SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS
vom 23. September 1997 *

Inhaltsverzeichnis

I — Einleitende Bemerkungen ..... I - 1654

II — Sachverhalt und Verfahren ..... I - 1654

III — Der angefochtene Beschluß ..... I - 1656

IV — Rechtlicher Rahmen ..... I - 1659

V — Vorbringen der Beteiligten ..... I - 1659

A — Vorbringen der Rechtsmittelführer ..... I - 1659

B — Vorbringen der Kommission ..... I - 1664

C — Vorbringen der spanischen Regierung ..... I - 1666

VI — Stellungnahme zum Rechtsmittel ..... I - 1669

A — Zur Möglichkeit der Herleitung eines gerichtlich geschützten Rechts oder rechtlichen Interesses eines Gemeinschaftsangehörigen aus dem Interesse an der Erhaltung der Umwelt innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung ..... I - 1670

a) Zur öffentlichen Dimension des Umweltschutzes ..... I - 1670

b) Anerkennung von Individualrechten im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht ... I - 1673

c) Geltung einer besonderen Überwachungspflicht der Kommission hinsichtlich der Einhaltung der gemeinschaftlichen Umweltbestimmungen bei den finanzierten Arbeiten ..... I - 1676

B — Zur individuellen Betroffenheit der Rechtsmittelführer durch die angefochtene Entscheidung ..... I - 1679

a) Rechtsschutz durch die nationalen Gerichte als Grund für die Verneinung der Klagebefugnis der Rechtsmittelführer ..... I - 1679

b) Klagebefugnis der klagenden Einzelpersonen ..... I - 1681

i) Bisherige Rechtsprechung ..... I - 1682

ii) Die prozessualen Beschränkungen des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages und die besondere Natur des vorliegenden Rechtsstreits .... I - 1689

c) Klagebefugnis der klagenden Umweltschutzvereinigungen ..... I - 1698

VII — Ergebnis ..... I - 1701

* Originalsprache: Griechisch.

I — Einleitende Bemerkungen

1. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof über ein nach Artikel 49 der EG-Satzung des Gerichtshofes gegen den Beschluß des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 9. August 1995 [1] eingelegtes Rechtsmittel zu entscheiden. Mit diesem Beschluß wurde die Klage einzelner Umweltorganisationen und Personen nach Artikel 173 Absatz 4 EG-Vertrag auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission abgewiesen, der spanischen Regierung zusätzlich zu den ursprünglich bewilligten Beträgen 12 Millionen ECU zur Errichtung zweier Stromkraftwerke auf den Kanarischen Inseln zu zahlen. Nach Darstellung der Rechtsmittelführer wurde diese Entscheidung zwischen dem 7. März 1991, dem Tag des Erlasses der Entscheidung C(91) 440 über den Zuschuß für die betreffenden Anlagen, und dem 29. Oktober 1993 erlassen, dem Tag, an dem die Kommission bestätigte, daß die genannten Beträge bereits an die spanische Regierung ausgezahlt worden seien.

2. Vorab sei bemerkt, daß es für den Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache darum gehen wird, sich eine Meinung zu den Möglichkeiten und Einzelheiten der Anwendung des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages unter Umständen zu bilden, aus denen die Rechtsmittelführer ihr rechtliches Interesse ableiten, auf das sie sich wegen der angeblichen Auswirkungen der Entscheidung der Kommission auf die Umwelt stützen.

II — Sachverhalt und Verfahren

3. Der zu prüfende Sachverhalt kann nach Maßgabe des angefochtenen Beschlusses wie folgt zusammengefaßt werden:

Am 7. März 1991 erließ die Kommission, gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (nachstehend: Grundverordnung) [2], geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 3641/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 [3], die Entscheidung C(91) 440, mit der sie dem Königreich Spanien eine Unterstützung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (nachstehend: EFRE) bis zu einem Höchstbetrag von 108 578 419 ECU für die Errichtung zweier Elektrizitätswerke auf den Kanarischen Inseln Gran Canaria und Teneriffa durch die Unión Eléctrica de Canarias SA (nachstehend: Unelco) gewährte. Diese Finanzierung sollte auf vier Jahre verteilt und die erste Jahrestranche mit dem Erlaß der genannten Entscheidung C(91) 440 fällig werden. Die späteren Beihilfen konnten gekürzt oder ausgesetzt werden, wenn eine Prüfung des Fortgangs der Arbeiten

1 — Beschluß des Gerichts erster Instanz vom 9. August 1995 in der Rechtssache T-585/93 (Stichting Greenpeace Council u. a./Kommission, Slg. 1995, II-2205).

2 — ABl. L 169, S. 1.

3 — ABl. L 350, S. 40.

Unregelmäßigkeiten, insbesondere eine wesentliche Änderung der Durchführung, ergeben sollte, ohne daß die Zustimmung der Kommission eingeholt worden wäre. Diese Bedingung war in Artikel 5 sowie in den Punkten A.20, A.21 und C.2 des Anhangs III der Entscheidung der Kommission niedergelegt.

4. Bereits am 23. Dezember 1991 teilten zwei der Rechtsmittelführer der Kommission schriftlich mit, daß die Unelco für die auf Gran Canaria begonnenen Arbeiten keine Umweltverträglichkeitsprüfung nach den maßgeblichen Gemeinschaftsbestimmungen [4] durchgeführt habe. Außerdem teilte ein weiterer Rechtsmittelführer der Kommission mit Schreiben vom 23. November 1992 mit, daß Unelco die Bauarbeiten auf Gran Canaria und Teneriffa begonnen habe, ohne daß die Comisión de urbanismo y medio ambiente de Canarias (Kommission der Kanarischen Inseln für Planung und Umwelt; nachstehend: CUMAC) ihre Umweltverträglichkeitserklärung nach dem einschlägigen nationalen Recht abgegeben habe.

5. Am 3. Dezember 1992 gab die CUMAC zwei Erklärungen über die Umweltverträglichkeit der Errichtung der Elektrizitätswerke in Gran Canaria und Teneriffa ab. Gegen diese Erklärungen legten am 26. März 1993 und am 2. April 1993 zwei örtliche Umweltschutzvereinigungen, die zu den Rechtsmittelführern im vorliegenden Verfahren gehören [5], Verwaltungsbeschwerden ein. Am 18. Dezember 1993 machte Greenpeace Spain, eine Umweltschutzvereinigung, die auf nationaler Ebene für die Verwirklichung der Ziele der Rechtsmittelführerin Stichting Greenpeace Council, einer Stiftung zur Erhaltung der Natur mit Sitz in den Niederlanden (nachstehend: Greenpeace), örtlich zuständig ist, ein Gerichtsverfahren anhängig, in dem sie die Gültigkeit der der Unelco von den zuständigen spanischen Verwaltungsbehörden erteilten Verwaltungsgenehmigungen anfocht.

6. Zugleich nahm Greenpeace mehrfach Kontakt zur Kommission auf. Insbesondere mit Schreiben vom 17. März 1993 ersuchte Greenpeace die Kommission, ihr zu bestätigen, daß Strukturgelder der Gemeinschaft für die Errichtung der beiden Elektrizitätswerke gezahlt worden seien, und ihr den Zeitplan für die Auszahlung dieser Mittel mitzuteilen. Mit Schreiben vom 13. April 1993 empfahl der Generaldirektor der Generaldirektion XVI, Regionalpolitik, der Kommission Greenpeace, „die Entscheidung C(91) 440 zu lesen", die Einzelheiten über die Bedingungen der Gewährung der Gemeinschaftsbeihilfe und des Zeitplans enthalte. Mit einem weiteren Schreiben vom 17. Mai 1993 ersuchte Greenpeace die Kommission, gemäß Artikel 7 der Verordnung

4 — Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40).

5 — Es handelt sich um Tagoror Ecologista Alternativo (TEA) und Comisión Canaria contra la Contaminácion (CIC).

(EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 [6], wonach „die Aktionen, die Gegenstand einer Finanzierung durch ... sind, ... den Bestimmungen der Verträge und der aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakte sowie den Gemeinschaftspolitiken, insbesondere hinsichtlich ... des Umweltschutzes, entsprechen [müssen]", alle Informationen über die Maßnahmen, die sie in bezug auf die Errichtung zweier Elektrizitätswerke auf den Kanarischen Inseln getroffen habe, offenzulegen. Mit Schreiben vom 23. Juni 1993 antwortete der Generaldirektor der Generaldirektion XVI Greenpeace, daß er diese Information nicht zur Verfügung stellen könne, da sie die internen Entscheidungsprozesse der Kommission betreffe, versicherte jedoch, daß die Entscheidung der Kommission „erst nach voller Abstimmung unter den betroffenen Dienststellen" erlassen worden sei. Am 29. Oktober 1993 fand in Brüssel eine Besprechung zwischen Greenpeace und den zuständigen Beamten der Generaldirektion XVI der Kommission insbesondere über die Finanzierung der Errichtung der Elektrizitätswerke auf Gran Canaria und Teneriffa durch den EFRE statt.

7. Am 21. Dezember 1993 haben die Rechtsmittelführer beim Gericht erster Instanz Klage auf Nichtigerklärung der erwähnten Entscheidung der Kommission erhoben, die Finanzierung der Arbeiten fortzusetzen. Das Königreich Spanien ist dem Verfahren zur Unterstützung der Anträge der Kommission beigetreten. Mit seinem genannten Beschluß vom 9. August 1995 hat das Gericht der Unzulässigkeitseinrede der Kommission stattgegeben und aus diesem Grund die Klage abgewiesen.

6 — Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente (ABl. L 185, S. 9).

8. Die in erster Instanz unterlegenen Parteien haben gegen diesen Beschluß ein Rechtsmittel eingelegt, mit dem sie beantragen, unter Aufhebung des Beschlusses die beim Gericht erhobene Klage für zulässig zu erklären und der Kommission die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen, gegebenenfalls, die ursprüngliche Klage aus den übrigen von ihr in erster Instanz vorgebrachten Gründen für unzulässig zu erklären, und den Rechtsmittelführern die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Das Königreich Spanien beantragt Zurückweisung des Rechtsmittels, Bestätigung des Beschlusses in erster Instanz und Kostenentscheidung gegen die Rechtsmittelführer.

III — Der angefochtene Beschluß

9. Das Gericht hat in dem angefochtenen Beschluß geprüft, ob die Rechtsmittelführer bezüglich der bei ihm anhängig gemachten Klage klagebefugt seien. Hierbei hat es zwischen den klagenden Einzelpersonen und den klagenden Umweltschutzvereinigungen unterschieden.

10. a) Bei den erstgenannten stützte sich das Gericht auf eine gefestigte Rechtsprechung, wonach derjenige, „[d]er nicht Adressat einer Entscheidung ist, nur dann geltend machen [kann], von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie

den Adressaten" [7]. Hierbei ist es nicht dem Auslegungsvorschlag der Rechtsmittelführer zu Artikel 173 Absatz 4 gefolgt, wonach die Beschränkungen dieser Rechtsprechung nicht auf Situationen übertragen werden dürften, in denen die durch die streitige Entscheidung berührten rechtlichen Interessen nicht wirtschaftlicher Art seien, sondern sich aus den für die Umwelt verhängnisvollen Auswirkungen eines rechtswidrigen Verhaltens der Gemeinschaftsorgane ergäben. Das Gericht hat in diesem Zusammenhang entschieden, daß das vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung herangezogene Kriterium, nämlich „im wesentlichen eine Sachlage, aufgrund deren der klagende Dritte geltend machen kann, er sei von der angefochtenen Entscheidung in einer Weise betroffen, die ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebe — unabhängig davon gültig [bleibt], ob die berührten Interessen der Kläger wirtschaftlicher oder sonstiger Art sind" [8]. Deshalb könne die Berufung nur auf einen entstandenen oder zu erwartenden Schaden von Einzelpersonen, die nicht von vornherein so bestimmt werden könnten, „daß sie ... in ähnlicher Weise wie der Adressat einer Entscheidung individualisiert werden könnten" [9], für sich allein keine Klagebefugnis verleihen. Das Gericht ging weiter davon aus, daß diese Rechtsprechung die allein zutreffende Auslegung des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages darstelle, und stellte in seinem Beschluß ausdrücklich fest, daß die angefochtene Entscheidung den Kläger unmittelbar und individuell betreffen müsse. Diesem Ergebnis stehe auch nicht entgegen, daß nach einer in der Rechtsprechung nationaler Gerichte erkennbaren Tendenz die Klagebefugnis vom bloßen Bestehen eines „hinreichenden" Interesses der Kläger abhängen könne [10]. Aus diesen Gründen hat das Gericht entschieden, daß zu prüfen sei, ob die Rechtsmittelführer im vorliegenden Fall von der angefochtenen Entscheidung individuell betroffen seien. Das hat das Gericht unter zwei Gesichtspunkten verneint, die seiner Meinung nach erheblich waren und in den Randnummern 54 bis 56 des angefochtenen Beschlusses wie folgt dargelegt werden:

11. „Die Kläger sind sechzehn Einzelpersonen, die sich entweder nur auf ihre objektive Eigenschaft als ‚Ortsansässiger', ‚Fischer' oder ‚Landwirt' berufen oder aber auf ihre Eigenschaft als Personen, die wegen der möglichen Folgen der Errichtung zweier Elektrizitätswerke für den örtlichen Fremdenverkehr, die Gesundheit der Bewohner der Kanarischen Inseln und die Umwelt besorgt sind. Die Kläger berufen sich also nicht auf eine Eigenschaft, die sich von der aller Personen, die in dem betreffenden Gebiet wohnen oder eine Tätigkeit ausüben, wesentlich unterscheidet, so daß sich die angefochtene Entscheidung, soweit mit ihr eine finanzielle Unterstützung für die Errichtung zweier Elektrizitätswerke auf Gran Canaria und Teneriffa gewährt wird, ihnen gegenüber als Maßnahme darstellt, deren Wirkungen objektiv, allgemein und abstrakt mehrere Gruppen von Bürgern und letztlich jede Person treffen können, die in den betroffenen Gebieten wohnt oder sich dort aufhält."

7 — Urteile des Gerichtshofes vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62 (Plaumann/Kommission, Slg. 1963, 213), vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 231/82 (Spijker/Kommission, Slg. 1983, 2559), vom 21. Mai 1987 in der Rechtssache 97/85 (Deutsche Lebensmittelwerke u. a./Kommission, Slg. 1987, 2265), vom 19. Mai 1993 in der Rechtssache C-198/91 (Cook/Kommission, Slg. 1993, I-2487), vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-225/91 (Matra/Kommission, Slg. 1993, I-3202); Urteile des Gerichts vom 19. Mai 1994 in der Rechtssache T-2/93 (Air France/Kommission, Slg. 1994, II-323) und in der Rechtssache T-465/93 (Consorzio gruppo di azione locale „Murgia Messapica"/Kommission, Slg. 1994, II-361).

8 — Randnr. 50 des angefochtenen Beschlusses.

9 — Randnr. 51 des angefochtenen Beschlusses.

10 — Dieses rechtsvergleichende Argument wurde von den Rechtsmittelführern ausgiebig dargestellt.

12. „Die Kläger sind mithin von der angefochtenen Entscheidung nur in gleicher Weise betroffen wie jeder andere Einwohner, Fischer, Landwirt oder Tourist, der sich tatsächlich oder potentiell in der gleichen Situation befindet (Urteil Spijker/Kommission, a. a. O., Randnr. 9; Beschluß des Gerichts vom 21. Februar 1995 in der Rechtssache T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo u. a./Kommission, Slg. 1995, II-455, Randnr. 25)."

13. „Auch die Tatsache, daß die Kläger zu 2, 5 und 6 bei der Kommission eine Beschwerde eingereicht haben, stellt keinen besonderen Umstand dar, der sie gegenüber jeder anderen Person individualisierte und ihnen damit die Klagebefugnis im Rahmen des Artikels 173 EG-Vertrag verliehe. Im Bereich der Zuschüsse des EFRE sind spezifische Verfahren, durch die einzelne am Erlaß, an der Durchführung und an der Weiterbehandlung der diesbezüglichen Entscheidungen beteiligt würden, nicht vorgesehen. Die bloße Einreichung einer Beschwerde und der sich gegebenenfalls anschließende Schriftwechsel mit der Kommission kann deshalb einem Beschwerdeführer nicht die Klagebefugnis nach Artikel 173 verleihen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes befindet sich nämlich eine Person, die von einem Organ verlangt, nicht ihr gegenüber eine Entscheidung zu erlassen, sondern Dritten gegenüber ein Untersuchungsverfahren einzuleiten, auch wenn sie als mittelbar interessiert angesehen werden kann, deshalb aber nicht in der genau umrissenen Stellung des tatsächlichen oder potentiellen Adressaten einer anfechtbaren Handlung im Sinne des Artikels 173 EG-Vertrag (Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juni 1982 in der Rechtssache 246/81, Lord Bethell/Kommission, Slg. 1982, 2277)."

14. b) Bei der Frage der Klagebefugnis der klagenden Vereinigungen ist das Gericht der gefestigten Rechtsprechung gefolgt, wonach eine Vereinigung, die zur Wahrnehmung kollektiver Interessen einer Gruppe von Bürgern gegründet wurde, von einer Handlung, die die allgemeinen Interessen dieser Gruppe berührt, nicht im Sinne des Artikels 173 Absatz 4 individuell betroffen wird und daher keine Nichtigkeitsklage erheben kann, wenn ihren Mitgliedern als einzelnen diese Klageerhebung verwehrt ist [11], falls nicht besondere Umstände wie die Rolle, die ein Verband in einem Verfahren gespielt hat, das zum Erlaß einer Maßnahme im Sinne des Artikels 173 des Vertrages geführt hat, zur Zulässigkeit einer Klage führen, die ein Verband erhebt, dessen Mitglieder von der streitigen Maßnahme nicht unmittelbar und individuell betroffen sind [12].

15. In dem angefochtenen Beschluß wird insoweit festgestellt, daß die klagenden Vereinigungen keine besonderen Umstände angeführt hätten, aus denen sich ein individuelles Interesse ihrer Mitglieder, nicht aber aller übrigen in den Gebieten von Gran Canaria und Teneriffa wohnenden Personen ergebe. „Eine mögliche Beeinträchtigung der Rechtsstellung der Mitglieder der klägerischen Vereinigungen kann also keine andere als diejenige sein, die die Kläger geltend

11 — Das Gericht stützte sich a) auf die Urteile des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1962 in den verbundenen Rechtssachen 19/62 bis 22/62 (Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes u. a./Rat, Slg. 1962, 1003) und vom 18. März 1975 in der Rechtssache 72/74 (Union syndicale u. a./Rat, Slg. 1975, 401); den Beschluß des Gerichtshofes vom 11. Juli 1979 in der Rechtssache 60/79 (Producteurs de vins de table et vins de pays/Kommission, Slg. 1979, 2429); das Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 282/85 (DEFI/Kommission, Slg. 1986, 2469); den Beschluß des Gerichtshofes vom 5. November 1986 in der Rechtssache 117/86 (UFADE/Kommission und Rat, Slg. 1986, 3255, Randnr. 12) und b) auf das Urteil des Gerichts vom 6. Juli 1995 in den verbundenen Rechtssachen T-447/93, T-448/93 und T-449/93 (AITEC u. a./Kommission, Slg. 1995, II-1971, Randnrn. 58 und 59).

12 — Urteile des Gerichtshofes vom 2. Februar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 67/85, 68/85 und 70/85 (Van der Kooy u. a./Kommission, Slg. 1988, 219) und vom 24. März 1993 in der Rechtssache C-313/90 (CIRFS u. a./Kommission, Slg. 1993, I-1125).

machen, die Einzelpersonen sind." [13] Da die Einzelkläger in der vorliegenden Rechtssache von der angefochtenen Entscheidung nicht individuell betroffen werden, werden es somit nach Meinung des Gerichts logischerweise auch die Mitglieder der klagenden Vereinigungen nicht.

16. Das Gericht hat sodann geprüft, ob die Kontakte zwischen einer der Vereinigungen, nämlich Greenpeace, und der Kommission besondere Umstände darstellten, die Greenpeace die Klagebefugnis als Verband verliehen. Diese Frage wurde verneint, weil erstens „die Kommission ... vor Erlaß der angefochtenen Entscheidung kein Verfahren eingeleitet [hat], an dem die Klägerin Greenpeace beteiligt gewesen wäre [und] [d]iese auch nicht in irgendeiner Weise Gesprächspartner der Kommission im Hinblick auf den Erlaß der Grundentscheidung C(91) 440 und/oder der streitigen Entscheidung [war]" [14], und weil zweitens „der Schriftwechsel zwischen der Klägerin Greenpeace mit der Kommission und ihr anschließendes Gespräch nur informationshalber stattgefunden [haben], da die Kommission im Rahmen der Durchführung der Entscheidung C(91) 440 weder zur Hinzuziehung noch zur Anhörung der Kläger verpflichtet war" [15].

17. Mit dieser Begründung hat das Gericht die Klage insgesamt als unzulässig abgewiesen, weil die Rechtsmittelführer durch die angefochtene Entscheidung nicht „individuell betroffen" seien, ohne die weiteren Rügen der Kommission zu prüfen, die diese wegen der Unzulässigkeit der Klage erhoben hatte.

13 — Randnr. 60 des angefochtenen Beschlusses.
14 — Randnr. 62 des angefochtenen Beschlusses.
15 — Randnr. 63 des angefochtenen Beschlusses.

IV — Rechtlicher Rahmen

18. Wie bereits erwähnt, dreht sich die rechtliche Erörterung um die Auslegung des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages, der bestimmt: „Jede natürliche oder juristische Person kann unter den gleichen Voraussetzungen gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen."

V — Vorbringen der Beteiligten

A — *Vorbringen der Rechtsmittelführer*

19. a) Die Rechtsmittelführer legen zunächst den rechtlich relevanten Kontext für die Lösung des vorliegenden Falles dar, der ihrer Meinung nach vom Gericht unzutreffend gewürdigt worden ist. Die Vorinstanz habe bei der Anwendung des Artikels 173 Absatz 4 folgendes berücksichtigen müssen: Nach der Entscheidung C(91) 440 der Kommission, die in ihren Begründungserwägungen ausdrücklich auf die Notwendigkeit hinweise, die zu finanzierenden Arbeiten

im Einklang mit den Erfordernissen der Gemeinschaftsbestimmungen über den Umweltschutz und insbesondere mit der Richtlinie 85/337 durchzuführen, hätte die Kommission wegen der naheliegenden Auswirkungen der Arbeiten auf die Umwelt, sobald sie festgestellt hätte, daß bei den Bauarbeiten die „Gemeinschaftspolitik" [16] nicht befolgt würde, die Auszahlung der Fondsmittel sperren, die zuständigen nationalen Behörden informieren und die zu ergreifenden Maßnahmen festlegen müssen. Außerdem fordere die Richtlinie 85/337 des Rates, auf deren Grundlage die Entscheidung C(91) 440 ergangen sei, ausdrücklich, daß Aktionen, die Gegenstand einer Finanzierung seien, den Bestimmungen des Umweltschutzes entsprächen.

20. Hieraus leiten die Rechtsmittelführer ab, daß die Kommission bei der Durchführung der Entscheidung C(91) 440 zum einen systematisch hätte überprüfen müssen, ob die mitfinanzierten Bauvorhaben unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts und insbesondere der Richtlinie 85/337 durchgeführt würden, und zum anderen die Auszahlung weiterer Mittel hätte verweigern müssen, sobald sie die Nichteinhaltung von Gemeinschaftsbestimmungen über den Umweltschutz festgestellt hätte. Da die Bauvorhaben begonnen worden seien, bevor eine Umweltverträglichkeitsprüfung stattgefunden hätte, und der Kommission diese Unregelmäßigkeit bekannt gewesen sei, stelle außerdem deren Entscheidung, Spanien weitere Mittel bis zu 12 000 000 ECU auszuzahlen, eine unmittelbare Verletzung ihrer vorgenannten Pflichten dar.

16 — Siebte Begründungserwägung der Entscheidung C(91) 440.

21. Die Rechtsmittelführer weisen insoweit darauf hin, daß die Richtlinie 85/337 so, wie sie sie auslegen, „betroffenen Personen", die möglicherweise durch öffentliche und private Projekte mit denkbaren erheblichen Umwelteinflüssen berührt würden, eine Reihe von Rechten gewähre, zu denen das Recht auf Zugang zu Informationen über das betreffende Projekt und das Recht auf „Äußerung vor Beginn des Projekts" gehörten [17]. Außerdem gebe es bestimmte Rechte, die Einzelpersonen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz übertragen würden und auf die sich diese unmittelbar berufen könnten, da der Gerichtshof entschieden habe [18], daß die maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinie 85/337 hinreichend klar und bestimmt seien und damit unmittelbare Wirkung in der nationalen Rechtsordnung hätten.

22. Zusammengefaßt berufen sich die Rechtsmittelführer zur Begründung ihres Rechtsmittelvorbringens auf folgende Punkte:

— Die Kommission sei insbesondere verpflichtet gewesen, keine Zahlungen zu leisten und die Finanzierung der betreffenden Arbeiten einzustellen, sobald sie bemerkt habe, daß diese unter Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht durchgeführt würden.

17 — Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 85/337.

18 — Die Rechtsmittelführer verweisen auf das Urteil des Gerichtshofes vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2189, Randnrn. 37 bis 40).

— Die Arbeiten seien in der Tat entgegen der Richtlinie 85/337 ohne Umweltverträglichkeitsprüfung begonnen worden, und diese verleihe ihrerseits bestimmten Gruppen von Gemeinschaftsangehörigen Rechte.

— Folglich habe die Kommission, als sie die Zusatzfinanzierung nicht zurückgehalten habe, obwohl sie rechtzeitig Kenntnis von dem vorgenannten Verstoß erhalten habe, ihre Pflichten nach Gemeinschaftsrecht verletzt, die zumindest teilweise der Verteidigung der Rechte der Rechtsmittelführer auf Schutz der Umwelt gälten, die sich allgemein aus dem Gemeinschaftsrecht und insbesondere aus den genannten Bestimmungen der Richtlinie 85/337 ergäben.

23. b) Die Rechtsmittelführer legen dar, daß das Gericht Artikel 173 des Vertrages falsch ausgelegt und angewandt habe, weil es nicht das zutreffende Kriterium für die Prüfung der Frage herangezogen habe, ob die Kläger der Instanz im Sinne des Artikels 173 von der angefochtenen Entscheidung der Kommission individuell betroffen seien. Insbesondere sei das Gericht der Rechtsprechung des Gerichtshofes gefolgt, die ausschließlich im Zusammenhang wirtschaftlicher Problemstellungen entwickelt worden sei mit der Folge, daß jemand nur dann von einem Gemeinschaftsakt individuell betroffen sei, wenn er zu einer „geschlossenen Gruppe" gehöre. Aus diesem Grund habe das Gericht die besondere Natur und Eigenart des „rechtlichen Umweltinteresses" nicht berücksichtigt, da in der Tat der Gerichtshof bisher nicht über die Klagebefugnis von Einzelpersonen entschieden habe, nach deren Vorbringen das betroffene rechtliche Interesse das Interesse am Schutz der Umwelt sei.

24. Die Auslegung, der das Gericht gefolgt sei, schaffe einen rechtsschutzfreien Raum innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung, wann immer es um die Prüfung der Frage gehe, ob Gemeinschaftsorgane sich an die Gemeinschaftsbestimmungen über den Umweltschutz gehalten hätten. Da das Interesse am Umweltschutz allen Gemeinschaftsangehörigen gemeinsam sei und sie daran teilhätten, könne es bei Umweltbeeinträchtigungen nicht eine geschlossene Gruppe von Personen geben, die von diesen Beeinträchtigungen betroffen seien, jedenfalls nicht in dem Sinne, den das Gericht diesem Begriff der geschlossenen Gruppe beilege. Aus dem angefochtenen Beschluß lasse sich eindeutig ableiten, daß die Anwendung der traditionellen Rechtsprechung in Umweltschutzfällen in dem Sinne, daß eine Handlung den Kläger individuell betreffen müsse, praktisch dazu führen würde, daß es Einzelpersonen nie gestattet würde, Gemeinschaftshandlungen anzugreifen, die ihr Umweltinteresse berührten. Der rechtsschutzfreie Raum werde noch deutlicher, wenn man feststelle, daß in Fällen wie dem vorliegenden die nach Artikel 173 privilegierten Kläger (also Mitgliedstaaten, Rat und Kommission) nicht daran interessiert seien, auf die ihnen gemäß Artikel 173 Absatz 2 gebotene Möglichkeit zurückzugreifen.

25. Außerdem könne nicht darauf verwiesen werden, daß dieser rechtsschutzfreie Raum

dadurch ausgefüllt werden könne, daß Einzelpersonen, die keine Klagebefugnis hätten, Verfahren vor einem nationalen Gericht anhängig machen könnten, um dort unter Berufung auf die nach nationalem Recht zulässigen Rechtsbehelfe ihre Rechte geltend zu machen. Im vorliegenden Fall könne es in den bei spanischen Gerichten anhängigen Verfahren nur um die Rechtmäßigkeit nationaler Handlungen und die Nichtbeachtung ihrer Pflichten nach der Richtlinie 85/337 durch die spanischen Behörden gehen. Demgegenüber könne die Rechtmäßigkeit einer beim Gericht angefochtenen Entscheidung der Kommission innerhalb eines nationalen Verfahrens nicht in Zweifel gezogen werden, da die spanischen Gerichte nicht für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Zahlung bestimmter Mittel zur Finanzierung von Arbeiten durch die Kommission zuständig seien [19].

26. Die Rechtsmittelführer weisen sodann darauf hin, daß die vom Gericht in dem angefochtenen Beschluß angewandte Lösung in offenem Widerspruch zu den Auffassungen von Gerichten der Mitgliedstaaten und neueren Entwicklungen des internationalen Rechts stehe. Sie führen hierzu eine Reihe rechtsvergleichender Untersuchungen an, denen zu entnehmen sei, daß sich die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten alle in die Richtung entwickelt hätten, das Recht der Bürger auf gerichtlichen Rechtsschutz in Fällen auszuweiten, in denen deren rechtliche Interessen am Umweltschutz beeinträchtigt würden. Wenn sie selbst gezwungen gewesen wären, ein Verfahren vor einem Gericht eines Mitgliedstaats anhängig zu machen, wären die von einigen oder allen erhobenen Klagen als zulässig behandelt worden.

27. Außerdem laufe die restriktive Auslegung des Gerichts im angefochtenen Beschluß Entwicklungen im Gemeinschafts- und internationalen Recht im Zusammenhang mit dem Umweltschutz zuwider. Es sei auf Urteile des Gerichtshofes zu verweisen, in denen der Umweltschutz als eines der „wesentlichen Ziele der Gemeinschaft" [20] bezeichnet werde und in denen entschieden worden sei, daß gemeinschaftliche Umweltschutzbestimmungen Rechte und Pflichten für Einzelpersonen begründen könnten [21]. Angeführt werden ferner das vom Rat und von den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten beschlossene Fünfte Umweltprogramm [22], der zehnte Grundsatz der Rio-Deklaration, die Agenda 21, die Konvention des Europarats über die zivilrechtliche Haftung für Schäden aus umweltschädlichen Tätigkeiten, jüngste Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und das 1993 von der Weltbank bei Tätigkeiten mit möglichen Beeinträchtigungen der Umwelt eingeführte System der Verwaltungskontrolle.

19 — Die Rechtsmittelführer berufen sich auf das Urteil des Gerichts vom 24. März 1994 in der Rechtssache T-3/93 (Air France/Kommission, Slg. 1994, II-121, Randnr. 69), in dem ausdrücklich festgestellt werde, daß die Möglichkeit nationalen Rechtsschutzes es nicht ausschließe, die Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans gemäß Artikel 173 des Vertrages unmittelbar vor dem Gemeinschaftsrichter anzufechten.

20 — Urteile des Gerichtshofes vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83 (ADBHU, Slg. 1985, 531, Randnr. 13) und vom 20. September 1988 in der Rechtssache 302/86 (Kommission/Dänemark, Slg. 1988, 4607, Randnr. 8).

21 — Urteile des Gerichtshofes vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-825, Randnr. 7) und vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-361/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2567, Randnrn. 15 und 16).

22 — Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (ABl. 1993, C 138, S. 1).

28. Vor diesem Hintergrund schlagen die Rechtsmittelführer eine andere Auslegung des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages vor. Um zu prüfen, ob eine Einzelperson, die einen Umweltschaden infolge eines Verstoßes eines Gemeinschaftsorgans gegen seine gemeinschaftsrechtlichen Pflichten rüge, durch eine Gemeinschaftshandlung individuell betroffen sei, müßte der Gemeinschaftsrichter ihrer Auffassung nach vom Kläger den Nachweis verlangen, daß

29. a) er persönlich einen aktuellen oder bevorstehenden Nachteil infolge des behaupteten rechtswidrigen Verhaltens des betreffenden Gemeinschaftsorgans wie etwa eine Verletzung seiner Umweltrechte oder eine Beeinträchtigung seiner Umweltinteressen erlitten hat oder zu erleiden droht;

b) der Nachteil auf die angefochtene Handlung zurückzuführen ist, und

c) der Nachteil durch ein günstiges Urteil beseitigt werden kann.

30. Die Rechtsmittelführer sind der Auffassung, daß sie diese drei Kriterien erfüllten. Zum ersten Kriterium verweisen sie auf das beim Gericht verwendete Beweismaterial, mit dem sie Natur und Ausmaß des Schadens infolge der Handlungen der Kommission dargelegt hätten. Zum zweiten Kriterium bringen sie vor, daß der erwähnte Schaden auf die Handlungen der Kommission zurückzuführen sei, da den staatlichen (spanischen) Behörden kein Ermessen bezüglich der Verwendung der aufgrund der Entscheidung C(91) 440 zur Verfügung gestellten Mittel zustehe. Die Kommission habe mit anderen Worten mit der Auszahlung der notwendigen Mittel an Spanien zur Fortsetzung des Baus von Projekten, die in einer gegen die Umweltbestimmungen der Gemeinschaft und insbesondere die Richtlinie 85/337 verstoßenden Art und Weise durchgeführt worden seien, unmittelbar zum Schaden der Rechtsmittelführer infolge der Beeinträchtigung der Umwelt beigetragen. Zum dritten Kriterium tragen sie vor, daß der genannte Schaden wiedergutgemacht werden könne, wenn die Entscheidung der Kommission, die Finanzierung der Arbeiten fortzusetzen, durch Gerichtsurteil für nichtig erklärt würde. Wenn nämlich die notwendigen Mittel für die Fortführung der Projekte nicht zur Verfügung stünden, sei zu erwarten, daß die Arbeiten an den Elektrizitätswerken eingestellt würden.

31. Insbesondere in bezug auf die rechtsmittelführenden Umweltvereinigungen wird in der Rechtsmittelschrift ausgeführt, daß diesen Vereinigungen die Klagebefugnis zuerkannt werden müsse, weil eines oder mehrere ihrer Mitglieder zu der Gruppe von Personen gehörten, die nach Artikel 173 Absatz 4 befugt seien, beim Gericht Klage zu erheben, und außerdem, weil sie sich bei der Anerkennung ihrer Klagebefugnis aus eigenem Recht darauf stützen könnten, daß ihr Hauptziel der Schutz der Umwelt sei und zu ihren Zielen insbesondere der Schutz der Umwelt in den geographischen Gebieten

gehöre, in denen die betreffenden Arbeiten durchgeführt würden. Die rechtsmittelführenden Organisationen und Vereinigungen beziehen sich speziell wegen der Rolle repräsentativer Organisationen oder Vereinigungen und der Notwendigkeit, ihr Klagerecht vor dem Gemeinschaftsrichter anzuerkennen, wann immer eine Gemeinschaftshandlung Interessen und Zielsetzungen berühre, zu deren Schutz und Förderung sie gegründet worden seien, auf das Urteil des Gerichts Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento u. a./Kommission [23] und die Schlußanträge von Generalanwalt Lenz in der Rechtssache CIDA/Rat [24].

32. Die Rechtsmittelführer sind daher der Auffassung, daß die von ihnen vorgeschlagene Lösung die angemessenste sei, und verweisen auf das Urteil Plaumann des Gerichtshofes [25], dem zu entnehmen sei, daß die Verfahrenskriterien des Artikels 173 nicht eng auszulegen seien.

23 — Zitiert in Fußnote 11 (Randnrn. 53 bis 62).

24 — Urteil vom 30. Juni 1988 in der Rechtssache 297/86 (Slg. 1988, 3531, Nr. 15 der Schlußanträge): „Zu übersehen ist weiter nicht, daß es im vorliegenden Fall nicht — wie in den Rechtssachen 282/85 und 117/86, die ich vorhin erwähnt habe — um einen Akt geht, der in erster Linie die Interessen der Mitglieder eines Verbandes und nicht seine eigenen betrifft. Zur Debatte steht ja die Frage der angemessenen Beteiligung wirtschaftlicher und sozialer *Gruppen* am Wirtschafts- und Sozialausschuß, über die der Rat nach Artikel 195 EWG-Vertrag zu befinden hat. Bei dieser Auseinandersetzung aber ist nichts natürlicher, als die Verteidigung der in Artikel 195 angesprochenen *Gruppen*belange den organisierten Gruppen, also den Verbänden zu überlassen, zumal die Einzelmitglieder der Gruppen in aller Regel — weil nicht individuell betroffen — von der Anrufung des Gerichts ausgeschlossen *sind*."

25 — Zitiert in Fußnote 7 dieser Schlußanträge.

B — *Vorbringen der Kommission*

33. Die Kommission weist vorab darauf hin, daß die Rechtsmittelführer, selbst wenn man der von ihnen vorgeschlagenen Auslegung des Artikels 173 folgen würde, die Kriterien nicht erfüllten, auf die sie sich stützten. Auf jeden Fall könne aber die von den Rechtsmittelführern vorgeschlagene Lösung nicht gebilligt werden, weil dies darauf hinausliefe, die ausdrückliche Voraussetzung des Artikels 173 Absatz 4 aufzugeben, wonach ein Kläger durch die angefochtene Entscheidung individuell betroffen sein müsse [26]. Außerdem sei der Gerichtshof nie von seiner ständigen Rechtsprechung abgewichen, daß andere Personen als die Adressaten einer Entscheidung nur dann geltend machen könnten, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berühre und sie daher in ähnlicher Weise individualisiere wie den Adressaten. Diese Definition finde sich auch in den Urteilen des Gerichtshofes vom 17. Januar 1985 in der Rechtssache 11/82 (Piraiki-Patraiki/Kommission, Slg. 1985, 227) und vom 16. Mai 1991 in der Rechtssache C-358/89 (Extramet Industrie/Rat, Slg. 1991, I-2501) sowie des Gerichts vom 14. September 1995 in den verbundenen Rechtssachen T-480/93 und T-483/93 (Antillean Rice Mills/Kommission, Slg. 1995, II-2305), auf die sich die Rechtsmittelführer zur Stützung der von ihnen vorgeschlagenen Contra-legem-Auslegung beriefen. Damit ersetzten sie den gesetzlichen Wortlaut durch ihre eigene Fassung, wonach der Nachweis

26 — Aus diesem Grund sind nach Auffassung der Kommission die von den Rechtsmittelführern vorgebrachten rechtsvergleichenden Gesichtspunkte nicht erheblich. Zum einen hätten die internationalen Texte, auf die sie ihre Meinung stützten, keine bindende Wirkung. Andererseits könnten verfahrensrechtliche Entwicklungen in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten nicht auf das Verfahrensrecht der Gemeinschaft übertragen werden. Auf nationaler Ebene gebe es kein Verfahrenserfordernis wie das in Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages vorgeschriebene, nämlich daß die angefochtene Entscheidung den Kläger individuell betreffe.

ausreichend sei, daß eine Gemeinschaftshandlung den Kläger „persönlich" und nicht „individuell" betreffe, um diesem die Klagebefugnis vor dem Gemeinschaftsrichter zu verleihen. Insbesondere wäre es, wenn man letztlich die Auslegung aufgebe, wonach eine Person nach Artikel 173 Absatz 4 in bezug auf die angefochtene Entscheidung aus dem Kreis aller übrigen Personen „herausgehoben" sein müsse, nicht mehr erforderlich, daß sie den Kläger individuell betreffe: Diese Auslegung gegen den Wortlaut des Vertrages würde ihrer Meinung nach dazu führen, daß jedem Bewohner der Inseln Teneriffa und Gran Canaria ein rechtliches Interesse an der Anfechtung der in Rede stehenden Entscheidung der Kommission zugestanden werden müsse [27].

34. Die Kommission weist ferner darauf hin, daß die Rechtsmittelführer schwerlich geltend machen könnten, daß die vom Gericht in dem angefochtenen Beschluß angewandte Lösung zu einem rechtsschutzfreien Raum bei der Überprüfung der Einhaltung von Umweltbestimmungen durch die Gemeinschaftsorgane führe. Insbesondere seien die Rechtsmittelführer, soweit es den Umweltaspekt der zu finanzierenden Arbeiten betreffe, befugt, bei den spanischen Gerichten Klage zu erheben, und einige hätten sich dieser Befugnis bedient. Gleichwohl betreffe weder die Finanzierung der Arbeiten als solche noch die Rolle der Kommission bei der Überprüfung, ob Spanien die maßgeblichen Gemeinschaftsbestimmungen einhalte, die Rechtsmittelführer. Folglich hätten sie kein rechtliches Interesse an der Erlangung einer gerichtlichen Entscheidung über diese Fragen. Dem Fehlen eines rechtlichen Interesses könne nicht durch die von den Rechtsmittelführern vorgebrachten rechtsvergleichenden Gesichtspunkte abgeholfen werden.

35. Zu den Rechten, die die Rechtsmittelführer aus der Richtlinie 85/337 ableiten wollen, führt die Kommission aus, zwar könne diese Richtlinie, zumindest in einigen ihrer Bestimmungen, unmittelbare Wirkung haben, doch könnten sich die Rechtsmittelführer im Rahmen des vorliegenden Verfahrens hierauf nicht berufen. Auch wenn anerkannt sei, daß die Rechtsmittelführer oder einige von ihnen im Bereich des nationalen Rechts bestimmte Individualrechte aus der Richtlinie ableiten könnten, so gingen diese Rechte doch nicht so weit, daß sie damit die Möglichkeit erhielten, die Rechtmäßigkeit einer Handlung wie der Entscheidung C(91) 440 vor dem Gericht anzugreifen, oder daß sie im Sinne des Artikels 173 Absatz 4 in bezug auf die angefochtene Handlung aus dem Kreis aller übrigen Personen herausgehoben würden.

36. Die Kommission tritt auch dem Vorbringen der Rechtsmittelführer entgegen, daß die klagenden Umweltschutzvereinigungen deshalb klagebefugt seien, weil zum einen eines oder mehrere ihrer Mitglieder von der angefochtenen Entscheidung individuell betroffen seien und sie zum anderen als repräsentative Organisationen, deren Ziel der Schutz der Umwelt auf den Kanarischen

27 — Die möglichen Kläger würden sich damit auf zehn, auf hundert oder gar auf Tausende von Personen belaufen. Dieses Argument werde nicht durch die recht vage Äußerung der Rechtsmittelführer beeinträchtigt, daß „im vorliegenden Fall die meisten Einwohner von Teneriffa und Gran Canaria die von den Rechtsmittelführern vorgeschlagenen Voraussetzungen eindeutig nicht erfüllen würden".

Inseln sei, automatisch ein rechtliches Interesse an Angelegenheiten hätten, die mit der Umwelt zusammenhingen [28].

37. Die Kommission legt weiterhin dar, daß die Rechtsmittelschrift nicht mehr das Vorbringen in der ersten Instanz enthalte, wonach mindestens zwei der Rechtsmittelführer deshalb klagebefugt seien, weil sie wegen der Umstände bei der Durchführung der fraglichen Bauarbeiten bei der Kommission Beschwerde eingereicht hätten. Dieses Vorbringen hätten die Rechtsmittelführer daher wohl stillschweigend aufgegeben. Schließlich ersucht die Kommission den Gerichtshof, falls er den Beschluß des Gerichts aufheben sollte, über die beiden anderen in erster Instanz erhobenen Unzulässigkeitseinreden zu entscheiden. Sie sei zu dem Schluß gelangt, daß der von den Rechtsmittelführern vom Gericht begehrte Rechtsschutz nur bei Ergänzung des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages gewährt werden könne.

38. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission ferner darauf hingewiesen, daß der Bau eines der Elektrizitätswerke bereits 1990 begonnen habe, d. h., bevor die Frage der Finanzierung der Arbeiten durch die Gemeinschaft aufgetreten sei. Die Rechtsmittelführer hätten daher zu eben diesem Zeitpunkt Schritte unternehmen müssen, um gegen die Durchführung der Arbeiten oder zumindest gegen deren Finanzierung im Wege der Beanstandung der ursprünglichen Entscheidung C(91) 440 der Kommission vorzugehen. Sie hätten indessen die nötige Umsicht vermissen lassen und daher später Klage gegen die Entscheidung erhoben, die Finanzierung fortzusetzen. Der Vertreter der Kommission hat außerdem bemerkt, daß die Entscheidung über die Fortführung der Finanzierung der Arbeiten erst nach der Feststellung getroffen worden sei, daß kein Verstoß gegen die Bestimmungen der Richtlinie 85/337 vorliege.

39. Außerdem gewähre das Gemeinschaftsrecht auch Rechtsschutz für Personen, der über die engen Grenzen des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages hinausgehe. Hinzuweisen sei in diesem Zusammenhang auf jüngste Entwicklungen in der Gesetzgebung über den Zugang der Bürger zu den Archiven der Gemeinschaftsorgane, das Recht der Petition an das Europäisches Parlament und die Möglichkeit, den Ombudsmann anzurufen. Umgekehrt sei keine Lockerung der verfahrensrechtlichen Beschränkungen in Artikel 173 Absatz 4 zu erwarten, und im Rahmen der Regierungskonferenz habe es keine entsprechenden Vorschläge gegeben.

C — *Vorbringen der spanischen Regierung*

40. Spanien schlägt vor, das Rechtsmittel aus nachstehenden Gründen zurückzuweisen. Es legt zunächst die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Frage der Klagebefugnis

28 — Die Kommission weist darauf hin, daß dieses Kriterium — ausgenommen die Schlußanträge von Generalanwalt Lenz in der Rechtssache 297/86 (zitiert oben in Fußnote 24), denen der Gerichtshof aber nicht gefolgt sei — in der Rechtsprechung keinen Widerhall gefunden habe.

von Einzelpersonen dar, der zu entnehmen sei, daß solche Personen eine zulässige Klage beim Gemeinschaftsrichter nur erheben könnten, wenn sie durch die von ihnen beanstandete Handlung individuell betroffen seien in dem Sinne, daß diese sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berühre und daher in ähnlicher Weise individualisiere wie den Adressaten. Folglich seien allein solche Gemeinschaftshandlungen angreifbar, die eine bestimmte Gruppe von Personen beträfen, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme festgelegt sei oder festgelegt werden könne und deren Rechte der Urheber der Maßnahme habe regeln wollen. Insoweit reiche es nicht aus, daß die Anzahl oder sogar die Identität der Personen, für die eine Maßnahme gelte, mehr oder weniger genau ermittelt werden könne, wenn die erste dieser drei Voraussetzungen nicht erfüllt sei, also keine besonderen Umstände vorlägen, die aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebe und daher in ähnlicher Weise individualisiere wie den Adressaten [29]. Der Gerichtshof gestehe daher die Befugnis zur gerichtlichen Anfechtung einer Gemeinschaftshandlung nur dem Adressaten oder solchen Personen zu, die diesem gleichgestellt werden könnten.

41. Logischerweise seien die Rechtsmittelführer, die nicht Adressaten der von ihnen angefochtenen Gemeinschaftshandlung gewesen seien und deren Adressaten, nämlich Spanien, nicht gleichgestellt werden könnten, nicht klagebefugt und vom Gericht zu Recht mit ihrer Klage abgewiesen worden. Außerdem würde es gegen den Grundsatz der Rechtmäßigkeit verstoßen, wenn man die Klagen der Umweltschutzvereinigungen als zulässig, gleichzeitig aber die Klagen natürlicher Personen als unzulässig betrachten würde, weil dies darauf hinausliefe, repräsentativen Vereinigungen ein größeres rechtliches Interesse zuzugestehen als Einzelpersonen. Auch diese seien nicht befugt, die Entscheidung der Kommission, die Finanzierung fortzusetzen, klageweise anzufechten. Sie machten z. B. keine Umstände oder Eigenschaften geltend, die sie wie den Adressaten der angefochtenen Entscheidung aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushöben [30].

42. Folglich gehörten sie weder zu einer geschlossenen Gruppe von Personen, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung festgelegt worden sei oder hätte festgelegt werden können, noch befänden sie sich in einer Stellung, die der des Adressaten der Entscheidung entspreche. Auch daß einige Rechtsmittelführer Beschwerde bei der

29 — Angeführt werden Beschluß des Gerichtshofes vom 21. Juni 1993 in der Rechtssache C-257/93 (Van Parijs u. a./Rat und Kommission, Slg. 1993, I-3335) und Beschluß des Gerichts vom 28. Oktober 1993 in der Rechtssache T-476/93 (FRSEA und FNSEA/Rat, Slg. 1993, II-1187) sowie Urteil des Gerichtshofes vom 15. Februar 1996 in der Rechtssache C-209/94 P (Buralux u. a./Rat, Slg. 1996, I-615).

30 — Nach der Argumentation des Königreichs Spanien müßte, wenn dem Auslegungsvorschlag der Rechtsmittelführer zu folgen wäre, ein rechtliches Interesse bei jeder Person anerkannt werden, die sich auf die Auswirkung einer Umweltbeeinträchtigung im Zusammenhang mit Fischerei, Landwirtschaft, öffentlicher Gesundheit, Tourismus, Lebensqualität, Schulausbildung, Verletzung der Interessen von Taxifahrern, lokalen Arbeitern, Touristen, Windsurfern und solchen, die mit dem Vogelschutz befaßt sind, berufe. Die Rechtsmittelführer seien somit von der angefochtenen Entscheidung ebenso betroffen wie jede andere Person, die in diesem Gebiet irgendeiner Tätigkeit nachgehe.

Kommission eingereicht hätten, genüge nicht, um sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herauszuheben, weil die Kommission in keiner Weise verpflichtet sei, stets wenn sie in diesem Zusammenhang eine Beschwerde erhalte, ein Verfahren nach Artikel 169 des Vertrages einzuleiten [31]. Aus all diesen Gründen stimme das Königreich Spanien der vom Gericht im angefochtenen Beschluß angewandten Lösung zu.

43. Das Königreich Spanien tritt weiter dem Vorbringen der Rechtsmittelführer entgegen, wonach infolge der Unmöglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Verstößen der Kommission in Sachen des Umweltschutzes ein rechtsschutzfreier Raum entstehe. Gemäß dem System der Verträge stehe Einzelpersonen der Rechtsschutz durch die staatlichen Gerichte zu, die nach dem Gerichtssystem der Gemeinschaft die üblichen Gerichte seien. Demnach könnten nur Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane ein rechtliches Interesse an der Nichtigerklärung von Maßnahmen allgemeiner Art haben, wie dies klar in Artikel 173 des Vertrages zum Ausdruck komme und in der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannt sei. Angesichts der besonderen Merkmale dieses Falles sei darüber hinaus davon auszugehen, daß die Rechtsmittelführer in Wirklichkeit versuchten, einen Rechtsstreit vor dem Gemeinschaftsrichter zu konstruieren. Unter dem Deckmantel eines Angriffs auf die Rechtmäßigkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme versuchten sie tatsächlich, den Gemeinschaftsrichter über die Rechtmäßigkeit der Maßnahme einer nationalen Behörde entscheiden und diese mittelbar für nichtig erklären zu lassen. Insbesondere stützten sich die Rechtsmittelführer auf kein finanzielles Interesse im Zusammenhang mit der Funktionsweise des EFRE, sondern allgemein und undefiniert auf ihr Interesse am Umweltschutz, das nur durch die Maßnahme einer nationalen Behörde beeinträchtigt werden könne.

44. Selbst wenn man also davon ausginge, daß die zuständigen spanischen Behörden die Umweltschutzbestimmungen des Gemeinschaftsrechts verletzt hätten, die, soweit sie in das innerstaatliche Recht umgesetzt worden seien, innerstaatliche Rechtsvorschriften seien, würde es sich also um einen Verstoß gegen eine innerstaatliche Rechtsvorschrift durch eine nationale Behörde handeln. In diesem Fall fiele aber eine Streitigkeit in die ausschließliche Zuständigkeit der nationalen Gerichte, die gegebenenfalls den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Auslegung der maßgebenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ersuchen könnten [32]. Da schließlich die streitige Entscheidung der Kommission lediglich die Entscheidung C(91) 440 durchführe, beeinträchtige sie nicht die Umwelt oder die Rechte, die die Rechtsmittelführer aus deren Schutz ableiten könnten, noch könne sie diese beeinträchtigen. Folglich könne von einer Verletzung der Rechte von Bürgern, die sich aus dem Umweltschutz ergäben, keine Rede sein.

31 — Urteil vom 14. Februar 1989 in der Rechtssache 247/87 (Star Fruit Company/Kommission, Slg. 1989, 291).

32 — Spanien beruft sich auf das Urteil des Gerichtshofes vom 3. Dezember 1992 in der Rechtssache C-97/91 (Borelli/Kommission, Slg. 1992, I-6313), in dem entschieden worden sei, daß der Gerichtshof nicht für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Maßnahme einer nationalen Behörde zuständig sei, selbst wenn diese Maßnahme im Rahmen eines Verfahrens zum Erlaß einer Gemeinschaftsentscheidung getroffen worden sei.

45. Spanien führt weiter aus, daß die Rechtsmittelführer nicht nur kein individuelles, sondern auch kein unmittelbares Interesse an der Anfechtung der Entscheidung der Kommission hätten, die Finanzierung fortzuführen. Die Entscheidung C(91) 440 und die zu ihrer Durchführung getroffenen Entscheidungen seien finanzieller Natur und bezögen sich wie bei jedem Gebiet menschlicher Betätigung nur mittelbar auf die Umwelt.

46. Der Vertreter Spaniens hat schließlich in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof geltend gemacht, die von den Rechtsmittelführern befürwortete Änderung der Rechtsprechung könne nicht als förderlich gelten, weil sie zur Verankerung einer Popularklage in Umweltfragen führe. Der Umweltschutz sei aber nur einer der zahlreichen rechtlichen Belange innerhalb eines Rechtssystems, für dessen abweichende prozessuale Behandlung es keinerlei Rechtfertigung gebe.

VI — Stellungnahme zum Rechtsmittel

47. Ich halte es für wichtig, gleich zu Beginn die Neuartigkeit des vorliegenden Falles hervorzuheben. Der Gerichtshof ist hier zum erstenmal aufgefordert, sich eine Meinung zu einer Reihe von Rechtsfragen zu bilden, die im Rahmen der Rechtssachen An Taisce und Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo u. a. [33], die sich mit dem Umweltschutz befaßten, nicht zur Sprache gekommen sind. Das Problem, das sich im vorliegenden Fall dem Gerichtshof stellt, betrifft die Auslegung von Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages. Die rechtliche Auseinandersetzung dreht sich um das Tatbestandsmerkmal der genannten Vertragsbestimmung, dem zufolge eine natürliche oder juristische Person Entscheidungen eines Gemeinschaftsorgans, die an einen anderen gerichtet sind, anfechten kann, wenn diese sie „unmittelbar und individuell betreffen". Diese Formulierung hat zu einer kennzeichnenden prozessualen Begrenzung des Klagerechts vor dem Gemeinschaftsrichter geführt, die der Gerichtshof darüber hinaus von Amts wegen

33 — Beschluß des Gerichtshofes vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-325/94 P (An Taisce und WWF VK/Kommission, Slg. 1996, I-3727) und Urteil des Gerichtshofes vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-142/95 P (Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo u. a./Kommission, Slg. 1996, I-6669).
In der ersten der beiden Rechtssachen entschied der Gerichtshof über ein Rechtsmittel zweier Umweltschutzvereinigungen gegen das Urteil des Gerichts, mit dem es deren Klage auf Nichtigerklärung einer Entscheidung der Kommission als unzulässig abgewiesen hatte. In dieser Entscheidung hatte es die Kommission abgelehnt, die Zuweisung von Mitteln aus Strukturfonds für die Errichtung eines Naturbeobachtungszentrums in Irland auszusetzen oder zurückzunehmen. Das Gericht hatte seinen Beschluß in dieser Sache darauf gegründet, daß kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich sei, daß die Kommission zu diesem Zeitpunkt beschlossen habe, von ihrer Möglichkeit nach der Verordnung Nr. 4253/88 Gebrauch zu machen, die Verwendung der Gelder aus den Gemeinschaftsfonds für den Bau des genannten Zentrums auszusetzen oder zu kürzen, und daß diese ihr auch weiterhin zu Gebote gestanden habe. Diese Auffassung wurde vom Gerichtshof gebilligt, wie sich aus den Randnummern 30 und 31 seines Urteils ergibt.
In der zweiten Rechtssache hatten die Kläger (lokale Vereinigungen und Einzelpersonen) einen Beschluß des Gerichts mit einem Rechtsmittel angefochten, durch den ihre Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission, mit der die Finanzierung des Schutzes der Lebensräume und der Natur des Po-Deltas in Italien nach der Verordnung (EWG) Nr. 1973/92 des Rates vom 21. Mai 1992 gebilligt worden war, als unzulässig abgewiesen wurde. Der Gerichtshof folgte der Auffassung des Gerichts, daß die Kläger nicht durch die angefochtene Entscheidung individuell betroffen seien, weil das Gemeinschaftsrecht entgegen ihrer Ansicht ihnen kein Recht verleihe, an dem Verfahren der Ausarbeitung und der Festschreibung des Finanzierungsprogramms teilzunehmen.
Erlaubt sei noch der Hinweis, daß das Gericht in diesen beiden Fällen seine Auffassung zur Unzulässigkeit der Klagen insgesamt oder zum Teil auf andere Gründe gestützt hat als die, die es im vorliegenden Fall herangezogen hat.

prüft [34]. Meines Erachtens hat der Gerichtshof, wenn der jetzt bei ihm anhängige Rechtsstreit von allen Seiten beleuchtet werden soll, Antworten auf folgende Fragen zu finden:

48. Kann erstens die angefochtene Entscheidung der Kommission die Rechtsmittelführer in dem Sinne „betreffen", daß sie aus dem Interesse an der Erhaltung der Umwelt innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung ein gerichtlich geschütztes Recht oder rechtliches Interesse ableiten können? Hat zweitens, wenn die erste Frage zu bejahen ist, das Gericht zu Recht entschieden, daß diese Entscheidung die sie anfechtenden Personen nicht „individuell" betraf? Und gab es drittens, wenn die zweite Frage zu verneinen ist, irgendein anderes Hindernis für die Zulässigkeit der ursprünglichen Klage?

A — *Zur Möglichkeit der Herleitung eines gerichtlich geschützten Rechts oder rechtlichen Interesses eines Gemeinschaftsangehörigen aus dem Interesse an der Erhaltung der Umwelt innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung*

49. Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages stellt die Voraussetzung auf, daß eine natürliche oder juristische Person, die gegen eine Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans Klage erhebt, ein ihr zustehendes Recht oder rechtliches Interesse nachweisen kann, das durch die angefochtene Handlung beeinträchtigt wird. Diese Voraussetzung, die von den in Absatz 2 der Bestimmung genannten privilegierten Parteien nicht zu erfüllen ist, besteht normalerweise in der ausdrücklichen Bedingung, daß der Kläger von der angefochtenen Handlung unmittelbar und individuell betroffen sein muß. Weist die angefochtene Handlung diese Merkmale auf, so dürfte die Voraussetzung eines rechtlichen Interesses nur selten nicht erfüllt sein [35]. Auf jeden Fall ist das Bestehen eines rechtlichen Interesses eines der vom Gemeinschaftsrichter zu prüfenden Zulässigkeitserfordernisse [36].

50. Ich meine, daß diese Frage gerade wegen der besonderen Merkmale der vorliegenden Rechtssache vorab geprüft werden sollte. Außerdem haben die Gemeinschaftsgerichte bisher nicht über das Bestehen eines „rechtlichen Umweltinteresses" entschieden. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, den Standort des Umweltschutzes innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung zu klären und die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs zu untersuchen.

a) Zur öffentlichen Dimension des Umweltschutzes

51. Zunächst kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die Erhaltung der Umweltqualität unmittelbar mit dem zusammenhängt, was

34 — Gemäß Artikel 92 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes. Vgl. Beschluß des Gerichtshofes vom 18. März 1987 in der Rechtssache 13/86 (Charlotte von Bonkewitz-Lindner/Parlament, Slg. 1987, 1417) und Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juli 1990 in den verbundenen Rechtssachen C-305/86 und C-160/87 (Neotype Techmaschexport/Kommission und Rat, Slg. 1990, I-2945, Randnr. 18).

35 — Gleichwohl ist es nicht unwahrscheinlich, vgl. Urteil vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81 (IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639).

36 — Als Beispiel für Rechtssachen, in denen der Gerichtshof das Bestehen eines rechtlichen Interesses bejaht hat, vgl. Urteile vom 29. Juni 1978 in der Rechtssache 77/77 (BP/Kommission, Slg. 1978, 1513) und vom 26. April 1988 in der Rechtssache 207/86 (Apesco/Kommission, Slg. 1988, 2151) sowie Beschluß des Gerichtshofes vom 8. März 1993 in der Rechtssache C-123/92 (Lezzi Pietro/Kommission, Slg. 1993, I-809).

man als das *„öffentliche Gemeinschaftsinteresse"* bezeichnen könnte. Die Gemeinschaftsrechtsprechung hat in ihren Urteilen bekräftigt, daß der „Umweltschutz ein wesentliches Ziel der Gemeinschaft ist" [37]. Eine Stütze für diesen Standpunkt ist darüber hinaus im Vertrag selbst zu finden. Im Anschluß an die Vertragsrevision vom 7. Februar 1992 bestimmt Artikel 2 des Vertrages, daß es „Aufgabe der Gemeinschaft ist, ... ein umweltverträgliches Wachstum ... zu fördern". Aus diesem Grund umfaßt die Tätigkeit der Gemeinschaft nach Artikel 3 Buchstabe k des Vertrages „eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt". Die allgemeinen Umrisse dieser Politik sind in Titel XVI des Vertrages geregelt. Diese Politik soll gemäß Artikel 130r des Vertrages einen Beitrag leisten u. a. zur „Erhaltung und [zum] Schutz der Umwelt sowie [zur] Verbesserung ihrer Qualität", zum „Schutz der menschlichen Gesundheit" und zur „umsichtige[n] und rationelle[n] Verwendung der natürlichen Ressourcen". Außerdem bestimmt Artikel 130r Absatz 2, daß „[d]ie Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden [müssen]" [38].

37 — Vgl. z. B. Urteile des Gerichtshofes in der Rechtssache 240/83 (zitiert in Fußnote 20), in der Rechtssache 302/86 (zitiert in Fußnote 20), vom 19. Mai 1992 in der Rechtssache C-195/90 (Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141, Randnr. 29) und meine Schlußanträge vom 10. Dezember 1996 in der Rechtssache C-343/95 (Diego Cali, Slg. 1997, I-1547, 1549, Nrn. 55 bis 64).

38 — Im Urteil vom 9. Juli 1992 in der Rechtssache C-2/90 (Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431, Randnrn. 22 ff.) versucht der Gerichtshof z. B., die in Artikel 30 verankerte grundlegende Freiheit des Warenverkehrs in der Gemeinschaft mit dem Erfordernis des Umweltschutzes im Sinne des Artikels 130r des Vertrages in Einklang zu bringen. So wurde letztlich, obwohl meiner Meinung nach Abfälle als Waren im Sinne des Artikels 30 des Vertrages eingestuft werden können, die Festlegung von Beschränkungen für den Verkehr mit ihnen aus folgenden Gründen gebilligt: „Der für die Umweltpolitik der Gemeinschaft in Artikel 130r Absatz 2 EWG-Vertrag aufgestellte Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, bedeutet nämlich, daß es Sache jeder Region, Gemeinde oder anderen Gebietskörperschaft ist, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Aufnahme, Behandlung und Beseitigung ihrer eigenen Abfälle sicherzustellen; diese sind daher möglichst nah am Ort ihrer Erzeugung zu beseitigen, um ihre Verbringung soweit wie möglich einzuschränken" (Randnr. 34).
Vgl. zum gleichen Gegenstand auch Urteil des Gerichtshofes vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939).

Sekundäres Gemeinschaftsrecht ist erlassen worden, um die Ziele des Artikels 130r des Vertrages zur Geltung zu bringen [39]; Aufgabe des Gemeinschaftsrichters ist es, die ordnungsgemäße Anwendung dieser Bestimmungen sicherzustellen.

52. Dieser Illustration mag entnommen werden, daß die Umwelt eine öffentliche Dimension aufweist, die ein allgemeines Gemeinschaftsinteresse darstellt, dessen Schutz im Einklang mit dem im Vertrag geschaffenen Gleichgewicht in die Verant-

39 — Durch sekundäres Gemeinschaftsrecht ist den Mitgliedstaaten eine Reihe bedeutender Pflichten auferlegt worden, denen zufolge sie den Umweltschutz sicherzustellen haben. Die Zahl der Richtlinien zur Erhaltung der Umwelt ist besonders beträchtlich. Ein umweltbezogenes Handeln oder Unterlassen nationaler Behörden kann kumulativ nicht nur gegen eine, sondern gegen mehrere Richtlinien verstoßen. So hat z. B. die Kommission auf Beschwerden von Einzelpersonen gegen Griechenland wegen der Qualität des Wassers im Veyoritidas-See, im Fluß Soulos und in der Payasitikos-Bucht gemäß Artikel 169 des Vertrages Klage erhoben gegen Griechenland wegen angeblichen Verstoßes gegen die Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft (ABl. L 129, S. 23). Sie erwähnte in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme gleichwohl in bezug auf die Payasitikos-Bucht auch die Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (ABl. L 31, S. 1) und in bezug auf die besondere Lage des Veyoritidas-Sees und des Flusses Soulos auch folgende Richtlinien: die Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 194, S. 26), die Richtlinie 79/869/EWG des Rates vom 9. Oktober 1979 über die Meßmethoden sowie über die Häufigkeit der Probenahmen und der Analysen des Oberflächenwassers für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 271, S. 44), die Richtlinie 80/778/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (ABl. L 229, S. 11), die Richtlinie 78/659/EWG des Rates vom 18. Juli 1978 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten (ABl. L 222, S. 1), die Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) sowie die Richtlinie 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle (ABl. L 84, S. 43). Vgl. zu dieser Rechtssache die Schlußanträge von Generalanwalt Tesauro vom 26. Juni 1997 in den verbundenen Rechtssachen C-232/95 und C-233/95 (Kommission/Griechenland, Slg. 1997, Urteil vom 11. Juni 1998, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht).

wortung der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsorgane fällt [40]. Damit stellt der Schutz der Umwelt, wie er im originären Gemeinschaftsrecht verankert ist und in der Rechtsprechung des Gerichtshofes als Grundsatz gebilligt wird, eine grundlegende Verpflichtung der „öffentlichen" Stellen dar [41] — wenn Gemeinschaftsorgane und nationale Behörden unter ein und denselben Begriff gebracht werden dürfen. Gerade bei der Erfüllung dieser Verpflichtung können Pflichten auf seiten von Einzelpersonen entstehen [42].

53. Daß die Rechtmäßigkeit einschließlich der Pflicht zum Umweltschutz in der Gemeinschaft per se beachtet werden muß, verleiht indessen nicht automatisch einer natürlichen oder juristischen Person ein Recht oder rechtliches Interesse, das nach Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages klageweise geltend gemacht werden kann. Die Gemeinschaftsrechtsordnung kennt eine Popularklage auch in Umweltsachen nicht [43]. Es ist daher nicht möglich, sich auf den rechtsschutzfreien Raum als einzigen Grund einer Inanspruchnahme der Klagebefugnis zu berufen, der wahrscheinlich dadurch entstünde, daß bestimmte Verstöße der Kommission nicht mit Sicherheit abgestellt werden könnten, wenn die Aufgabe ihrer Geltendmachung bei Gericht allein den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen überlassen bliebe, die in der Praxis hieran kein Interesse haben.

40 — Ein interessantes Beispiel für die Art und Weise, in der Umweltschutz als Ergebnis einer zwischen Gemeinschaftsorganen und Mitgliedstaaten aufgeteilten Vorgehensweise sichergestellt werden kann, findet sich im Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-431/92 (zitiert in Fußnote 18). In dieser Rechtssache hatte die Kommission gemäß Artikel 169 des Vertrages Klage auf Feststellung erhoben, daß Deutschland durch die Erteilung einer Genehmigung für einen neuen Block des Kraftwerks Grosskrotzenburg ohne vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung seine Pflichten aus den Artikeln 5 und 189 des Vertrages in Verbindung mit der Richtlinie 85/337/EWG des Rates verletzt habe. Bemerkenswert ist, daß die Kommission gegen Deutschland nicht wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung der Richtlinie ganz allgemein vorgegangen ist, sondern sich auf die Frage des Baus eines Kohlekraftwerks beschränkt hat. Der Gerichtshof hat anerkannt, daß die Kommission gegen einen Mitgliedstaat auf der alleinigen Grundlage einer gegen abgeleitetes Gemeinschaftsrecht verstoßenden Umweltbeeinträchtigung Klage nach Artikel 169 erheben könne. Er hat es insbesondere als Teil der Aufgabe der Kommission betrachtet, „im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft ... die Ausführung des Vertrages und der auf seiner Grundlage von den Organen erlassenen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten zu überwachen und etwaige Verstöße gegen die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen feststellen zu lassen, damit sie abgestellt werden". Der Gerichtshof hat ebenfalls klar zwischen der Notwendigkeit des Umweltschutzes im öffentlichen Interesse und dem Bestehen von Rechten unterschieden, die Einzelpersonen in Verbindung mit diesem Schutz vom Gemeinschaftsrecht übertragen werden. In Randnr. 26 hat er ausgeführt: „Es stellt sich daher die Frage, ob die Richtlinie dahin auszulegen ist, daß sie die behauptete Verpflichtung aufstellt. Diese Frage hat mit der — in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannten — Möglichkeit für den einzelnen, sich gegenüber dem Staat unmittelbar auf unbedingte sowie hinreichend klare und genaue Vorschriften einer nicht umgesetzten Richtlinie zu berufen, nichts zu tun."

41 — In diesem Punkt entspricht das Gemeinschaftsrecht den nationalen Verfassungssystemen von Deutschland, Griechenland und den Niederlanden. In diesen Ländern ist der Umweltschutz ausdrücklich als eine Grundpflicht des Staates anerkannt, der allerdings nicht notwendig ein allgemeines Individualrecht des Bürgers entspricht, auf der Erfüllung dieser Pflicht bestehen zu dürfen.

42 — Das bedeutet natürlich nicht, daß umweltbezogenen Richtlinien unmittelbar horizontale Wirkung verliehen wird (vgl. Fußnote 58 dieser Schlußanträge). Vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-379/92 (Peralta, Slg. 1994, I-3453, Randnr. 59) zum Verbot des Verklappens schädlicher chemischer Stoffe ins Meer und Urteil vom 25. Juni 1997 in den verbundenen Rechtssachen C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u. a., Slg. 1997, I-3561) zur Anwendung der Richtlinien 91/156/EWG und 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über Abfälle (ABl. L 377, S. 20).

43 — Im Gegensatz zu der Situation, wie sie zumindest in gewissem Umfang in Spanien und Portugal festzustellen ist. Der Grund, warum in diesen Ländern die verfahrensrechtlichen Kriterien so großzügig sind, ist darin zu suchen, daß die Verfassungen dieser Staaten ausdrücklich ein allgemeines Verfassungsrecht der Bürger auf Umweltschutz verankern (Artikel 45 der spanischen und Artikel 46 der portugiesischen Verfassung).

b) Anerkennung von Individualrechten im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht

54. Die Frage des Umweltschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung ist allerdings durch Hinweise auf das Bestehen einer allgemeinen Pflicht der Gemeinschafts- und der einzelstaatlichen Behörden nicht erschöpfend beantwortet. Das abgeleitete Gemeinschaftsrecht, das unmittelbar oder mittelbar den Umweltzielen der Gemeinschaft Wirkung verleiht, hat zugunsten der Einzelpersonen bestimmte besondere Rechte von wirklichem Gewicht geschaffen, die von den Gerichten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft geschützt werden [44]. Diese Rechte ergeben sich im allgemeinen aus der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien, die sich mit dem Umweltschutz befassen. So hat z. B. der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache C-131/88 (Kommission/Deutschland) [45] entschieden: „Die in Rede stehende Richtlinie [80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe [46]] soll einen wirksamen Schutz des Grundwassers der Gemeinschaft sicherstellen, indem sie die Mitgliedstaaten durch genaue und detaillierte Vorschriften verpflichtet, eine zusammenhängende Regelung von Verboten, Genehmigungen und Überwachungsverfahren zu erlassen, um Ableitungen bestimmter Stoffe zu verhindern oder zu begrenzen. Die Vorschriften der Richtlinie sollen also Rechte und Pflichten des einzelnen begründen." Generalanwalt Van Gerven führte in seinen Schlußanträgen aus, daß „eine bestimmte und klare Umsetzung der Vorschriften der Richtlinie daneben auch für einzelne Dritte (z. B. Umweltschutzgruppierung oder Anwohner) von Bedeutung sein [kann], die gegenüber den Behörden oder anderen die in der Richtlinie enthaltenen Verbote und Beschränkungen durchsetzen wollen" [47].

55. Die Rechtsprechungstendenz zugunsten der Übertragung von Rechten im Zusammenhang mit dem Umweltschutz auf Einzelpersonen oder zumindest der Möglichkeit, sich vor den nationalen Gerichten auf die den nationalen Behörden durch sekundäres Gemeinschaftsrecht auferlegten Pflichten zu berufen, wird auch durch das neuere Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Associazione Italiana per il Word Wildlife Fund [48] bestätigt. Diese Rechtssache betraf eine Vorlagefrage, die in einem Verfahren aufgeworfen wurde, die einige Naturschutzverbände bei den italienischen Gerichten gegen eine nationale Maßnahme zur Festlegung des Jagdkalenders angestrengt hatten. Diese Verbände rügten u. a. einen Verstoß gegen die Grundsätze der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [49]. Die Vorlagefrage betraf die Voraus-

44 — Sicherlich können sich Einzelpersonen im Kontext des Umweltschutzes auch auf die anderen Rechte berufen, die die Gemeinschaftsrechtsordnung ihnen verliehen hat. Nach Erlaß der Beschlusses 94/90/EGKS, EG, Euratom der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten verlangten einige Umweltschutzvereinigungen, dieselben, die sich dem Bau eines Naturbeobachtungszentrums in Irland widersetzten (vgl. Fußnote 33 dieser Schlußanträge), Zugang zu allen der Kommission vorliegenden Schriftstücken betreffend die Prüfung dieses Bauvorhabens und die Frage der Verwendung von Mitteln der Strukturfonds für dieses Vorhaben. Die Kommission verweigerte unter Berufung auf den Schutz des öffentlichen Interesses und ihr eigenes Interesse an der Geheimhaltung ihrer Beratungen den Zugang. WWF (UK) focht die Weigerung mit einer Klage beim Gericht an, das mit Urteil vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95 (WWF[UK]/Kommission, Slg. 1997, II-313) zunächst festgestellt hat, daß der Beschluß 94/90 eine Handlung ist, die Dritten von der Kommission zu beachtende Rechte verleihen könne, und sodann die Weigerung mit der Begründung aufgehoben hat, daß sie die Begründungserfordernisse des Artikels 190 des Vertrages nicht erfülle (Randnr. 55).

45 — Zitiert in Fußnote 21.

46 — ABl. 1980, L 20, S. 43.

47 — Schlußanträge in der Rechtssache C-131/88 (Nr. 7).

48 — Urteil vom 7. März 1996 in der Rechtssache C-118/94 (Associazione Italiana per il WWF u. a/Regione Veneto, Slg. 1996, I-1223). Vgl. auch Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds, Slg. 1996, I-3805).

49 — ABl. L 103, S. 1.

setzungen, unter denen Artikel 9 der Richtlinie es den Mitgliedstaaten gestattet, Ausnahmen vom allgemeinen Jagdverbot für geschützte Vogelarten zuzulassen. Der Gerichtshof hat dieser Bestimmung letztlich unmittelbare Wirkung zuerkannt und sich hierbei auf seine ständige Rechtsprechung gestützt, wonach „[i]n den Fällen, in denen die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, deren praktische Wirksamkeit abgeschwächt [würde], wenn die einzelnen sich vor Gericht nicht auf sie berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten" [50].

56. Ich halte dieses Urteil für ein typisches Beispiel für die Art und Weise, in der ein allgemeines Ziel wie der Umweltschutz bei seiner Durchführung mit Hilfe einer Reihe von Bestimmungen des sekundären Gemeinschaftsrechts letztlich für Einzelpersonen die Möglichkeit schafft, gerichtliche Hilfe für die Erhaltung der Umwelt zu erlangen, auch wenn ein solches Recht in den Gemeinschaftsbestimmungen nicht unmittelbar und ausdrücklich vorgesehen ist [51].

57. Diesem Gedankengang folgen auch die Rechtsmittelführer, wenn sie darlegen, die Richtlinie 85/337 habe bestimmte Rechte zu ihren Gunsten geschaffen, die durch die Entscheidung der Kommission beeinträchtigt würden. Man sollte nicht außer acht lassen, daß diese Richtlinie eine der bedeutendsten Leistungen der Gemeinschaftsgesetzgebung zugunsten des Umweltschutzes darstellt. Ihr Ziel ist es nach der sechsten Begründungserwägung, den Grundsatz der vorherigen Beurteilung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen zur Geltung zu bringen. Nach Artikel 3 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Sachgüter und das kulturelle Erbe zu prüfen. Nach Auffassung der Rechtsmittelführer legen die Artikel 2, 3, 6 und 8 dieser Richtlinie bestimmte Rechte zugunsten einer Gruppe von Einzelpersonen fest, die in Artikel 6 als „betroffene Öffentlichkeit" bezeichnet werden.

50 — Randnr. 19 des Urteils in der Rechtssache C-118/94. Es ist bemerkenswert, daß der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung die Auffassung vertreten hat (Urteile vom 13. Oktober 1987 in der Rechtssache 236/85, Kommission/Niederlande, Slg. 1987, 3989, vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85, Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029, vom 27. April 1988 in der Rechtssache 252/85, Kommission/Frankreich, Slg. 1988, 2243, vom 3. Juli 1990 in der Rechtssache 288/88, Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-2721, vom 2. August 1993 in der Rechtssache 355/90, Kommission/Spanien, Slg. 1993, I-4221, und vom 19. Januar 1994 in der Rechtssache 435/92, Association pour la Protection des Animaux Sauvages, Slg. 1994, I-67), daß die Gemeinschaftsbestimmungen zum Schutz der wildlebenden Vogelarten das „Gemeinschaftserbe" schützen sollen, dessen Verwaltung den Mitgliedstaaten obliegt. In diesem Sinne dienen die betreffenden Richtlinien im Einklang mit der bisher dargelegten Argumentation dem Schutz der Umwelt als eines öffentlichen Gemeinschaftsinteresses und scheinen die Gewährung von Individualrechten nicht unmittelbar im Auge zu haben. Im übrigen hat der Gerichtshof, obwohl die maßgebenden Richtlinien von ihm auszulegen waren, nicht über die Frage entschieden, ob sie in den nationalen Rechtsordnungen unmittelbare Wirkung haben.

51 — Bemerkenswert ist das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-361/88 (zitiert in Fußnote 21) auch bezüglich der zwingenden Wirkung der Richtlinie 80/779/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub. Der Gerichtshof scheint das Bestehen einer öffentlichen Verpflichtung der Behörden zum Schutz der menschlichen Gesundheit mit einem entsprechenden Recht der einzelnen zu verbinden. In Randnr. 16 des Urteils heißt es: „In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß die in Artikel 2 der Richtlinie vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Grenzwerte vorzuschreiben, die während bestimmter Zeiträume und unter bestimmten Bedingungen nicht überschritten werden dürfen, ‚insbesondere zum Schutz der menschlichen Gesundheit' geschaffen worden ist. Dies bedeutet, daß die Betroffenen in allen Fällen, in denen die Überschreitung der Grenzwerte die menschliche Gesundheit gefährden könnte, in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können ..." Es darf darauf hingewiesen werden, daß es die menschliche Gesundheit ist, die hier als Grund für die Gewährung von Individualrechten angeführt wird. Ich bin gleichwohl der Meinung, daß in dieser Rechtssache die öffentliche Gesundheit ein Ziel darstellt, das unmittelbar mit dem Umweltschutz zusammenhängt. Die Verbindung von Umwelt und Gesundheit wird auch durch die Fassung des Artikels 130r des Vertrages hervorgehoben.

58. Der Gerichtshof hat in der Tat die unmittelbare Wirkung der Artikel 2, 3 und 8 der Richtlinie 85/337 bestätigt [52]. Zur zwingenden Wirkung des Artikels 6 Absatz 2 der Richtlinie hat Generalanwalt Elmer in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache C-72/95 [53] folgendes ausgeführt: „Gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, daß der Öffentlichkeit jeder Genehmigungsantrag sowie die eingeholten Informationen zugänglich gemacht werden und daß der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor Durchführung des Projekts dazu zu äußern. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten somit zur Einführung eines Anhörungsverfahrens, mit dem den einzelnen ein Äußerungsrecht gegeben wird. Wenn die Umsetzung der Richtlinie durch einen Mitgliedstaat dazu führt, daß Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, nicht zum Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemacht werden, wird den Bürgern das Recht genommen, gehört zu werden. Die mangelhafte Umsetzung einer Richtlinie durch einen Mitgliedstaat beraubt den Bürger somit eines ihm nach der Richtlinie zustehenden Rechts. Es ist zu bemerken, daß kaum Zweifel daran bestehen können, daß die Kläger zur betroffenen Öffentlichkeit gehören, da das Projekt offensichtlich ernste Auswirkungen auf das von ihnen betriebene Unternehmen hat. Vor diesem Hintergrund bin ich der Auffassung, daß die Artikel 2 Absatz 1 und 4 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie einzelnen Rechte verleihen." [54]

59. Meines Erachtens können die Rechtsmittelführer, wenn sie als Teil der „Öffentlichkeit" zu betrachten sind, die von der beabsichtigten Errichtung zweier Kraftwerke auf den Kanarischen Inseln betroffen wird [55], die Rechte nach der Richtlinie 85/337 für sich in Anspruch nehmen. Diese Rechte sind folgende: erstens die Bedingung, daß die beabsichtigte Belastung der Umwelt zur Prüfung ihrer Verträglichkeit vorgelegt wird, bevor die Genehmigung erteilt wird; zweitens müssen Projekte umweltbelastender Arbeiten, insbesondere die in Anhang I oder unter bestimmten Voraussetzungen in Anhang II der Richtlinie genannten, einer Prüfung nach dem in den Artikeln 5 bis 10 der Richtlinie geregelten Verfahren unterzogen werden. Insbesondere umfaßt dieses Verfahren das Recht, erstens auf Zugänglichmachung der nach Artikel 5 eingeholten Informationen, zweitens auf Äußerung der betroffenen Öffentlichkeit vor Durchführung des Projekts und drittens auf Berücksichtigung dieser Äußerung in dem Verfahren der Genehmigungserteilung. Wenn daher die angefochtene Entscheidung der Kommission, mit der die Fortsetzung der Finanzierung der in diesem Verfahren streitigen Arbeiten in Spanien beschlossen wurde, diese Rechte verletzt, dann betraf diese Entscheidung die Rechtsmittelführer in der Tat im Sinne von Artikel 173 Absatz 4 und waren diese daher jedenfalls grundsätzlich befugt, die Entscheidung anzufechten [56].

60. Hieraus folgt, daß das abgeleitete Gemeinschaftsrecht besondere Kontroll-

52 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-431/92 (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 39).

53 — Rechtssache C-72/95 (Kraaijeveld u. a., Slg. 1996, I-5403, I-5431).

54 — Nr. 70 der Schlußanträge. Der Gerichtshof hat sich indessen zu dieser Frage nicht ausdrücklich geäußert, da die Parteien wegen der tatsächlichen Umstände des beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreits ihre Rechte nach der Richtlinie 85/337 nicht geltend gemacht hatten. Aus diesem Grund hat der Gerichtshof lediglich erneut entschieden, daß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 85/337 unmittelbare Wirkung hat und ein nationales Gericht, das nach nationalem Recht befugt ist, nicht herangezogene Rechtsvorschriften von Amts wegen anzuwenden, die genannte Bestimmung anwenden muß, auch wenn sie von der betreffenden Partei nicht geltend gemacht worden ist.

55 — Es ist darauf hinzuweisen, daß die Richtlinie 85/337 die „Öffentlichkeit" im Sinne der angeführten Bestimmungen nicht selbst festlegt, was nicht ohne Bedeutung ist. Vgl. Nr. 96 dieser Schlußanträge.

56 — Daß die Entscheidung der Kommission die Rechtsmittelführer „betrifft", bedeutet natürlich nicht notwendig, daß sie sie auch individuell betrifft (vgl. Nr. 66 dieser Schlußanträge).

rechte für den Umweltschutz schafft, die natürlich auch durch Inanspruchnahme der Gerichte gewahrt werden können. Wenn allerdings die beanspruchten Rechte oder die rechtlichen Interessen der Bürger im Zusammenhang mit dem Umweltschutz nur so weit gehen, dann bleibt der Schutz nach der Gemeinschaftsrechtsordnung unvollständig und bruchstückhaft. Erstens bestehen gerichtlich geschützte Rechte oder rechtliche Interessen nur dann, wenn abgeleitetes Gemeinschaftsrecht mit unmittelbarer Wirkung in der einzelstaatlichen Rechtsordnung geschaffen worden ist [57]; sie können daher nicht entstehen, wenn sie die Auferlegung einer Pflicht zu Lasten einer Einzelperson mit sich bringen [58]. Zweitens ist die Berufung auf Rechte, die wie vorstehend dargestellt entstanden sind, gegenüber Gemeinschaftsorganen in Anfechtungsverfahren betreffend Handlungen dieser Organe vor dem Gericht in der Praxis mit besonders schweren Hindernissen befrachtet [59].

c) Geltung einer besonderen Überwachungspflicht der Kommission hinsichtlich der Einhaltung der gemeinschaftlichen Umweltbestimmungen bei den finanzierten Arbeiten

61. Zusätzlich zu den Rechten, die das Gemeinschaftsrecht Einzelpersonen (vorwiegend) gegenüber den nationalen Behörden gewährt, erlegen meines Erachtens in bestimmten besonderen Fällen Gemeinschaftsbestimmungen zum Umweltschutz auch den Gemeinschaftsorganen spezifische und klare Pflichten auf, deren Einhaltung von den betroffenen Einzelpersonen gerichtlich erzwungen werden kann. Die Kommission steht unter einer solchen Verpflichtung nach originärem und abgeleitetem Recht, wenn sie die Finanzierung von Arbeiten in Angriff nimmt, die wie im vorliegenden Fall Auswirkungen auf die Umwelt

57 — Zu betonen ist auch, daß es nicht die Regel ist, daß Rechte für Einzelpersonen aus umweltbezogenen Richtlinien abgeleitet werden können. Interessant ist der Standpunkt des Gerichtshofes in seinem Urteil vom 23. Februar 1994 in der Rechtssache C-236/92 (Comitato di coordinamento per la difesa della cava u. a., Slg. 1994, I-483). In dieser Rechtssache stellte sich die Frage, ob Artikel 4 der Richtlinie 75/442 (zitiert in Fußnote 39) Rechte für Einzelpersonen begründet. Artikel 4 lautet: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen und insbesondere ohne Wasser, Luft, Boden sowie Tier- und Pflanzenwelt zu gefährden, Geräusch- oder Geruchsbelästigungen zu verursachen, die Umgebung und das Landschaftsbild zu beeinträchtigen." Bestimmte Einzelpersonen hatten sich vor den nationalen Gerichten auf diese Bestimmung gestützt und Nichtigerklärung der Entscheidung einer mit der Anwendung dieser Bestimmung befaßten Behörde mit der Begründung beantragt, die innerstaatlichen Vorschriften sähen keine Maßnahmen vor, um die Verwertung und Umwandlung von Abfällen zu fördern. Der Gerichtshof hat letztlich die Auffassung vertreten, daß Artikel 4 der Richtlinie ein zu befolgendes Programm aufstelle und die von den Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der ihnen in den anderen Artikeln der Richtlinie auferlegten Pflichten zu beachtenden Ziele vorgebe. „Es ist somit davon auszugehen, daß die fragliche Bestimmung den Rahmen absteckt, in dem die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Behandlung der Abfälle stattfinden soll, und nicht als solche den Erlaß konkreter Maßnahmen oder diese oder jene Methode der Abfallbeseitigung vorschreibt. Sie ist daher weder unbedingt noch hinreichend genau und damit nicht geeignet, Rechte zu verleihen, die die einzelnen gegenüber dem Staat geltend machen können" (Randnr. 14). Vgl. auch Urteil vom 12. Mai 1987 in den verbundenen Rechtssachen 372/85, 373/85 und 374/85 (Traen, Slg. 1987, 2141).

58 — Ein charakteristisches Beispiel liefert das Urteil des Gerichtshofes vom 26. September 1996 in der Rechtssache C-168/95 (Arcaro, Slg. 1996, I-4705) zur Richtlinie 76/464 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft. Nach Wiederholung seines gefestigten Standpunkts zur horizontalen und nicht-horizontalen Wirkung von Richtlinien hat der Gerichtshof entschieden, daß die Bestimmungen einer Richtlinie, die eine Person, die Cadmium ableiten will, verpflichten, hierfür eine Genehmigung einzuholen, für sich genommen und ohne Berücksichtigung der bei der Anwendung dieser Bestimmungen zu beachtenden nationalen Vorschriften eine Verschärfung oder Verminderung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Ableitenden wegen eines Verstoßes gegen diese Vorschriften nicht rechtfertigen können.

59 — Haupthindernis ist, daß die Verletzung von Rechten aus einer Richtlinie in der Regel auf einer Entscheidung oder Handlung einer nationalen Behörde beruht, die, selbst wenn sie sich auf die Handlung eines Gemeinschaftsorgans bezieht, nicht der Überprüfung durch den Gemeinschaftsrichter unterliegt. Vgl. Urteil Borelli (zitiert in Fußnote 32). Vgl. auch Fußnote 109 dieser Schlußanträge.

haben. Bei den fraglichen Arbeiten hat die Kommission darüber hinaus, wie die Rechtsmittelführer zu Recht betont haben, das Bestehen dieser Pflichten in der Entscheidung C(91) 440 anerkannt und sich außerdem selbst verpflichtet, diese einzuhalten. Diese Frage soll daher jetzt eingehender geprüft werden.

62. Ich beginne mit dem Hinweis, daß die die Umwelt betreffenden Bestimmungen des Vertrages nicht nur bloße Grundsatzerklärungen enthalten. Zwar mag Artikel 130r Absatz 1 in allgemeinen Worten auf die Verfolgung der Ziele Bezug nehmen, zu der die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Umwelt beizutragen hat, und Absatz 2 die allgemeinen Grundsätze dieser Politik erwähnen, doch dürfte der letzte Satz von Unterabsatz 1 des Absatzes 2 den Gemeinschaftsorganen eine spezifische und klare Pflicht auferlegen, die wohl unmittelbare Wirkung in der Gemeinschaftsordnung hat. Es heißt ausdrücklich: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden."

63. Es muß auch darauf hingewiesen werden, daß diese Pflicht nicht „toter Buchstabe" geblieben, sondern in abgeleitetes Gemeinschaftsrecht übernommen worden ist, wie etwa im Kontext von Vorschriften über die Finanzierung bestimmter Aktionen durch die Gemeinschaft, die Auswirkungen auf die Umwelt haben. Wie bereits erwähnt, bestimmt Artikel 7 der Verordnung Nr. 2052/88: „Die Aktionen, die Gegenstand einer Finanzierung durch ... sind, müssen ... den Gemeinschaftspolitiken, insbesondere hinsichtlich ... des Umweltschutzes, entsprechen." Die Kommission war daher, soweit es die Finanzierung der Arbeiten zur Errichtung zweier Kraftwerke auf den Kanarischen Inseln betrifft, verpflichtet, den Aspekt des Umweltschutzes zu berücksichtigen, und hat daher zu Recht sich selbst in der Entscheidung C(91) 440 in dieser Richtung verpflichtet [60].

64. Nach meiner Auffassung ergeben sich die genannten Pflichten der Kommission aus einem Netzwerk von Vorschriften, die in einem bestimmten Fall eine bestimmte Gruppe von Einzelpersonen berechtigten könnten, zur Sicherstellung der Erfüllung dieser Pflichten die Hilfe der Gerichte in Anspruch zu nehmen. Nicht zufällig hat der Gemeinschaftsrichter bereits die Notwendigkeit erkannt, die Verpflichtungen, die nationalen Behörden durch klare Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts zum Umweltschutz auferlegt werden, mit der Möglichkeit zu verknüpfen, daß einzelne die Erfüllung dieser Pflichten mit Hilfe der

60 — Trotz der Behauptung der spanischen Regierung bin ich der Meinung, daß sich die Kommission in dieser Richtung verpflichtet hat. In den Begründungserwägungen der Entscheidung C(91) 440 heißt es: „Angesichts der Merkmale dieser Investition und ihrer Auswirkungen auf die Umwelt ist es zwingend erforderlich, daß das einschlägige Gemeinschaftsrecht und vor allem die Richtlinie 85/337/EWG eingehalten werden." In Artikel 5 der Entscheidung heißt es weiter: „Bei Nichterfüllung einer der in dieser Entscheidung genannten Bedingungen ist die Kommission berechtigt, die gewährte Beihilfe zu kürzen oder ganz zu widerrufen ..." Schließlich heißt es in Nr. 2 des Abschnitts C des Anhangs III der Entscheidung: „Stellt die Kommission fest, daß eine bestimmte Maßnahme nicht mit der Gemeinschaftspolitik übereinstimmte oder übereinstimmt, hält sie die Zahlung der Gemeinschaftsmittel für diese Maßnahme zurück und benachrichtigt die für die Durchführung der Maßnahme zuständige Behörde des Mitgliedstaats."

Gerichte sicherstellen. Diese Schlußfolgerung muß man der erwähnten Rechtsprechung des Gerichtshofes zur unmittelbaren Wirkung der Richtlinien 80/68, 79/409 und 80/779 entnehmen. Insbesondere läßt diese Rechtsprechung eine Absicht des Gemeinschaftsrichters erkennen, die Kontrolle der Beachtung dieses abgeleiteten Gemeinschaftsrechts nicht allein der Sorge der in Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages aufgeführten privilegierten Parteien zu überlassen, weil die betreffenden Bestimmungen als eng mit dem Schutz einer bestimmten Gruppe von Einzelpersonen verbunden verstanden werden. Ich bin der Auffassung, daß das gleiche Verständnis den Gerichtshof in Fällen wie dem vorliegenden leiten sollte, in denen die Gemeinschaftsregelung nicht nur den Mitgliedstaaten Pflichten auferlegt, sondern unmittelbar die Tätigkeit von Gemeinschaftsorganen betrifft. Daß die Kommission nicht selbst in die Umwelt eingreift, sondern einen solchen Eingriff lediglich finanziert, bedeutet darüber hinaus nicht notwendig, daß ihre Entscheidungen wahrscheinlich bestimmte Einzelpersonen nicht, und zwar nicht unmittelbar und individuell berühren [61].

65. Wir müssen daher meines Erachtens davon ausgehen, daß die Erfüllung der spezifischen und klaren Pflicht der Kommission im vorliegenden Fall, die Sicherstellung der Umweltinteressen ebenso zu berücksichtigen wie auch die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen während der Finanzierung der fraglichen Arbeiten auf den Kanarischen Inseln einzuhalten, nicht nur die Kommission allein angeht, sondern auch für bestimmte Einzelpersonen von Belang ist. Diese können bei Nichterfüllung dieser Pflicht gerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen, vorausgesetzt natürlich, sie erfüllen in diesem Zusammenhang die Prozeßvoraussetzungen.

66. Abschließend gelange ich zu der Auffassung, daß die Rechtsmittelführer im Zusammenhang des vorliegenden Falles berechtigt waren, vor dem Gericht zum einen die Verletzung ihrer Rechte nach der Richtlinie 85/337 durch die Kommission und zum anderen den Schaden geltend zu machen, den sie deshalb erlitten haben wollen, weil die Kommission angeblich vor Fortsetzung der Finanzierung nicht geprüft hat, ob die fraglichen Arbeiten unter Beachtung des Umweltrechts der Gemeinschaft durchgeführt wurden. Dies alles muß natürlich nicht notwendig zu dem Ergebnis führen, daß die Klage der Rechtsmittelführer vor dem Gericht zulässig war. Die Zulässigkeit ihrer Klage hängt davon ab, ob sie die Voraussetzungen des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages und insbesondere die Bedingung erfüllen, daß die angefochtene Entscheidung sie individuell betrifft. Diese Frage werde ich nunmehr prüfen.

61 — Besonders kennzeichnend ist in diesem Zusammenhang das jüngere Urteil des Gerichtshofes vom 22. April 1997 in der Rechtssache C-395/95 P (Geotronics, Slg. 1997, I-2271). Im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Vergabe von durch den Europäischen Entwicklungsfonds finanzierten öffentlichen Aufträgen berühren Maßnahmen von Einrichtungen, die für die Kommission tätig werden — Erteilungen oder Verweigerungen der Zustimmung oder der Sichtvermerke — den Grundsatz nicht — und können ihn nicht berühren —, daß die fraglichen Aufträge nationale Aufträge bleiben, für die die begünstigten Staaten ausschließlich zuständig sind (vgl. auch Urteile des Gerichtshofes vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 126/83, STS/Kommission, Slg. 1984, 2769, vom 10. Juli 1985 in der Rechtssache 118/83, CMC u. a./Kommission, Slg. 1985, 2325, und vom 14. Januar 1993 in der Rechtssache C-257/90, Italsolar/Kommission, Slg. 1993, I-9).
Gleichwohl hat der Gerichtshof entschieden, daß angesichts der besonderen Gestaltung des Falles Geotronics eine Kommissionsentscheidung, mit der das Angebot einer Gesellschaft innerhalb des PHARE-Programms, elektronische Geräte nach Rumänien zu liefern, ausgeschlossen wurde, diese Gesellschaft unmittelbar betrifft. Aus diesem Grund wurde das insoweit abweichende Urteil des Gerichts in diesem Punkt aufgehoben. So schließt der Umstand, daß die Kommission eine Tätigkeit lediglich finanziert, sie aber nicht selbst durchführt, grundsätzlich nicht aus, daß ihre Entscheidungen in diesem Zusammenhang bestimmte Personen betreffen, und sogar individuell.

B — *Zur individuellen Betroffenheit der Rechtsmittelführer durch die angefochtene Entscheidung*

67. Das Gericht kam in dem angefochtenen Beschluß, wie bereits ausgeführt, zu dem Ergebnis, daß die angefochtene Entscheidung die Rechtsmittelführer nicht individuell betreffe, und aus diesem Grund entschieden hat, daß die Klage unzulässig sei. Diese Betrachtungsweise greifen die Rechtsmittelführer mit ihrem Rechtsmittel an.

68. Die Rechtsmittelführer beanstanden weiterhin, daß das Gericht der gefestigten Rechtsprechung gefolgt ist, wonach eine Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans andere Personen als den Adressaten einer Entscheidung nur dann individuell betreffen kann, wenn die Entscheidung sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und sie daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten. Dies ist die Hauptprämisse der rechtlichen Begründung des Gerichts.

69. Die Rechtsmittelführer haben außerdem dem Gerichtshof ihren Standpunkt dargelegt, daß der Gemeinschaftsrichter insbesondere in ihrem Fall von den strengen prozessualen Beschränkungen der erwähnten Rechtsprechung abgehen solle. In diesem Zusammenhang stützen sie sich auf die besondere Natur des berechtigten Umweltinteresses, auf Entwicklungen im nationalen und internationalen Bereich in Richtung auf einen effektiveren gerichtlichen Schutz umweltbezogener berechtigter Interessen und auf die Gefahr eines rechtsschutzfreien Raums infolge des angefochtenen Beschlusses. Sie legen eine Reihe von Kriterien dar, die der Gemeinschaftsrichter ihrer Meinung nach prüfen muß, wenn er über die Zulässigkeit einer Klage zu entscheiden hat, die die Frage einer Umweltbeeinträchtigung aufwirft.

70. Ich prüfe als nächstes die Frage, ob der angefochtene Beschluß des Gerichts ordnungsgemäß war. Hierbei werde ich unterscheiden zwischen b) dem Standpunkt, den es gegenüber den klagenden Einzelpersonen, und c) dem Standpunkt, den es gegenüber den klagenden Umweltschutzvereinigungen eingenommen hat. Bevor ich mich mit diesen Fragen befasse, halte ich es jedoch für wichtig, mich noch mit einem von den Parteien — natürlich von unterschiedlichen Standpunkten aus — erörterten Problem zu befassen, das mit der Qualität und der Vollständigkeit des gerichtlichen Schutzes durch die nationalen (spanischen) Gerichte zusammenhängt (a).

a) Rechtsschutz durch die nationalen Gerichte als Grund für die Verneinung der Klagebefugnis der Rechtsmittelführer

71. Der Umfang des gerichtlichen Beistands, den eine natürliche Person innerhalb einer Rechtsordnung suchen und erhalten kann, ist

im allgemeinen eine der Fragen, die geprüft werden, wenn es um die richtige Auslegung und Anwendung der Prozeßvoraussetzungen nach Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages geht. Obwohl ich unter theoretischem Blickwinkel gegen die Berücksichtigung dieses Faktors bin, weil die Möglichkeit, Rechtshilfe bei den nationalen Gerichte zu suchen, die Möglichkeit nicht ausschließt, die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans unmittelbar vor dem Gemeinschaftsrichter in Frage zu stellen, wenn die Prozeßvoraussetzungen nach Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages erfüllt sind [62], halte ich es doch für notwendig, auf folgendes hinzuweisen:

72. i) Zunächst stimme ich nicht mit der Auffassung der spanischen Regierung überein, daß die Rechtsmittelführer eine Entscheidung des Gemeinschaftsrichters über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung einer nationalen Behörde suchen und aus diesem Grund die vorliegende Auseinandersetzung über die Entscheidung der Kommission herbeigeführt haben, die sie in Wirklichkeit nicht betrifft. Ich bin der Überzeugung, daß die Rechtsmittelführer lediglich die Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans angreifen und den Verstoß dieses Organs gegen eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung geltend machen, der angeblich ihre Rechte und rechtlich geschützten Interessen beeinträchtigt [63]. Der Umstand, daß die angefochtene Entscheidung der Kommission Bauarbeiten in Spanien betrifft, bedeutet nicht notwendig, daß Personen, die sie anfechten wollen, vor die spanischen Gerichte gehen müssen. Noch bedeutet es — zumindest theoretisch —, daß diese Entscheidung nicht für sich genommen die Rechte und rechtlichen Interessen bestimmter Personen beeinträchtigen könnte, ganz unabhängig davon, ob nationale Verwaltungsakte in bezug auf diese Bauarbeiten vorliegen, gegen die den betreffenden Personen nur die Rechtsbehelfe nach nationalem Recht zur Verfügung stehen.

73. ii) Kommission und spanische Regierung bringen weiter vor, die Rechtsmittelführer hätten ausreichenden Rechtsschutz erhalten, wenn sie sich darauf beschränkt hätten, die nationalen Gerichte zu beanspruchen; in diesen Verfahren hätten sie die Frage der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Kommission, die Finanzierung fortzusetzen, aufwerfen können, und das nationale Gericht hätte die Frage bei Zweifeln dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegen können.

62 — Folglich kann die nach nationalem Recht zur Verfügung stehende Qualität gerichtlichen Schutzes nicht als Kriterium bei der Prüfung der ordnungsgemäßen Auslegung dieser prozessualen Voraussetzungen und der Frage herangezogen werden, ob bei jeder Gelegenheit die maßgebenden tatsächlichen Umstände unter sie subsumiert werden können, zumal dies nicht ausdrücklich in Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages erwähnt ist. Außerdem kann ich mir nur schwer den Gemeinschaftsrichter vorstellen, der sich einer eingehenden Bewertung dieser Qualität widmet, nur um sie mit dem gerichtlichen Schutz zu vergleichen, den er selbst bietet. Aus diesem Grund hat das Gericht meines Erachtens zu Recht trotz der Aufforderung durch die Parteien in keiner Weise auf diese Frage abgestellt.

63 — Aus diesem Grund ist aber auch der Hinweis Spaniens auf das Urteil Borelli (vgl. Fußnote 32 dieser Schlußanträge) in diesem Punkt nicht relevant. Das Gericht ist von den Parteien nicht aufgefordert worden, über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung spanischer Behörden zu befinden, die im Rahmen eines gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens getroffen worden wäre, wie dies in der Rechtssache Borelli der Fall war. Die Rechtsmittelführer behaupteten nicht etwa, die Entscheidung der Kommission sei deshalb rechtswidrig, weil sie auf einer rechtswidrigen Entscheidung oder auf Unregelmäßigkeiten der spanischen Behörden beruht habe. Sie behaupteten, die Kommission habe pflichtwidrig die Rechtmäßigkeit des Tuns oder Unterlassens der spanischen Behörden nur im Lichte des Gemeinschaftsrechts nicht kontrolliert. Ihr Vorbringen beruht daher auf einer anderen Grundlage als das in der Rechtssache Borelli. In dieser Rechtssache war die Klage gegen eine Gemeinschaftshandlung gerichtet, die von Rechts wegen die Beteiligung nationaler Behörden erforderte, und das Vorbringen der Kläger bezog sich ausschließlich auf die Rechtswidrigkeit der Stellungnahme auf nationaler Ebene. Gleichwohl ist das Urteil Borelli in der vorliegenden Rechtssache nicht ganz ohne Belang (vgl. Fußnote 109 dieser Schlußanträge).

Diese Lösung sei die angemessenste, wenn man bedenke, daß normalerweise das nationale Gericht für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zuständig sei.

74. Ich halte den Hinweis für angezeigt, daß einige der Rechtsmittelführer, wie sich aus Schriftstücken in den Akten und dem Vorbringen in der mündlichen Verhandlung ergibt, die betreffenden Bauarbeiten zu verhindern suchten, indem sie die entsprechenden Rechtsbehelfe bei den zuständigen nationalen Gerichten geltend machten. Diese Verfahren sind noch im Gang. Andererseits liegt dem Gerichtshof keine Vorlagefrage vor, die ihm ein spanisches Gericht zur Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Kommission, die Finanzierung der Arbeiten auf den Kanarischen Inseln fortzusetzen, zur Vorabentscheidung vorgelegt hätte. Ich sehe aber auch nicht, in welcher Weise die Frage der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung im Rahmen eines nationalen Gerichtsverfahrens hätte aufgeworfen werden können. In diesen Verfahren kann es nur um die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsgenehmigungen für den Bau der Kraftwerke oder um die Umweltverträglichkeitsprüfung gehen. Aber selbst wenn eine solche ergänzende Frage ausnahmsweise [64] hätte aufgeworfen werden können, wäre der Schutz, den das nationale Gericht möglicherweise gewährt hätte, mit Sicherheit nicht so weitreichend und umfassend gewesen wie der Schutz, den die Rechtsmittelführer erlangt hätten, wenn ihre Klage beim Gericht erfolgreich gewesen wäre. Das Urteil des nationalen Gerichts hätte die Frage der Rechtmäßigkeit der Finanzierung nicht per se umfaßt und a fortiori nicht zur Aufhebung der Entscheidung der Kommission geführt, die Finanzierung fortzusetzen.

75. Wenn schließlich die Rechtsmittelführer die Prozeßvoraussetzungen einer Anfechtung der Kommissionsentscheidung im Klagewege nach Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages erfüllen, dann können etwa bestehende Möglichkeiten des gerichtlichen Schutzes nach nationalem Recht nicht im geringsten verhindern, daß ihnen die Befugnis zusteht, beim Gericht zu klagen.

b) Klagebefugnis der klagenden Einzelpersonen

76. Zunächst bin ich nicht der Auffassung, daß die Rechtsmittelführer die Hauptprämisse der Begründung des Gerichts mit ihrem Vorbringen zu Fall bringen können, daß bei ihnen Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages, wie er ständig vom Gerichtshof ausgelegt wird, nicht zur Anwendung kommen dürfe. Das strenge, ja restriktive Kriterium der Zulässigkeit, wonach die angefochtene Entscheidung die Rechtsmittelführer individuell betreffen muß, ist ausdrücklich im originären Gemeinschaftsrecht festgelegt worden. Der Gerichtshof legt diese Bestimmung richtig aus und fordert von Personen, die nicht Adressaten einer Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans sind, daß sie das Vorliegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer Umstände vortragen und nachweisen, die sie aus dem Kreis aller

64 — Die einzige theoretische Situation, die ich mir vorstellen könnte, wäre die, daß die Kommissionsentscheidung von den spanischen Behörden vor den nationalen Gerichten herangezogen würde, um den Baubeginn bei den Kraftwerken auf den Kanarischen Inseln ohne Umweltverträglichkeitsprüfung zu rechtfertigen. Die spanischen Behörden müßten mit anderen Worten vorbringen, daß sie eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Richtlinie 85/337 nicht vorgenommen hätten, weil dies im vorliegenden Fall nicht wesentlich sei, was darüber hinaus durch den Standpunkt der Kommission belegt werde, die die Finanzierung fortgesetzt habe. Und trotzdem müßte auch hier das nationale Gericht, um dieses Vorbringen (oder die Annahme, daß diese Prüfung nach der Richtlinie zwingend sei) zurückzuweisen, weder zunächst über die Rechtmäßigkeit der Kommissionsentscheidung befinden noch a fortiori die Frage dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegen.

übrigen Personen herausheben und ihnen gegenüber individualisieren [65]. Dieser Standpunkt kann weder durch die spezifische Natur des rechtlichen Interesses am Umweltschutz noch durch die von den Rechtsmittelführern geltend gemachten Gesichtspunkte im Zusammenhang mit den modernen Entwicklungen des Umweltschutzes im nationalen und internationalen Recht in Zweifel gezogen werden [66].

77. Die Rechtsmittelführer bringen allerdings weiter vor, das Gericht habe durch irrige Auslegung der Prozeßvorschrift des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages einen Rechtsfehler begangen und falsche Schlüsse aus der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes gezogen. Dieser Rechtsmittelgrund ist zulässig und daher nunmehr zu prüfen.

65 — Ich werde mich auf jeden Fall nicht weiter mit dem Gesichtspunkt befassen, in welcher Weise die Rechtsmittelführer „in ähnlicher Weise wie der Adressat" herausgehoben werden. Dieses besondere Erfordernis, das in Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages nicht ausdrücklich vorgesehen ist, wird in der Gemeinschaftsrechtsprechung zu Recht in Fällen wirtschaftlichen Gepräges gefordert, kann aber in Fällen wie dem vorliegenden nicht dieselbe Rolle spielen, weil es sonst der Bestimmung jede Wirksamkeit nähme. Es käme zu einer Reductio ad absurdum, bei der Einzelpersonen oder Umweltschutzvereinigungen in Verfahren, die eine Entscheidung der Kommission über die Zahlung von Finanzhilfen an einen Mitgliedstaat für umweltbezogene Arbeiten beträfen, nachweisen müßten, daß sie rechtlich und tatsächlich mit dem Adressaten der Entscheidung identisch wären, d. h. mit dem Staat gleichgesetzt werden könnten, dem die Finanzierung zugute kommt. In anderen Beziehungen bleibt das „Individualisierungs"-Erfordernis für Kläger völlig legitim und geläufig.

66 — Die prozessualen Beschränkungen nach Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages können nicht in Zweifel gezogen werden, auch wenn das Interesse am Umweltschutz auf dem Spiel steht. Die Wichtigkeit der Erhaltung der Umwelt, wie sie in der Rio-Erklärung, der Agenda 21 und ähnlichen Texten unterstrichen wird, kann die Rechtsmittelführer nicht von den genannten prozessualen Beschränkungen befreien. Darüber hinaus hat der Gerichtshof unlängst entschieden, daß das vom Rat und von den Vertretern der Regierungen am 1. Februar 1993 gebilligte Fünfte Umweltprogramm einen Rahmen für die Festlegung und Umsetzung der Umweltpolitik der Gemeinschaft geben will, jedoch keine zwingenden Rechtsvorschriften enthält, vgl. Urteil Associazione agricoltori della provinciadi Rovigo u. a. (zitiert in Fußnote 33, Randnr. 32).

i) Bisherige Rechtsprechung

78. aa) Es ist meines Erachtens wesentlich, die Rechtsprechung des Gerichtshofes heranzuziehen, in der die genannte Prozeßvoraussetzung ausgelegt und konkretisiert worden ist. Zuerst sollte unterstrichen werden, daß der Gerichtshof trotz der offensichtlichen Homogenität seiner Urteile jedenfalls in seinen Formulierungen keinen völlig unwandelbaren Standpunkt vertritt [67]. Er ist, wenn die spezifische Natur einer Rechtssache dies erfordert, durchaus bereit, die prozessualen Hindernisse zu erleichtern, um damit einen umfassenderen Rechtsschutz zu gewährleisten [68].

79. Die Klagebefugnis von Einzelpersonen bietet zunächst dann keine besonderen Schwierigkeiten, wenn diese an der Vorbereitung der angefochtenen Handlung beteiligt waren [69] oder nach Gemeinschaftsrecht ein besonderes Verfahren vor Erlaß der angefochtenen Handlung vorgesehen war, an dem sich Einzelpersonen beteiligen und ihre Stellungnahmen abgeben können. Auf dieser Grundlage wurde die Klage eines Unternehmens, das bei der Kommission Beschwerde über eine gegen Artikel 85 des Vertrages

67 — Ich verweise z. B. auf die Änderung der Rechtsprechung gegenüber einer früheren Entscheidung durch das Urteil des Gerichtshofes vom 26. Juni 1990 in der Rechtssache C-152/88 (Sofrimport, Slg. 1990, I-2477). Zu dieser Rechtssache vgl. Nr. 86 dieser Schlußanträge.

68 — Der Gerichtshof hat z. B. das maßgebende prozessuale Kriterium in seinem Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83 (Les Verts, Slg. 1986, 1339) weit und klägerfreundlich ausgelegt und entschieden, daß nicht nur politische Gruppierungen, die bestanden, als die Entscheidung des Präsidenten des Parlaments zur Verteilung der die Ausgaben der politischen Gruppierungen für die Wahlen 1982 bewilligten Mittel getroffen wurde, sondern auch zu diesem Zeitpunkt unbekannte Gruppierungen diese Entscheidung anfechten können.

69 — Vgl. Urteil vom 20. März 1985 in der Rechtssache 264/82 (Timex/Rat und Kommission, Slg. 1985, 849) zum Erlaß einer Antidumpingverordnung.

verstoßende Abrede zwischen seinen Wettbewerbern geführt hatte, gegen die Entscheidung der Kommission, mit der die Abrede nach Artikel 85 Absatz 3 vom Verbot des Artikels 85 Absatz 1 freigestellt wurde, für zulässig erklärt [70]. Anerkannt wurde auch die Klagebefugnis von Personen, die bei der Kommission Beschwerde über gesetzwidrige staatliche Beihilfen geführt und in dem Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages Stellungnahmen abgegeben hatten [71].

80. Die tragende Rechtfertigung für die Zulassung der Klagen in den genannten Fällen wurde im Urteil Cofaz [72] wie folgt klargestellt: „Nach ständiger Rechtsprechung kann, wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten ... Zu den erwähnten Umständen im besonderen hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, daß beschwerdeführende Unternehmen, für die eine Verordnung *verfahrensmäßige Garantien* vorsieht, aufgrund deren sie bei der Kommission die Feststellung einer Zuwiderhandlung gegen das Gemeinschaftsrecht beantragen können, über eine Klagemöglichkeit zum Schutz ihrer berechtigten Interessen verfügen müssen ..." (Hervorhebung nur hier) [73].

81. Umgekehrt ist, wenn nach Gemeinschaftsrecht ein solches Verfahren nicht vorgesehen ist, für Einzelpersonen in einer vergleichbaren Situation wie der erwähnten Rechtsschutz durch den Gemeinschaftsrichter nur schwer zu erlangen [74].

82. bb) In anderen Fällen kollidieren Klagen von Einzelpersonen häufig mit der gesicher-

70 — Der Gerichtshof stützte sich in diesem Urteil auf die Bedeutung des Verfahrens nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 17, dem zufolge bestimmte Personen berechtigt sind, die Kommission um Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 85 des Vertrages zu ersuchen. Es ist dann nur logisch, daß dieselben Personen Zugang zum Gericht haben, um ihre durch die Verordnung Nr. 17 anerkannten Interessen zu schützen (vgl. Urteil vom 25. Oktober 1977 in der Rechtssache 26/76, Metro/Kommission, Slg. 1977, 1875).

71 — Urteil vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 169/84 (Cofaz u. a./Kommission, Slg. 1986, 391); Urteil vom 19. Mai 1993 in der Rechtssache C-198/91 (Cook/Kommission, Slg. 1993, I-2487). Gleiches gilt, wenn das Verfahren nach dieser Bestimmung von der Kommission nicht befolgt wurde, für Personen, die Stellungnahmen hätten abgeben können, wenn dieses Verfahren betrieben worden wäre (Urteil vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-225/91, Matra/Kommission, Slg. 1993, I-3203). In diesem Urteil hat der Gerichtshof die besondere Natur des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages und das Anhörungsrecht „interessierter" Personen in diesem Verfahren unterstrichen. Ein Konkurrenzunternehmen kann ebenfalls die Kommissionsentscheidung anfechten, die einen Fusionsbeschluß von Unternehmen für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt, wenn das Unternehmen in dem Verfahren nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. L 395, S. 1) Erklärungen abgegeben und die Antwort erhalten hat, daß seine Bemerkungen voll berücksichtigt würden. Ein Konkurrenzunternehmen kann sogar die Feststellung der Kommission anfechten, daß die betreffende Fusion keine die Gemeinschaft berührende Bedeutung habe und daher nicht unter die Verordnung Nr. 4064/89 falle. Dies entspricht auch dem bisherigen Standpunkt des Gerichts in seinen Urteilen vom 19. Mai 1994 in der Rechtssache T-2/93 (Air France/Kommission, Slg. 1994, II-323) und vom 24. März 1994 in der Rechtssache T-3/93 (zitiert in Fußnote 19).

72 — Zitiert in Fußnote 71.

73 — Randnrn. 22 und 23 des Urteils.

74 — Zum Beispiel kann eine Kommissionsentscheidung, mit der bestimmten Unternehmen eine Finanzierung durch den EAGFL gewährt wurde, nicht von Konkurrenten dieser Unternehmen angefochten werden (Urteil vom 10. Dezember 1969 in den verbundenen Rechtssachen 10/68 und 18/68, Eridania/Kommission, Slg. 1969, 459). Aus dem gleichen Grund gelten darüber hinaus Personen, die eine staatliche Beihilfe erhalten, nicht als individuell durch eine Kommissionsentscheidung betroffen, die eine solche Beihilfe für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt (Urteil Van der Kooy, zitiert in Fußnote 12).

ten Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach eine Maßnahme den Kläger nicht individuell betreffen kann, wenn sie für objektiv festgelegte Situationen gelten und rechtliche Wirkungen für Personengruppen haben soll, die in allgemeiner und abstrakter Weise festgelegt werden. Hier sei auch darauf hingewiesen, daß die Frage, ob eine angefochtene Maßnahme ihrer Natur nach objektiv ist, nicht mit der Anzahl der von ihr betroffenen Personen verwechselt werden darf. Eine Einzelperson kann von einer Entscheidung betroffen werden, ohne daß dies bedeutet, daß sie hierdurch im Sinne des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages individuell betroffen wird [75]. Denn wiederum gilt: „Nach ständiger Rechtsprechung folgt aus dem Umstand, daß die Personen, für die eine Maßnahme wie die streitige Bestimmung gilt, nach Zahl oder sogar Identität mehr oder weniger genau bestimmbar sind, nicht, daß diese Personen als von der Maßnahme individuell betroffen anzusehen sind, sofern nur feststeht, daß die Maßnahme aufgrund eines durch sie bestimmten objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist ..." [76]

83. cc) Außerdem scheint der Gerichtshof nur anzunehmen, daß eine Handlung den Kläger individuell betrifft, wenn er zu einer „geschlossenen Gruppe" von Personen gehört. Ich glaube allerdings, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes Anzeichen wichtiger Entwicklungen und Fluktuationen erkennen läßt.

1. Ursprünglich hielt es der Gerichtshof wie in den Urteilen Toepfer [77] und Bock [78] bei der Zulässigkeit einer Klage für entscheidend, daß „die in dieser Weise betroffenen Importeure der Zahl und der Person nach bereits festgelegt und feststellbar waren", bevor die Entscheidung erlassen wurde. Er berücksichtigte ferner, daß die Kommission wissen konnte, daß ihre Entscheidung „nur" die Interessen und die Rechtsstellung dieser Importeure berührte. Darum waren für den Gerichtshof „[b]ei dieser Sachlage die genannten Importeure, darunter die Klägerinnen, im Verhältnis zu allen anderen Personen in ähnlicher Weise individualisiert wie die Adressaten einer Entscheidung" [79].

2. Später scheint der Gerichtshof die geschlossene Gruppe möglicher Kläger, die von einer angefochtenen Entscheidung individuell betroffen werden, in einer Weise festgelegt zu haben, die für Einzelpersonen günstiger war als bisher. In der Rechtssache Piraiki-Patraiki [80], in der es um eine von einer Gruppe griechischer Exporteure erhobene Klage auf Nichtigerklärung einer Entscheidung der Kommission ging, mit der

75 — Vgl. z. B. Urteil Spijker (zitiert in Fußnote 7). In diesem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, daß die Entscheidung, mit der die Kommission Belgien, Luxemburg und den Niederlanden erlaubte, aus China eingeführte Produkte von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen, die Klägerin nicht betraf, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt der einzige Importeur dieser Waren für diese Mitgliedstaaten war. Der Gerichtshof ging davon aus, daß die Kommissionsentscheidung die Klägerin als Importeur dieser Waren in der gleichen Weise wie jedes andere Unternehmen betraf, das sich tatsächlich oder potentiell in der gleichen Situation befand.

76 — Urteil in der Rechtssache C-209/94 P (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 24). Vgl. auch Urteil vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-264/91 (Abertal u. a./Rat, Slg. 1993, I-3265, Randnr. 16).

77 — Urteil vom 1. Juli 1965 in den verbundenen Rechtssachen 106/63 und 107/63 (Toepfer/Kommission, Slg. 1965, 547).

78 — Urteil vom 23. November 1971 in der Rechtssache 62/70 (Bock/Kommission, Slg. 1971, 897).

79 — Vgl. Urteil Bock (zitiert in Fußnote 77, Randnr. 10).

80 — Urteil vom 17. Januar 1985 in der Rechtssache 11/82 (Piraiki-Patraiki/Kommission, Slg. 1985, 207).

Frankreich zum Erlaß von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Baumwollgarnen aus Griechenland ermächtigt worden war, hat der Gerichtshof entschieden: „Die übrigen Klägerinnen werden durch den Umstand, daß sie vor Erlaß der streitigen Entscheidung Verträge geschlossen haben, die während der von der Entscheidung erfaßten Monate abgewickelt werden sollten, aus dem Kreis aller übrigen von dieser Entscheidung betroffenen Personen herausgehoben, da der Erlaß der Entscheidung die Erfüllung ihrer Verträge ganz oder teilweise unmöglich gemacht hat" [81]. Bemerkenswert ist an diesem Fall, daß die Kommission die Zulässigkeit der Klagen deshalb in Zweifel zog, weil ihr zum Zeitpunkt des Erlasses ihrer Entscheidung die Zahl der für die von der Entscheidung erfaßte Zeit geschlossenen Verträge nicht bekannt gewesen sei. Hierzu hat der Gerichtshof entschieden, daß „die Antwort auf die Frage, ob und inwieweit die Kommission wußte oder wissen konnte, welche griechischen Exporteure für die Zeit der Geltung der Entscheidung Verträge geschlossen hatten, eng mit der Auslegung des Artikels 130 der Beitrittsakte und insbesondere mit der Frage zusammen[hängt], ob die Kommission vor Erteilung der Ermächtigung zum Erlaß einer Schutzmaßnahme im Sinne dieser Bestimmung *zu untersuchen hat, welche wirtschaftlichen Folgen die zu treffende Entscheidung haben wird* und welche Unternehmen von einer solchen Entscheidung betroffen sein werden" [82]. Ich möchte darauf hinweisen, daß der Gerichtshof sich in diesem Urteil von der Bedingung distanziert hat, die er ursprünglich bei der Definition der „geschlossenen Gruppe" gefordert hatte, daß nämlich die Personen, die zu dieser Gruppe gehörten, der Behörde zum Zeitpunkt des Erlasses ihrer später angefochtenen Entscheidung bekannt sein mußten. Der Gerichtshof gelangte zu diesem Standpunkt in dieser Rechtssache, indem er die besondere Natur der Pflichten der Kommission bei Erlaß der streitigen Entscheidung und den Zusammenhang zwischen diesen Pflichten und dem Schutz der rechtlichen Interessen der Kläger berücksichtigte.

84. Diese Richtung der Rechtsprechung wurde im Urteil Sofrimport [83] erneut bestätigt. Die Rechtssache betraf die Klage eines Importeurs chilenischer Äpfel gegen die Verordnung, mit der die Kommission die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen aussetzte und Einfuhrquoten festlegte. Entgegen den Schlußanträgen des Generalanwalts [84] ging der Gerichtshof davon aus, daß die Importeure chilenischer Äpfel, die im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung unterwegs waren, „eine geschlossene Gruppe [bilden], die aus dem Kreis aller übrigen Importeure chilenischer Äpfel hinreichend herausgehoben ist und die sich nach dem Inkrafttreten der umstrittenen Aussetzungsmaßnahmen nicht mehr erweitern kann" [85]. Ersichtlich stellt der Gerichtshof nicht länger auf nach Zahl und Identität festgelegte Personen ab, sondern auf eine „geschlossene Gruppe", die „hinreichend herausgehoben" ist.

81 — Urteil Piraiki-Patraiki (zitiert in Fußnote 80, Randnr. 19).

82 — Urteil Piraiki/Patraiki (zitiert in Fußnote 80, Randnr. 21, Hervorhebung von mir).

83 — Zitiert in Fußnote 67.

84 — Schlußanträge des Generalanwalts Tesauro vom 22. November 1989 (Slg. 1990, 2492).

85 — Urteil Sofrimport (zitiert in Fußnote 67, Randnr. 11).

85. Zu dieser Schlußfolgerung gelangte der Gerichtshof wie im Urteil Piraiki-Patraiki aufgrund der besonderen Pflichten der Kommission bei der Gestaltung der angefochtenen Entscheidung nach den anwendbaren Gemeinschaftsbestimmungen. In jenem Fall hatte die Ratsverordnung der Kommission auferlegt, beim Erlaß von Schutzmaßnahmen die besondere Situation der auf dem Weg in die Gemeinschaft befindlichen Waren zu berücksichtigen. Bemerkenswert ist ferner, daß im Urteil Sofrimport ausdrücklich erklärt wird, daß immer dann, wenn eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts einer bestimmten Gruppe von Importeuren einen spezifischen Schutz zukommen läßt, „sie somit in der Lage sein [müssen], die Beachtung dieses Schutzes durchzusetzen und zu diesem Zweck Klage zu erheben" [86].

86. Das Urteil Sofrimport ist auch noch unter einem anderen Gesichtspunkt von Interesse. In diesem Urteil ging der Gerichtshof davon aus, daß es eine „geschlossene Gruppe" von Personen — die gemäß Artikel 173 des Vertrages Klage erheben können — innerhalb einer „offenen Gruppe" von Personen geben kann, denen diese prozessuale Möglichkeit nicht offensteht. Damit braucht die Gemeinschaftshandlung nicht notwendig nur Mitglieder dieser geschlossenen Gruppe (in der Rechtssache Sofrimport eine besondere Gruppe von Importeuren) zu betreffen, sondern kann auch — natürlich objektiv — Personen erfassen, die zur offenen Gruppe tatsächlicher oder potentieller Importeure gehören [87]. Wesentlich ist gleichwohl, daß diese geschlossene Gruppe „hinreichend herausgehoben" ist [88]. Bei dieser Definition hat der Gerichtshof Natur und Umfang der Pflichten der Kommission nach den anwendbaren Rechtsvorschriften besondere Bedeutung beigemessen.

3) Ich möchte nun auf zwei Urteile des Gerichtshofes aufmerksam machen, die den Wert beleuchten, den der Gerichtshof auf die *Wirkungen* legt, die die angefochtene Entscheidung für den Kläger haben könnte. Diese Wirkungen können zu einer tatsächlichen Situation führen, die den Kläger hinreichend „heraushebt".

87. In der Rechtssache Extramet [89] klagte ein Importeur auf Nichtigerklärung einer Verordnung, mit der Antidumpingzölle für Einfuhren bestimmter Erzeugnisse aus China

86 — Urteil Sofrimport (zitiert in Fußnote 67, Randnr. 12).

87 — Der Gerichtshof scheint die entgegengesetzte Auffassung, der er im Urteil vom 25. März 1982 in der Rechtssache 45/81 (Moksel, Slg. 1982, 1129) gefolgt war, aufgegeben zu haben. In dieser Rechtssache hatte ein Exporteur von Rindfleisch Klage gegen eine Verordnung erhoben, mit der Vorausfestsetzungen von Ausfuhrerstattungen für Rindfleisch ausgesetzt worden waren, und sich wegen der Klagebefugnis darauf berufen, daß er zu einer im voraus bekannten und vollständig festgelegten Gruppe von Unternehmen gehöre, die Erstattungsanträge vor dem Inkrafttreten der Verordnung eingereicht hatten und deren Anträge noch anhängig waren. Der Gerichtshof folgte diesem Vorbringen trotz der entgegengesetzten Schlußanträge des Generalanwalts nicht und vertrat die Auffassung, daß die von der Verordnung betroffene Gruppe von Personen nicht abgeschlossen sei. „Da Artikel 1 der Verordnung Nr. 3318/80 sowohl frühere als auch während des Aussetzungszeitraums eingereichte Anträge betrifft, verliert der streitige Rechtsakt seinen Charakter als Verordnung nicht schon dadurch, daß sich bestimmte betroffene Wirtschaftsteilnehmer eventuell der Zahl nach oder sogar namentlich bestimmen lassen, zumal eine solche Möglichkeit für andere ebenfalls von der Verordnung Nr. 3318/80 erfaßte Wirtschaftsteilnehmer naturgemäß nicht bestand."

88 — Urteil Sofrimport (zitiert in Fußnote 67, Randnr. 11).

89 — Urteil vom 16. Mai 1991 in der Rechtssache C-358/89 (Extramet Industrie/Rat, Slg. 1991, I-2501).

und der Sowjetunion in die Gemeinschaft festgelegt worden waren. Auf der Grundlage der damaligen Rechtsprechung wurde unterschieden zwischen Erzeugern, Exporteuren und den Klägern einerseits und unabhängigen Importeuren andererseits. Die Frage der Zulässigkeit wurde vom Gerichtshof in bezug auf diese Importeure besonders knapp und bündig behandelt [90]. Folglich konnte Extramet als unabhängiger Importeur von Calcium-Metall wegen ihrer Rechtsstellung nicht von der angefochtenen Verordnung betroffen sein, da sie dadurch nicht aus dem Kreis aller anderen Unternehmen herausgehoben wurde, die bereits die gleichen Tätigkeiten ausübten oder dies in Zukunft hätten tun können [91].

88. Generalanwalt Jacobs schlug indessen vor, der Gerichtshof solle dieses Hindernis beseitigen, und führte hierzu aus: „Demgemäß bin ich der Auffassung, daß der Gerichtshof das unmittelbare und individuelle Betroffensein jedes Unternehmens von einer Maßnahme, mit der ein Antidumpingzoll eingeführt wurde, bejahen sollte, das nachweisen kann, ... daß es in der fraglichen Maßnahme ausdrücklich oder implizit genannt ist (...). Meiner Ansicht nach sollte der Gerichtshof seine Rechtsprechung verdeutlichen und ausdrücklich anerkennen, daß es, wenigstens im Antidumpingbereich, nicht erforderlich ist, daß ein Kläger, um sein Klagerecht darzutun, sich mit der weiteren Frage befaßt, ob die streitige Maßnahme in Wirklichkeit eine Verordnung oder eine Entscheidung darstellt. (...) Diese Auffassung stimmt mit dem Zweck des Artikels 173 überein, wonach es denjenigen, auf die sich bestimmte Maßnahmen *besonders auswirken*, möglich sein muß, diese Maßnahmen anzufechten, während das Recht zur Anfechtung von Verordnungen beschränkt ist, so daß keine Gefahr besteht, daß deren Nichtigerklärung von einer unbegrenzten Gruppe von Klägern beantragt werden kann ..." [92]

89. Der Gerichtshof hat zunächst daran erinnert, daß eine Antidumpingverordnung Wirtschaftsteilnehmer wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften, die sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herausheben, individuell betreffen kann, und dann entschieden: „Die Klägerin hat aber das Vorliegen einer Reihe von Umständen nachgewiesen, die eine derartige besondere, sie im Hinblick auf die fragliche Maßnahme aus dem Kreis aller übrigen Wirtschaftsteilnehmer heraushebende Situation begründen. Sie ist nämlich der *größte Importeur des Erzeugnisses*, das Gegenstand der Antidumpingmaßnahme ist, und zugleich *Endverbraucher dieses Erzeugnisses*. Außerdem hän-

90 — Der Gerichtshof hat entschieden, daß Verordnungen zur vorläufigen oder endgültigen Antidumpingzöllen für unabhängige Importeure „Maßnahmen von allgemeiner Geltung im Sinne des Artikels 189 Absatz 2 des Vertrages darstellen, denn sie gelten für objektiv bestimmte Situationen und entfalten Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt bezeichneten Personengruppen" (Urteil vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 307/81, Alusuisse/Rat und Kommission, Slg. 1982, 3463, Randnr. 9). Nach Maßgabe seiner ständigen Rechtsprechung hatte sich der Gerichtshof geweigert, eine Klagebefugnis unabhängiger Importeure anzuerkennen, auch wenn der Fall den einzigen Importeur der zollbelasteten Ware in diesem Staat betraf (Beschlüsse des Gerichtshofes vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 279/86, Sermes/Kommission, Slg. 1987, 3109, und vom 11. November 1987 in der Rechtssache 205/87, Nuova Ceam/Kommission, Slg. 1987, 4427), weil „eine Maßnahme ihren Verordnungscharakter nicht dadurch [verliert], daß sich diejenigen Personen, auf die sie in einem gegebenen Zeitpunkt anzuwenden ist, der Zahl nach oder sogar namentlich bestimmen lassen, sofern nur feststeht, daß die Maßnahme nach ihrer Zweckbestimmung aufgrund eines objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist, den sie bestimmt" (Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juli 1968 in der Rechtssache 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt/Rat, Slg. 1968, 611, und Urteil Alusuisse, Randnr. 11).

91 — Die Verordnung konnte mit anderen Worten in bezug auf unabhängige Importeure nicht einer diese individuell betreffenden Entscheidung gleichgesetzt werden, sondern enthielt allgemeine und abstrakte Rechtsnormen, die ihrer Natur nach Personen nicht individuell betrafen.

92 — Randnrn. 75 und 76 der Schlußanträge vom 21. März 1991 (Hervorhebung von mir).

gen ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten sehr weitgehend von diesen Einfuhren ab und sind von der streitigen Verordnung schwer getroffen, da nur wenige Produzenten das fragliche Erzeugnis herstellen und die Klägerin Schwierigkeiten hat, es sich bei einem einzigen Hersteller der Gemeinschaft zu beschaffen, der zudem noch ihr Hauptmitbewerber für das Verarbeitungserzeugnis ist." [93]

90. In der Rechtssache Codorniu [94] hatte der Gerichtshof über die Klage zu entscheiden, die eine spanische Schaumweinerzeugerin gegen die Bestimmung einer Verordnung erhoben hatte, in der die Voraussetzungen für die Verwendung der Bezeichnung „crémant" für Schaumweine festgelegt wurden. Der Rat erhob eine Unzulässigkeitseinrede und brachte vor, daß diese Maßnahme rein normativer Natur sei und die Klägerin lediglich in ihrer Eigenschaft als Erzeugerin, die den Namen „crémant" verwende, betreffe, d. h. ebenso wie jeden anderen Erzeuger, der sich in der gleichen Lage befinde. In seinen Schlußanträgen in dieser Rechtssache [95] stellte Generalanwalt Lenz zunächst fest, daß die angefochtene Maßnahme unbezweifelbar normativen Charakter habe. Trotzdem war er nicht der Auffassung, daß die Klage damit ohne weitere Überlegungen als unzulässig abzuweisen oder eine eingehende Untersuchung der Frage erforderlich sei, ob die betreffende Maßnahme, wenn sie auch allgemein Verordnungscharakter habe, sich doch gegenüber der Klägerin als Entscheidung erweise. Er prüfte statt dessen, ob die Klägerin von der Maßnahme „individuell" betroffen sei. Um diese Frage zu beantworten, untersuchte Generalanwalt Lenz zunächst, ob im Kreis der Wirtschaftsteilnehmer, die von dem streitigen Verbot der Verwendung der Bezeichnung „crémant" betroffen wurden, eine Kategorie identifiziert werden könne, der eine feststehende Zahl von Personen angehöre, die sich nach Erlaß der Maßnahme nicht vergrößern könne. Das klagende Unternehmen gehörte in der Tat zu dieser abgeschlossenen Kategorie [96]. Das reichte indessen nicht aus, weil nach der einschlägigen Rechtsprechung ein spezifischer Zusammenhang zwischen der Situation der Klägerin und der angefochtenen Maßnahme erforderlich war. Eine solche Sonderbeziehung, die auch eine Festlegung der nach Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages klagebefugten „Gruppe" möglicher Kläger ermöglicht, könnte die im Urteil Extramet erstmals festgestellte sein. Relevantes Kriterium sind die Auswirkungen, die eine Maßnahme auf ein bestimmtes Unternehmen hat und die sich von den Wirkungen dieser Maßnahme für andere Personen unterscheiden lassen [97]. Schließlich kam der Generalanwalt angesichts des von der Klägerin beigebrachten Beweismaterials zur Auswirkung der angefochtenen Entscheidung auf sie zu dem Ergebnis, daß „die Klägerin aus dem Kreis der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer auch durch die Auswirkungen hervorgehoben ist, die die Maßnahme für ihr Unternehmen zeitigt, und daß sie damit individuell betroffen ist" [98]. Der Gerichtshof kam auf der Grund-

93 — Urteil Extramet (zitiert in Fußnote 89, Randnr. 17, Hervorhebung von mir).

94 — Urteil vom 18. Mai 1994 in der Rechtssache C-309/89 (Slg. 1994, I-1853).

95 — Schlußanträge vom 27. Oktober 1992.

96 — Das sind Erzeuger, die vor Inkrafttreten der betreffenden Verordnung die Bezeichnung „crémant" verwendeten.

97 — Das Kriterium der Auswirkungen auf die Situation des Klägers wird nicht nur in den Urteilen Extramet und Codorniu herangezogen. Auch in Fällen, in denen die Kläger an der Vorbereitung der angefochtenen Handlung beteiligt waren und damit individuell von ihr betroffen scheinen (vgl. Nr. 79 dieser Schlußanträge), sieht der Gerichtshof die Voraussetzungen des Artikels 173 nur als erfüllt an, wenn der den Klägern drohende Schaden eine bestimmte Schwere aufweist. So sind Unternehmen, die an dem Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages beteiligt waren, berechtigt, beim Gemeinschaftsrichter Klage zu erheben, „sofern ihre Marktstellung durch die Beihilfe, die Gegenstand der angefochtenen Entscheidung ist, spürbar beeinträchtigt wird" (vgl. Urteil Cofaz, zitiert in Fußnote 71, Randnr. 25).

98 — Nr. 64 der Schlußanträge.

lage einer augenscheinlich weniger detaillierten Begründung zu dem gleichen Ergebnis [99].

91. Bedeutung und Ausmaß der Milderung der strengen Rechtsprechung durch die Urteile Extramet und Codorniu des Gerichtshofes sollten indessen nicht überschätzt werden. Dies entnehme ich zumindest dem bereits genannten Urteil Buralux [100]. In dieser Rechtssache bestätigte der Gerichtshof in der Rechtsmittelinstanz einen Beschluß des Gerichts, mit dem eine Klage auf Nichtigerklärung von Bestimmungen einer Verordnung zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen innerhalb der Gemeinschaft als unzulässig abgewiesen worden war. Die Klage war von Unternehmen erhoben worden, die das Sammeln, den Transport und die Entsorgung von Hausmüll betrieben. Der Generalanwalt schlug vor, die Klage eines der Unternehmen nach den Kriterien des Urteils Extramet [101] für zulässig zu erklären. Der Gerichtshof ist diesem Vorschlag nicht gefolgt und hat es als entscheidend angesehen, daß die möglichen Rechtswirkungen dieser Verordnung Kategorien von Personen in allgemeiner und abstrakter Weise betrafen.

92. Wie ich es sehe, stellt allerdings dieses Urteil keine Abkehr vom Urteil Extramet dar. Der Gerichtshof war bemüht, Fälle auszuschließen, in denen eine zunehmend weite Auslegung und Anwendung der Verfahrensbestimmungen des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages zur Anerkennung eines Klagerechts von Einzelpersonen nicht gegen Einzelentscheidungen, sondern gegen Rechtsnormen des Gemeinschaftsrechts führen würde. Mit dem Urteil Buralux wollte der Gerichtshof mit anderen Worten den normativen Charakter der Verordnung sicherstellen, wie er dies bereits im Urteil Deutz und Geldermann getan hatte [102].

ii) Die prozessualen Beschränkungen des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages und die besondere Natur des vorliegenden Rechtsstreits

93. Ich werde zunächst untersuchen, ob die angefochtene Entscheidung der Kommission, die Finanzierung der Bauarbeiten für die beiden Kraftwerke auf den Kanarischen Inseln fortzusetzen, auf der Grundlage der Vorgaben der angeführten Rechtsprechung die Rechtsmittelführer individuell betrifft.

99 — „Es ist aber festzustellen, daß die Codorniu SA das Markenzeichen ‚Gran Cremant de Codorniu' 1924 in Spanien eintragen ließ und daß sie diese Marke sowohl vor als auch nach der Eintragung herkömmlicherweise verwendet hat. Die streitige Vorschrift hindert die Codorniu SA dadurch an der Nutzung ihres Markenzeichens, daß sie das Recht zur Verwendung des Begriffs ‚crémant' den französischen und luxemburgischen Erzeugern vorbehält. Daraus folgt, daß die Codorniu SA das Vorliegen einer Situation nachgewiesen hat, die sie im Hinblick auf die streitige Vorschrift aus dem Kreis aller übrigen Wirtschaftsteilnehmer heraushebt" (Randnrn. 21 und 22 des Urteils).

100 — Urteil in der Rechtssache C-209/94 (zitiert in Fußnote 29).

101 — „Legt man diese Kriterien zugrunde, so kann man durchaus davon ausgehen, daß die Klägerinnen im vorliegenden Fall aufgrund besonderer persönlicher Umstände aus dem Kreis aller übrigen Betroffenen herausgehoben werden. Buralux ist zusammen mit ihren Partnern zumindest im Bereich Frankreich/Deutschland der größte Importeur und wird, da sie ihre laufenden Verträge nicht erfüllen kann, in besonders schwerer Weise von der Verordnung und dem darin vorgesehenen Importverbot betroffen. Diese Verträge haben fast alle bis über den Zeitpunkt, zu dem die Verordnung anwendbar wird, hinaus Gültigkeit. Meines Erachtens kann deshalb eine individuelle Betroffenheit der Klägerinnen in diesem Fall bejaht werden" (Schlußanträge von Generalanwalt Lenz vom 23. November 1995, Nr. 33).

102 — Urteil vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 26/86 (Deutz und Geldermann, Slg. 1987, 941). Vgl. hierzu Nrn. 100 und 101 dieser Schlußanträge.

94. Wie bereits ausgeführt, haben sich die Rechtsmittelführer zur Stützung ihrer Klage auf die besonderen Pflichten, die der Kommission bei Erlaß der angefochtenen Entscheidung oblägen, wonach sie zu kontrollieren habe, ob die Arbeiten im Einklang mit dem Umweltrecht der Gemeinschaft ihren Fortgang nähmen, und auf ihre Rechte berufen, die ihnen ihrer Meinung nach durch die Richtlinie 85/337 in Verbindung mit der Umweltverträglichkeitsprüfung bei Arbeiten wie den vorliegenden verliehen wurden. Sie ziehen indessen nicht die Richtigkeit der Begründung des Gerichts erster Instanz in Zweifel, der zufolge der Umstand, daß bestimmte Rechtsmittelführer Beschwerden bei der Kommission eingelegt oder eine Korrespondenz mit ihr geführt haben, für sich genommen nicht ausreichend ist, sie als durch die angefochtene Entscheidung individuell betroffen anzusehen [103]. Mit dieser Frage werde ich mich daher nicht weiter befassen.

95. Es ließe sich indessen anführen, daß zwar beim Erlaß der angefochtenen Entscheidung eine Beteiligung interessierter einzelner Parteien nicht unmittelbar vorgesehen ist [104], daß das Verfahren nach Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 85/337 [105] aber als ein solches Beteiligungsverfahren in bezug auf den Erlaß der angefochtenen Entscheidung angesehen werden könnte. So mag zwar das Gemeinschaftsrecht Einzelpersonen nicht in das Verfahren der Vorbereitung von Kommissionsentscheidungen über die Finanzierung umweltbezogener Arbeiten einbezogen haben, es setzt aber doch voraus, daß die Kommission vor der Fortsetzung der Finanzierung prüft, ob die betreffenden Arbeiten im Einklang mit den Gemeinschaftsbestimmungen durchgeführt werden, zu denen auch die Bestimmung der Richtlinie 85/337 zählt, die der „betroffenen Öffentlichkeit" die Beteiligung an der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung eröffnet. Aus einer Zusammenschau dieser Pflichten der Kommission und der durch die Richtlinie 85/337 begründeten Rechte der „betroffenen Öffentlichkeit" ließe sich ableiten, daß die Personen, die zur „betroffenen Öffentlichkeit" gehören, in bezug auf die angefochtene Entscheidung hinreichend herausgehoben sind. Sie sind somit aus dem Kreis aller anderen Personen herausgehoben, weil ihnen durch die Richtlinie 85/337 konkrete prozessuale Garantien ähnlich denen in den angeführten Rechtssachen Cofaz, Metro und Matra [106] verliehen worden sind. Es könnte mit anderen Worten der spezifischen Pflicht der Kommission zur Kontrolle, ob die finanzierten Arbeiten auf der Grundlage des Umweltrechts der Gemeinschaft — und damit im Einklang mit der Richtlinie 85/337 — durchgeführt werden, im Wege des Analogieschlusses entnommen werden, daß die Personen, denen nach der Richtlinie 85/337 Rechte übertragen werden, eine „geschlossene Gruppe" bilden und damit analog zu den Rechtssachen Piraiki-Patraiki und Sofrimport eine Klagebefugnis haben [107].

96. Ich kann mich einer solchen Betrachtungsweise nicht anschließen oder zumindest nicht einräumen, daß sie auf der bestehenden Rechtsprechung aufbaute. Die von den Rechtsmittelführern geltend gemachten prozessualen Garantien sind Teil einer Richtlinie und nicht einer Verordnung wie in den Rechtssachen Cofaz und Metro. Dieser Unterschied ist nicht ohne Gewicht. Verordnungen und Richtlinien haben bezüglich ihres Inhalts nicht dieselbe bindende

103 — Vgl. Randnr. 56 des angefochtenen Beschlusses.

104 — Zur Erörterung eines ähnlichen Problems vgl. Urteil in der Rechtssache C-142/95 P (zitiert in Fußnote 33).

105 — Vgl. Nrn. 58 und 59 dieser Schlußanträge.

106 — Vgl. Fußnoten 70, 71 und 7 dieser Schlußanträge.

107 — Vgl. Fußnoten 80 und 67 dieser Schlußanträge.

Wirkung. Außerdem handelte es sich in den Fällen, in denen sich der Gerichtshof bei der Anerkennung einer Klagebefugnis der Kläger auf die Geltung prozessualer Garantien stützte, ausschließlich um gemeinschaftsrechtliche Verfahren, die nur von Gemeinschaftsorganen durchgeführt wurden. Im Gegensatz hierzu ist das Verfahren der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung seiner Natur nach national, wird von Regeln beherrscht, die sowohl gemeinschaftlichen als auch nationalen Ursprungs sind, und ist Sache nationaler Behörden. Unabhängig von diesen Unterschieden [108] aber wäre es auch schwierig, das in der Richtlinie 85/337 vorgesehene Verfahren mit dem Verfahren des Erlasses der angefochtenen Entscheidung der Kommission zu vergleichen, bei dem eine Beteiligung interessierter einzelner unmittelbar nicht vorgesehen ist. Schließlich folgt aus der Natur der Pflicht der Kommission im Rahmen des Erlasses der angefochtenen Entscheidung nicht, daß eine Gruppe von Einzelpersonen bei jedweder Verletzung dieser Pflicht eine Klagebefugnis hätte. Diese Pflicht besteht in der Kontrolle der Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen durch die nationalen Behörden, die die finanzierten Vorhaben durchführen, und betrifft nicht ausdrücklich den Schutz bestimmter Personen. Aber auch wenn die Kontrollpflicht — weil sie sich auch auf die ordnungsgemäße Anwendung der Richtlinie 85/337 bezieht — die Bestimmungen der Richtlinie umfassen sollte, die eine Beteiligung der „betroffenen Öffentlichkeit" bei der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung vorsehen, bedeutet das doch nicht ohne weiteres, daß diese zur „betroffenen Öffentlichkeit" gehörenden Personen von der angefochtenen Entscheidung der Kommission individuell betroffen wären. Die „betroffene Öffentlichkeit" im Sinne der Richtlinie 85/337 kann nicht als „geschlossene Gruppe" im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes betrachtet werden. Darüber hinaus ist auch der Begriff der „geschlossenen Gruppe" in der Richtlinie 85/337 nicht hinreichend definiert. Die Definition dieses Begriffes ist den nationalen Gerichten überlassen. Die Richtlinie 85/337 schreibt somit den Schutz einer Gruppe von Personen vor, die sie aber selbst nicht genau festlegt [109].

97. Demgemäß kann weder aus den Pflichten der Kommission bei Erlaß der

108 — Diese Unterschiede sind nicht so schwerwiegend, wenn man davon ausgeht, daß die nationalen Behörden für die Zwecke der Richtlinie 85/337 im wesentlichen eine Gemeinschaftszuständigkeit ausüben, die ihnen durch die Richtlinie übertragen wurde, d. h. im Kontext von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts. Diese Feststellung kann indessen nichts am nationalen Charakter der Handlungen der nationalen Einrichtungen nach der Richtlinie 85/377 ändern.

109 — Wenn schließlich eine Kommissionsentscheidung wie im vorliegenden Fall die Personen, die die Öffentlichkeit im Sinne der Richtlinie 85/337 bilden, individuell beträfe, dann könnte, wann immer für Infrastrukturarbeiten, die finanziert würden (was sehr häufig der Fall ist), eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich wäre, eine besonders große Gruppe von Personen ein Verfahren vor dem Gemeinschaftsrichter gegen Entscheidungen der Kommission zur Finanzierung dieser Arbeiten anhängig machen und ihre Klagebefugnis auf das Fehlen oder die Mängel der Umweltverträglichkeitsprüfung stützen. Eine solche Entwicklung würde dem Urteil in der Rechtssache Borelli (zitiert in Fußnote 32) zuwiderlaufen, dem zufolge der Gerichtshof für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen einer nationalen Behörde nicht zuständig, selbst wenn die Maßnahme im Rahmen eines Verfahrens zum Erlaß einer Gemeinschaftsentscheidung getroffen worden ist. Auf jeden Fall aber wäre die Mehrzahl solcher Verfahren wegen fehlenden rechtlichen Interesses unzulässig. Man würde damit in die paradoxe Situation geraten, daß die prozessualen Voraussetzungen des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages — die betreffende Maßnahme muß den Kläger individuell betreffen — leichter erfüllt wären als das Erfordernis des Vorliegens eines rechtlichen Interesses.
Es könnte schließlich eingewandt werden, daß eine so weit getriebene Erleichterung der Voraussetzungen für die Klageberechtigung in extremen Fällen wie dem vorliegenden, d. h. dann gerechtfertigt wäre, wenn die Kommission es ablehnt, ihre Kontrollaufgabe zu erfüllen, um eine schwerwiegende Unregelmäßigkeit wie die Unterlassung der Umweltverträglichkeitsprüfung zu beenden. Diesem Standpunkt kann ich mich nicht anschließen, auch wenn ich seine Zweckdienlichkeit einräume, weil ich sonst die prozessualen Voraussetzungen der Zulässigkeit auslegen würde, nachdem ich zunächst den Rechtsstreit in der Sache gewürdigt hätte und damit methodisch falsch vorgegangen wäre. Ich möchte allerdings noch auf die Auffassung verweisen, die ich in Fußnote 128 dieser Schlußanträge darlegen werde.

angefochtenen Entscheidung noch aus den Bestimmungen der Richtlinie 85/337 unmittelbar abgeleitet werden, daß die angefochtene Entscheidung die klagenden Einzelpersonen im Sinne des Artikels 173 Absatz 4, wie er in der Rechtsprechung des Gerichtshofes ausgelegt wird, individuell betrifft.

98. bb) Auf dem Hintergrund dieser Erwägungen ist daher das Gericht der Rechtsprechung bei ihrem bisherigen Stand getreulich gefolgt. Wenn das einzige Kriterium für eine richtige Auslegung des Artikels 173 Absatz 4 die Konformität mit dem bislang in der Rechtsprechung vertretenen Standpunkt ist, dann ist der angefochtene Beschluß unangreifbar.

99. Ich bin aber der Auffassung, daß der Gerichtshof die Möglichkeit prüfen sollte, von seinen bisher erreichten Positionen aus einen weiteren Schritt vorwärts zu tun. Der Punkt, bei dem ich es für zweckmäßig halte, die Lösung des Gerichts einer besonderen Prüfung zu unterziehen, und bei dem das Bedürfnis eines Fortschritts in der Rechtsprechung besonders spürbar wird, ist der Teil der Begründung des Gerichts, in dem die angefochtene Entscheidung der Kommission als die Rechtsmittelführer nicht individuell betreffend behandelt wird, weil sie nicht anders betroffen seien als alle anderen Personen, die in Gran Canaria oder Teneriffa lebten, sich dort aufhielten oder dort eine Tätigkeit ausübten. Nach Meinung des Gerichts stellt sich die angefochtene Entscheidung „für sie als Maßnahme dar, deren Wirkungen objektiv, allgemein und abstrakt mehrere Gruppen von Bürgern ... treffen können" [110].

110 — Vgl. Randnr. 54 des angefochtenen Beschlusses.

100. Zunächst möchte ich aber unterstreichen, daß die allgemeine und abstrakte Natur der Betroffenheit der klagenden Einzelpersonen, auf die der klageabweisende Beschluß des Gerichts gestützt ist, nicht auf die normative Natur der angefochtenen Entscheidung der Kommission zurückzuführen ist. Die Bedeutung dieses Punktes kann natürlich in Zweifel gezogen werden. Aufgrund der Rechtsprechung genügt die Feststellung, daß eine Person durch eine Handlung allgemein und abstrakt berührt wird, sei diese nun individueller Natur oder eher einer Verordnung ähnlich, um ihr die Klagebefugnis abzusprechen, ohne daß eine weitere Unterscheidung nach der normativen oder nichtnormativen Natur dieser Handlung erforderlich wäre [111].

101. Ich bin allerdings nicht der Meinung, daß die Rechtsnatur der angefochtenen Entscheidung ganz ohne Bedeutung ist. Ist diese Handlung normativer Natur, so verneint der Gerichtshof kompromißlos die Klagebefugnis von Einzelpersonen, gerade um die normative Natur dieser Handlung sicherzustellen [112]. Nach dem ausdrücklich formulierten Willen der Verfasser des Vertrages kann eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts durch andere als die in Artikel 173 Absatz 2 genannten Personen nicht mit einer Klage angefochten werden. Diese spezifische

111 — Vgl. z. B. Urteil in der Rechtssache 97/85 (zitiert in Fußnote 7). Die Klage von Margarineherstellern gegen eine Kommissionsentscheidung zugunsten von Deutschland im Zusammenhang mit dem Sonderverkauf von Butter auf dem Markt von West Berlin wurde für unzulässig erklärt. Der Gerichtshof hat hierzu festgestellt: „Wenn die angefochtene Entscheidung die Klägerinnen betrifft, dann ausschließlich wegen der tatsächlichen Folgen, die sie für ihre Stellung auf dem Markt hat. Insofern sind die Klägerinnen in derselben Weise betroffen, wie es jede andere Person gewesen wäre, die während der Durchführung der beanstandeten Maßnahme auf dem Markt von Berlin (West) Margarine abgesetzt hätte; damit sind sie nicht individuell im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag betroffen" (Randnr. 11).

112 — Vgl. Nr. 92 dieser Schlußanträge.

Beschränkung findet keine Anwendung in Fällen, in denen die angefochtene Handlung keine Rechtsnormen enthält, so etwa, wenn die allgemeine und abstrakte Natur der Wirkungen der Handlung nicht auf deren normative Natur, sondern auf deren *Gegenstand* zurückzuführen ist. In diesem problematischen Kontext ist das Vorbringen der Rechtsmittelführer bezüglich der besonderen Natur der Wirkungen, die ein Eingriff in die Umwelt hat oder wahrscheinlich haben wird, eine Überlegung wert.

102. Umweltschutz ist in der Tat eine Angelegenheit von allgemeinem Interesse. Die Erhaltung der Umwelt ist ein berechtigtes Interesse, das theoretisch von allen natürlichen Personen geteilt wird; sie hat daher eine soziale Dimension [113]. Je erheblicher ferner der Eingriff in die Umwelt oder die Belastung der Umwelt ist, um so größer ist die Zahl der hiervon betroffenen Personen.

103. Diese unbestreitbare Feststellung kann natürlich nicht zu einem Beiseiteschieben der Prozeßvoraussetzungen des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages mit Rücksicht auf die besondere Natur des berechtigten Umweltinteresses führen. Die Einräumung einer Klagebefugnis vor dem Gericht für jede Person, deren Interesse an der Erhaltung der Umwelt durch eine Handlung eines Gemeinschaftsorgans beeinträchtigt würde, wäre gleichbedeutend mit der Anerkennung einer Popularklage in allen umweltbezogenen Fällen. Wie ich bereits ausgeführt habe [114], ist eine Neuorientierung der Rechtsprechung in dieser Richtung unmöglich, weil sie, ganz abgesehen von den praktischen Hindernissen, denen man begegnen würde, dem Wortlaut des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages zuwiderlaufen würde. Ebenso unmöglich wäre es, für Fälle, die Fragen des Umweltschutzes aufwerfen, besondere Voraussetzungen für die Klagebefugnis aufzustellen, die sich von den in der genannten Bestimmung aufgestellten unterschieden. Letztlich muß der Ausgangspunkt für die Prüfung der Klagebefugnis ohne Rücksicht auf den Gegenstand des Rechtsstreits immer derselbe sein: Der Kläger muß durch die Handlung, die er anficht, individuell betroffen sein.

104. Es ist nicht der Sinn meiner Ausführungen zu den besonderen Merkmalen des berechtigten Interesses, die die Umwelt und ihr Schutz darstellen, die vorstehend dargelegten, gefestigten Standpunkte zu überwinden; sie sollen lediglich dazu führen, was in meinen Augen die ordnungsgemäße Anwendung des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages verlangt [115]. Im Licht der besonderen Natur des Problems des Umweltschutzes sollte sich der Gemeinschaftsrichter meines Erachtens insbesondere in Fällen, in denen dieser Schutz wahrscheinlich durch nichtnormative

113 — Aus diesem Grund ist sie darüber hinaus in bestimmten Mitgliedstaaten als grundlegendes Sozialrecht anerkannt.

114 — Vgl. Nrn. 53 und 76 dieser Schlußanträge.

115 — Meiner Meinung nach ist ferner der gerichtliche Rechtsschutz innerhalb einer vom Rechtsstaatsgedanken beherrschten Rechtsordnung dazu bestimmt, die Rechte und Interessen zu schützen, die diese Rechtsordnung den ihr unterworfenen Personen übertragen hat. Die prozessuale Bedeutung des berechtigten Interesses als Zulässigkeitsvoraussetzung einer Klage kann nicht absolut von der materiellen Bedeutung dieses Interesses getrennt werden, das die Rechtsordnung zugunsten der berechtigten Person schützen will. Somit sollte die besondere Natur jedes durch die Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Interesses bei der Ermittlung der besonderen Prozeßvoraussetzungen berücksichtigt werden, unter denen die Person, zu deren Gunsten die Vorschriften, die dieses Interesse begründet haben, erlassen wurden, gerichtliche Hilfe bei der Wahrung dieser Grundsätze erlangen kann. Ich bin weiter der Meinung, daß eine Auslegung geschriebener Prozeßregeln, die dazu führt, daß einer Person, der ein Recht oder berechtigtes Interesse (im materiellen Sinne des Ausdrucks) zusteht, völlig der Zugang zu den Gerichten zwecks Verteidigung ihrer Interessen innerhalb der Rechtsordnung versperrt wird, erstens die Anerkennung dieser Rechte und berechtigten Interessen durch das materielle Recht wertlos macht und zweitens als rechtlich unrichtig anzusehen ist, weil die Prozeßregeln von der Rechtsordnung festgelegt werden, um einen strukturellen Rahmen dafür zu schaffen, daß die Rechte und berechtigten Interessen, die den der Rechtsordnung unterworfenen Personen gewährt werden, soweit wie praktisch vertretbar zur Wirksamkeit gelangen, und nicht, um sie — absolut und durchgehend — von jedem Rechtsschutz abzuschneiden. Sonst würde nämlich die Rechtsordnung, wenn Personen, die unter dem Schutz bestimmter Rechtsnormen stehen, durch Prozeßregeln völlig vom gerichtlichen Schutz abgeschnitten würden, schlicht ihre Aufgabe verfehlen.

Handlungen eines Gemeinschaftsorgans untergraben worden ist, nicht mit der offensichtlichen Feststellung begnügen, daß die mögliche Beeinträchtigung der Umwelt ihrer Natur nach Gruppen von Personen allgemein, objektiv und abstrakt betrifft, und die Klage nicht allein aus diesem Grund abweisen. Das gilt insbesondere dann, wenn das Gemeinschaftsorgan die besondere und eindeutige Verpflichtung hatte, bei Erlaß der angefochtenen Entscheidung der Erhaltung der Umwelt Rechnung zu tragen [116]. Zu diesem Punkt möchte ich die Aufmerksamkeit des Gerichtshofes auf eine mögliche und meines Erachtens angemessene Auflockerung der in der Rechtsprechung aufgestellten Voraussetzungen lenken. Dazu nun folgende Erläuterung:

Eine Handlung, die sich auf die Umwelt auswirkt, beeinträchtigt große Gruppen von Bürgern allgemein und abstrakt oder kann sie zumindest beeinträchtigen. Gleichwohl können eine oder mehrere der betroffenen Personen, die eine „geschlossene Gruppe" bilden, besonders betroffen sein und sich damit von jeder anderen Person unterscheiden, d. h. im Sinne des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages aus dem Kreis aller anderen herausgehoben sein. Ein Eingriff in die Umwelt wie der im vorliegenden Fall in Frage stehende findet in einem bestimmten geographischen Gebiet statt, und die Stärke der Beeinträchtigung wird geringer, je weiter man sich vom Gebiet des Eingriffs entfernt [117]. Personen in der Nähe der Bauarbeiten leiden darunter anders und intensiver als weiter entfernte Personen, da sie sich auf einem größeren Radius des Epizentrums des Eingriffs in die Umwelt befinden. Es läßt sich daher sagen, daß Personen in der Nähe des Epizentrums eine besonders enge und erkennbare „Gruppe" bilden, die sich in einer Situation befinden, die sie aus dem Kreis aller anderen Personen heraushebt. Es ist dann Sache der Gerichte, auf der Grundlage angemessener Kriterien die Größe dieser Gruppe oder des Radius festzulegen. Logischerweise sollten Personen innerhalb dieser Gruppe als befugt gelten, gegen eine umweltbezogene Entscheidung Klage zu erheben.

105. Die Kriterien müssen nicht nur geographischer Art sein. Räumliche Nähe — wie sie in Artikel 130r Absatz 2 des Vertrages erwähnt wird [118] — ist sicherlich nützlich, vor allem in Fällen wie dem vorliegenden, muß aber gegen die Natur der Auswirkungen abgewogen werden, die der Eingriff in die Umwelt haben oder wahrscheinlich haben wird [119], und zwar in erster Linie unter Berücksichtigung des Ausmaßes, d. h. der Schwere, dieser Auswirkungen [120]. Es

116 — Vgl. Nrn. 62 bis 65 dieser Schlußanträge.

117 — Dieses Phänomen kann mit dem Werfen eines Steins in einen See verglichen werden, der auf der Wasseroberfläche eine Menge konzentrischer Kreise erzeugt. Etymologisch ist darüber hinaus der Begriff des Kreises in dem Ausdruck „Umkreis" (=Umwelt) enthalten. Im Griechischen kommt z. B. das Wort für Umwelt („περιβάλλον") von „περι" und „βάλλω", im Französischen und Englischen („environnement" und „environment") von „envirum", und das entsprechende deutsche Wort „Umwelt" besteht aus „um" und „Welt". Dieser Begriff bezieht sich daher auf etwas, das etwas anderes umfaßt, d. h. es umschließt und einbezieht.

118 — „Die Umweltpolitik der Gemeinschaft ... beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen *mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen* ..." (Hervorhebung von mir).

119 — Zum Beispiel würde der Bau eines konventionellen Kraftwerks anders behandelt werden als der eines Atomkraftwerks.

120 — Die Schwere der Auswirkungen war außerdem eines der grundlegenden Kriterien, die bei der Ausgestaltung der Anhänge der Richtlinie 85/337 und bei der Unterscheidung von Arbeiten berücksichtigt wurden, bei denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung obligatorisch, und solchen, bei denen diese Prüfung nur fakultativ ist.

sind dies außerdem die Umstände, die von den Gerichten der Mitgliedstaaten in derartigen Rechtsstreitigkeiten hauptsächlich berücksichtigt werden [121].

106. Diese Argumentation ist der aktuellen Rechtsprechung nicht ganz fremd. Eine Handlung kann, wie ich bereits sagte, gleichzeitig eine offene Gruppe von Personen (in Umweltsachen ist diese Gruppe besonders groß) ohne Klagebefugnis und eine geschlossene Gruppe von Personen betreffen, bei denen diese Prozeßvoraussetzung erfüllt ist [122]. Ferner kann die Schwere der Auswirkung, die eine Maßnahme für eine Person hat oder haben kann, zu einer Situation führen, die diese Person aus dem Kreis aller anderen heraushebt, wie dies in den Rechtssachen Extramet und Codorniu entschieden wurde [123].

107. Der von mir befürwortete Auslegungsansatz stellt meines Erachtens in Fällen wie dem vorliegenden den angemessenen Weg zur Herausarbeitung der Prozeßvoraussetzung dar, daß die angefochtene Handlung den Kläger individuell betreffen muß. Meines Erachtens läßt sich nicht aufrechterhalten, daß dieser Ansatz nicht mehr darauf aus ist, den Kläger „zu individualisieren", sondern auf die Feststellung, ob der Kläger durch die Handlung persönlich betroffen ist [124]. Die individuelle Beziehung des Klägers zu der angefochtenen Handlung bleibt auch nach der hier vorgeschlagenen Lösung weiterhin das entscheidende Kriterium. Einzuräumen ist, daß bei dieser Betrachtungsweise das Erfordernis des Herausgehobenseins mit dem des Vorliegens eines individuellen rechtlichen Interesses zusammenfällt und vielleicht sogar mit ihm identisch ist, auch wenn die Rechtsprechung der Gemeinschaftsrichter bisher mit dieser Gleichsetzung nicht

121 — Als Beispiele seien angeführt:
- *Englisches Recht:* In der Sache R v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Duddridge and Others [1995] ELR 151, konnte die Entscheidung einer Behörde, elektromagnetische Emissionen von Stromkabeln nicht durch Verordnung zu begrenzen, gerichtlich von den Eltern angefochten werden, die in den Gebieten wohnten, in denen neue Stromkabel verlegt wurden, und sich lediglich auf die erhöhte Leukämiegefahr beriefen, denen ihre Kinder infolge einer spezifischen Auswirkung starker elektromagnetischer Wellen ausgesetzt waren.
- *Belgisches Recht:* Conseil d'État, Ville de Liège et Heze, 20.9.1991, Nr. 37.676. Die Klage eines Nachbarn auf Aufhebung einer Entscheidung, mit der die Einrichtung eines umweltschädliche Stoffe benutzenden Werks genehmigt worden war, wurde als zulässig behandelt.
- *Niederländisches Recht:* Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak 18.6.1996, AB 1996, 313. Die Bewohner eines Dorfes können sich auf einen zu erwartenden Rückgang der Verkehrssicherheit in ihrem Dorf berufen, um geplante Arbeiten anzufechten.
- *Deutsches Recht:* Bundesverwaltungsgericht, 1.12.1982, BVerwGE 66, 307 (Krabbenfischer-Fall): Die Klage von Fischern gegen eine Entscheidung, mit der die Einleitung giftigen flüssigen Mülls ins Meer genehmigt worden war, wegen Rückgangs der Fischbestände infolge der Müllbeseitigung wurde für zulässig erklärt.
- *Italienisches Recht:* Tribunale amministrativo regionale Lazio, 20.1.1995, Nr. 92, Foro Italiano 1995, II-460. Die Bewohner eines Gebiets können ihr Recht auf Lebensqualität (interesse di vita) geltend machen, um die Erlaubnis zur Errichtung eines Einkaufs- und Handelszentrums in ihrem Gebiet anzufechten.
- *Griechisches Recht:* Simvoulio tis Epikratias 2281/1992: Die Bewohner des Zentrums einer großen Stadt sind klagebefugt, um gegen Entscheidungen vorzugehen, mit denen Abholzungen in einem Waldgebiet am Stadtrand genehmigt wurden. Stadt und bedrohte Wälder gehörten zu demselben geographischen Becken, das „Teil eines geschlossenen Umweltsystems mit sehr geringen und ständig abnehmenden Grünflächen ist. Damit betreffen die ungünstigen Auswirkungen der Entscheidungen, die zu Abholzungen in einem Waldgebiet dieses Beckens führen, auf das ökologische Gleichgewicht und die Lebensqualität der Einwohner nicht nur Personen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, sondern auch Personen in entfernteren und tiefer liegenden Gebieten, in manchen Fällen diese sogar noch stärker".
- *Französisches Recht:* Nachbarschaft ist das Hauptkriterium der Klagebefugnis natürlicher Personen in Planungsfällen (Conseil d'État, 22.10.1986, Reynaud, Lebon, S. 652). Bei der Feststellung der Klagebefugnis sind neben der Entfernung von den geplanten Arbeiten Natur und Schwere der entstehenden Auswirkungen maßgebend. Ein Kläger, der die Baugenehmigung für ein großes Einkaufszentrum angreift (Conseil d'État, 24.6.1991, Soc. Interprovence Côte d'Azur, Lebon, S. 1110), braucht daher nicht so nahe bei der Baustelle zu leben wie ein Kläger, der Bauarbeiten mit geringeren Umweltauswirkungen angreift (Conseil d'État, Renauld, Lebon, S. 1110). Vgl. auch R. Chapus, Droit du contentieux administratif, LGDJ, 6. Aufl. 1996, Nr. 438.

122 — Vgl. meine Ausführungen zum Urteil Sofrimport, Nrn. 84 ff. dieser Schlußanträge.

123 — Es kann selbstverständlich nicht behauptet werden, daß die hier vertretene Lösung unmittelbar den entscheidungserheblichen Aussagen der Rechtsprechung des Gerichtshofes entnommen werden kann. Diese Aussagen lassen lediglich die Auslegungsmöglichkeiten erkennen, die für den Gemeinschaftsrichter bei der Anwendung des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages bestehen.

124 — Hierzu verweise ich auf das entsprechende Vorbringen der Kommission (Nr. 33 dieser Schlußanträge).

vertraut ist. Ich bin allerdings nicht der Meinung, daß insbesondere in Fällen wie dem vorliegenden eine Annäherung der Ausführungen des Gerichtshofes zur individuellen Natur der Wirkung für den Kläger an die Ausführungen der Mehrheit der nationalen Gerichte bei der Ermittlung des berechtigten Interesses der Einzelperson gegen Wortlaut und Geist des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages oder gegen die der augenblicklichen Rechtsprechung des Gerichtshofes zugrunde liegenden Überlegungen verstößt, selbst wenn sie keine lineare Fortsetzung dieser Rechtsprechung ist.

108. Ich glaube außerdem nicht, daß die vorgenannte Gruppe von Personen mit Klagebefugnis, die sich bei Anwendung der hier befürworteten Auslegung herausschälen wird, nicht hinreichend „geschlossen" oder umrissen ist, vor allem wenn Personen zu ihr gehören, denen bereits vor Inkrafttreten der angefochtenen Entscheidung die Umweltinteressen zustehen, die die Entscheidung möglicherweise beeinträchtigen wird [125]. Aus diesem Grund sollte solchen natürlichen Personen, die zuvor — vielleicht sogar über einen langen Zeitraum — eine Lebensqualität erreicht hatten, die durch eine Handlung eines Gemeinschaftsorgans besonders stark beeinträchtigt zu werden droht, Schutz zuteil werden. Es sei daran erinnert, daß der Gerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung die Klagebefugnis nichtprivilegierter Personen in Fällen zu bejahen scheint, in denen diese den Schutz wohlerworbener Rechte geltend machen. Zumindest läßt sich diese Auslegung den Urteilen Bock, Piraiki-Patraiki und Sofrimport entnehmen [126]. Ich bin daher der Auffassung, daß die Situation einer natürlichen Person, die bereits vor der möglichen Änderung durch die angefochtene Entscheidung des Gemeinschaftsorgans Umweltschutz einer bestimmten Qualität genoß, der Situation der Kläger in den genannten Rechtssachen entspricht und ebenfalls gerichtlichen Schutz verdient.

109. Die Angemessenheit der Definition der geschlossenen Gruppe natürlicher Personen mit Klagebefugnis hängt wiederum von den Kriterien ab, die der Gemeinschaftsrichter heranziehen wird. Ich habe bereits gesagt, daß meines Erachtens die Schwere der möglichen Beeinträchtigung der Lebensqualität des Klägers oder jedes anderen mit der Umwelt zusammenhängenden Interesses von besonderer Wichtigkeit ist und ihn damit zur Gruppe der Personen mit Klagebefugnis gehören läßt, wobei auf die Natur des Eingriffs in die Umwelt und die Lage des Klägers zu achten ist. Das Kriterium kann aber nicht mathematisch genau sein. Eine Gemeinschaftshandlung in bezug auf Bauarbeiten wie etwa die Errichtung eines Stromkraftwerks betrifft unabhängig davon, ob es auf einer Insel mit vielen Bewohnern wie Gran Canaria und Teneriffa oder auf einer Insel mit sehr wenig Bewohnern errichtet wird, diese entweder allgemein und abstrakt — die Frage der Klagebefugnis stellt sich dann nicht — oder individuell ohne Rücksicht auf ihre Zahl. Die Kriterien der Entscheidung, ob ein Kläger klagebefugt ist, bleiben dieselben.

125 — Dieses Kriterium findet sich auch in den Urteilen Sofrimport (zitiert in Fußnote 67), Codorniu (zitiert in Fußnote 94) und Extramet (zitiert in Fußnote 89).

126 — Zitiert in den Fußnoten 78, 80 und 67.

110. Ich komme nun zur Anwendung der vorstehenden Darlegungen auf den vorliegenden Fall. Die natürlichen Personen, die beim Gericht Klage erhoben haben, stützen sich nicht auf genau die gleichen rechtlichen und tatsächlichen Umstände. Manche von ihnen bringen vor, daß sie in Gebieten wohnen, die in geringer Entfernung von den betreffenden Arbeiten liegen, andere, daß sie Eigentümer von Grundstücken in diesen Gebieten sind, und wieder andere, daß sie dort einer Beschäftigung nachgehen. Andere berufen sich auf die negative Auswirkung der betreffenden Bauarbeiten auf die Gesundheit der Bevölkerung, auf den Tourismus, die Fischerei, die Landwirtschaft, die Kindererziehung, die lokale Flora und Fauna und Tätigkeiten im Zusammenhang mit Windsurfen. Schließlich führen einige Parteien Gesundheitsprobleme im Zusammenhang mit der Auswirkung der Bauarbeiten auf die Umwelt an.

111. Dieses Vorbringen und das entsprechende Beweismaterial wurden vom Gericht berücksichtigt, das sie in den Randnummern 35 und 36 des angefochtenen Beschlusses untersucht hat und zu dem Ergebnis gelangt ist, daß die Klage abzuweisen sei. Die rechtliche Bewertung dieses Vorbringens und Beweismaterials unterliegt der Überprüfung in der Rechtsmittelinstanz. Entgegen dem Vorbringen der Rechtsmittelführer und wiederum im Lichte der dargestellten restriktiven Auslegung des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages bin ich nicht der Auffassung, daß dem Gericht hierbei ein Fehler unterlaufen ist. Es lagen ihm nicht genügend Beweise vor, um davon auszugehen zu können, daß die wahrscheinliche Auswirkung auf die Umwelt die zu der geschlossenen Gruppe gehörenden natürlichen Personen individuell betrifft und insbesondere, daß die Kläger des bei ihm anhängigen Verfahrens aufgrund ihrer besonderen rechtlichen und tatsächlichen Situation so betroffen sind, daß sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herausgehoben werden. Daher hat das Gericht aus den von den Rechtsmittelführern vorgetragenen Tatsachen — zu Recht — nicht den Schluß gezogen, daß diese im Hinblick auf die angefochtene Entscheidung „individualisiert" und damit nach Artikel 173 zu einer Klage befugt seien.

112. Insbesondere beriefen sich einige der Rechtsmittelführer vage [127] darauf, daß sie „ganz in der Nähe" der Bauarbeiten wohnten, ohne daß man allerdings diesem unsubstantiierten Vortrag hätte entnehmen können, daß sich ihre Situation von der anderer Personen unterschiede. Ebensowenig läßt sich erkennen, warum oder in welchem Umfang Landwirtschaft, Fischerei, Tourismus oder andere Tätigkeiten durch die betreffenden Bauarbeiten hätten beeinträchtigt werden sollen oder ob die wahrscheinliche Auswirkung auf solche Betätigungen die Rechtsmittelführer mit besonderer Schwere getroffen hätte, so daß es gerechtfertigt gewesen wäre, ihnen eine Klagebefugnis einzuräumen. Ebenso allgemein und abstrakt ist die Berufung auf Gesundheitsschäden, die durch die Durchführung dieser Arbeiten verursacht werden könnten.

113. Vorbehaltlich dieser wichtigen Klarstellungen bin ich der Auffassung, daß der

127 — Mit der einzigen Ausnahme eines Rechtsmittelführers, der ohne nähere Einzelheiten angab, er sei der Eigentümer eines Grundstücks, das zehn Kilometer von den betreffenden Bauarbeiten entfernt liege.

Standpunkt des Gerichts in Randnummer 54 des angefochtenen Beschlusses zutrifft [128].

c) Klagebefugnis der klagenden Umweltschutzvereinigungen

114. Wie bereits ausgeführt, hat das Gericht entschieden, daß die klagenden Umweltschutzvereinigungen, nämlich Greenpeace, TEA und CIC, durch die angefochtene Entscheidung nicht im Sinne des Artikels 173 Absatz 4 des Vertrages individuell betroffen sind und damit keine Klagebefugnis haben. Insbesondere war diese Prozeßvoraussetzungen bei den klagenden Umweltschutzvereinigungen nach der Begründung des Gerichts nicht erfüllt, weil erstens ihren Mitglieder die Klageerhebung als einzelnen verwehrt war und zweitens die Vereinigungen in dem Verfahren, das zum Erlaß der angefochtenen Entscheidung führte, keine besondere Rolle spielten, die ihnen nach der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes die Klagebefugnis verliehen hätte [129].

115. Die Vereinigungen ziehen den zweiten Teil der Begründung des Gerichts nicht in Zweifel [130]. Mit dieser Frage werde ich mich nicht weiter befassen. Wiederum ist das Gericht — meines Erachtens zu Recht — der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes gefolgt, wonach die Klagebefugnis einer Vereinigung von der ihrer Mitglieder abhängig ist [131]. Angesichts dieser Rechtsprechung und

128 — Es gibt allerdings auch Gründe für genau den entgegengesetzten Standpunkt, deren rechtliche Ableitung als Hauptprämisse den von mir vorstehend befürworteten Auslegungsansatz hat. Im vorliegenden Fall steht die Kommission nämlich in der klaren und besonderen Pflicht, zu kontrollieren, ob die finanzierten Arbeiten im Einklang mit der Richtlinie 85/337 durchgeführt werden. Nach den geltenden Rechtsvorschriften hängen Beginn und Fortführung des Baus von Stromkraftwerken wie den in Rede stehenden von der vorherigen Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ab, so daß zu vermuten ist, daß solche Arbeiten eine abträgliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Die Bedeutung, die sowohl Gemeinschafts-als auch nationales Recht dieser Prüfung beimessen, sollte in der Tat unterstrichen werden. Ob und unter welchen besonderen Auflagen und Bedingungen diese Arbeiten durchgeführt werden können, wird letztlich durch diese Prüfung festgelegt. Vor Durchführung dieser Prüfung kann die Auswirkung, die die Arbeiten auf die Umwelt haben werden, nicht mit Genauigkeit festgestellt werden, und erst recht nicht, ob die Arbeiten durchgeführt und demgemäß mit Gemeinschaftsmitteln finanziert werden sollten. Es ist folglich vielleicht doch übertrieben streng, wenn man von Einzelpersonen, die eine Kommissionsentscheidung über die Fortsetzung der Finanzierung der betreffenden Arbeiten anfechten wollen, verlangt, daß sie den Schaden, den sie vermutlich infolge dieser Arbeiten erleiden werden, vollständig nachweisen, da ja wegen des Fehlens der Umweltverträglichkeitsprüfung die Folgen dieser Arbeiten im wesentlichen unbekannt bleiben. Es sollte daher eine besondere Rechtsnorm zugrunde gelegt werden, wonach beim Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung für bestimmte Arbeiten Personen, die eine Kommissionsentscheidung anfechten, mit der Finanzierungshilfe für diese Arbeiten gewährt wird, und nachweisen müssen, weshalb die angefochtene Entscheidung sie individuell betrifft, nicht verpflichtet sind, für die Auswirkungen auf ihre persönliche Situation infolge der tatsächlichen oder potentiellen Umweltbeeinträchtigung durch diese Arbeiten vollständig und konkrete Beweise zu erbringen. Sie brauchten daher nur ihren Status als Bewohner des weiteren Gebiets, in dem die Arbeiten durchgeführt werden, oder als in diesem Gebiet Berufstätige geltend zu machen. Bei dieser Auslegung wären die von den Rechtsmittelführern in der vorliegenden Rechtssache vorgetragenen Gesichtspunkte grundsätzlich ausreichend, um sie als durch die angefochtene Entscheidung individuell betroffen anzusehen; in diesem Fall aber wäre der Beschluß des Gerichts rechtsfehlerhaft und damit aufzuheben.

129 — Vgl. Urteile in den Rechtssachen Van der Kooy und CIRFS (zitiert in Fußnote 12).

130 — Weder die Beschwerden an die Kommission noch der Schriftwechsel mit dieser können als Beteiligung dieser Vereinigungen an einem besonderen Gemeinschaftsverfahren gewertet werden, die sie in bezug auf die angefochtene Entscheidung hervorheben würde.

131 — Vgl. z. B. Urteile in den verbundenen Rechtssachen 19/62 bis 22/62 und in der Rechtssache 72/74 (zitiert in Fußnote 11), vom 18. März 1975 in der Rechtssache 282/85 (zitiert in Fußnote 11) sowie vom 4. Oktober 1983 in der Rechtssache 191/82 (FEDIOL/Kommission, Slg. 1983, 2913).

des Umstands, daß die Klagebefugnis der klagenden Einzelpersonen im vorliegenden Fall aufgrund der voraufgegangenen Untersuchung auszuschließen ist, hat das Gericht meines Erachtens zu Recht die Klage der Umweltschutzvereinigungen abgewiesen. Dies ist auf jeden Fall die Lösung, die die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofes vorgibt.

116. Die Vereinigungen bringen indessen vor, daß allgemein juristischen Personen, die die Interessen einer Gruppe von Personen vertreten, das Recht zugestanden werden sollte, Klage gegen einen Gemeinschaftsakt zu erheben, wenn eines oder mehrere ihrer Mitglieder klagebefugt seien oder die juristische Person das Bestehen eines besonderen Rechts oder Interesses nachweisen könne. Zu der von ihnen dargelegten zweiten alternativen Grundlage einer Klagebefugnis — die, soviel steht fest, in der bisherigen Rechtsprechung keine Stütze findet — führen die Vereinigungen folgendes aus: Der Gerichtshof müsse das Bestehen eines besonderen Interesses von Umweltschutzvereinigungen anerkennen, Klage gegen Handlungen erheben zu können, die den Umweltschutz gefährdeten, auch wenn ihre Mitglieder oder andere natürliche Personen von einer solchen Handlung nicht individuell betroffen seien. Auf diese Weise sei es möglich, angemessenen gerichtlichen Schutz für natürliche Personen zu erlangen, die, obwohl sie durch eine Gemeinschaftshandlung mit negativen Auswirkungen auf die Umwelt betroffen seien, keine geschlossene Gruppe von Personen im Sinne der angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofes bildeten und daher diese Handlung nicht unmittelbar anfechten könnten [132].

117. Damit wird der Gerichtshof zu einer neuerlichen Ausweitung seiner Rechtsprechung aufgerufen. Ich möchte meinerseits hierzu folgendes bemerken. Zunächst bin ich der Meinung, daß eine Lockerung des Zulässigkeitskriteriums durch den Gerichtshof in dem begehrten Umfang mißbraucht werden und zu abwegigen Folgen führen könnte. Natürliche Personen, denen eine Klagebefugnis nach Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages nicht zustünde, könnten dieses Prozeßhindernis durch Gründung einer Umweltschutzvereinigung umgehen. Ferner bleibt zwar die Zahl natürlicher Personen, d. h. der Bürger der Europäischen Union, wie groß sie auch sein mag, immer begrenzt, während die Zahl von Umweltschutzvereinigungen, die gegründet werden könnten, zumindest theoretisch unbegrenzt ist. Aber selbst wenn diesem Hindernis begegnet werden könnte, indem z. B. eine Klagebefugnis nur den Vereinigungen zugestanden würde, die vor Erlaß der angefochtenen Maßnahme gegründet worden wären, müßte doch berücksichtigt werden, daß in der Europäischen Union die Zahl der juristischen Personen, die sich dem Schutz und der

132 — Die Vereinigungen betonen weiter, daß eine Anerkennung ihrer Klagebefugnis eine konsequentere und zusammenhängendere gerichtliche Überprüfung von umweltbezogenen Gemeinschaftsmaßnahmen ermöglichen würde.

Erhaltung der Umwelt widmen, besonders hoch ist. Sollte der Gerichtshof der Anregung der Vereinigungen folgen, so wäre zu erwarten, daß in Zukunft jede Maßnahme eines Gemeinschaftsorgans, die die Umwelt beträfe oder sich auf sie auswirkte, jedesmal von einer Fülle von Umweltschutzvereinigungen mit einer Klage beantwortet würde.

118. Aus diesen Gründen und trotz der jüngsten Entwicklungen im nationalen und internationalen Recht habe ich weiterhin erhebliche Vorbehalte gegenüber der Nützlichkeit einer Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung, wie sie die Umweltschutzvereinigungen wünschen. Darüber hinaus würde man — und dies ist meines Erachtens entscheidend —, gäbe man den Umweltschutzvereinigungen die Möglichkeit, umweltbezogene Maßnahmen der Gemeinschaft mit einer Klage anzugreifen, trotz der durchaus möglichen positiven Folgen gegen den Buchstaben des Gesetzes, d. h. im vorliegenden Fall gegen Artikel 173 Absatz 4, verstoßen. Der Vertrag hat die Kläger in zwei Kategorien aufgeteilt, nämlich in die in Absatz 2 und die in Absatz 4 des Artikels 173 genannten. Folgte man dem Auslegungsvorschlag der Vereinigungen, würde dies auf die Schaffung einer dritten Kategorie extra legem hinauslaufen. Man würde mit anderen Worten zwischen die in Absatz 2 genannten privilegierten Kläger, die kein berechtigtes Interesse nachzuweisen haben, und die in Absatz 4 aufgeführten Personen, die durch die angefochtene Maßnahme unmittelbar und individuell betroffen sein müssen, die Umweltschutzvereinigungen einschieben, für die die Vermutung der Klagebefugnis gälte, wann immer die angefochtene Maßnahme die Umwelt oder irgendeine Auswirkung auf sie beträfe. Letztlich bin ich daher der Meinung, daß das befürwortete Abgehen von der bisherigen Rechtsprechung, sei es nun wünschenswert oder nicht, auf der Grundlage des geltenden positiven Rechts nicht zu realisieren ist [133].

119. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, daß der angefochtene Beschluß des Gerichts unangreifbar ist und seine Aufhebung nicht in Frage kommen kann. Außerdem bedarf es keiner Prüfung der weiteren Unzulässigkeitseinwände der Kommission und Spaniens, der Frage nämlich, ob eine Entscheidung über die Weiterfinanzierung von Infrastrukturarbeiten die Rechte und Interessen der Rechtsmittelführer unmittelbar betreffen kann oder ob diese Maßnahme ihrer Natur nach Gegenstand einer Klage nach Artikel 173 Absatz 4 des Vertrages sein kann.

133 — Darüber hinaus kann ich nicht einsehen, weshalb die Klagebefugnis in dieser Weise nur Umweltschutzvereinigungen und nicht auch anderen juristischen Personen zugestanden werden sollte, die andere Interessen vertreten. Die Berufung auf die besondere Natur des Umweltschutzes, wie sie vorstehend ausgiebig dargestellt wurde, kann meines Erachtens keine unterschiedliche Behandlung von Umweltschutzvereinigungen gegenüber anderen Vereinigungen mit anderen vergleichbaren Zielen rechtfertigen.

VII — Ergebnis

120. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor,

— das Rechtsmittel in vollem Umfang zurückzuweisen und

— den Rechtsmittelführern die Verfahrenskosten aufzuerlegen.