Gerven παρατηρεί, στο πλαίσιο της ίδιας υποθέσεως, ότι «η ορισμένη και σαφής μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο μπορεί, επιπλέον, να έχει σημασία και για τρίτους (για ενώσεις προστασίας του περιβάλλοντος ή για γείτονες) οι οποίοι θέλουν να επιβάλουν στις αρχές ή σε τρίτους τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς που προβλέπονται στην οδηγία» [47].

55. Η τάση της νομολογίας προς την κατεύθυνση της αναγνωρίσεως στους ιδιώτες δικαιωμάτων τα οποία σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος, ή τουλάχιστον, της δυνατότητας να επικαλούνται ενώπιον δικαστηρίων τις υποχρεώσεις που επιτάσσει το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο στις εθνικές αρχές, επιβεβαιώνεται και με την πρόσφατη απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-118/94, Associazione Italiana per il world wildlife fund [48]. Επρόκειτο για προδικαστικό ερώτημα που γεννήθηκε στο πλαίσιο προσφυγής ενώπιον του Ιταλού δικαστή ορισμένων ενώσεων για την προστασία της φύσεως κατά εθνικής πράξεως περί καθορισμού ημερομηνιών επιτρεπομένης θήρας· οι ενώσεις αυτές ισχυρίσθηκαν μεταξύ άλλων, ότι είχαν παραβιασθεί οι αρχές που περιέχονται στην οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών [49]. Το

44 — Βεβαίως, στο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος, οι ιδιώτες μπορούν να κάνουν χρήση και άλλων δικαιωμάτων που τους αναγνωρίζει η κοινοτική έννομη τάξη. Μετά την έκδοση της αποφάσεως 94/90 της Επιτροπής σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής (απόφαση 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ της 8ης Φεβρουαρίου 1994), ορισμένες περιβαλλοντικές οργανώσεις, οι ίδιες που αντιτίθεντο στην κατασκευή ενός κέντρου παρατηρήσεως της φύσεως στην Ιρλανδία [βλ. ανωτέρω υποσημείωση (33)], ζήτησαν την πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα της Επιτροπής που αφορούσαν την εξέταση του σχεδίου κατασκευής του εν λόγω έργου και με το ζήτημα αν είναι δυνατή η χρησιμοποίηση κεφαλαίων διαρθρωτικών ταμείων για το σχέδιο αυτό. Η Επιτροπή αρνήθηκε την πρόσβαση, επικαλούμενη την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και την προστασία του συμφέροντός της αναφορικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών της. Κατά της αρνήσεως αυτής προσέφυγε η WWF (UK) ενώπιον του Πρωτοδικείου, το οποίο, με απόφαση της 5ης Μαρτίου 1997 (υπόθεση T-105/95), αφού αναγνώρισε ότι «(...) η απόφαση 94/90 αποτελεί πράξη ικανή να απονέμει σε τρίτους δικαιώματα που η Επιτροπή υποχρεούται να σέβεται (...)» (σκέψη 55), ακύρωσε την άρνηση για το λόγο ότι αυτή δεν πληροί τις απαιτήσεις αιτιολογίας του άρθρου 190 της Συνθήκης.

45 — Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, Επιτροπή κατά Γερμανίας (βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 21).

46 — Οδηγία της 17ης Δεκεμβρίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 240).

47 — Προτάσεις της 25ης Σεπτεμβρίου 1990, C-131/88 (Συλλογή 1991, σ. I-825, σημείο 7).

48 — Απόφαση της 7ης Μαρτίου 1996, Associazione Italiana per il world wild life fund κατά Regione Veneto (Συλλογή 1996, σ. I-1223). Βλ., ακόμη, απόφαση της 11ης Ιουλίου 1996, C-44/95, Royal Society for the protection of Birds (Συλλογή 1996, σ. I-3805).

49 — Οδηγία της 2ας Απριλίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202).

ζήτημα που ετίθετο αφορούσε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το άρθρο 9 της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τη γενική απαγόρευση θήρας προστατευομένων ειδών. Το Δικαστήριο αναγνώρισε, τελικώς, άμεσο αποτέλεσμα στο άρθρο αυτό, επικαλούμενο την πάγια νομολογία του, σύμφωνα με την οποία, «στις περιπτώσεις όπου οι κοινοτικές αρχές θα υποχρέωναν, με την έκδοση οδηγίας, τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν ορισμένη συμπεριφορά, η αποτελεσματικότητα μιας τέτοιας πράξεως θα αποδυναμωνόταν αν οι πολίτες εμποδίζονταν να την επικαλεσθούν ενώπιον των δικαστηρίων και αν τα εθνικά δικαστήρια εμποδίζονταν να τη λάβουν υπόψη σαν στοιχείο του κοινοτικού δικαίου» [50].

56. Νομίζω ότι η απόφαση αυτή αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα του πώς η υλοποίηση ενός γενικού στόχου, όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος, με μια σειρά διατάξεων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, καταλήγει να εξασφαλίζει στους ιδιώτες τη δυνατότητα να απαιτούν δικαστικώς τη διατήρηση του περιβάλλοντος, ακόμη και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες παρόμοιο δικαίωμα δεν κατοχυρώνεται ευθέως και ρητώς από τον κοινοτικό νομοθέτη [51].

57. Τη συλλογιστική αυτή ακολουθούν και οι αναιρεσείοντες όταν ισχυρίζονται ότι η οδηγία 85/337/ΕΟΚ έχει δημιουργήσει υπέρ αυτών ορισμένα δικαιώματα, τα οποία πλήττονται από την ένδικη απόφαση της Επιτροπής. Ας σημειωθεί ότι η οδηγία αυτή αποτελεί μια από τις σημαντικότερες κατακτήσεις του κοινοτικού νομοθέτη προς την κατεύθυνση της προστασίας του περιβάλλοντος. Ο σκοπός της συνίσταται, όπως προκύπτει από την έκτη αιτιολογική σκέψη της, στην καθιέρωση προηγουμένης εκτιμήσεως των σημαντικών επιδράσεων που μπορούν να έχουν ορισμένες επεμβάσεις στο περιβάλλον. Κατά το άρθρο 3 της οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να αξιολογούν τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις ενός σχεδίου στον άνθρωπο, την πανίδα, τη χλωρίδα, το έδαφος, τα ύδατα, τον αέρα, το κλίμα, το τοπίο, τα υλικά αγαθά και την πολιτιστική κληρονομία. Οι αναιρεσείοντες θεωρούν ότι τα άρθρα 2, 3, 6 και 8 της οδηγίας αυτής κατοχυρώνουν ορισμένα δικαιώματα σε μία ομάδα ιδιωτών, η οποία, στο άρθρο 6 της οδηγίας, περιγράφεται με τον όρο «ενδιαφερόμενο κοινό».

50 — Σκέψη 19 της προμνησθείσης αποφάσεως στην υπόθεση C-118/94. Αξίζει να σημειωθεί ότι, κατά πάγια θέση του Δικαστηρίου [αποφάσεις της 13ης Οκτωβρίου 1987, υπόθεση 236/85, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1987, σ. 3989), της 8ης Ιουλίου 1987, υπόθεση 247/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1987, σ. 3029), της 27ης Απριλίου 1988, υπόθεση 252/85, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1988, σ. 2243), της 3ης Ιουλίου 1990, C-288/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1990, σ. I-2721), της 2ας Αυγούστου 1993, C-355/90, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1993, σ. 4221) και της 19ης Ιανουαρίου 1994, C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages (Συλλογή 1994, σ. I-67)], η κοινοτική νομοθεσία περί προστασίας των αγρίων πτηνών στοχεύει στη διατήρηση της «κοινής κληρονομιάς», η διαχείριση της οποίας έχει ανατεθεί στα κράτη μέλη· υπό την έννοια αυτή, οι εν λόγω οδηγίες υπηρετούν την προστασία του περιβάλλοντος ως συνιστώσα του κοινοτικού δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με όσα αναπτύχθηκαν προηγουμένως, και δεν φαινόταν να στοχεύουν ευθέως στη διασφάλιση ενός δικαιώματος υπέρ των ιδιωτών. Επίσης, παρά το γεγονός ότι οι σχετικές οδηγίες έχουν τύχει νομολογιακής επεξεργασίας, το Δικαστήριο δεν είχε αποφανθεί επί του κατά πόσον αυτές παράγουν άμεσα αποτελέσματα στις εσωτερικές έννομες τάξεις.

51 — Ενδιαφέρουσα είναι και η απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (προμνησθείσα στην υποσημείωση 21) αναφορικά με τη δεσμευτικότητα της οδηγίας 80/779/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980 περί των ανωτάτων και των ενδεικνυομένων τιμών διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα. Το Δικαστήριο φαίνεται να συνδέει την ύπαρξη μιας δημοσίας υποχρεώσεως των κρατικών φορέων η οποία αφορά την προστασία της ανθρώπινης υγείας, με αντίστοιχο δικαίωμα των ιδιωτών. Στη σκέψη 16 της αποφάσεως αναφέρονται τα ακόλουθα: «πρέπει να επισημανθεί σχετικώς ότι η επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη υποχρέωση να καθορίζουν ανώτατες τιμές που πρέπει να τηρούνται κατά τη διάρκεια συγκεκριμένων περιόδων και υπό συγκεκριμένες συνθήκες, η οποία προβλέπεται από το άρθρο 2 της οδηγίας, επιβάλλεται "προκειμένου να προστατευθεί ιδίως η ανθρώπινη υγεία". Προϋποθέτει επομένως ότι, σε κάθε περίπτωση η υπέρβαση των ανωτάτων τιμών θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων, θα μπορούν αυτοί να επικαλεσθούν επιτακτικούς κανόνες διεκδίκησης των δικαιωμάτων τους. (...)». Αξίζει να παρατηρηθεί ότι ως δικαιολογητικός λόγος της δημιουργίας δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών αναφέρεται η ανθρώπινη υγεία· ωστόσο νομίζω ότι στην περίπτωση αυτή η δημόσια υγεία αποτελεί ειδικότερο στόχο που σχετίζεται άμεσα με την προστασία του περιβάλλοντος. Η σχέση εξάλλου περιβάλλοντος και υγείας αναδεικνύεται και από τη διατύπωση του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης.

58. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει δεχθεί το άμεσο αποτέλεσμα των άρθρων 2, 3 και 8 της οδηγίας [52]. Σε ό,τι αφορά τη δεσμευτικότητα του άρθρου 6, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας, ο γενικός εισαγγελέας κ. M. Elmer, στις προτάσεις του στην υπόθεση C-72/95 [53], παρατηρεί τα ακόλουθα: «κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας, τα κράτη μέλη φροντίζουν ώστε να τίθενται στη διάθεση του κοινού κάθε αίτηση άδειας καθώς και οι σχετικές πληροφορίες που συγκεντρώνονται και να δίδεται στο ενδιαφερόμενο κοινό η δυνατότητα να εκφράσει τη γνώμη του πριν αρχίσει το σχέδιο. Επομένως η οδηγία επιβάλλει στα κράτη την υποχρέωση να θεσπίσουν μια διαδικασία ακροάσεως που παρέχει στους ιδιώτες το δικαίωμα να διατυπώσουν τη γνώμη τους. Αν η εφαρμογή της οδηγίας από κράτος μέλος συνεπάγεται ότι σχέδια, τα οποία μπορεί να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, δεν υποβάλλονται σε περιβαλλοντική εκτίμηση, οι πολίτες στερούνται της ασκήσεως του δικαιώματος ακροάσεως. Η παράλειψη εφαρμογής της οδηγίας που οφείλεται στο ίδιο το κράτος μέλος στερεί επομένως τον πολίτη από ένα δικαίωμα που έχει βάσει της οδηγίας. (...) Βάσει αυτών των δεδομένων έχω τη γνώμη ότι το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 4, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας παρέχουν δικαιώματα στους ιδιώτες» [54].

59. Πιστεύω ότι αν ήθελε θεωρηθεί πως οι αναιρεσείοντες ανήκουν στο «κοινό», στο οποίο μπορεί να αφορά το σχέδιο κατασκευής των δύο μονάδων θερμοηλεκτρικής ενεργείας στα Κανάρια Νησιά [55], τότε αυτοί είναι δικαιούχοι των δικαιωμάτων που τους αναγνωρίζει η οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Τα δικαιώματα αυτά συνίστανται στα εξής: πρώτον, στην απαίτηση όπως τα σχέδια επεμβάσεως στο περιβάλλον υποβάλλονται σε εκτίμηση όσον αφορά τις επιπτώσεις τους σ' αυτό, πριν χορηγηθεί η άδεια. Δεύτερον, τα σχέδια των πλέον επιρρεπών σε επιπτώσεις στο περιβάλλον έργων, εκείνα δηλαδή που αναφέρονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας ή, υπό προϋποθέσεις, στο παράρτημα ΙΙ αυτής, να καταρτίζονται κατά τη διαδικασία που περιγράφουν τα άρθρα 5 έως 10 της οδηγίας. Ειδικότερα, από τη διαδικασία αυτή απορρέει το δικαίωμα, πρώτον, να τίθενται, οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται δυνάμει του άρθρου 5 στη διάθεση του κοινού, δεύτερον, να παρέχεται στο κοινό η δυνατότητα όπως εκφράσει τη γνώμη του, πριν αρχίσει το σχέδιο και τρίτον, να απαιτεί όπως η γνώμη αυτή λαμβάνεται υπόψη στα πλαίσια της διαδικασίας για τη χορήγηση της άδειας. Αν, συνεπώς, η προσβληθείσα πράξη της Επιτροπής, με την οποία αποφασίσθηκε η συνέχιση της χρηματοδοτήσεως των επιμάχων έργων στην Ισπανία, προσβάλει τα δικαιώματα αυτά, τότε όντως «αφορούσε» τους αναιρεσείοντες, δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης και ορθώς, καταρχήν, οι αναιρεσείοντες εστράφησαν κατ' αυτής [56].

60. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο γεννά υπέρ των ιδιωτών ειδικά δικαιώματα δορυφόρους της προστασίας του περιβάλ-

52 — Προμνησθείσα στην υποσημείωση 40 απόφαση, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (σκέψη 39).

53 — Προτάσεις της 26ης Μαρτίου 1996, απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Οκτωβρίου 1996, Kraaijeveld κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-5431).

54 — Σημείο 70 των προτάσεων. Πάντως, το Δικαστήριο δεν έλαβε ρητώς θέση επί του ζητήματος αυτού, διότι, βάσει των πραγματικών περιστατικών της εκκρεμούσης ενώπιον του δικαστηρίου παραπομπής διαφοράς, οι διάδικοι δεν είχαν ενεργοποιήσει τα, όποια, δικαιώματα τους αναγνωρίζει η οδηγία 85/337/ΕΟΚ· για το λόγο αυτό το Δικαστήριο περιορίσθηκε να απαντήσει ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ έχει άμεσο αποτέλεσμα και ότι το εθνικό δικαστήριο, το οποίο κατά το εθνικό δίκαιο, έχει τη δυνατότητα να εφαρμόσει αυτεπαγγέλτως κανόνες δικαίου που δεν έχουν τύχει επικλήσεως, οφείλει να εφαρμόζει τη διάταξη αυτή ακόμη και αν δεν την έχει επικαλεσθεί ο ενδιαφερόμενος διάδικος.

55 — Ας σημειωθεί ότι η οδηγία 85/337/ΕΟΚ δεν ορίζει η ίδια ποιο είναι το «κοινό» στο οποίο αναφέρονται οι σχετικές διατάξεις· η παρατήρηση αυτή δεν είναι χωρίς σημασία. Βλ., κατωτέρω, σημείο 96.

56 — Το γεγονός, βεβαίως, ότι η απόφαση της Επιτροπής «αφορά» τους αναιρεσείοντες δεν σημαίνει κατ' ανάγκην ότι τους θίγει και ατομικώς. Βλ., κατωτέρω, σημείο 66.

λοντος, η διασφάλιση των οποίων δύναται βεβαίως να επιδιωχθεί δικαστικώς. Πάντως, αν τα δικαστικώς επιδιώξιμα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα του πολίτη σε σχέση με το περιβάλλον εξαντλούνται στα όσα έχουν εκτεθεί ανωτέρω, τότε η παρεχόμενη προστασία από την κοινοτική έννομη τάξη είναι ατελής και αποσπασματική. Πρώτον, δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα, δικαστικώς προστατεύσιμα, υφίστανται μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχουν εκδοθεί κανόνες του παραγώγου κοινοτικού δικαίου με άμεσα αποτελέσματα στην εσωτερική έννομη τάξη [57] και δεν μπορούν επομένως να γεννηθούν όταν συνεπάγονται την επιβολή υποχρεώσεως σε βάρος ιδιώτη [58]. Δεύτερον, η επίκληση των γεννηθέντων ως άνω δικαιωμάτων έναντι κοινοτικών οργάνων, προκειμένου να ακυρωθούν από το Πρωτοδικείο πράξεις των τελευταίων, συναντά εν τοις πράγμασι ιδιαιτέρως υψηλά δικονομικά εμπόδια [59].

γ) Η ύπαρξη ειδικής υποχρεώσεως της Επιτροπής να ελέγχει αν τα χρηματοδοτούμενα έργα συνάδουν προς την κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία

61. Πέρα από όσα αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο υπέρ των ιδιωτών και σε βάρος (καταρχήν) των εθνικών αρχών φρονώ ότι, σε ορισμένες ιδιαίτερες περιπτώσεις, οι σχετιζόμενοι με την προστασία του περιβάλλοντος κοινοτικοί κανόνες επιβάλλουν ευθέως στα κοινοτικά όργανα συγκεκριμένες και σαφείς υποχρεώσεις, την τήρηση των οποίων μπορούν να αξιώσουν δικαστικώς οι θιγόμενοι ιδιώτες. Παρομοίας φύσεως υποχρέωση έχει η Επιτροπή από το πρωτογενές και παράγωγο κοινοτικό δίκαιο,

57 — Πρέπει ακόμη να τονισθεί ότι η άντληση δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών από οδηγίες που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος, δεν είναι πάντοτε ο κανόνας. Αποκαλυπτική είναι η στάση που τήρησε το Δικαστήριο με την απόφασή του της 23ης Φεβρουαρίου 1994, C-236/92, Regione Lombardia (Συλλογή 1994, σ. I-483). Στην υπόθεση εκείνη, ετίθετο το ζήτημα αν γεννώνται υπέρ των ιδιωτών δικαιώματα από το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου (της 15ης Ιουλίου 1975, ΕΕ L 194, σ. 39) περί αποβλήτων, το οποίο έχει ως εξής: «τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι τα στερεά απόβλητα θα διατίθενται χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτουν το περιβάλλον και κυρίως, χωρίς να δημιουργούν κίνδυνο για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος ούτε για την πανίδα ή χλωρίδα, χωρίς να προκαλούν ενοχλήσεις θορύβου και οσμών, χωρίς να επιφέρουν βλάβη στην τοποθεσία και στο τοπίο». Ορισμένοι ιδιώτες είχαν επικαλεσθεί την εν λόγω διάταξη ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ζητώντας την ακύρωση της αποφάσεως μιας εθνικής αρχής που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής αυτής της διατάξεως, με το αιτιολογικό ότι η εσωτερική ρύθμιση δεν προέβλεψε τα αναγκαία μέτρα για την προώθηση της μεθόδου επεξεργασίας και ανακυκλώσεως προς διάθεση των αποβλήτων. Το Δικαστήριο θεώρησε εν τέλει ότι το άρθρο 4 της οδηγίας έχει προγραμματικό χαρακτήρα και εξαγγέλλει τους στόχους τους οποίους οφείλουν να επιδιώκουν τα κράτη μέλη κατά την εκτέλεση των ιδικών των υποχρεώσεων που τους επιβάλλουν άλλες διατάξεις της οδηγίας. «Συνεπώς, η εν λόγω διάταξη πρέπει να θεωρηθεί ότι καθορίζει το πλαίσιο στο οποίο πρέπει να αναπτύσσεται η δραστηριότητα των κρατών μελών ως προς το ζήτημα της επεξεργασίας των αποβλήτων και όχι ότι επιβάλλει αυτή καθεαυτή την υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων ή την επιλογή μιας ειδικής μεθόδου διαθέσεως των αποβλήτων αντί άλλης. Επομένως, δεν είναι ανεπιφύλακτη ούτε επαρκώς σαφής και ως εκ τούτου δεν απονέμει δικαιώματα τα οποία οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεσθούν έναντι του κράτους» (σκέψη 14). Βλ., ακόμη, απόφαση της 12ης Μαΐου 1987, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 372/85, 373/85 και 374/85, Traen κλ.π. (Συλλογή 1987, σ. 2141).

58 — Χαρακτηριστικό παράδειγμα, η απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, C-168/95, Arcaro (Συλλογή 1996, σ. I-4705), σχετικά με την οδηγία 76/464/ΕΟΚ του Συμβουλίου, περί ρυπάνσεως που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητας. Το Δικαστήριο, αφού επανέλαβε την πάγια θέση του περί μη οριζοντίου αποτελέσματος των οδηγιών απεφάνθη ότι οι διατάξεις οδηγιών που υποχρεώνουν τον προβαίνοντα σε απορρίψεις καθμίου να ζητεί και να λαμβάνει προς τούτο άδεια δεν μπορούν, αυτές καθεαυτές και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η εθνική νομοθεσία που ισχύει σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων αυτών, να επιτρέπουν τη μείωση ή επίταση της ποινικής ευθύνης για παράβαση των προπαρατεθεισών διατάξεων.

59 — Το βασικό εμπόδιο έγκειται στο γεγονός ότι η προσβολή των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει μια οδηγία επέρχεται καταρχήν από πράξη ή ενέργεια εθνικού οργάνου η οποία ακόμη και αν σχετίζεται με πράξη κοινοτικού οργάνου δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου από μέρους του κοινοτικού δικαστή. Βλ. απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1992, C-97/91, Borelli (προμνησθείσα στην υποσημείωση 32). Βλ., κατωτέρω, υποσημείωση 109.

οσάκις προτίθεται να χρηματοδοτήσει ένα έργο με ενδεχόμενες επιπτώσεις στο περιβάλλον, όπως συμβαίνει στην παρούσα περίπτωση. Για τα κρίσιμα έργα, εξάλλου, όπως ορθώς παρατηρούν οι αναιρεσείοντες, η Επιτροπή αναγνώρισε την ύπαρξη των υποχρεώσεών της αυτών με την απόφαση C(91) 440 και αυτοδεσμεύτηκε επιπλέον να τις τηρήσει. Ας εξετάσω όμως το ζήτημα αυτό εκτενέστερα:

62. Εκκινώ με την παρατήρηση ότι οι διατάξεις της Συνθήκης, οι οποίες αφορούν το περιβάλλον, δεν έχουν μόνο χαρακτήρα διακηρύξεως αρχών. Συγκεκριμένα, μπορεί μεν η παράγραφος 1, του άρθρου 130 Ρ να αναφέρεται γενικώς στην επιδίωξη των στόχων στους οποίους πρέπει να συμβάλει η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος και η παράγραφος 2 να χαράσσει τις γενικές αρχές της πολιτικής αυτής, αλλά, η τελευταία πρόταση του πρώτου εδαφίου, της παραγράφου 2, του άρθρου 130 Ρ, της Συνθήκης φαίνεται να επιτάσσει στα κοινοτικά όργανα μία συγκεκριμένη και σαφή υποχρέωση, η οποία θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι παράγει άμεσα αποτελέσματα στην κοινοτική έννομη τάξη. Αναφέρεται ρητώς ότι «οι ανάγκες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος *πρέπει* να λαμβάνονται υπόψη στον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών της Κοινότητας».

63. Ας σημειωθεί, περαιτέρω, ότι η υποχρέωση αυτή δεν έχει παραμείνει «κενό γράμμα» αλλά έχει μεταφερθεί στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, και μάλιστα στο πλαίσιο της νομοθεσίας που αφορά τη χρηματοδότηση από την Κοινότητα ορισμένων ενεργειών με επιπτώσεις στο περιβάλλον. Όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 7, του κανονισμού 2052/88 ορίζει ότι: «οι ενέργειες που αποτελούν αντικείμενο χρηματοδοτήσεως (...) πρέπει να συμφωνούν (...) με τις κοινοτικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων όσων αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος». Έτσι, σε ό,τι αφορά τη χρηματοδότηση του έργου της κατασκευής των δύο θερμοηλεκτρικών μονάδων στα Κανάρια Νησιά, η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να λάβει υπόψη της την παράμετρο της προστασίας του περιβάλλοντος και ορθώς αυτοδεσμεύθηκε προς αυτή την κατεύθυνση με την απόφασή της C(91) 440 [60].

64. Φρονώ ότι οι ανωτέρω υποχρεώσεις που βαρύνουν την Επιτροπή, απορρέουν από ένα κανονιστικό πλαίσιο, από το οποίο ενδεχομένως γεννάται για ορισμένη κατηγορία ιδιωτών το δικαίωμα να επιδιώξουν δικαστικώς την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών. Εξάλλου, δεν είναι αδιάφορο ότι ο κοινοτικός δικαστής έχει διαγνώσει ήδη την ανάγκη να συνδέσει τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στις εθνικές αρχές σαφείς κανόνες του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος, με τη δυνατότητα των ιδιωτών να επιδιώκουν δικαστικώς τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις αυτές. Αυτό είναι το συμπέρασμα που συνάγεται

60 — Παρά τις αντιρρήσεις της Ισπανικής Κυβερνήσεως, θεωρώ ότι η Επιτροπή όντως αυτοδεσμεύθηκε προς την κατεύθυνση αυτή. Συγκεκριμένα στο προοίμιο της αποφάσεως C(91) 440, αναφέρεται ότι «Εκτιμώντας ότι, δεδομένων των χαρακτηριστικών αυτής της επενδύσεως και των περιβαλλοντικών επιπτώσεών της, είναι υποχρεωτική η συμμόρφωση προς το κοινοτικό δίκαιο στο θέμα αυτό και πρωτίστως προς την οδηγία ΕΟΚ 85/337». Το άρθρο 5 της ίδιας αποφάσεως συμπληρώνει ότι: «Η έλλειψη συμμορφώσεως προς οποιαδήποτε από τις προϋποθέσεις που διαλαμβάνονται στην παρούσα Απόφαση παρέχει στην Επιτροπή το δικαίωμα μειώσεως ή ακυρώσεως της χορηγηθείσας ενισχύσεως (...)». Επίσης στο σημείο C.2 του παραρτήματος ΙΙΙ της αποφάσεως αυτής αναφέρεται ότι: «Αν η Επιτροπή αντιληφθεί ότι κάποιο έργο δεν ήταν ή δεν είναι σύμφωνο με την κοινοτική πολιτική, αναστέλλει την καταβολή των κοινοτικών κεφαλαίων για το έργο αυτό και ενημερώνει σχετικώς την αρχή που είναι αρμόδια εντός του κράτους μέλους για την εκτέλεση του έργου».

από την προαναφερθείσα νομολογία του Δικαστηρίου επί του άμεσου αποτελέσματος των οδηγιών 80/68, 79/409 και 80/779. Αναλυτικότερα, διαφαίνεται από τη νομολογία αυτή η πρόθεση του κοινοτικού δικαστή να μην αφήσει την επίβλεψη της τηρήσεως του παραγώγου αυτού κοινοτικού δικαίου μόνο στην επιμέλεια των προνομιούχων διαδίκων του δευτέρου εδαφίου, του άρθρου 173, της Συνθήκης, διότι αντιλαμβάνεται ότι η εν λόγω νομοθεσία είναι συνυφασμένη με την προστασία μιας ορισμένης ομάδας ιδιωτών. Πιστεύω ότι η ίδια φιλοσοφία πρέπει να εμπνεύσει το Δικαστήριο στις περιπτώσεις, όπως η υπό κρίση, όπου ο κοινοτικός κανόνας δεν εξαντλείται σε επιβολή υποχρεώσεων σε βάρος κρατών μελών, αλλά αφορά ευθέως και τη δράση των κοινοτικών οργάνων. Εξάλλου, το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν επεμβαίνει η ιδία στο περιβάλλον αλλά αρκείται να χρηματοδοτήσει μία επέμβαση σε αυτό δεν σημαίνει κατ' ανάγκην ότι οι σχετικές πράξεις της δεν μπορούν, ενδεχομένως, να θίξουν ορισμένους ιδιώτες και μάλιστα με τρόπο άμεσο και ατομικό [61].

65. Θα πρέπει, νομίζω, να αναγνωρισθεί ότι εν προκειμένω ο σεβασμός της ειδικής και σαφούς υποχρεώσεως της Επιτροπής να λάβει υπόψη τη διατήρηση του αγαθού του περιβάλλοντος μέσα από την τήρηση της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας, κατά τη χρηματοδότηση των κρισίμων έργων στα Κανάρια Νησιά, δεν αφορά μόνο την ίδια αλλά ενδιαφέρει και ορισμένους ιδιώτες· οι τελευταίοι μπορούν, ενδεχομένως, να ζητήσουν δικαστική προστασία σε περίπτωση παραβάσεως της υποχρεώσεως αυτής, εφόσον βεβαίως πληρούν τις δικονομικές προϋποθέσεις προς τούτο.

66. Εν κατακλείδι, θεωρώ ότι στο πλαίσιο της υπό εξέταση υποθέσεως, οι αναιρεσείοντες είχαν τη δυνατότητα να επικαλεσθούν ενώπιον του Πρωτοδικείου, αφενός, την προσβολή από μέρους της Επιτροπής των δικαιωμάτων που τους παρέχει η οδηγία 85/337/ΕΟΚ και, αφετέρου, τη βλάβη που θεωρούν ότι υφίστανται από το ότι η Επιτροπή παρέλειψε, όπως ισχυρίζονται, να ελέγξει, πριν από τη συνέχιση της χρηματοδοτήσεως, αν τα κρίσιμα έργα εκτελούνται σύμφωνα με την κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία. Βεβαίως, τα ανωτέρω δεν οδηγούν κατ' ανάγκην στο συμπέρασμα ότι οι αναιρεσείοντες προσέφυγαν ενώπιον του Πρωτοδικείου παραδεκτώς. Το παραδεκτό της προσφυγής τους εξαρτάται από το αν αυτοί είχαν τις προϋποθέσεις του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης και ειδικότερα εκείνη, σύμφωνα με την οποία, η προσβαλλομένη πράξη πρέπει να τους αφορά ατομικώς. Το ζήτημα αυτό θα αναλύσω ευθύς αμέσως.

61 — Ιδιαιτέρως αποκαλυπτική είναι, ως προς το ζήτημα αυτό, η πρόσφατη απόφαση της 22ας Απριλίου 1997, C-395/95 P, Geotronics (μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή). Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σε θέματα αναθέσεως συμβάσεων δημοσίων έργων που χρηματοδοτεί το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως, οι παρεμβάσεις των εκπροσώπων της Επιτροπής, είτε πρόκειται για έγκριση ή άρνηση εγκρίσεως είτε για θεώρηση ή άρνηση θεωρήσεως, σκοπούν αποκλειστικώς στο να διαπιστώνουν κατά πόσο συντρέχουν ή όχι οι προϋποθέσεις της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως και δεν έχουν, αλλ' ούτε μπορούν να έχουν, ως αποτέλεσμα να θίξουν την αρχή ότι οι εν λόγω συμβάσεις παραμένουν εθνικές συμβάσεις, για τα δικαιούχα κράτη (βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1984, υπόθεση 126/83, STS (Συλλογή 1984, σ. 2769), της 10ης Ιουλίου 1985, υπόθεση 118/83, CMC (Συλλογή 1985, σ. 2325) και της 14ης Ιανουαρίου 1993, C-257/90, Italsolar (Συλλογή 1993, σ. I-9).
Ωστόσο, το Δικαστήριο έκρινε ότι, λόγω της ιδιαιτερότητας της υποθέσεως Geotronics, μία απόφαση της Επιτροπής με την οποία απορρίφθηκε προσφορά εταιρίας, στα πλαίσια του προγράμματος PHARE, για την προμήθεια ηλεκτρονικού υλικού στη Ρουμανία, αφορούσε ατομικώς την εταιρία αυτή. Για το λόγο αυτό ανήρεσε την απόφαση του Πρωτοδικείου, που είχε κρίνει αντιθέτως. Επομένως, το γεγονός ότι η Επιτροπή απλώς χρηματοδοτεί μια δραστηριότητα, την οποία δεν αναλαμβάνει ευθέως η ίδια, δεν αποκλείει a priori την πιθανότητα οι σχετικές πράξεις της να θίγουν ορισμένα υποκείμενα δικαίου και μάλιστα ατομικώς.

Β — *Επί του αν η προσβληθείσα πράξη αφορούσε ατομικώς τους αναιρεσείοντες*

67. Όπως προαναφέρθηκε, με την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξή του, το Πρωτοδικείο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προσβληθείσα απόφαση δεν αφορούσε ατομικώς τους προσφεύγοντες και για τον λόγο αυτό έκρινε την προσφυγή απαράδεκτη. Κατά της θέσεως αυτής του Πρωτοδικείου στρέφονται εν προκειμένω οι αναιρεσείοντες.

68. Επίσης, ότι το Πρωτοδικείο στηρίχθηκε στην πάγια νομολογία, σύμφωνα με την οποία, μία απόφαση κοινοτικού οργάνου δεν μπορεί να αφορά ατομικώς πρόσωπα άλλα από τον αποδέκτη της, παρά μόνο εάν τα θίγει λόγω ορισμένων ιδιαιτέρων ιδιοτήτων που έχουν ή λόγω μιας πραγματικής καταστάσεως η οποία τα χαρακτηρίζει, σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και εκ του γεγονότος αυτού τα εξατομικεύει κατ' ανάλογο τρόπο προς εκείνον του αποδέκτη. Αυτή είναι η μείζων πρόταση του δικανικού συλλογισμού του Πρωτοδικείου.

69. Οι αναιρεσείοντες ανέπτυξαν και ενώπιον του Δικαστηρίου την άποψή τους, σύμφωνα με την οποία, ο κοινοτικός δικαστής θα πρέπει, ειδικά για την περίπτωσή τους, να αντιπαρέλθει τους αυστηρούς δικονομικούς περιορισμούς που έχει θέσει με την προμνησθείσα νομολογία του. Επικαλούνται προς τούτο την ιδιαιτερότητα του περιβαλλοντικού εννόμου συμφέροντος, τις εξελίξεις σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικότερης δικαστικής προστασίας του εννόμου αγαθού του περιβάλλοντος και τον κίνδυνο νομικού κενού που δημιουργείται από την αναιρεσιβαλλομένη διάταξη για την προστασία τους. Προτείνουν μάλιστα μια σειρά από κριτήρια που, κατά τη γνώμη τους, θα πρέπει να εκτιμά ο κοινοτικός δικαστής όταν καλείται να αποφανθεί επί του παραδεκτού προσφυγής στην οποία τίθεται ζήτημα προσβολής του περιβάλλοντος.

70. Στη συνέχεια, θα εξετάσω την ορθότητα της αναιρεσιβαλλομένης διατάξεως του Πρωτοδικείου, διακρίνοντας μεταξύ της θέσεως που επέλεξε έναντι των προσφευγόντων φυσικών προσώπων (**β**) και εκείνης που ετήρησε έναντι των προσφευγουσών περιβαλλοντικών οργανώσεων (**γ**). Πριν όμως υπεισέλθω στα ζητήματα αυτά, θεωρώ απαραίτητο να αναφερθώ σε μία προβληματική που ανέπτυξαν οι διάδικοι — προεοβεύοντας βεβαίως αντίθετες θέσεις — η οποία άπτεται της ποιότητας και πληρότητας της παρεχομένης δικαστικής προστασίας από τα εθνικά (ισπανικά) δικαστήρια (**α**).

α) *Επί της παρεχομένης δικαστικής προστασίας από τα εθνικά δικαστήρια ως λόγου αποκλεισμού της ενεργητικής νομιμοποιήσεως των αναιρεσειόντων*

71. Κατά πόσον ένα φυσικό πρόσωπο μπορεί να ζητήσει και να επιτύχει δικαστική αρωγή εντός της εθνικής εννόμου τάξεως,

είναι συνήθως ένα από τα θέματα τα οποία εξετάζονται όταν αναζητείται η ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των δικονομικών προϋποθέσεων του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης. Αν και η συνεκτίμηση του παράγοντα αυτού με βρίσκει, από θεωρητικής απόψεως, αντίθετο — διότι η δυνατότητα ασκήσεως ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν αποκλείει τη δυνατότητα ευθείας αμφισβητήσεως, ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων, της νομιμότητας αποφάσεως κοινοτικού οργάνου, όταν συντρέχουν οι δικονομικές προϋποθέσεις του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης [62] — φρονώ ότι πρέπει να επιμείνω περαιτέρω στα ακόλουθα:

72. i) Καταρχάς, δεν συμφωνώ με την άποψη που ανέπτυξε η Ισπανική Κυβέρνηση, ότι οι αναιρεσείοντες ζήτησαν από τον κοινοτικό δικαστή να αποφανθεί επί της νομιμότητας πράξεως εθνικής αρχής και για το λόγο αυτό κατασκεύασαν την παρούσα διαφορά κατά αποφάσεως της Επιτροπής, η οποία στην πραγματικότητα δεν τους αφορά. Πιστεύω ότι οι αναιρεσείοντες στρέφονται αποκλειστικώς κατά πράξεως κοινοτικού οργάνου, καταλογίζοντας στο τελευταίο παράβαση κανόνα κοινοτικού δικαίου, η οποία, κατά τους ίδιους, θίγει τα νομικώς προστατεύσιμα δικαιώματα ή συμφέροντά τους [63]. Το γεγονός ότι η προσβληθείσα απόφαση της Επιτροπής σχετίζεται με την κατασκευή έργου υποδομής στην Ισπανία δεν σημαίνει κατ' ανάγκην ότι όσοι επιθυμούν να εναντιωθούν στην πράξη αυτή οφείλουν να προσφύγουν ενώπιον των ισπανικών δικαστηρίων· δεν σημαίνει ακόμη ότι η πράξη αυτή δεν μπορεί, θεωρητικώς τουλάχιστον, να θίγει αυτοδυνάμως και αυτοτελώς τα δικαιώματα και έννομα συμφέροντα ορισμένων υποκειμένων δικαίου, ανεξάρτητα από το αν υφίστανται και εθνικές διοικητικές πράξεις που αφορούν την κατασκευή του ίδιου έργου, κατά των οποίων οι ενδιαφερόμενοι διαθέτουν μόνο τα ένδικα βοηθήματα που τους παρέχει το εθνικό δίκαιο.

73. ii) Τόσο η Επιτροπή όσο και η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζουν, περαιτέρω, ότι οι προσφεύγοντες θα μπορούσαν να έχουν επιτύχει ικανοποιητική δικαστική προστασία αν είχαν περιορισθεί στην άσκηση των εθνικών ενδίκων βοηθημάτων, στο πλαίσιο των οποίων θα μπορούσαν να θέσουν θέμα νομιμότητας της αποφάσεως της Επιτροπής περί συνεχίσεως της χρηματοδοτήσεως, οπότε, σε περίπτωση αμφιβολίας, ο εθνικός δικαστής θα απηύθυνε ενώπιον του Δικαστηρίου σχετικό προδικαστικό ερώτημα. Τονίζουν μάλιστα

62 — Κατά συνέπεια, η ποιότητα της παρεχομένης από το εθνικό δίκαιο δικαστικής προστασίας δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως κριτήριο κατά την αναζήτηση της ορθής ερμηνείας των δικονομικών αυτών προϋποθέσεων και της υπαγωγής σε αυτές των κρισίμων κάθε φορά πραγματικών περιστατικών, τη στιγμή μάλιστα που δεν τίθεται ρητώς από τις διατάξεις του τετάρτου εδαφίου, του άρθρου 173, της Συνθήκης. Εξάλλου, μπορώ δύσκολα να φαντασθώ τον κοινοτικό δικαστή να προβαίνει σε διεξοδική εκτίμηση της ποιότητας αυτής, μόνο και μόνο για να την συγκρίνει με τη δικαστική προστασία που ο ίδιος προσφέρει. Για τον λόγο αυτό, ορθώς κατά τη γνώμη μου, το Πρωτοδικείο δεν ήντλησε επιχειρήματα από αυτή την προβληματική αν και κλήθηκε προς τούτο από τους διαδίκους.

63 — Για το λόγο αυτό, εξάλλου, η επίκληση από την Ισπανία της προμνησθείσας αποφάσεως Borelli (βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 32) δεν είναι στο σημείο αυτό επιτυχής. Το Πρωτοδικείο δεν εκλήθη από τους ήδη αναιρεσείοντες να αποφανθεί επί της νομιμότητας πράξεως των ισπανικών αρχών, η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο διαδικασίας λήψεως κοινοτικής αποφάσεως, όπως στην περίπτωση της υποθέσεως Borelli. Οι αναιρεσείοντες δεν ισχυρίσθηκαν δηλαδή ότι η προσβληθείσα απόφαση της Επιτροπής είναι παράνομη διότι ερείδεται επί παρανόμου πράξεως ή παραλείψεων των ισπανικών αρχών. Υποστηρίζουν ότι η Επιτροπή δεν ήλεγξε, ως όφειλε, τη νομιμότητα των πράξεων ή παραλείψεων των εθνικών αρχών, επί τη βάσει αποκλειστικώς του κοινοτικού δικαίου. Επομένως, το επιχείρημά τους τίθεται σε διαφορετική βάση από ό,τι στην υπόθεση Borelli. Στην τελευταία, η προσφυγή είχε ασκηθεί κατά κοινοτικής πράξεως η οποία εκ του νόμου προϋπέθετε σύμφωνη γνώμη των εθνικών αρχών, τα δε επιχειρήματα των προσφευγόντων αναφέρονταν αποκλειστικώς στην παρανομία της εθνικής γνωμοδοτήσεως. Παρά ταύτα, η νομολογία Borelli δεν είναι εντελώς άσχετη με την υπό κρίση υπόθεση. Βλ., κατωτέρω, υποσημείωση 109.

ότι η λύση αυτή είναι η πλέον ενδεδειγμένη αν ληφθεί υπόψη ότι ο εθνικός δικαστής είναι ο κοινοτικός δικαστής του κοινού δικαίου.

74. Θεωρώ χρήσιμο να επισημάνω ότι, όπως προκύπτει από το φάκελο της υποθέσεως και από όσα ανέφεραν οι διάδικοι κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου ακροαματική διαδικασία, ορισμένοι από τους αναιρεσείοντες προσπάθησαν να εμποδίσουν την κατασκευή του υπό κρίση έργου, ασκώντας τα ενδεδειγμένα ένδικα βοηθήματα ενώπιον των αρμοδίων εθνικών δικαστηρίων· οι σχετικές δίκες εκκρεμούν ακόμη. Αντιθέτως, δεν εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου προδικαστικό ερώτημα με το οποίο να τέθηκε από ισπανικό δικαστήριο το ζήτημα της νομιμότητας της κρίσιμης αποφάσεως της Επιτροπής περί συνεχίσεως της χρηματοδοτήσεως των έργων στα Κανάρια Νησιά. Δεν βλέπω, εξάλλου, τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να τεθεί το θέμα της νομιμότητας της πράξεως αυτής στο πλαίσιο εθνικής δίκης. Αυτή η τελευταία δεν μπορεί παρά να αφορά τη νομιμότητα των διοικητικών αδειών που χορηγήθηκαν για την κατασκευή των μονάδων παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας ή της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Αλλά και αν τέτοιο επιπλέον ζήτημα μπορούσε, εξαιρετικώς, να εγερθεί [64], η προστασία που ενδεχομένως θα παρείχε ο εθνικός δικαστής δεν θα είχε βεβαίως την έκταση και την πληρότητα εκείνης που θα επετύγχαναν οι αναιρεσείοντες σε περίπτωση ευοδώσεως της προσφυγής τους ενώπιον του Πρωτοδικείου. Η κρίση του εθνικού δικαστηρίου δεν θα μπορούσε να επεκταθεί και στο ζήτημα της νομιμότητας της χρηματοδοτήσεως αυτής καθεαυτής ούτε, a fortiori, να οδηγήσει σε εξαφάνιση της αποφάσεως περί συνεχίσεως της χρηματοδοτήσεως που εξέδωσε η Επιτροπή.

75. Εν κατακλείδι, αν οι αναιρεσείοντες πληρούν τις δικονομικές προϋποθέσεις για να στραφούν κατά της ενδίκου αποφάσεως της Επιτροπής με προσφυγή, δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, οι όποιες δυνατότητες δικαστικής προστασίας τους που παρέχονται από το εθνικό δίκαιο δεν εμποδίζουν στο ελάχιστο την ενεργητική τους νομιμοποίηση ενώπιον του Πρωτοδικείου.

β) *Επί της ενεργητικής νομιμοποιήσεως των αναιρεσειόντων ιδιωτών*

76. Καταρχάς, φρονώ ότι οι αναιρεσείοντες δεν μπορούν να στραφούν βασίμως κατά της μείζονος του δικανικού συλλογισμού του Πρωτοδικείου, υποστηρίζοντας ότι δεν έπρεπε να εφαρμοσθεί στην περίπτωσή τους το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, όπως ερμηνεύεται πάγια από το Δικαστήριο. Η αυστηρή και όντως περιοριστική προϋπόθεση του παραδεκτού, που συνίσταται στην απαίτηση όπως η προσβληθείσα πράξη αφορά ατομικώς τους προσφεύγοντες, έχει τεθεί ρητώς από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο· κατ' ορθή δε ερμηνεία της διατάξεως αυτής, το Πρωτοδικείο απαιτεί από τα υποκείμενα του δικαίου που δεν είναι αποδέκτες μιας πράξεως κοινοτικού οργάνου, να επικαλούνται και να αποδεικνύουν την ύπαρξη ορι-

64 — Η μόνη περίπτωση που, θεωρητικώς, θα μπορούσα να φανταστώ είναι εκείνη της επικλήσεως της αποφάσεως της Επιτροπής από μέρους των ισπανικών αρχών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, για να δικαιολογηθεί η έναρξη των εργασιών για την κατασκευή των μονάδων παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας στα Κανάρια Νησιά χωρίς μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Με άλλα λόγια, οι ισπανικές αρχές θα μπορούσαν να υποστηρίξουν ότι δεν προχώρησαν σε εκπόνηση μελέτης σύμφωνα με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ, διότι κάτι τέτοιο δεν ήταν απαραίτητο στην συγκεκριμένη περίπτωση, όπως εξάλλου το επιβεβαίωσε και με τη στάση της η Επιτροπή, η οποία συνέχισε τη χρηματοδότηση του έργου. Και πάλι, βεβαίως, για να απορρίψει το επιχείρημα αυτό ο εθνικός δικαστής (υποτεθείσθω ότι τέτοια μελέτη ήταν, σύμφωνα με την οδηγία, υποχρεωτική), δεν θα χρειαζόταν να αποφανθεί πρώτα επί της νομιμότητας της αποφάσεως της Επιτροπής ούτε, a fortiori, να απευθύνει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο.

σμένων ιδιαιτέρων ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως χάριν της οποίας εξατομικεύονται και διαφοροποιούνται από κάθε άλλο υποκείμενο δικαίου [65]. Η θέση αυτή δεν μπορεί να κλονισθεί ούτε από την ιδιαιτερότητα του έννομου αγαθού της προστασίας του περιβάλλοντος, ούτε από όσα επικαλέσθησαν οι αναιρεσείοντες και αφορούν τις σύγχρονες εξελίξεις στο επίπεδο του εθνικού και του διεθνούς δικαίου για το ζήτημα της διαφυλάξεως του περιβάλλοντος [66].

77. Ωστόσο, οι αναιρεσείοντες προβάλλουν, περαιτέρω, ότι το Πρωτοδικείο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, ερμηνεύοντας εσφαλμένως τον δικονομικό κανόνα του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης και αντλώντας εσφαλμένα συμπεράσματα από τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου· αυτός ο λόγος αναιρέσεως προβάλλεται παραδεκτώς και θα τον εξετάσω ευθύς αμέσως.

i) Τα μέχρι σήμερα νομολογιακά δεδομένα

78. αα) Είναι, νομίζω, απαραίτητο να αναφερθώ στη νομολογία του Δικαστηρίου με την οποία έχει ερμηνευθεί και εξειδικευθεί η ανωτέρω δικονομική απαίτηση. Σε πρώτο στάδιο, είναι αναγκαίο να τονισθεί ότι υπό την φαινομενική ομοιομορφία των αποφάσεών του, τουλάχιστον ως προς τη διατύπωσή τους, το Δικαστήριο δεν πρεσβεύει μία εντελώς αμετακίνητη νομολογιακή θέση [67]· είναι μάλιστα πρόθυμο να αμβλύνει τα δικονομικά εμπόδια όταν η ιδιαιτερότητα μιας υποθέσεως το απαιτεί, χάριν της παροχής αρτιότερης δικαστικής προστασίας [68].

79. Καταρχάς, η ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών δεν παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες στις περιπτώσεις που αυτοί έχουν συμμετάσχει στην προπαρασκευή της προσβληθείσης πράξεως [69] ή όταν το κοινοτικό δίκαιο έχει οργανώσει μία ειδική διαδικασία πριν από την έκδοση της προσβληθείσης πράξεως, στην οποία οι ιδιώτες αυτοί μπορούν να συμμετάσχουν και να παρουσιάσουν τις απόψεις τους. Με το σκεπτικό αυτό έχει κριθεί ότι μια εταιρία, η οποία είχε καταγγείλει στην Επιτροπή συμ-

65 — Δεν επιμένω πάντως στο επιπλέον στοιχείο όπως οι προσφεύγοντες εξατομικεύονται «κατά ανάλογο τρόπο προς εκείνο του αποδέκτη». Η ειδική αυτή προϋπόθεση, η οποία δεν τίθεται ρητώς από την κρίσιμη διάταξη του τετάρτου εδαφίου, του άρθρου 173 της Συνθήκης, ορθώς μεν απαιτείται από τον κοινοτικό δικαστή στο πλαίσιο διαφορών οικονομικής φύσεως, εντούτοις δεν μπορεί να έχει την ίδια θέση σε υποθέσεις όπως η υπό κρίση, διότι, άλλως, θα ήρε εντελώς το χρήσιμο αποτέλεσμα της διατάξεως αυτής. Δηλαδή, θα κατέληγε σε absurdum να ζητείται από τους ιδιώτες ή τις περιβαλλοντικές οργανώσεις που προσφεύγουν κατά πράξεως της Επιτροπής, σχετικής με την καταβολή χρηματοδοτικής ενισχύσεως σε κράτος μέλος για έργο με επιπτώσεις στο περιβάλλον, να αποδεικνύουν ότι ταυτίζονται νομικώς και πραγματικώς με τον αποδέκτη της πράξεως, ήτοι, με το κράτος στο οποίο απονέμεται η χρηματοδότηση. Κατά τα άλλα, η προϋπόθεση της «εξατομικεύσεως» των προσφευγόντων είναι καθόλα θεμιτή και υπαρκτή.

66 — Οι δικονομικοί περιορισμοί του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης δεν μπορούν να τεθούν υπό αμφισβήτηση ακόμη και όταν το διακυβευόμενο αγαθό είναι η προστασία του περιβάλλοντος. Η σημασία της διατηρήσεως του περιβάλλοντος, η οποία αναδεικνύεται από την διακήρυξη του Ρίο, την agenda 21 και άλλα συναφή κείμενα, δεν μπορεί να οδηγήσει στην εξαίρεση των αναιρεσειόντων από τις ανωτέρω δικονομικές προϋποθέσεις. Εξάλλου, το Δικαστήριο έκρινε πρόσφατα ότι το πέμπτο πρόγραμμα δράσεως για το περιβάλλον, που ενεκρίθη από το Συμβούλιο και τους αντιπροσώπους των κρατών μελών την 1η Φεβρουαρίου 1993, στοχεύει στη διαμόρφωση ενός πλαισίου για τον καθορισμό και την υλοποίηση της πολιτικής της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αλλά δεν περιέχει δεσμευτικούς κανόνες δικαίου [βλ. την προμνησθείσα στην υποσημείωση 33 απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-142/95 P, Associazione Agricoltori della provincia di Rovigo κ.λπ. (σκέψη 32)].

67 — Αναφέρω επί παραδείγματι, την νομολογιακή μεταβολή που συντελέσθηκε με την απόφαση Sofrimport SARL κατά Επιτροπής της 26ης Ιουνίου 1990, υπόθεση 152/88 (Συλλογή 1990, σ. I-2477), σε σχέση με την προγενέστερη νομολογία. Για την υπόθεση αυτή, βλέπε κατωτέρω, σημείο 86.

68 — Επί παραδείγματι, το Δικαστήριο ερμήνευσε ευρέως και με τρόπο ευνοϊκό για τους προσφεύγοντες την κρίσιμη δικονομική προϋπόθεση στην απόφασή του της 23ης Απριλίου 1986, υπόθεση 294/83, Les verts (Συλλογή 1986, σ. 1339) με την οποία έκρινε ότι μπορούσαν να προσφύγουν κατά της αποφάσεως του προεδρείου του Κοινοβουλίου περί κατανομής των πιστώσεων που είχαν εγκριθεί για την κάλυψη των δαπανών των πολιτικών σχηματισμών από τις εκλογές του 1982, όχι μόνο οι πολιτικοί σχηματισμοί που υπήρχαν κατά τον χρόνο λήψεως της αποφάσεως, αλλά και εκείνες που δεν ήσαν ακόμη γνωστές κατά τη στιγμή εκείνη.

69 — Βλ. την απόφαση της 20ής Μαρτίου 1985, υπόθεση 264/82, Timex (Συλλογή 1985, σ. 849) για την έκδοση ενός κανονισμού αντιντάμπινγκ.

φωνία μεταξύ ανταγωνιστών της, αντίθετη στο άρθρο 85 της Συνθήκης, παραδεκτώς προσέφυγε κατά της αποφάσεως της Επιτροπής με την οποία η συμφωνία αυτή εξαιρέθηκε από τις απαγορεύσεις της παραγράφου 1, του άρθρου 85, της Συνθήκης, δυνάμει της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου [70]. Νομιμοποιούνται επίσης να προσφύγουν στο Πρωτοδικείο πρόσωπα που έχουν καταγγείλει στην Επιτροπή παράνομη κρατική ενίσχυση και παρουσίασαν τις παρατηρήσεις τους στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης [71].

80. Ο δικαιολογητικός λόγος για τον οποίο το Δικαστήριο δέχθηκε, τελικώς, το παραδεκτό των προσφυγών στις ανωτέρω περιπτώσεις, διατυπώνεται με σαφήνεια στην απόφαση Cofaz [72]: «κατά πάγια νομολογία, τα λοιπά πρόσωπα εκτός από τους αποδέκτες μιας απόφασης δεν μπορούν να ισχυρισθούν ότι η απόφαση τα αφορά κατά την έννοια του άρθρου 173, παράγραφος 2, παρά μόνο αν τα θίγει λόγω ορισμένων ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών τους ή λόγω πραγματικής καταστάσεως η οποία τα διακρίνει από κάθε άλλο πρόσωπο και ως εκ τούτου τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο με τους αποδέκτες (...). Όσον αφορά ειδικότερα την πραγματική αυτή κατάσταση, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένα ότι στις περιπτώσεις όπου κάποιος κανονισμός παρέχει στις καταγγέλλουσες επιχειρήσεις *διαδικαστικές εγγυήσεις* δυνάμει των οποίων νομιμοποιούνται να ζητήσουν από την Επιτροπή να διαπιστώσει παράβαση των κοινοτικών κανόνων, οι επιχειρήσεις αυτές μπορούν να προσφύγουν δικαστικώς προς προστασία των εννόμων συμφερόντων τους (...)» [73].

81. Αντιθέτως, οσάκις παρόμοια διαδικασία δεν έχει οργανωθεί από το κοινοτικό δίκαιο, ιδιώτες οι οποίοι βρίσκονται σε αντίστοιχη πραγματική κατάσταση με εκείνους που μόλις ανέφερα, δύσκολα μπορούν να τύχουν δικαστικής προστασίας από τις κοινοτικές δικαιοδοσίες [74].

82. ββ) Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, οι προσφυγές των ιδιωτών προσκρούουν συχνά

70 — Το Δικαστήριο στηρίχθηκε στην περίπτωση αυτή στη σημασία της διαδικασίας του άρθρου 3, του κανονισμού 17/62, στο πλαίσιο της οποίας εξουσιοδοτούνται ορισμένα πρόσωπα να ζητήσουν από την Επιτροπή την διαπίστωση μίας παραβάσεως του άρθρου 85 της Συνθήκης. Είναι επομένως λογικό, τα ίδια πρόσωπα να έχουν πρόσβαση στη δικαστική οδό για να προστατεύουν τα έννομα συμφέροντα που τους αναγνωρίζει ο κανονισμός 17/62. Βλ. απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1977, υπόθεση 26/76, Metro (Συλλογή 1977, σ. 1875).

71 — Απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1986, υπόθεση 169/84, Cofaz κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 391)· απόφαση της 19ης Μαΐου 1993, C-198/91, Cook (Συλλογή 1993, σ. I-2487). Το ίδιο ισχύει, στην περίπτωση που η διαδικασία της παραγράφου αυτής δεν ακολουθήθηκε από την Επιτροπή, για τα πρόσωπα που θα μπορούσαν να υποβάλουν παρατηρήσεις αν η διάταξη του άρθρου 93, παράγραφος 2 είχε ενεργοποιηθεί. [Απόφαση της 15ης Ιουνίου 1993, C-225/91, Matra (Συλλογή 1993, σ. I-3203).] Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο τόνισε την ιδιαιτερότητα της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης και το δικαίωμα ακροάσεως που η διαδικασία αυτή παρέχει στα «ενδιαφερόμενα» πρόσωπα. Σημειωτέον ότι, κατ' ανάλογο τρόπο, μία ανταγωνίστρια εταιρία μπορεί να προσβάλει απόφαση της Επιτροπής, με την οποία διαπιστώνεται ότι μία πράξη συγκεντρώσεως μεταξύ επιχειρήσεων συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, όταν η εταιρία αυτή υπέβαλε παρατηρήσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας του κανονισμού 4064/89 και έλαβε την απάντηση ότι οι παρατηρήσεις της αυτές θα ληφθούν πλήρως υπόψη· μία ανταγωνίστρια εταιρία μπορεί ακόμη να στραφεί κατά της δηλώσεως της Επιτροπής ότι η συγκεκριμένη πράξη συγκεντρώσεως δεν έχει κοινοτική διάσταση και δεν εμπίπτει ως εκ τούτου στο πεδίο του κανονισμού 4064/89. Αυτή τη θέση έχει λάβει μέχρι σήμερα και το Πρωτοδικείο στις αποφάσεις του της 19ης Μαΐου 1994, T-2/93, Air France (Συλλογή 1994, σ. II-323) και της 24ης Μαρτίου 1994, T-3/93, Air France (βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 19).

72 — Βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 71.

73 — Σκέψεις 22 και 23.

74 — Επί παραδείγματι, η απόφαση της Επιτροπής με την οποία χορηγείται ενίσχυση του FEOGA σε ορισμένες επιχειρήσεις δεν μπορεί να προσβληθεί από τους ανταγωνιστές της επιχειρήσεως αυτής. Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1969, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 10/68 και 18/68, Eridania (Συλλογή τόμος 1969, σ. 459). Για τον ίδιο λόγο, εξάλλου, οι δικαιούχοι κρατικής ενισχύσεως δεν θεωρούνται ότι θίγονται ατομικώς από την απόφαση της Επιτροπής που κηρύσσει την ενίσχυση αυτή μη συμβατή με την κοινή αγορά. Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1988, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 67/85, 68/85 και 70/85, Van der Kooy (βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 12).

στην πάγια θέση του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία, ένα μέτρο δεν γίνεται να αφορά ατομικώς τους προσφεύγοντες όταν εφαρμόζεται επί αντικειμενικώς διαμορφωμένων καταστάσεων και παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι κατηγοριών προσώπων που καθορίζονται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο. Ας σημειωθεί ακόμη ότι δεν πρέπει να συγχέεται αυτός ο αντικειμενικός χαρακτήρας της προσβολής με τον αριθμό των προσώπων που θίγονται από την προσβαλλόμενη πράξη. Από μια πράξη μπορεί να θίγεται, τελικώς, ένα και μόνον ένα πρόσωπο, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι θίγεται «ατομικώς», υπό την έννοια του τετάρτου εδαφίου, του άρθρου 173, της Συνθήκης [75]. Ακόμη, «(...) η δυνατότητα προσδιορισμού, με περισσότερη ή λιγότερη ακρίβεια, του αριθμού ή της ταυτότητας των υποκειμένων δικαίου επί των οποίων εφαρμόζεται ένα μέτρο (...) ουδόλως σημαίνει ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι το μέτρο αυτό αφορά ατομικά τα εν λόγω υποκείμενα δικαίου, όταν είναι δεδομένο ότι η εφαρμογή αυτή πραγματοποιείται λόγω μιας αντικειμενικής νομικής ή πραγματικής καταστάσεως την οποία καθορίζει η οικεία πράξη» [76].

83. γγ) Περαιτέρω, το Δικαστήριο φαίνεται να δέχεται ότι μία πράξη αφορά ατομικώς τον προσφεύγοντα μόνον όταν αυτός ανήκει σε έναν «κλειστό κύκλο» υποκειμένων δικαίου. Πιστεύω, πάντως, ότι ως προς το ζήτημα αυτό, η νομολογία του Δικαστηρίου παρουσιάζει αξιοσημείωτες εξελίξεις και διακυμάνσεις.

1) Αρχικώς, όπως επί παραδείγματι, στις υποθέσεις Toepfer [77] και Bock [78], το Δικαστήριο έκρινε ως αποφασιστικό στοιχείο, προκειμένου να δεχθεί το παραδεκτό της προσφυγής, το γεγονός ότι «ο αριθμός και η ταυτότητα των εισαγωγέων, τους οποίους η απόφαση αφορούσε κατ' αυτόν τον τρόπο, ήταν καθορισμένος και εξακριβωμένος» και μάλιστα πριν από την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως· εκτίμησε επίσης ότι η Επιτροπή ήταν σε θέση να γνωρίζει πως η απόφασή της έθιγε «αποκλειστικά» τα συμφέροντα και τη θέση των εν λόγω εισαγωγέων. Συμπέρανε λοιπόν ότι «η πραγματική κατάσταση που κατ' αυτόν τον τρόπο δημιουργήθηκε χαρακτηρίζει τους εισαγωγείς αυτούς έναντι παντός άλλου προσώπου και τους εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο με εκείνον του αποδέκτη» [79].

2) Στη συνέχεια, το Δικαστήριο φαίνεται να καθόρισε τον κλειστό κύκλο των εν δυνάμει προσφευγόντων, τους οποίους αφορά ατομικώς η προσβαλλομένη πράξη, με τρόπο ευνοϊκότερο για τους ιδιώτες απ' ό,τι είχε αρχικώς γίνει δεκτό. Στην υπόθεση Πειραϊκή Πατραϊκή [80], σχετικά με προσφυγή ακυρώσεως κατά αποφάσεως της Επιτροπής με την οποία επετράπη στη Γαλλική Δημοκρα-

75 — Βλ., επί παραδείγματι, την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1983, υπόθεση 231/82, Spijker (βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 7). Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι η πράξη με την οποία η Επιτροπή επέτρεψε στο Βέλγιο, στο Λουξεμβούργο και στην Ολλανδία να αποκλείσουν προϊόντα όπως ψήκτρες, σάρωθρα, και χρωστήρες που εισήγοντο από την Κίνα δεν αφορούσε τον προσφεύγοντα παρά το ότι ο τελευταίος ήταν εκείνη την εποχή ο μόνος εισαγωγέας των κρίσιμων προϊόντων σε αυτά τα κράτη μέλη. Το Δικαστήριο θεώρησε ότι η πράξη της Επιτροπής έθιγε τον προσφεύγοντα με την ιδιότητα του εισαγωγέα των προϊόντων αυτών, δηλαδή με τον ίδιο τρόπο που αφορούσε κάθε άλλο επιχειρηματία ο οποίος βρισκόταν πραγματικά ή δυνητικά στην ίδια κατάσταση.

76 — Απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 1996, C-209/94 P, Buralux (βλ., ανωτέρω υποσημείωση 29, σκέψη 24). Βλ. ακόμη την απόφαση της 15ης Ιουνίου 1993, C-264/91, Abertal SAT LTDa κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. I-3265, σκέψη 16).

77 — Απόφαση της 1ης Ιουλίου 1965, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 106/63 και 107/63, Toepfer (Συλλογή 1965, σ. 525).

78 — Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1971, υπόθεση 62/70, Bock κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1971, σ. 897).

79 — Προαναφερθείσα υπόθεση Bock (σκέψη 10).

80 — Απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1985, υπόθεση 11/82, Πειραϊκή Πατραϊκή κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 207).

τία να λάβει μέτρα διασφαλίσεως έναντι της εισαγωγής νημάτων βάμβακος ελληνικής προελεύσεως, προσφυγή που είχε ασκηθεί από μία ομάδα Ελλήνων εξαγωγέων, έγιναν δεκτά τα εξής: «(...) πρέπει να παρατηρηθεί ότι το γεγονός της συνάψεως πριν από τη θέσπιση της επίδικης αποφάσεως, συμβάσεων, η εκτέλεση των οποίων είχε προβλεφθεί για τους μήνες που καλύπτει η εν λόγω απόφαση, συνιστά μία πραγματική κατάσταση που τις χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο που αφορά η εν λόγω απόφαση, καθόσον η θέσπιση της αποφάσεως εμπόδισε την πλήρη ή μερική εκτέλεση των συμβάσεών τους» [81]. Σημειωτέον ότι, στο πλαίσιο της υποθέσεως αυτής, η Επιτροπή αμφισβήτησε το παραδεκτό των προσφυγών επικαλούμενη το γεγονός ότι, όταν έλαβε την απόφασή της, αγνοούσε τον αριθμό των συμβάσεων που είχαν συναφθεί για την περίοδο που κάλυπτε η εν λόγω απόφαση. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «πρέπει, σχετικά, να παρατηρηθεί ότι η απάντηση στο ερώτημα αν και σε ποιά έκταση η Επιτροπή γνώριζε ή ήταν σε θέση να γνωρίζει ποιοί ήταν οι Έλληνες εξαγωγείς που είχαν συνάψει συμβάσεις για την περίοδο ισχύος της επίδικης απόφασης, εξαρτάται στενά από την ερμηνεία του άρθρου 130 της πράξεως προσχωρήσεως που θα γίνει δεκτή και ιδίως από το αν η Επιτροπή, πριν εγκρίνει μέτρο διασφαλίσεως κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως *είναι υποχρεωμένη να προβεί σε κατάλληλη έρευνα για τις οικονομικές συνέπειες της αποφάσεως που πρόκειται να λάβει* και για τις επιχειρήσεις που θα μπορούσαν να θιγούν με την απόφαση αυτή (...)» [82]. Παρατηρώ ότι το Δικαστήριο με την απόφασή του αυτή απέστη από την αρχικώς διατυπωθείσα προϋπόθεση για τον καθορισμό του «κλειστού κύκλου», σύμφωνα με την οποία είναι αναγκαίο τα απαρτίζοντα τον κλειστό αυτό κύκλο υποκείμενα δικαίου να έχουν καταστεί απολύτως γνωστά στον εκδότη της προσβαλλομένης πράξεως ήδη κατά τον χρόνο της λήψεώς της. Για να καταλήξει στη θέση αυτή το Δικαστήριο έλαβε υπόψη την *ιδιαίτερη φύση των υποχρεώσεων* που υπήχε η Επιτροπή όταν εξέδιδε την προσβαλλομένη απόφαση και τις σχέσεις που είχαν οι υποχρεώσεις αυτές με την προστασία των εννόμων συμφερόντων των προσφευγόντων.

84. Η νομολογιακή αυτή εξέλιξη συνεχίσθηκε και επιβεβαιώθηκε με την απόφαση Sofrimport [83]. Η υπόθεση αφορούσε την προσφυγή εισαγωγέως μήλων από τη Χιλή κατά του κανονισμού της Επιτροπής, με την οποία ανεστάλη η έκδοση πιστοποιητικών εισαγωγής για τα φρούτα αυτά και καθορίσθησαν ποσοστώσεις για την εισαγωγή τους. Παρά τις αντίθετες προτάσεις του γενικού εισαγγελέα [84], το Δικαστήριο έκρινε ότι οι εισαγωγείς μήλων Χιλής των οποίων τα εμπορεύματα βρίσκονται υπό διαμετακόμιση κατά την έκδοση του επίδικου κανονισμού «αποτελούν μια περιορισμένη ομάδα, η οποία είναι επαρκώς προσδιορισμένη σε σχέση με όλους τους άλλους εισαγωγείς μήλων Χιλής και δεν μπορεί να διευρυνθεί μετά την έναρξη της ισχύος των επίμαχων μέτρων αναστολής» [85]. Βλέπουμε πλέον ότι το Δικαστήριο δεν αναφέρεται σε πρόσωπα με καθορισμένο αριθμό και ταυτότητα αλλά σε «περιορισμένη ομάδα, επαρκώς προσδιορισμένη».

81 — Σκέψη 19 της προμνησθείσης στην προηγούμενη υποσημείωση, αποφάσεως Πειραϊκή Πατραϊκή.

82 — Σκέψη 21 της προμνησθείσης αποφάσεως Πειραϊκή Πατραϊκή (η υπογράμμιση δική μου).

83 — Προμνησθείσα στην υποσημείωση 67.

84 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. G. Tesauro της 22ας Νοεμβρίου 1989 (Συλλογή 1990, σ. 2492).

85 — Σκέψη 11 της προμνησθείσης στην υποσημείωση 67 αποφάσεως Sofrimport.

85. Για να καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό, το Δικαστήριο έλαβε υπόψη του, όπως στην προαναφερθείσα υπόθεση Πειραϊκή Πατραϊκή, τις ιδιαίτερες υποχρεώσεις που βάρυναν την Επιτροπή, ως προς την κατάρτιση της προσβληθείσης πράξεώς της, από το ειδικώς εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο. Συγκεκριμένα, κανονισμός του Συμβουλίου είχε επιβάλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να λάβει υπόψη, όταν θεσπίζει μέτρα διασφαλίσεως, την ιδιαίτερη κατάσταση των προϊόντων που βρίσκονται υπό διαμετακόμιση προς την Κοινότητα. Αξιοσημείωτο είναι ακόμη ότι στην απόφαση Sofrimport αναφέρεται ρητώς ότι, εφόσον κοινοτικός κανόνας παρέχει ειδική προστασία σε μια ορισμένη κατηγορία εισαγωγέων, «(...) οι εισαγωγείς αυτοί πρέπει επομένως να έχουν τη δυνατότητα να αξιώνουν την παροχή της προστασίας αυτής και να υποβάλουν προς τούτο αίτηση παροχής δικαστικής προστασίας» [86].

86. Η απόφαση Sofrimport παρουσιάζει ενδιαφέρον και από μία άλλη σκοπιά. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι είναι δυνατόν να υπάρχει ένας «κλειστός κύκλος» υποκειμένων δικαίου — που δικαιούνται να προσφύγουν δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης — εντός ενός «ανοικτού κύκλου» υποκειμένων δικαίου, οι οποίοι δεν έχουν αυτή τη δικονομική δυνατότητα. Δεν απαιτείται λοιπόν η κοινοτική πράξη να αφορά αποκλειστικώς τα μέλη του κλειστού αυτού κύκλου (στην υπόθεση Sofrimport, μια ειδική ομάδα εισαγωγέων), αλλά μπορεί ακόμη να θίγει, με αντικειμενικό βέβαια τρόπο, τα υποκείμενα δικαίου που απαρτίζουν τον ανοικτό κύκλο των πραγματικών ή δυνητικών εισαγωγέων [87]. Είναι απαραίτητο πάντως ο κλειστός αυτός κύκλος να «προσδιορίζεται επαρκώς» [88]. Για τον προσδιορισμό αυτό, το Δικαστήριο στηρίχθηκε ιδιαίτερα στη φύση και την έκταση των υποχρεώσεων της Επιτροπής από την εφαρμοστέα νομοθεσία.

3) Στη συνέχεια, εφιστώ την προσοχή σε δύο αποφάσεις του Δικαστηρίου, οι οποίες αναδεικνύουν τη σημασία που αναγνωρίζει ο κοινοτικός δικαστής στις *επιπτώσεις* που ενδέχεται να επιφέρει η προσβαλλομένη πράξη στον προσφεύγοντα· οι επιπτώσεις αυτές μπορεί να δημιουργούν μία πραγματική κατάσταση η οποία «εξατομικεύει» επαρκώς τον προσφεύγοντα.

87. Στην υπόθεση Extramet [89], ένας εισαγωγέας είχε ζητήσει την ακύρωση κανονισμού με τον οποίο επιβλήθηκε οριστικός δασμός αντιντάμπινγκ επί των εισαγωγών στην Κοινότητα ορισμένων προϊόντων από την

86 — Σκέψη 12 της αποφάσεως Sofrimport.

87 — Το Δικαστήριο φαίνεται να εγκατέλειψε την αντίθετη θέση που είχε επιλέξει στην υπόθεση 45/81, Moksel, απόφαση της 25ης Μαρτίου 1982 (Συλλογή 1982, σ. 1129). Στην υπόθεση εκείνη, εξαγωγέας βοείου κρέατος είχε προσφύγει κατά κανονισμού περί αναστολής του προκαθορισμού των επιστροφών κατά την εισαγωγή βοείου κρέατος, επικαλούμενος ως λόγο ενεργητικής νομιμοποιήσεως το γεγονός ότι ανήκε στον κλειστό, εκ των προτέρων γνωστό και πλήρως καθορισμένο κύκλο των επιχειρηματιών που είχαν καταθέσει αιτήσεις επιστροφών πριν από τη θέση σε ισχύ του κανονισμού και οι αιτήσεις των οποίων εκκρεμούσαν ακόμα. Το Δικαστήριο δεν δέχθηκε τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος, παρά τις αντίθετες προτάσεις του γενικού εισαγγελέα, θεωρώντας ότι ο κύκλος των προσώπων που αφορά συνολικώς ο κανονισμός δεν είναι κλειστός: «δεδομένου ότι το άρθρο 1 του κανονισμού 3318/80 αφορά τόσο τις αιτήσεις που κατετέθησαν πριν, όσο και αυτές που κατετέθησαν κατά τη διάρκεια της περιόδου αναστολής, δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση η φύση της επιδίκου πράξεως ως κανονισμού από το γεγονός και μόνο ότι είναι ενδεχομένως δυνατός ο προσδιορισμός του αριθμού ή ακόμη και της ταυτότητος ορισμένων από τους επιχειρηματίες που αφορά, αφού η δυνατότης αυτή εξ ορισμού δεν υπήρχε για άλλους επιχειρηματίες, τους οποίους επίσης αφορούσε ο κανονισμός 3318/80» (σκέψη 17).

88 — Σκέψη 11 της προμνησθείσης στην υποσημείωση 67 αποφάσεως Sofrimport.

89 — Απόφαση της 16ης Μαΐου 1991, υπόθεση C-358/89, Extramet Industrie SA κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2501).

Κίνα και την Σοβιετική Ένωση. Με τη μέχρι εκείνη τη στιγμή νομολογία γινόταν διάκριση μεταξύ αφενός των παραγωγών, των εξαγωγέων και των καταγγελόντων και, αφετέρου, των ανεξαρτήτων εισαγωγέων. Για τους τελευταίους, το ζήτημα του παραδεκτού των προσφυγών αντιμετωπιζόταν από το Δικαστήριο με ιδιαιτέρως συσταλτικό τρόπο [90]. Επομένως, η Extramet, ως ανεξάρτητος εισαγωγέας μεταλλικού ασβεστίου δεν μπορούσε να θεωρηθεί ότι θίγεται από τον βαλλόμενο κανονισμό λόγω της ιδιότητάς της αυτής, η οποία δεν τη διακρίνει από οποιοδήποτε άλλο επιχειρηματία που ήδη ασκεί τις ίδιες δραστηριότητες ή είναι δυνατόν να πράξει κάτι τέτοιο στο μέλλον [91].

88. Ωστόσο, ο γενικός εισαγγελέας κ. F. Jacobs, πρότεινε στο Δικαστήριο να παραμερίσει το εμπόδιο αυτό, αναφέροντας τα εξής: «(...) φρονώ ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να αναγνωρίσει ότι μια επιβάλλουσα δασμό πράξη αφορά άμεσα και ατομικά κάθε επιχείρηση που μπορεί να αποδείξει (...) ότι εξατομικεύεται, ρητώς ή σιωπηρώς, στην εν λόγω πράξη (...). Κατά τη γνώμη μου, το Δικαστήριο θα πρέπει να διασαφηνίσει τη νομολογία του, αναγνωρίζοντας ρητώς ότι, τουλάχιστον στον τομέα του αντιντάμπινγκ, ο προσφεύγων δεν υποχρεούται, για να αποδείξει την ικανότητα ασκήσεως προσφυγής, να αναφερθεί στο ζήτημα αν η προσβαλλόμενη πράξη αποτελεί στην πραγματικότητα κανονισμό ή απόφαση. Η προσέγγιση αυτή είναι σύμφωνη με το σκοπό του άρθρου 173, που συνίσταται στο να επιτρέπεται τα πρόσωπα που αμφισβητούν πράξεις που έχουν *ιδιαίτερη επίπτωση* σ' αυτά, περιορίζοντας ταυτόχρονα το δικαίωμα προσβολής των κανονισμών ώστε να αποφεύγεται να ζητείται η ακύρωσή τους από μιά απεριόριστη κατηγορία προσφευγόντων. (...)» [92].

89. Από την πλευρά του, το Δικαστήριο, αφού υπενθύμισε ότι ένας κανονισμός αντιντάμπινγκ μπορεί να αφορά επιχειρηματίες λόγω ορισμένων ιδιοτήτων που προσιδιάζουν σ' αυτούς και οι οποίες τους εξατομικεύουν σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο, έκρινε ότι: «η προσφεύγουσα απέδειξε την ύπαρξη ενός συνόλου στοιχείων που αποτελούν μια τέτοια ιδιαίτερη κατάσταση η οποία την εξατομικεύει, ενόψει του επιδίκου μέτρου σε σχέση με οποιονδήποτε άλλο επιχειρηματία. Πράγματι η προσφεύγουσα είναι *ο σημαντικότερος εισαγωγέας του προϊόντος* που αποτελεί το αντικείμενο του antidumping και, ταυτόχρονα, ο *τελικός χρήστης του προϊόντος αυτού*. Εξάλλου οι οικονομικές της δραστηριότητες εξαρτώνται σε *σημαντικότατο* βαθμό, από τις εισαγωγές αυτές και *θίγονται σοβαρώς* από τον επίδικο κανονισμό, ενόψει του περιορισμένου αριθμού των παραγωγών του

90 — Έχει κριθεί ότι κανονισμοί οι οποίοι επιβάλλουν προσωρινούς και οριστικούς δασμούς αντιντάμπινγκ συνιστούν, όσον αφορά τους ανεξάρτητους εισαγωγείς, «μέτρα γενικής ισχύος (...) διότι εφαρμόζονται επί αντικειμενικώς διαμορφωμένων καταστάσεων και παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι κατηγοριών προσώπων που καθορίζονται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο» [απόφαση της 6ης Αυγούστου 1982, υπόθεση 307/81, Alusuisse κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 3463, σκέψη 9)]. Το Δικαστήριο, κατά πάγια νομολογία είχε αρνηθεί να αναγνωρίσει το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής στους ανεξαρτήτους εισαγωγείς, και όταν πρόκειται για τον μοναδικό εισαγωγέα εντός ενός κράτους του προϊόντος που αφορά ο δασμός [βλ. τις διατάξεις της 8ης Ιουλίου 1987, υπόθεση 279/86, Sermes κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 3109) και της 11ης Νοεμβρίου 1987, υπόθεση 205/87, Nuova Ccam κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 4427)] με τη λογική ότι «ο κανονιστικός χαρακτήρας μιας πράξεως δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση από το γεγονός ότι είναι δυνατόν να καθορισθεί ο αριθμός ή ακόμα και η ταυτότητα των υποκειμένων δικαίου επί των οποίων εφαρμόζεται σε δεδομένο χρόνο, εφόσον είναι βέβαιο ότι η εφαρμογή αυτή γίνεται δυνάμει μιας αντικειμενικής νομικής ή πραγματικής καταστάσεως που καθορίζεται από την πράξη σε σχέση με τον σκοπό της τελευταίας» [απόφαση της 11ης Ιουλίου 1968, υπόθεση 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt (Συλλογή τόμος 1968, σ. 595) και προμνησθείσα απόφαση Alusuisse (σκέψη 11)].

91 — Με άλλα λόγια, ο κανονισμός, ως προς τους ανεξαρτήτους εισαγωγείς, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ισοδυναμεί με απόφαση η οποία τους αφορά ατομικώς αλλά περιέχει γενικούς και αφηρημένους κανόνες δικαίου οι οποίοι, από τη φύση τους, δεν θίγουν συγκεκριμένα άτομα.

92 — Προτάσεις της 21ης Μαρτίου 1991, σημεία 75 και 76.

οικείου προϊόντος και του γεγονότος ότι συναντά δυσχέρειες, όσον αφορά τον εφοδιασμό της από το μόνο παραγωγό της Κοινότητας, ο οποίος είναι, επιπροσθέτως, ο κύριος ανταγωνιστής της ως προς το μεταποιημένο προϊόν» [93].

90. Στην υπόθεση Codorniu [94], το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί επί προσφυγής που είχε ασκήσει η ως άνω ισπανική εταιρία παραγωγής αφρώδους οίνου κατά διατάξεως κανονισμού, με την οποία είχαν τεθεί οι προϋποθέσεις για τη χρησιμοποίηση της ενδείξεως «crémant» για αφρώδεις οίνους. Το Συμβούλιο προέβαλε ένσταση απαραδέκτου, υποστηρίζοντας ότι το μέτρο αυτό είχε αμιγώς κανονιστικό χαρακτήρα και δεν αφορούσε την προσφεύγουσα, παρά μόνο υπό την ιδιότητά της του παραγωγού που χρησιμοποιεί την ένδειξη «crémant», με τον ίδιο, δηλαδή, τρόπο που αφορούσε και οποιονδήποτε άλλο παραγωγό ευρισκόμενο στην ίδια κατάσταση. Ο γενικός εισαγγελέας κ. C. O. Lenz, στις προτάσεις του επί της υποθέσεως αυτής [95], πρώτα διαπίστωσε ότι το προσβληθέν μέτρο, πέρα από κάθε αμφιβολία, έχει κανονιστικό χαρακτήρα. Παρόλα αυτά δεν θεώρησε ότι η προσφυγή έπρεπε άνευ ετέρου να απορριφθεί ως απαράδεκτη, ούτε ότι έπρεπε να εξετασθεί διεξοδικώς αν το εν λόγω μέτρο, μολονότι συνολικώς έχει κανονιστικό χαρακτήρα, ωστόσο, έναντι της προσφεύγουσας ενεργεί ως απόφαση. Αντιθέτως, εξήτασε αν το μέτρο αφορούσε, τελικώς, «ατομικώς» την προσφεύγουσα. Για να απαντήσει στο ανωτέρω ερώτημα, ο γενικός εισαγγελέας εξήτασε, καταρχάς, αν μεταξύ των επιχειρηματιών στους οποίους αφορά η απαγόρευση χρήσεως της ενδείξεως «crémant» μπορεί να προσδιορισθεί μία κατηγορία περιλαμβάνουσα ορισμένο αριθμό προσώπων μη δυνάμενο να αυξηθεί κατά τη λήψη του επίδικου μέτρου. Πράγματι, η προσφεύγουσα εταιρία περιλαμβάνονταν στη σαφώς καθορισμένη αυτή κατηγορία [96]. Ωστόσο το στοιχείο αυτό δεν είναι επαρκές, διότι, σύμφωνα με τη νομολογία χρειάζεται επιπλέον να υφίσταται ειδικός σύνδεσμος μεταξύ της καταστάσεως του προσφεύγοντος και του προσβαλλομένου μέτρου. Τέτοιος ειδικός δεσμός, ο οποίος επιτρέπει και τον καθορισμό του «κύκλου» των δυνητικών προσφευγόντων δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, μπορεί να είναι εκείνος ο οποίος εντοπίσθηκε στην απόφαση Extramet. Κρίσιμο κριτήριο είναι οι *επιπτώσεις* που ένα μέτρο έχει για κάποιον επιχειρηματία, οι οποίες μπορεί να διακρίνονται από τις επιπτώσεις που το ίδιο μέτρο έχει επιφέρει σε άλλα πρόσωπα [97]. Τέλος, ο γενικός εισαγγελέας, αφού εκτίμησε το σύνολο των στοιχείων που είχε προσκομίσει η προσφεύγουσα σχετικά με τις επιπτώσεις που είχε επ' αυτής το προσβληθέν μέτρο, κατέληξε ότι «η προσφεύγουσα εξατομικεύεται επίσης, εντός του κύκλου των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών, από τις *επιπτώσεις* που έχει για την επιχείρησή της το προσβαλλόμενο μέτρο, το οποίο κατά συνέπεια την αφορά ατομικώς» [98]. Το Δικαστήριο κατέληξε στο ίδιο

93 — Προμνησθείσα απόφαση στην υπόθεση C-358/89 (σκέψη 17).

94 — Απόφαση της 18ης Μαΐου 1994, C-309/89, Codorniu SA κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-1853).

95 — Προτάσεις της 27ης Οκτωβρίου 1992.

96 — Πρόκειται για τους παραγωγούς που έκαναν χρήση της ενδείξεως «crémant» πριν από τη θέση σε ισχύ του επίδικου κανονισμού.

97 — Το κριτήριο των επιπτώσεων στην κατάσταση του προσφεύγοντος δεν χρησιμοποιείται μόνον στις υποθέσεις Extramet και Codorniu. Ακόμη και στις περιπτώσεις που οι προσφεύγοντες συμμετείχαν στην προετοιμασία της προσβληθείσας πράξεως και ως εκ τούτου φαίνεται να θίγονται ατομικώς από αυτήν (βλ. ανωτέρω, σημείο 79), το Δικαστήριο δέχεται ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 173 μόνον εφόσον η ζημία που ενδέχεται να υποστούν από την προσβληθείσα πράξη έχει ορισμένη βαρύτητα. Έτσι, επιχειρήσεις που συμμετείχαν στη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης για να εναντιωθούν σε κρατική ενίσχυση, νομιμοποιούνται να ασκήσουν προσφυγή ενώπιον του κοινοτικού δικαστή «(...) εφόσον πάντως η θέση τους στην αγορά επηρεάζεται ουσιωδώς από την ενίσχυση στην οποία αναφέρεται η προσβαλλόμενη απόφαση (...)». (Βλ. την προμνησθείσα στην υποσημείωση 71 απόφαση Cofaz, σκέψη 25).

98 — Σημείο 64 των προτάσεων.

συμπέρασμα, χρησιμοποιώντας μία σαφώς πιο ελλειπτική αιτιολογία [99].

91. Η σημασία και η έκταση της διευρύνσεως της νομολογίας στην οποία προέβη το Δικαστήριο με τις αποφάσεις Extramet και Codorniu δεν πρέπει πάντως να υπερεκτιμηθεί. Τούτο συνάγω, τουλάχιστον, από την προμνησθείσα απόφαση Buralux [100]. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε αναιρετικώς την ορθότητα της διατάξεως του Πρωτοδικείου με την οποία απορρίφθηκε ως απαράδεκτη προσφυγή που είχε ως αίτημα την ακύρωση διατάξεων κανονισμού σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας. Την προσφυγή είχαν ασκήσει επιχειρήσεις που ειδικεύονται στη συλλογή, τη μεταφορά και τη διάθεση οικιακών απορριμάτων. Ο γενικός εισαγγελέας πρότεινε στο Δικαστήριο να θεωρήσει ότι η προσφυγή μιας από τις επιχειρήσεις ήταν παραδεκτή, στηριζόμενος στα κριτήρια της αποφάσεως Extramet [101]. Το Δικαστήριο δεν ακολούθησε την πρόταση αυτή θεωρώντας ως αποφασιστικό το γεγονός ότι τα έννομα αποτελέσματα που ο προσβληθείς κανονισμός ήταν ικανός να παραγάγει αφορούσαν κατηγορίες προσώπων που αντιμετωπίζονταν κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο.

92. Δεν νομίζω, πάντως, ότι η απόφαση αυτή συνιστά υπαναχώρηση από όσα έγιναν δεκτά με την απόφαση Extramet. Το Δικαστήριο θέλησε να αποκλείσει τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η διασταλτική ερμηνεία και η εφαρμογή των δικονομικών διατάξεων του τετάρτου εδαφίου, του άρθρου 173, της Συνθήκης θα οδηγούσε στην αναγνώριση της δυνατότητας προσβολής από μέρους των ιδιωτών κανόνων του κοινοτικού δικαίου και όχι ατομικών πράξεων. Με άλλα λόγια, στην υπόθεση Buralux, το Δικαστήριο θέλησε να διασφαλίσει τον κανονιστικό χαρακτήρα του κανονισμού όπως επίσης το έπραξε στην υπόθεση Deutz und Geldermann [102].

ii) Οι δικονομικοί περιορισμοί του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης και η ιδιαιτερότητα της υπό κρίση διαφοράς

93. αα) Σε πρώτο στάδιο θα εξετάσω αν, με βάση τα πορίσματα της νομολογίας που προαναφέρθηκε, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι η προσβληθείσα απόφαση της Επιτροπής, περί συνεχίσεως της χρηματοδοτήσεως των έργων κατασκευής δύο μονάδων παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας στα Κανάρια Νησιά, αφορά ατομικώς τους αναιρεσείοντες.

99 — «Διαπιστώνεται ότι η Codorniu κατέθεσε το γραφικό σήμα "Gran crémant de Codorniu" στην Ισπανία το 1924 και ότι χρησιμοποίησε κατά παράδοση το σήμα αυτό τόσο πριν όσο και μετά την κατάθεσή του. Παρέχοντας τη δυνατότητα χρησιμοποιήσεως αυτής της ενδείξεως "crémant" μόνο στους Γάλλους και Λουξεμβουργιανούς παραγωγούς, η επίδικη διάταξη έχει ως αποτέλεσμα να απαγορεύει στην Codorniu τη χρησιμοποίηση αυτού του γραφικού σήματος. Συνεπώς η Codorniu απέδειξε την ύπαρξη μιας καταστάσεως που τη χαρακτηρίζει σε σχέση με την επίδικη διάταξη έναντι οποιουδήποτε άλλου επιχειρηματία» (σκέψεις 21 και 22 της αποφάσεως).

100 — Βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 29.

101 — «Με βάση αυτά τα κριτήρια μπορεί να γίνει δεκτό ότι στην παρούσα υπόθεση οι προσφεύγουσες χαρακτηρίζονται, λόγω μιας ιδιαίτερης προσωπικής καταστάσεως, σε σχέση με κάθε άλλον ενδιαφερόμενο. Η Buralux μαζί με τους συνεργάτες της είναι ο μεγαλύτερος εισαγωγέας, τουλάχιστον στην περιοχή Γαλλίας, Γερμανίας, και θίγεται ιδιαίτερα από τον κανονισμό και την απαγόρευση εισαγωγής που αυτός προβλέπει, διότι δεν μπορεί να εκτελέσει τις τρέχουσες συμβάσεις της. Οι συμβάσεις αυτές έχουν σχεδόν όλες ισχύ που υπερβαίνει το χρονικό σημείο κατά το οποίο τίθεται σε εφαρμογή ο κανονισμός. Για το λόγο αυτό μπορεί, νομίζω να γίνει δεκτό ότι στην παρούσα υπόθεση ο κανονισμός αφορά ατομικά τις προσφεύγουσες.» Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. C. O. Lenz, της 23ης Νοεμβρίου 1995, σημείο 33.

102 — Απόφαση της 24ης Φεβρουαρίου 1987, υπόθεση 26/86 (Συλλογή 1987, σ. 941). Για το ζήτημα αυτό βλ., κατωτέρω, σημεία 100 και 101.

94. Όπως ανέφερα προηγουμένως, οι αναιρεσείοντες επικαλέσθησαν προς στήριξη της προσφυγής τους τόσο τις ειδικές υποχρεώσεις που βάρυναν την Επιτροπή, κατά την έκδοση της προσβληθείσης πράξεως και της επέβαλαν να ελέγξει αν η πρόοδος των έργων γινόταν σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο του περιβάλλοντος, όσο και τα δικαιώματα που θεωρούν ότι τους αναγνωρίζει η οδηγία 85/337/ΕΟΚ, στο πλαίσιο της εκπονήσεως μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για έργα όπως τα υπό κρίση. Δεν αμφισβητούν πάντως την ορθότητα της αιτιολογίας του Πρωτοδικείου, σύμφωνα με την οποία, το γεγονός ότι ορισμένοι από τους αναιρεσείοντες ιδιώτες κατέθεσαν καταγγελία στην Επιτροπή ή αντήλλαξαν αλληλογραφία μαζί της δεν αρκεί από μόνο του για να θεωρηθεί πως η προσβληθείσα πράξη τους αφορούσε ατομικώς [103]. Δεν θα επιμείνω, συνεπώς, επί του ζητήματος αυτού.

95. Θα μπορούσε πάντως να υποστηριχθεί ότι, ενώ για την έκδοση της προσβληθείσης αποφάσεως δεν προβλέπεται ευθέως η συμμετοχή των ενδιαφερομένων ιδιωτών [104], ωστόσο, ως τέτοια συμμετοχική διαδικασία σχετιζόμενη με την έκδοση της προσβληθείσης αποφάσεως θα έπρεπε να θεωρηθεί εκείνη που καθιερώνει το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ [105]. Δηλαδή, μπορεί μεν το κοινοτικό δίκαιο να μην έχει περιλάβει τους ιδιώτες στη διαδικασία προπαρασκευής των αποφάσεων της Επιτροπής περί χρηματοδοτήσεως ενός έργου με συνέπειες στο περιβάλλον, έχει όμως επιβάλει στην Επιτροπή να ελέγχει πριν από τη συνέχιση της χρηματοδοτήσεως αν το κρίσιμο έργο εκτελείται σύμφωνα με τις κοινοτικές διατάξεις, μεταξύ των οποίων είναι και εκείνη της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, με την οποία αναγνωρίζεται η συμμετοχή του «ενδιαφερομένου κοινού» στην εκπόνηση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Από το συνδυασμό αυτών των υποχρεώσεων της Επιτροπής και των δικαιωμάτων υπέρ του «ενδιαφερομένου κοινού» της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, θα μπορούσε να αντληθεί το επιχείρημα ότι όσοι απαρτίζουν αυτό το «ενδιαφερόμενο κοινό» εξατομικεύονται επαρκώς σε σχέση με την προσβληθείσα πράξη· διακρίνονται δηλαδή από κάθε άλλο υποκείμενο δικαίου, διότι η οδηγία 85/337/ΕΟΚ τους έχει παράσχει συγκεκριμένες διαδικαστικές εγγυήσεις, αντίστοιχες με εκείνες που υπήρχαν στις προμνησθείσες υποθέσεις Cofaz, Metro και Matra [106]. Άλλως, ακολουθώντας μία παραπλήσια συλλογιστική, από την ειδική υποχρέωση της Επιτροπής να ελέγχει αν το χρηματοδοτούμενο έργο προχωρεί με βάση την κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία — και, άρα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην οδηγία 85/337/ΕΟΚ — θα ήταν δυνατόν να συναχθεί ότι τα πρόσωπα υπέρ των οποίων αναγνωρίζει δικαιώματα η οδηγία 85/337/ΕΟΚ συνιστούν «κλειστό κύκλο» και ως εκ τούτου νομιμοποιούνται ενεργητικώς, κατά αντίστοιχο τρόπο με εκείνον των περιπτώσεων των υποθέσεων Πειραϊκή Πατραϊκή και Sofrimport [107].

96. Δεν μπορώ να ταχθώ με την άποψη αυτή ή τουλάχιστον να θεωρήσω ότι ερείδεται στη μέχρι σήμερα νομολογία. Οι διαδικαστικές εγγυήσεις που επικαλούνται οι αναιρεσείοντες περιέχονται σε κείμενο οδηγίας και όχι κανονισμού, αντίθετα με όσα αντιμετώπισε το Δικαστήριο στις προμνη-

103 — Βλ. σκέψη 56 της αναιρεσιβαλλομένης διατάξεως.

104 — Βλ. τον αντίστοιχο προβληματισμό του Δικαστηρίου στην προμνησθείσα στην υποσημείωση 33 υπόθεση C-142/95 P.

105 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 58 και 59.

106 — Βλ., ανωτέρω, υποσημειώσεις 70 και 71.

107 — Βλ., ανωτέρω, υποσημειώσεις 80 και 67.

σθείσες αποφάσεις Cofaz ή Meiro. Η διαφορά αυτή δεν είναι άνευ σημασίας. Οι κανονισμοί και οι οδηγίες δεν έχουν την ίδια δεσμευτικότητα, ως προς το περιεχόμενό τους. Επίσης, στις περιπτώσεις που το Δικαστήριο στηρίχθηκε στην ύπαρξη διαδικαστικών εγγυήσεων για να δεχθεί την ενεργητική νομιμοποίηση των προσφευγόντων, επρόκειτο για διαδικασία αμιγώς κοινοτικού δικαίου, οργανωμένη αποκλειστικώς από κοινοτικά όργανα. Αντιθέτως, η διαδικασία για την εκπόνηση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων έχει εθνικό χαρακτήρα, διέπεται από κανόνες τόσο κοινοτικής όσο και εθνικής προελεύσεως και επαφίεται στις εθνικές αρχές. Αλλά, ανεξάρτητα από τις διαφορές αυτές [108], δύσκολα θα μπορούσε να συσχετίσει κανείς τη διαδικασία που προβλέπει η οδηγία 85/337/ΕΟΚ με εκείνη της εκδόσεως της προσβληθείσης αποφάσεως της Επιτροπής, για την οποία δεν προβλέπεται ευθέως καμία συμμετοχή των ενδιαφερομένων ιδιωτών. Τέλος, από τη φύση της υποχρεώσεως που υπείχε η Επιτροπή στο πλαίσιο της εκδόσεως της προσβληθείσης πράξεως δεν συνάγεται ότι μία ομάδα ιδιωτών νομιμοποιείται ενεργητικώς να στραφεί κατά τυχόν παραβάσεων της υποχρεώσεως αυτής. Η τελευταία συνίσταται στον έλεγχο της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας από μέρους των εθνικών αρχών που υλοποιούν τα σχέδια των χρηματοδοτούμενων έργων και δεν αναφέρεται ρητώς στην προστασία ορισμένων υποκειμένων δικαίου. Αλλά και αν ακόμη θεωρηθεί ότι η υποχρέωση ελέγχου, επειδή εκτείνεται και στην ορθή εφαρμογή της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, περιλαμβάνει και εκείνες τις διατάξεις της τελευταίας που καθιερώνουν τη συμμετοχή του «ενδιαφερομένου κοινού» στην κατάρτιση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αυτό δεν σημαίνει αυτομάτως ότι όσα υποκείμενα δικαίου αποτελούν το «ενδιαφερόμενο κοινό» θίγονται ατομικώς από την προσβληθείσα πράξη της Επιτροπής. Το «ενδιαφερόμενο κοινό» της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά «κλειστό κύκλο» κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου. Εξάλλου, η έννοια «ενδιαφερόμενο κοινό» δεν είναι επαρκώς προσδιορισμένη από την οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Η τελευταία αναθέτει τον καθορισμό της εννοίας αυτής στον εθνικό νομοθέτη. Δηλαδή, το κοινοτικό δίκαιο επιτάσσει με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ την προστασία μιας ομάδας υποκειμένων δικαίου, την οποία όμως δεν καθορίζει επακριβώς [109].

97. Επομένως, ούτε από τις υποχρεώσεις που βαρύνουν την Επιτροπή κατά την έκ-

108 — Οι διαφορές αυτές δεν παρουσιάζονται τόσο καίριες αν γίνει δεκτό ότι στην περίπτωση της εφαρμογής της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ τα εθνικά όργανα ασκούν στην ουσία μια κοινοτική αρμοδιότητα η οποία τους έχει ανατεθεί από την οδηγία, στο πλαίσιο δηλαδή κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Η παρατήρηση αυτή δεν μπορεί, εντούτοις, να άρει τον εθνικό χαρακτήρα των πράξεων που εκδίδονται από εθνικά όργανα κατ' εφαρμογή της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ.

109 — Εξάλλου, αν αναγνωριζόταν, τελικώς, ότι μία πράξη της Επιτροπής, όπως η προσβληθείσα, θίγει ατομικώς όσους αποτελούν το κοινό στο οποίο αναφέρεται η οδηγία 85/337/ΕΟΚ, τότε, κάθε φορά που για ένα υπό χρηματοδότηση έργο υποδομής απαιτείται μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων (κάτι το οποίο είναι και το πλέον σύνηθες) μία ιδιαιτέρως ευρεία ομάδα υποκειμένων δικαίου θα μπορούσε να προσφύγει ενώπιον των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων κατά των αποφάσεων της Επιτροπής που αναφέρονται στη χρηματοδότηση του έργου, χρησιμοποιώντας ως λόγο ενεργητικής νομιμοποιήσεως την ανυπαρξία ή τις πλημμέλειες της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Παρόμοια εξέλιξη έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την προμνησθείσα νομολογία Borelli (υποσημείωση 32), σύμφωνα με την οποία το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφαίνεται ως προς τη νομιμότητα πράξεων εθνικής αρχής ακόμη και όταν η εθνική πράξη εντάσσεται στο πλαίσιο διαδικασίας λήψεως κοινοτικών αποφάσεων. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι κατά τ' ανωτέρω προσφυγές θα ήσαν στην πλειοψηφία τους απαράδεκτες ελλείψει εννόμου συμφέροντος. Θα καταλήγαμε έτσι στο παράδοξο φαινόμενο η δικονομική προϋπόθεση του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, σύμφωνα με την οποία η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να θίγει ατομικώς τον προσφεύγοντα, να καλύπτεται ευκολότερα από ότι εκείνη της υπάρξεως εννόμου συμφέροντος.
Θα μπορούσε, τέλος, να αντιταχθεί ότι η τόσο μεγάλη διεύρυνση των προϋποθέσεων ενεργητικής νομιμοποιήσεως δικαιολογείται σε ακραίες περιπτώσεις, όπως η υπό κρίση, όταν δηλαδή η Επιτροπή αρνείται να ασκήσει την ελεγκτική της αρμοδιότητα για να θέσει τέρμα σε μία κεφαλαιώδη παρανομία, όπως είναι εκείνη της ελλείψεως μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Δεν μπορώ να υιοθετήσω παρόμοια άποψη, έστω και αν αναγνωρίζω τη σκοπιμότητά της, διότι θα κατέληγα να ερμηνεύσω τις δικονομικές προϋποθέσεις του παραδεκτού αφού πρώτα προβώ σε εκτίμηση του βαθμού της διαφοράς, με τρόπο δηλαδή μεθοδολογικώς ευφαλμένο. Πάντως, βλ., κατωτέρω, τη θέση που αναπτύσσω στην υποσημείωση 128.

δοση της προσβληθείσης πράξεως, ούτε από τις διατάξεις της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ συνάγεται ευθέως ότι η προσβληθείσα πράξη της Επιτροπής έθιγε ατομικώς τους αναιρεσείοντες ιδιώτες, κατά τα οριζόμενα στο τέταρτο εδάφιο, του άρθρου 173, της Συνθήκης, όπως αυτό ερμηνεύεται με τη νομολογία του Δικαστηρίου.

98. ββ) Ενόψει του ανωτέρω, το Πρωτοδικείο ακολούθησε πράγματι πιστά τη μέχρι σήμερα νομολογία. Αν το μοναδικό κριτήριο για την ορθή ερμηνεία του τετάρτου εδαφίου, του άρθρου 173, της Συνθήκης είναι η επανάληψη της μέχρι σήμερα νομολογιακής θέσεως, τότε η αναιρεσιβαλλομένη διάταξη είναι ορθή.

99. Ωστόσο, πιστεύω ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο να προωθήσει περαιτέρω ορισμένες από τις μέχρι σήμερα παγιωθείσες θέσεις του. Το σημείο στο οποίο θεωρώ σκόπιμο να υποβάλω σε ιδιαίτερη έρευνα τη λύση του Πρωτοδικείου και στο οποίο επικεντρώνω την ανάγκη νομολογιακής υπερβάσεως, συνίσταται στον συλλογισμό εκείνο του Πρωτοδικείου, σύμφωνα με τον οποίο, η προσβληθείσα απόφαση της Επιτροπής δεν αφορούσε ατομικώς τους αναιρεσείοντες, διότι τους έθιγε με τον ίδιο τρόπο όπως κάθε άλλο πρόσωπο που κατοικεί, διαμένει ή ασκεί δραστηριότητα στα νησιά Gran Canaria και Τενερίφη. Κατά το Πρωτοδικείο, η προσβληθείσα απόφαση «εμφανίζεται, έναντι των προσφευγόντων, ως μέτρο του οποίου οι συνέπειες ενδέχεται να θίγουν διάφορες κατηγορίες πολιτών κατά αντικειμενικό, γενικό και αφηρημένο τρόπο (...)» [110].

110 — Βλ. σκέψη 54 της αναιρεσιβαλλομένης διατάξεως.

100. Θεωρώ, καταρχάς, ενδιαφέρον να τονίσω ότι ο γενικός και αφηρημένος χαρακτήρας της προσβολής που υφίστανται οι αναιρεσείοντες ιδιώτες, στον οποίο ερείδεται η απορριπτική διάταξη του Πρωτοδικείου, δεν οφείλεται στην κανονιστική φύση της προσβληθείσης αποφάσεως της Επιτροπής. Η σημασία της επισημάνσεως αυτής μπορεί βεβαίως να αμφισβητηθεί. Σύμφωνα με την μέχρι σήμερα νομολογία αν ένα υποκείμενο δικαίου θίγεται από μία πράξη, ατομική ή κανονιστική, με τρόπο γενικό και αφηρημένο, η διαπίστωση αυτή αρκεί για να αποκλείσει την ενεργητική του νομιμοποίηση, χωρίς να γίνεται περαιτέρω διάκριση μεταξύ του κανονιστικού ή μη χαρακτήρα της πράξεως αυτής [111].

101. Εντούτοις, νομίζω ότι η φύση της προσβαλλομένης πράξεως δεν στερείται εντελώς σημασίας. Όταν η πράξη αυτή έχει κανονιστικό χαρακτήρα, το Δικαστήριο αποκλείει με ιδιαίτερη αυστηρότητα από τους ιδιώτες τη δυνατότητα προσφυγής, ακριβώς για να διασφαλίσει την κανονιστική φύση της πράξεως [112]. Σύμφωνα με την ρητώς διατυπωμένη βούληση του συντάκτη της Συνθήκης, ο κοινοτικός κανόνας δικαίου δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής από πρόσωπα άλλα από εκείνα που προβλέπει το ισχύον δεύτερο εδάφιο, του άρθρου 173, της Συνθήκης. Η ιδιαίτερη αυτή απαγόρευση δεν υφίσταται

111 — Βλ., επί παραδείγματι, την απόφαση της 21ης Μαΐου 1987, υπόθεση 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke (προμνησθείσα στην υποσημείωση 7). Η απόφαση της Επιτροπής προς τη Γερμανία σχετικά με την προώθηση των πωλήσεων βουτύρου στην αγορά του Δυτικού Βερολίνου δεν μπορούσε να προσβληθεί παραδεκτώς από τους εμπόρους μαργαρίνης. Σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου, «αν η προσβαλλόμενη απόφαση επηρεάζει τις προσφεύγουσες, αυτό οφείλεται μόνο στις πραγματικές συνέπειες που έχει επί της θέσεώς τους στην αγορά. Από τη σκοπιά αυτή, η απόφαση αφορά τις προσφεύγουσες όπως και κάθε άλλο πρόσωπο που πωλούσε μαργαρίνη στην αγορά του Δυτικού Βερολίνου κατά τη διεξαγωγή της αμφισβητούμενης επιχείρησης και επομένως δεν την αφορά ατομικά κατά την έννοια του άρθρου 173, παράγραφος 2, της Συνθήκης» (σκέψη 11).

112 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 92.

στις περιπτώσεις που η προσβαλλομένη πράξη δεν περιέχει κανόνες δικαίου· δηλαδή, όταν η γενικότητα και αντικειμενικότητα των αποτελεσμάτων της πράξεως οφείλεται, όχι πλέον στην κανονιστική της φύση, αλλά στο *αντικείμενό* της. Στο πλαίσιο της ανωτέρω προβληματικής έχει νομίζω αξία ο ισχυρισμός των αναιρεσειόντων που αναφέρεται στην ιδιαίτερη φύση των συνεπειών που επιφέρει ή ενδέχεται να επιφέρει μία επέμβαση στο περιβάλλον.

102. Πράγματι, η προστασία του περιβάλλοντος είναι ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος. Η διατήρηση του περιβάλλοντος είναι έννομο αγαθό που μοιράζονται θεωρητικώς όλα τα φυσικά πρόσωπα, έχει δηλαδή κοινωνική διάσταση [113]. Επιπλέον όσο σημαντικότερη είναι η επέμβαση ή η προσβολή του περιβάλλοντος τόσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των υποκειμένων δικαίου που θίγονται από αυτήν.

103. Η ανωτέρω αναμφισβήτητη διαπίστωση δεν μπορεί βεβαίως να οδηγήσει, λόγω της ιδιαιτερότητας του εννόμου αγαθού του περιβάλλοντος, στον παραμερισμό των δικονομικών προϋποθέσεων που τάσσει το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης. Η αναγνώριση δικαιώματος σε κάθε υποκείμενο δικαίου, του οποίου το ενδιαφέρον στη διατήρηση του περιβάλλοντος θίγεται από πράξη κοινοτικού οργάνου, να προσβάλει την πράξη αυτή ενώπιον του Πρωτοδικείου, θα ισοδυναμούσε με αποδοχή actio popularis για όλες τις υποθέσεις με περιβαλλοντική διάσταση. Όπως προανέφερα [114], η μετακίνηση της νομολογίας προς αυτή την κατεύθυνση είναι αδύνατη, διότι, πέρα από τα πρακτικά εμπόδια που συναντά, προσκρούει και στο γράμμα της διατάξεως του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης. Εξίσου αδύνατη είναι η καθιέρωση, ειδικώς για διαφορές που άπτονται του ζητήματος της προστασίας του περιβάλλοντος, διαφορετικών προϋποθέσεων ενεργητικής νομιμοποιήσεως από εκείνες που περιέχει η προμνησθείσα διάταξη. Εν τέλει, η αφετηρία για την εκτίμηση της ενεργητικής νομιμοποιήσεως δεν μπορεί παρά να είναι η ίδια, ανεξαρτήτως του αντικειμένου της διαφοράς: ο προσφεύγων πρέπει να θίγεται ατομικώς από την πράξη κατά της οποίας στρέφεται.

104. Οι επισημάνσεις μου, που αναφέρονται στα ειδικά χαρακτηριστικά του εννόμου αγαθού του περιβάλλοντος και της προστασίας αυτού, δεν αποσκοπούν στην ανατροπή των παγιωμένων ανωτέρω θέσεων, αλλά στην επίτευξη της ορθότερης, κατά τη γνώμη μου, εφαρμογής του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης [115]. Ενόψει της ιδιαιτερότητας του ζητήματος της προστασίας του περιβάλλοντος, φρονώ ότι ο κοινοτικός δικαστής,

113 — Για τον λόγο αυτό, εξάλλου, έχει αναγνωρισθεί σε ορισμένα κράτη ως θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα.

114 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 53 και 76.

115 — Νομίζω, εξάλλου, ότι η δικαστική προστασία στο πλαίσιο μιας έννομης τάξεως που θέλει να διέπεται από την αρχή του κράτους δικαίου, πρέπει να στοχεύει στη διασφάλιση των δικαιωμάτων ή συμφερόντων που αναγνωρίζει η έννομη αυτή τάξη στα υποκείμενα δικαίου. Η δικονομική διάσταση του εννόμου συμφέροντος, ως προϋπόθεση του παραδεκτού ενός ενδίκου βοηθήματος, δεν μπορεί να διακριθεί απόλυτα από την ουσιαστική διάσταση του εννόμου συμφέροντος, ως αγαθού, τη διασφάλιση του οποίου υπέρ του δικαιούχου του επιδιώκει η έννομη τάξη. Θα πρέπει συνεπώς να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαιτερότητα κάθε προστατευόμενου από την κοινοτική έννομη τάξη αγαθού όταν καθορίζονται οι ειδικές δικονομικές προϋποθέσεις υπό τις οποίες το υποκείμενο δικαίου, υπέρ του οποίου έχουν τεθεί οι κανόνες που κατοχυρώνουν το εν λόγω αγαθό, μπορεί να επιδιώξει δικαστικώς την τήρηση των αρχών αυτών. Πιστεύω, ακόμη, ότι η ερμηνεία των γραπτών δικονομικών κανόνων με τρόπο που αποκλείει εντελώς τον δικαιούχο ενός δικαιώματος ή εννόμου συμφέροντος (υπό την ουσιαστική έννοια του όρου) από την πρόσβαση στη δικαιοσύνη με σκοπό την προάσπιση των όσων αναγνωρίζει υπέρ αυτού η έννομη τάξη, πρώτον, καθιστά χωρίς αντικείμενο την αναγνώριση, από απόψεως ουσιαστικού δικαίου, των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων αυτών και δεύτερον, θα πρέπει να θεωρηθεί νομικώς εσφαλμένη, στο μέτρο που οι δικονομικές διατάξεις τίθενται από την έννομη τάξη με σκοπό να οργανώσουν, στο πλαίσιο του εφικτού, την ικανοποίηση των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων που αναγνωρίζει στα υποκείμενα δικαίου και όχι να αποκλείουν εντελώς — και μάλιστα με τρόπο απόλυτο ή μόνιμο — την δικαστική τους προστασία. Άλλως, με τον πλήρη δικονομικό αποκλεισμό των υποκειμένων του δικαίου, τα οποία σκοπούν να διασφαλίσουν κάποιοι κανόνες δικαίου, από την παροχή δικαστικής προστασίας, η έννομη τάξη απλώς αυτοαναιρείται.

ειδικώς στις περιπτώσεις που η προστασία αυτή ενδέχεται να πλήσσεται από μη κανονιστική πράξη κοινοτικού οργάνου, δεν πρέπει να αρκείται στην αυτονόητη διαπίστωση ότι η ενδεχόμενη περιβαλλοντική προσβολή δεν μπορεί παρά, ως εκ της φύσεώς της, να θίγει κατηγορίες υποκειμένων δικαίου κατά τρόπο γενικό, αντικειμενικό και αφηρημένο, ούτε να απορρίπτει εκ του λόγου αυτού και μόνο την ασκηθείσα προσφυγή. Ιδιαίτερα μάλιστα, όταν το κοινοτικό όργανο υπείχε ειδική και σαφή υποχρέωση να λάβει υπόψη του, κατά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, τον παράγοντα της διασφαλίσεως του περιβάλλοντος [116]. Στο σημείο αυτό, λοιπόν, θέλω να επιστήσω την προσοχή του Δικαστηρίου για μία πιθανή — κατά τη γνώμη μου ενδεδειγμένη — νομολογιακή διεύρυνση. Εξηγούμαι:

Μία πράξη που έχει συνέπειες στο περιβάλλον, θίγει πράγματι ή ενδέχεται να θίγει μεγάλες κατηγορίες πολιτών με τρόπο γενικό και αφηρημένο. Ωστόσο, δεν αποκλείεται κάποιο ή κάποια από τα θιγόμενα πρόσωπα, τα οποία συνιστούν ένα «κλειστό κύκλο» υποκειμένων δικαίου, να θίγονται με ιδιαίτερο τρόπο, και να διακρίνονται ως εκ τούτου από κάθε άλλο πρόσωπο, να εξατομικεύονται, δηλαδή, κατά την έννοια του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης. Μία επέμβαση στο περιβάλλον, όπως εκείνη που μας ενδιαφέρει στην υπό κρίση υπόθεση, εντοπίζεται σε ένα συγκεκριμένο γεωγραφικό σημείο, η δε ένταση των αποτελεσμάτων της μειώνεται όσο απομακρυνόμαστε από το σημείο της επεμβάσεως [117]. Αντιστοίχως, τα πρόσωπα που βρίσκονται πλησίον του υπό κατασκευή έργου, υφίστανται τις συνέπειές του με τρόπο διαφορετικό, εντονότερο, από ότι τα πρόσωπα που βρίσκονται σε πιο απομακρυσμένο σημείο, επειδή ακριβώς τα τελευταία εντοπίζονται σε μεγαλύτερη ακτίνα από το επίκεντρο της επεμβάσεως στο περιβάλλον. Κατά λογική ακολουθία, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα πρόσωπα της πρώτης κατηγορίας απαρτίζουν ένα «κύκλο» ιδιαιτέρως κλειστό και προσδιορισμένο, βρίσκονται συνεπώς σε μια πραγματική κατάσταση που τους χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο υποκείμενο δικαίου. Έργο του δικαστή είναι τότε να προσδιορίσει, με βάση τα κατάλληλα κριτήρια, το εύρος του κλειστού αυτού κύκλου, το μήκος της ακτίνας του· κατά λογική ακολουθία, τα πρόσωπα που βρίσκονται στον κύκλο αυτόν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι νομιμοποιούνται ενεργητικώς να ασκήσουν προσφυγή κατά της πράξεως που επιφέρει τις συνέπειες στο περιβάλλον.

105. Τα κριτήρια δεν μπορεί να είναι αποκλειστικώς γεωγραφικά. Η γεωγραφική εγγύτητα — στην οποία πάντως αναφέρεται η παράγραφος 2, του άρθρου 130 Ρ, της Συνθήκης [118] — είναι μεν χρήσιμη, ειδικά σε περιπτώσεις όπως η υπό κρίση, θα πρέπει όμως να συνεκτιμάται με τη φύση των συνεπειών που έχει ή ενδέχεται να έχει η επέμβαση στο περιβάλλον [119] και κυρίως με την ένταση, δηλαδή τη βαρύτητα των συνεπειών αυτών [120]. Αυτά είναι, εξάλ-

116 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 62 έως 65.

117 — Το φαινόμενο αυτό θα μπορούσε να παρομοιασθεί με την πέτρα η οποία καθώς πέφτει σε μία λίμνη, δημιουργεί στην επιφάνεια του νερού πολλούς ομόκεντρους κύκλους. Ετυμολογικώς, εξάλλου, η έννοια του κύκλου ενυπάρχει στον όρο περιβάλλον. Επί παραδείγματι, στα ελληνικά (η λέξη περιβάλλον προέρχεται εκ του περί και βάλλω), στα γαλλικά ή αγγλικά (environnement, environment, εκ του environ) και στα γερμανικά (umwelt, εκ του um και welt) ο όρος αυτός αναφέρεται σε πράγμα που περικλείει κάτι άλλο, δηλαδή το κυκλώνει και το εγκολπώνεται.

118 — «Η πολιτική της Κοινότητας (...) στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, *κατά προτεραιότητα στην πηγή* (...)».

119 — Διαφορετικά θα πρέπει να αντιμετωπισθεί, επί παραδείγματι, η κατασκευή μιας θερμοηλεκτρικής μονάδας από ένα πυρηνικό εργοστάσιο.

120 — Η βαρύτητα των συνεπειών είναι εξάλλου ένα από τα βασικά κριτήρια του ελήφθησαν υπόψη όταν καταρτίσθηκαν τα παραρτήματα της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ και διακρίθηκαν τα έργα για τα οποία απαιτείται υποχρεωτική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων από εκείνα για τα οποία η μελέτη αυτή είναι δυνητική.

λου, τα στοιχεία που λαμβάνονται κυρίως υπόψη από τον εθνικό δικαστή, στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών μελών, για παρόμοιας φύσεως διαφορές [121].

106. Η συλλογιστική αυτή δεν είναι εντελώς ξένη προς τη μέχρι σήμερα νομολογία. Όπως αναφέρθηκε, είναι δυνατόν μία πράξη να αφορά τόσο ένα ανοικτό κύκλο προσώπων (στην περίπτωση του περιβάλλοντος, ο κύκλος αυτός είναι ιδιαιτέρως ευρύς) τα οποία δεν νομιμοποιούνται να την προσβάλουν όσο και ένα κλειστό κύκλο υποκειμένων δικαίου που διαθέτει τη δικονομική αυτή δυνατότητα [122]. Επίσης, η βαρύτητα των επιπτώσεων που έχει ή ενδέχεται να έχει ένα μέτρο σε ένα υποκείμενο δικαίου μπορεί να δημιουργεί μία πραγματική κατάσταση, η οποία να το χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο, όπως αυτό έγινε δεκτό στις αποφάσεις Extramet και Codorniu [123].

107. Η προτεινόμενη ερμηνευτική λύση συνιστά, κατά τη γνώμη μου, ενδεδειγμένο τρόπο για να εξειδικευθεί, σε υποθέσεις όπως η υπό κρίση, η δικονομική προϋπόθεση, σύμφωνα με την οποία η προσβληθείσα πράξη πρέπει να αφορά ατομικώς τον προσφεύγοντα. Κατά την άποψή μου, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι, υπό την προτεινόμενη προσέγγιση, δεν αναζητείται πλέον η «εξατομίκευση» του προσφεύγοντος αλλά το κατά πόσον αυτός θίγεται προσωπικώς από την πράξη [124]. Η ατομική σχέση του προσφεύγοντος με την προσβαλλομένη πράξη παραμένει πάντοτε το αποφασιστικό κριτήριο, ακόμη και με την προτεινόμενη λύση. Βεβαίως, υπό την προτεινόμενη οπτική γωνία, η προϋπόθεση της εξατομικεύσεως ισοδυναμεί με την ύπαρξη ατομικού εννόμου συμφέροντος και ίσως ταυτίζεται με αυτήν, ταύτιση στην

121 — Βλ., επί παραδείγματι:
- *για το αγγλικό δίκαιο*: Regina v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Duddridge and Others, Environmental Law Reports 1995, pp. 151-175, η απόφαση δημόσιας αρχής να μην περιορίσει κανονιστικώς τα όρια ηλεκτρομαγνητικών εκπομπών από ηλεκτροφόρα καλώδια μπορεί να προσβληθεί δικαστικώς από γονείς που κατοικούν σε περιοχή στην οποία τοποθετούνται νέα ηλεκτροφόρα καλώδια, με μόνη την επίκληση του αυξημένου κινδύνου στον οποίο εκτίθενται τα τέκνα τους να προσβληθούν από λευχαιμία, λόγω ακριβώς της δημιουργίας ισχυρών ηλεκτρομαγνητικών πεδίων.
- *για το βελγικό δίκαιο*: Conseil d'Etat, Ville de Liège et Heze, 20.9.1991, no. 37.676· είναι παραδεκτή η αίτηση ακυρώσεως περιοίκου κατά πράξεως με την οποία εγκρίνεται η εγκατάσταση μονάδος που χρησιμοποιεί ουσίες επικίνδυνες για το περιβάλλον.
- *για το ολλανδικό δίκαιο*: Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 18.6.96, AB 1996, 313· οι κάτοικοι ενός χωριού μπορούν να επικαλεσθούν την αναμενόμενη μείωση της οδικής ασφαλείας στο χωριό τους λόγω των σχεδιαζομένων έργων για να στραφούν κατά του σχεδίου των έργων αυτών.
- *για το γερμανικό δίκαιο*: Bundesverwaltungsgericht, 1.12.82, BVerwGE 66, σ. 307 (Krabbenfischerfall): με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι αλιείς μπορούσε παραδεκτώς να στραφεί κατά αποφάσεως με την οποία εγκρίθηκε η απόρριψη υγρών τοξικών αποβλήτων στη θάλασσα, επικαλούμενος τη μείωση του πληθυσμού των ψαριών λόγω της απορρίψεως των αποβλήτων.
- *για το ιταλικό δίκαιο*: T. A. R. Lazio, 20.1.95, anno 62, Foro Italiano 1995, σ. II-460. Οι κάτοικοι μιας περιοχής μπορούν να στηρίζουν στο δικαίωμά τους περί προστασίας της ποιότητας ζωής (interesse di vita) για να προσβάλλουν οικοδομική άδεια ανεγέρσεως εμπορικού κέντρου στην περιοχή τους.
- *για το ελληνικό δίκαιο*: Συμβούλιο της Επικρατείας 2281/1992: Κάτοικος του κέντρου μεγάλης πόλεως νομιμοποιείται να προσβάλει ακυρωτικώς πράξεις με τις οποίες συντελείται η εκχέρσωση δάσους το οποίο ευρίσκεται στις παρυφές της πόλεως. Το δικαστήριο στηρίχθηκε στην παρατήρηση ότι η πόλη αυτή και το απειλούμενο δάσος ανήκουν στο ίδιο λεκανοπέδιο, το οποίο «αποτελεί μία αδιάλειπτη οικιστική ενότητα με λιγοστούς πνεύμονες πρασίνου που συνεχώς μειώνονται. Έτσι τις δυσμενείς για την οικολογική ισορροπία και την ποιότητα της ζωής των κατοίκων του συνέπειες των πράξεων που συνεπάγονται εκχέρσωση μιας δασικής εκτάσεως του λεκανοπεδίου αυτού δοκιμάζουν όχι μόνον όσοι έχουν άμεση γειτνίαση με αυτήν αλλά και εκείνοι που κατοικούν σε πιο μακρινές και υποβαθμισμένες περιοχές και μάλιστα σε βαθμό εντονότερο σε ορισμένες περιπτώσεις οι τελευταίοι αυτοί».
- *για το γαλλικό δίκαιο*: Η γειτνίαση αποτελεί το βασικό κριτήριο για την αναγνώριση ενεργητικής νομιμοποιήσεως φυσικών προσώπων κατά οικοδομικών αδειών (Conseil d'Etat, 22.10.86, Reynaud, Lebon, p. 652). Για την αναγνώριση της ιδιότητας του γείτονα λαμβάνεται υπόψη, εκτός από την απόσταση από το σχεδιαζόμενο έργο, η φύση και η βαρύτητα των συνεπειών που αυτό επιφέρει. Κατά συνέπεια, ο αιτών που στρέφεται κατά ανεγέρσεως μεγάλου εμπορικού κέντρου (Conseil d'Etat, 24.6.91, Soc. Interprovence Côte d'Azur, Lebon p. 1110) δεν χρειάζεται να βρίσκεται σε τόσο κοντινή απόσταση από το έργο όσο ο αιτών που στρέφεται κατά κατασκευής με λιγότερο σημαντικές συνέπειες στο περιβάλλον. (CE 17.6.91, Renauld, Lebon p. 1110). Βλ., ακόμη Chapus R., Droit du Contentieux administratif, LGDJ, 6ème éd. 1996, no. 438)

122 — Βλ., ανωτέρω, τις παρατηρήσεις μου επί της αποφάσεως Sofrimport, σημεία 84 επ.

123 — Ωστόσο, δεν μπορεί βεβαίως να υποστηριχθεί ότι η προτεινομένη εδώ λύση συνάγεται ευθέως από τις προηγούμενες νομολογιακές θέσεις του Δικαστηρίου. Απλώς, οι θέσεις αυτές είναι ενδεικτικές των δυνατοτήτων ερμηνείας που έχει ο κοινοτικός δικαστής, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης.

124 — Στο σημείο αυτό παραπέμπω στα σχετικά επιχειρήματα της Επιτροπής. Βλ., ανωτέρω, σημείο 33.

οποία δεν συνήθιζε να καταφεύγει μέχρι σήμερα ο κοινοτικός δικαστής. Δεν νομίζω όμως ότι, ειδικώς για τις περιπτώσεις όπως η υπό κρίση διαφορά, η προσέγγιση της συλλογιστικής του Δικαστηρίου σχετικά με τον ατομικό χαρακτήρα της προσβολής που υφίσταται ο προσφεύγων με εκείνη που ακολουθούν στην πλειοψηφία τους οι εθνικοί δικαστές για να προσδιορίσουν το ατομικό έννομο συμφέρον, προσκρούει στη διατύπωση και το πνεύμα του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης ή στην φιλοσοφία της μέχρι σήμερα νομολογίας του Δικαστηρίου, έστω και αν δεν αποτελεί ευθεία συνέχεια της νομολογίας αυτής.

108. Περαιτέρω, δεν νομίζω ότι ο κατά τα ανωτέρω «κύκλος» των ενεργητικώς νομιμοποιουμένων προσώπων, ο οποίος θα προκύψει από την εφαρμογή της προτεινομένης ερμηνευτικής οδού, δεν είναι επαρκώς «κλειστός» και προσδιορισμένος. Ειδικώς αν περιλαμβάνει υποκείμενα δικαίου τα οποία απολαμβάνουν, ήδη πριν από τη θέση σε ισχύ της προσβαλλομένης πράξεως, των αγαθών του περιβάλλοντος που η πράξη αυτή ενδέχεται να πλήξει [125]. Θα πρέπει να προστατεύονται δηλαδή τα φυσικά πρόσωπα που είχαν εκ των προτέρων εξασφαλίσει, ίσως και για μακρύ χρονικό διάστημα, μια ποιότητα ζωής την οποία ενδέχεται να πλήξει με ιδιαίτερη ένταση η πράξη του κοινοτικού οργάνου. Αξίζει να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο, με την μέχρι σήμερα νομολογία του, φαίνεται να δέχεται την ενεργητική νομιμοποίηση των μη προνομιούχων διαδίκων σε περιπτώσεις που οι τελευταίοι επικαλούνται την προστασία ενός κεκτημένου δικαιώματος. Η ερμηνεία αυτή μπορεί να συναχθεί τουλάχιστον από τις αποφάσεις Bock, Πειραϊκή Πατραϊκή και Sofrimport [126]. Νομίζω λοιπόν ότι η πραγματική κατάσταση ενός φυσικού προσώπου το οποίο απολάμβανε περιβαλλοντικής προστασίας ορισμένης ποιότητας, ήδη πριν από τη μεταβολή που ενδεχομένως θα επιφέρει η προσβληθείσα πράξη του κοινοτικού οργάνου, παρουσιάζει ομοιότητες με εκείνη των προσφευγόντων στις ανωτέρω υποθέσεις και είναι εξίσου άξια δικαστικής προστασίας.

109. Ακόμη, η επάρκεια της οριοθετήσεως του κλειστού κύκλου των ενεργητικώς νομιμοποιουμένων φυσικών προσώπων εξαρτάται από τα κριτήρια που θα ακολουθήσει ο κοινοτικός δικαστής. Ήδη, ανέφερα ότι, κατά την άποψή μου, η ένταση με την οποία ενδέχεται να πλήσσεται η ποιότητα ζωής του προσφεύγοντος ή άλλο αγαθό συναφές με το περιβάλλον, θα πρέπει να είναι ιδιαιτέρως υψηλή ώστε να τον κατατάσσει στον κύκλο των ενεργητικώς νομιμοποιουμένων, λαμβανομένης υπόψη της φύσεως της περιβαλλοντικής επεμβάσεως και της πραγματικής καταστάσεως του προσφεύγοντος. Πάντως, το κριτήριο δεν μπορεί να είναι αριθμητικό. Κοινοτική πράξη που αφορά την κατασκευή ενός έργου, όπως είναι μία μονάδα παραγωγής ηλεκτρικής ενεργείας, ανεξάρτητα από το αν κατασκευάζεται σε νησί με πολλούς κατοίκους, όπως είναι η Gran Canaria και η Τενερίφη ή σε νησί με πολύ λίγους κατοίκους, τους θίγει είτε με τρόπο γενικό και αφηρημένο — οπότε δεν τίθεται ζήτημα ενεργητικής νομιμοποιήσεως — είτε ατομικώς, ανεξαρτήτως του αριθμού τους· τα κριτήρια με τα οποία θα κριθεί αν ένας προσφεύγων νομιμοποιείται ενεργητικώς είναι τα ίδια και στις δύο περιπτώσεις.

125 — Το κριτήριο αυτό απαντάται και στις προμνησθείσες αποφάσεις Sofrimport (υποσημείωση 67), Codorniu (υποσημείωση 94) και Extramet (υποσημείωση 89).

126 — Βλ., ανωτέρω, υποσημειώσεις 78, 80 και 67.

110. Έρχομαι τώρα να μεταφέρω τις ανωτέρω παρατηρήσεις στο πραγματικό της υπό εξέταση υποθέσεως. Τα φυσικά πρόσωπα που προσέφυγαν ενώπιον του Πρωτοδικείου δεν επικαλούνται την ίδια ακριβώς νομική και πραγματική κατάσταση. Ορισμένοι απ' αυτούς, ισχυρίζονται ότι διαμένουν σε περιοχές οι οποίες βρίσκονται σε μικρή απόσταση από τα κρίσιμα έργα, άλλοι ότι είναι ιδιοκτήτες ακινήτων στις περιοχές αυτές και άλλοι ότι ασκούν εκεί κάποια επαγγελματική δραστηριότητα. Κάποιοι προβάλλουν τις αρνητικές επιπτώσεις που θα έχει η κατασκευή του κρισίμου έργου στην υγεία των κατοίκων, τον τουρισμό, την αλιεία, τη γεωργία, την εκπαίδευση των νέων, την τοπική πανίδα και χλωρίδα ή ακόμη, την ενασχόληση με το άθλημα της ιστιοσανίδας. Τέλος, ορισμένοι διάδικοι επικαλούνται ενδεχόμενα προβλήματα υγείας, τα οποία συνδέουν με τις συνέπειες στο περιβάλλον από την κατασκευή των έργων.

111. Οι ανωτέρω ισχυρισμοί και τα σχετικά πραγματικά στοιχεία τέθηκαν υπόψη του Πρωτοδικείου, το οποίο, όπως συνάγεται από τις σκέψεις 35 και 36 της αναιρεσιβαλλομένης διατάξεως, τα εξετίμησε και κατέληξε στην απόρριψη της προσφυγής. Ο νομικός χαρακτηρισμός των ανωτέρω ισχυρισμών και στοιχείων εμπίπτει στον αναιρετικό έλεγχο. Πάντως, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν οι αναιρεσείοντες, ακόμη και υπό το φως της παρατεθείσας ανωτέρω διασταλτικής ερμηνείας του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο της Συνθήκης, δεν διαπιστώνω σφάλμα στην αναιρεσιβαλλομένη διάταξη του Πρωτοδικείου. Το τελευταίο δεν είχε ενώπιόν του ικανά στοιχεία για να δεχθεί ότι, από την ενδεχομένη προσβολή του περιβάλλοντος, θίγονται ατομικώς φυσικά πρόσωπα που ανήκουν σε κλειστό κύκλο και συγκεκριμένα, ότι οι ενώπιόν του προσφεύγοντες πλήσσονται, ως εκ της νομικής και πραγματικής ιδιαίτερης καταστάσεως στην οποία βρίσκονται, με τρόπο που τους διαφοροποιεί από κάθε άλλο υποκείμενο δικαίου. Δηλαδή, ορθώς δεν συνήγαγε το Πρωτοδικείο, από όσα επικαλέσθηκαν οι προσφεύγοντες, ότι οι τελευταίοι «εξατομικεύονται» έναντι της προσβαλλομένης πράξεως και ως εκ τούτου νομιμοποιούνται ενεργητικώς να ασκήσουν το ένδικο βοήθημα του άρθρου 173.

112. Ειδικότερα, ορισμένοι από τους προσφεύγοντες επικαλέσθηκαν αορίστως [127] το γεγονός ότι διαμένουν «πολύ κοντά» στις υπό κατασκευή μονάδες, χωρίς όμως να μπορεί να συναχθεί από μόνο τον ισχυρισμό αυτό ότι βρίσκονται σε διαφορετική από τα υπόλοιπα υποκείμενα δικαίου πραγματική κατάσταση. Δεν φαίνεται επίσης ο λόγος για τον οποίο η αγροτική παραγωγή, η αλιεία, ο τουρισμός ή άλλη δραστηριότητα θίγονται από την κατασκευή του κρισίμου έργου και σε ποιό βαθμό, ούτε αν η ενδεχομένη προσβολή της δραστηριότητας αυτής θίγει ειδικώς τους προσφεύγοντες με ιδιαίτερη βαρύτητα, ώστε να δικαιολογεί την ενεργητική τους νομιμοποίηση. Εξίσου γενική και αφηρημένη είναι η επίκληση της βλάβης στην υγεία, η οποία ενδέχεται να προκληθεί από την εκτέλεση του κρισίμου έργου.

113. Με αυτές τις απαραίτητες διευκρινίσεις, νομίζω ότι η θέση που δέχθηκε το

127 — Με μόνη εξαίρεση μία αναιρεσείουσα η οποία, χωρίς περαιτέρω εξηγήσεις, αναφέρει απλώς ότι είναι ιδιοκτήτρια ενός ακινήτου σε απόσταση 10 χιλιομέτρων από το κρίσιμο έργο.

Πρωτοδικείο με την σκέψη 54 της αναιρεσιβαλλομένης διατάξεως είναι ορθή [128].

γ) *Επί της ενεργητικής νομιμοποιήσεως των αναιρεσειουσών περιβαλλοντικών οργανώσεων*

114. Όπως προαναφέρθηκε, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι οι περιβαλλοντικές οργανώσεις που είχαν προσφύγει ενώπιόν του, δηλαδή η Greenpeace, η ΤΕΑ και η CIC, δεν θίγονται ατομικώς από την προσβληθείσα πράξη, κατά την έννοια του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης και ως εκ τούτου δεν νομιμοποιούνται ενεργητικώς. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη συλλογιστική του Πρωτοδικείου, οι περιβαλλοντικές ενώσεις δεν διέθεταν τη δικονομική αυτή δυνατότητα, διότι πρώτον, τα μέλη τους δεν μπορούσαν να ασκήσουν αυτοτελώς προσφυγή ακυρώσεως και δεύτερον, οι ενώσεις αυτές δεν διαδραμάτισαν, στο πλαίσιο της διαδικασίας που κατέληξε στην έκδοση της προσβληθείσης αποφάσεως, κάποιο ιδιαίτερο ρόλο ο οποίος να δικαιολογεί την αναγνώριση σε αυτές locus standi, σύμφωνα με την υπάρχουσα νομολογία του Δικαστηρίου [129].

115. Οι αναιρεσείουσες οργανώσεις δεν αμφισβητούν το δεύτερο σκέλος της συλλογιστικής του Πρωτοδικείου [130]· δεν θα επιμείνω περαιτέρω επί του ζητήματος αυτού. Ακόμη, ορθώς κατά τη γνώμη μου, το Πρωτοδικείο στηρίχθηκε στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που εξαρτά την ενεργητική νομιμοποίηση μίας ενώσεως με εκείνη των μελών της [131]. Ενόψει της νομο-

128 — Εντούτοις, υπάρχουν επιχειρήματα και υπέρ της αντίθετης ακριβώς θέσεως, ακολουθώντας πάντοτε, ως μέζονα του δικανικού συλλογισμού, την ερμηνευτική προσέγγιση που προτείνω ανωτέρω. Συγκεκριμένα, στην υπό κρίση διαφορά, η Επιτροπή βαρύνεται με σαφή και συγκεκριμένη υποχρέωση να ελέγχει αν τα χρηματοδοτούμενα έργα εκτελούνται σύμφωνα με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Σύμφωνα με το εφαρμοστέο νομικό καθεστώς, η έναρξη και η συνέχιση της κατασκευής μονάδων θερμοηλεκτρικής ενεργείας, όπως η υπό κρίση, εξαρτάται από την προηγουμένη εκπόνηση μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και εξ αυτού τεκμαίρεται ότι τα έργα αυτά δύνανται να έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον. Θα πρέπει μάλιστα να τονισθεί η σημασία που αποδίδει το κοινοτικό και το εθνικό δίκαιο στη μελέτη αυτή. Από την τελευταία θα εξαρτηθεί εν τέλει αν τα έργα αυτά θα πρέπει να υλοποιηθούν και με ποιούς ειδικότερους όρους και περιορισμούς. Πριν από την ολοκλήρωση της μελέτης δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθούν με σαφήνεια ούτε οι επιπτώσεις που τα κρίσιμα έργα θα έχουν στο περιβάλλον, ούτε a fortiori αν τα έργα αυτά ενδείκνυται να εκτελεσθούν και κατά λογική ακολουθία, να χρηματοδοτηθούν με κοινοτικά κονδύλια. Επομένως, είναι ίσως υπερβολικά αυστηρό να απαιτηθεί από τους ιδιώτες που επιθυμούν να προσβάλουν την πράξη της Επιτροπής περί συνεχίσεως της χρηματοδοτήσεως των κρισίμων έργων, να αποδείξουν πλήρως τη βλάβη που ενδέχεται να υποστούν από τα έργα αυτά, εφόσον, λόγω ακριβώς της μη εκπονήσεως μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, οι συνέπειες των εν λόγω έργων στο περιβάλλον παραμένουν στην ουσία άγνωστες. Δηλαδή, θα μπορούσε να συναχθεί ειδικός κανόνας, σύμφωνα με τον οποίο, όταν δεν υφίσταται μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων για ένα έργο τα υποκείμενα δικαίου που προσφεύγουν κατά πράξεως της Επιτροπής με την οποία παρέχεται οικονομική ενίσχυση για την εκτέλεση του έργου αυτού, όταν καλούνται να δικαιολογήσουν γιατί η προσβαλλομένη πράξη τους θίγει ατομικώς κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, δεν υποχρεούνται να παράσχουν πλήρεις και συγκεκριμένες αποδείξεις των συνεπειών που υφίστανται στην ατομική τους κατάσταση λόγω της πραγματικής ή δυνητικής προσβολής του περιβάλλοντος που προκαλεί το χρηματοδοτούμενο έργο. Μπορούν τότε να αρκεσθούν στην απλή επίκληση της ιδιότητάς τους ως κατοίκων της ευρύτερης περιοχής στην οποία εκτελείται το κρίσιμο έργο ή και ως ασκούντων επαγγελματική δραστηριότητα στην περιοχή αυτή. Υπό την εκδοχή αυτή, τα στοιχεία που επικαλέσθησαν οι αναιρεσείοντες στην υπό κρίση υπόθεση ήταν, καταρχήν, επαρκή ώστε να θεωρηθούν ότι θίγονται ατομικώς από την προσβαλλομένη πράξη, οπότε και η διάταξη του Πρωτοδικείου είναι νομικώς εσφαλμένη και άρα αναιρετέα.

129 — Προμνησθείσα απόφαση (υποσημείωση 12), Van der Kooy και απόφαση της 24ης Μαρτίου 1993, C-313/90, CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής (υποσημείωση 12) (Συλλογή 1993, σ. I-1125).

130 — Δεν θα μπορούσε εξάλλου να υποστηριχθεί ότι οι καταγγελίες και η επικοινωνία που είχαν οι ανωτέρω περιβαλλοντικές οργανώσεις με την Επιτροπή ισοδυναμούν με συμμετοχή τους σε ειδική κοινοτική διαδικασία και ως εκ τούτου εξατομικεύονται σε σχέση με την προσβληθείσα πράξη.

131 — Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 1962, 19/62 έως 22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros de viande κ.λπ. κατά Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1975, 72/74, Union Syndicale κ.λπ. κατά Συμβουλίου, της 10ης Ιουλίου 1986, 282/85, DEFI κατά Επιτροπής (προμνησθείσες στην υποσημείωση 11), απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1983, FEDIOL κατά Επιτροπής, υπόθεση 191/82 (Συλλογή 1983, σ. 2913).

λογίας αυτής και του γεγονότος ότι πρέπει ν' αποκλεισθεί, σύμφωνα με όσα αναλύθηκαν ανωτέρω, η ενεργητική νομιμοποίηση των αναιρεσειόντων ιδιωτών στην υπό κρίση υπόθεση, ορθώς, πιστεύω, το Πρωτοδικείο απέρριψε την προσφυγή των περιβαλλοντικών ενώσεων που είχαν προσφύγει ενώπιόν του. Τη λύση αυτή επιτάσσει, τουλάχιστον, η εφαρμογή της μέχρι σήμερα νομολογίας του Δικαστηρίου.

116. Ωστόσο, οι αναιρεσείουσες ενώσεις υποστηρίζουν ότι θα έπρεπε να αναγνωρισθεί εν γένει στα νομικά πρόσωπα που αντιπροσωπεύουν τα συμφέροντα μίας ομάδας υποκειμένων δικαίου, το δικαίωμα να προσφεύγουν κατά κοινοτικής πράξεως, όταν ένα ή περισσότερα από τα μέλη τους θα νομιμοποιούντο ενεργητικώς προς τούτο ή όταν το νομικό αυτό πρόσωπο μπορεί να αποδείξει την ύπαρξη ενός ιδιαιτέρου δικαιώματός του ή συμφέροντος. Ως προς τη δεύτερη εναλλακτική βάση ενεργητικής νομιμοποιήσεως που προτείνουν — η οποία, σημειωτέον, δεν βρίσκει κανένα έρεισμα στη μέχρι σήμερα νομολογία — οι αναιρεσείουσες οργανώσεις παρατηρούν τα ακόλουθα: κατά την άποψή τους, το Δικαστήριο θα πρέπει να αναγνωρίσει την ύπαρξη ενός ιδιαιτέρου συμφέροντος των περιβαλλοντικών οργανώσεων να προσβάλουν επί ακυρώσει κοινοτικές πράξεις με τις οποίες διακυβεύεται η προστασία του περιβάλλοντος, ακόμη και όταν τα μέλη τους ή άλλα φυσικά πρόσωπα δεν μπορούν να αποδείξουν ότι θίγονται ατομικώς από την πράξη αυτή. Με αυτό τον τρόπο, κατά τις αναιρεσείουσες, είναι δυνατόν να εξασφαλισθεί επαρκής δικαστική προστασία υπέρ των φυσικών προσώπων που, ενώ θίγονται από μία κοινοτική πράξη με αρνητικές συνέπειες στο περιβάλλον, δεν απαρτίζουν ένα κλειστό κύκλο υποκειμένων δικαίου, κατά την προμνησθείσα νομολογία του Δικαστηρίου, και ως εκ τούτου δεν μπορούν να στραφούν ευθέως κατά της πράξεως αυτής [132].

117. Το Δικαστήριο καλείται, επομένως, να προχωρήσει σε περαιτέρω διεύρυνση της νομολογίας. Από την πλευρά μου, θεωρώ σκόπιμο να παραθέσω τις ακόλουθες παρατηρήσεις. Καταρχάς, νομίζω πως μια τόσο εκτεταμένη νομολογιακή διεύρυνση των προϋποθέσεων του παραδεκτού, είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθεί με τρόπο καταχρηστικό και να οδηγήσει σε ακραία αποτελέσματα. Φυσικά πρόσωπα τα οποία δεν νομιμοποιούνται ενεργητικώς δυνάμει του τετάρτου εδαφίου, του άρθρου 173, της Συνθήκης, θα μπορούν να παρακάμπτουν το δικονομικό αυτό εμπόδιο συστήνοντας μία περιβαλλοντική οργάνωση. Εξάλλου, ενώ ο αριθμός των φυσικών προσώπων, δηλαδή των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, όσο υψηλός και αν είναι, παραμένει ωστόσο πεπερασμένος, ο αριθμός των περιβαλλοντικών ενώσεων που ενδέχεται να δημιουργηθούν είναι, θεωρητικώς τουλάχιστον, άπειρος. Αλλά και αν ακόμη το εμπόδιο αυτό μπορούσε να ξεπερασθεί, με την αναγνώριση, επί παραδείγματι, locus standi μόνον σε οργανώσεις που είχαν συσταθεί πριν από την έκδοση της πράξεως κατά της οποίας στρέφονται — θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, ο αριθμός των νομικών προσώπων που έχουν ως στόχο την προάσπιση και τη διασφάλιση του περιβάλλοντος, είναι σήμερα ιδιαιτέρως υψηλός. Αν το Δικαστήριο ακολουθήσει,

132 — Οι αναιρεσείουσες ενώσεις τονίζουν ακόμη ότι η παραχώρηση σε αυτές locus standi θα επέτρεπε να διεξάγεται ο δικαστικός έλεγχος των κοινοτικών πράξεων που αφορούν το περιβάλλον με τρόπο περισσότερο συντονισμένο και οργανωμένο.

τελικώς, την πρόταση των αναιρεσειουσών ενώσεων, θα πρέπει να αναμένεται ότι στο μέλλον, κάθε πράξη κοινοτικού οργάνου που σχετίζεται με το περιβάλλον ή έχει επιπτώσεις σε αυτό, θα μπορεί αυτομάτως να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής από μία πλειάδα περιβαλλοντικών ενώσεων κάθε φορά.

118. Για τους λόγους αυτούς και παρά τις πρόσφατες εξελίξεις στο επίπεδο του εθνικού και του διεθνούς δικαίου, διατηρώ σημαντικές επιφυλάξεις για τη σκοπιμότητα της νομολογιακής στροφής που ζητούν οι αναιρεσείουσες. Εξάλλου — και αυτό είναι νομίζω το αποφασιστικό επιχείρημα — η αναγνώριση στις περιβαλλοντικές οργανώσεις της δυνατότητος να προσβάλουν τις κοινοτικές πράξεις που αφορούν το περιβάλλον, παρά τις όποιες θετικές συνέπειες που ενδεχομένως θα είχε, προσκρούει, στο γράμμα του νόμου, εν προκειμένω, του άρθρου 173 της Συνθήκης. Ο κοινοτικός νομοθέτης έχει διακρίνει τους προσφεύγοντες σε δύο κατηγορίες, εκείνες του δευτέρου και του τετάρτου εδαφίου του άρθρου 173. Η αποδοχή της ερμηνευτικής προσεγγίσεως που προτείνουν οι αναιρεσείουσες ισοδυναμεί με τη δημιουργία μιας τρίτης extra legem κατηγορίας. Με άλλα λόγια, μεταξύ των προνομιούχων διαδίκων του δευτέρου εδαφίου, οι οποίοι δεν χρειάζεται να επικαλεσθούν κάποιο έννομο συμφέρον και των διαδίκων του τετάρτου εδαφίου, οι οποίοι πρέπει να θίγονται αμέσως και ατομικώς από την προσβληθείσα πράξη, παρεμβάλλονται οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, η ενεργητική νομιμοποίηση των οποίων θα τεκμαίρεται κάθε φορά που η προσβαλλομένη πράξη έχει ως αντικείμενο το περιβάλλον ή επιπτώσεις σε αυτό. Εν κατακλείδι, φρονώ ότι η προτεινόμενη νομολογιακή υπέρβαση, ασχέτως αν είναι ευκταία ή όχι, παραμένει πάντως ανέφικτη [133], με τα υπάρχοντα δεδομένα του γραπτού δικαίου.

119. Εξ όλων των ανωτέρω συμπεραίνω ότι και ως προς το μέρος της αυτό η αναιρεσιβαλλομένη διάταξη του Πρωτοδικείου είναι ορθή και δεν μπορεί να τεθεί ζήτημα αναίρεσεώς της. Δεν απαιτείται, περαιτέρω, να εξετασθούν εν προκειμένω οι υπόλοιπες ενστάσεις απαραδέκτου που ήγειραν η Επιτροπή και η Ισπανία, αν δηλαδή μία απόφαση περί συνεχίσεως της χρηματοδοτήσεως ενός έργου υποδομής μπορεί να θίγει άμεσα την σφαίρα των δικαιωμάτων ή συμφερόντων των αναιρεσειόντων ή αν η πράξη αυτή, εκ της φύσεώς της, μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης.

133 — Εξάλλου, δεν βλέπω το λόγο γιατί η αναγνώριση κατ' αυτόν τον τρόπο locus standi θα έπρεπε να αποτελέσει προνόμιο μόνο των περιβαλλοντικών ενώσεων και όχι άλλων νομικών προσώπων με αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα. Η επίκληση του ιδιαιτέρου χαρακτήρα της προστασίας του περιβάλλοντος, για την οποία έγινε εκτενώς λόγος ανωτέρω, δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να δικαιολογήσει τη διαφορετική μεταχείριση των περιβαλλοντικών ενώσεων σε σχέση με οργανώσεις που έχουν άλλο, αντίστοιχο αντικείμενο.

VII — Πρόταση

120. Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

— Να απορρίψει, στο σύνολό της, την παρούσα αίτηση αναιρέσεως και,

— να καταδικάσει τους αναιρεσείοντες στα δικαστικά έξοδα.