FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 23. september 1997 *

Indhold

I — Indledende bemærkninger ..... I - 1654

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger ..... I - 1654

III — Den appellerede kendelse ..... I - 1656

IV — De relevante retsforskrifter ..... I - 1659

V — Parternes argumenter ..... I - 1659

A — Appellanternes argumenter ..... I - 1659

B — Kommissionens argumenter ..... I - 1664

C — Den spanske regerings argumenter ..... I - 1666

VI — Min opfattelse af appellen ..... I - 1669

A — Spørgsmålet om, hvorvidt miljøbeskyttelseshensynet tillægger EF-borgerne retsbeskyttede rettigheder eller retlige interesser inden for Fællesskabets retsorden ..... I - 1670

a) Miljøbeskyttelsens offentlige aspekt ..... I - 1670

b) Borgernes rettigheder efter den afledte fællesskabsret ..... I - 1673

c) Spørgsmålet om, hvorvidt der påhviler Kommissionen en konkret forpligtelse til at kontrollere, om de støttede anlægsarbejder overholder Fællesskabets miljøbestemmelser ..... I - 1676

B — Spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede retsakt berører appellanterne individuelt ..... I - 1679

a) Appellanternes søgsmålsberettigelse ved de nationale domstole som begrundelse for at nægte dem søgsmålsberettigelse ved Fællesskabets retsinstanser ..... I - 1679

b) De appellerende borgeres søgsmålsberettigelse ..... I - 1681

i) Eksisterende retspraksis ..... I - 1682

ii) Procesrestriktionerne i traktatens artikel 173, stk. 4, og den foreliggende sags særlige karakter ..... I - 1689

c) De appellerende miljøbeskyttelsesorganisationers søgsmålsberettigelse .. I - 1698

VII — Forslag til afgørelse ..... I - 1701

* Originalsprog: græsk.

I — Indledende bemærkninger

1. Domstolen skal i denne sag træffe afgørelse om en appel iværksat i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen af en kendelse, som De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans afsagde den 9. august 1995 [1]. Retten afviste i kendelsen et søgsmål, som en række miljøbeskyttelsesorganisationer og enkeltpersoner havde indbragt i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 4. Sagsøgerne havde nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning om til den spanske regering at udbetale et beløb på 12 000 000 ECU ud over de beløb, som Kommissionen tidligere havde udbetalt til den til dækning af udgifter afholdt til opførelse af to elektricitetsværker på De Kanariske Øer. Kommissionens beslutning blev ifølge appellanterne truffet mellem udstedelsestidspunktet for dens beslutning K(91) 440, hvorved der blev tildelt støtte til de omtvistede anlægsarbejder, nemlig den 7. marts 1991, og den 29. oktober 1993, hvor Kommissionen bekræftede, at den havde udbetalt det nævnte beløb til den spanske regering.

2. Indledningsvis skal det bemærkes, at Domstolen i denne sag skal tage stilling til, hvordan og inden for hvilke begrænsninger traktatens artikel 173, stk. 4, skal anvendes i sager, hvor sagsøgerne påberåber sig søgsmålsberettigelse på grund af de påståede miljøvirkninger af en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

3. De faktiske omstændigheder kan, jf. beskrivelsen i den appellerede kendelse, gengives således:

Den 7. marts 1991 vedtog Kommissionen med hjemmel i Rådets forordning (EØF) nr. 1787/84 af 19. juni 1984 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling [2], som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3641/85 af 20. december 1985 [3] beslutning K(91) 440, hvorved Kongeriget Spanien blev tildelt op til 108 578 419 ECU i økonomisk støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (herefter »EFRU«) til to elektricitetsværker på De Kanariske Øer, nærmere bestemt på Gran Canaria og Tenerife, som skulle opføres af Unión Eléctrica de Canarias SA (herefter Unelco). Fællesskabsstøtten skulle fordeles over fire år, idet første rate kom til udbetaling ved udstedelsen af beslutning K(91) 440. De efterfølgende udbetalinger kunne begrænses eller suspenderes, hvis der ved undersøgelsen af, hvordan

1 — Sag T-585/93, Greenpeace m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2205.

2 — EFT L 169, s. 1.
3 — EFT L 350, s. 40.

projektet skred frem, blev påvist uregelmæssigheder eller, navnlig, en væsentlig ændring af betydning for gennemførelsen af beslutningen, som Kommissionen ikke forinden var blevet anmodet om at godkende. Denne betingelse fremgår ikke alene af artikel 5 i Kommissionens beslutning, men også af punkt A.20, A.21 og C.2 i dens bilag III.

4. Allerede den 23. december 1991 oplyste to af appellanterne skriftligt Kommissionen om, at Unelco havde undladt at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet af anlægsarbejderne på Gran Canaria i overensstemmelse med de relevante fællesskabsretsforskrifter [4]. Ved skrivelse af 23. november 1992 meddelte en anden af appellanterne Kommissionen, at Unelco havde iværksat anlægsarbejder på henholdsvis Gran Canaria og Tenerife, uden at Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias (planlægnings- og miljøkommissionen for De Kanariske Øer, herefter »CUMAC«) forinden havde afgivet udtalelse om deres indvirkning på miljøet i overensstemmelse med den relevante nationale lovgivning.

5. Den 3. december 1992 afgav CUMAC to udtalelser om miljøvirkningerne af opførelsen af elektricitetsværkerne på Gran Canaria og Tenerife. To lokale miljøbeskyttelsesorganisationer, som også er appellanter i denne sag [5], indgav henholdsvis den 26. marts 1993 og den 2. april 1993 klage til myndighederne over CUMAC's udtalelser. Den 18. december 1993 anlagde miljøbeskyttelsesorganisationen Greenpeace Spain sag ved en national domstol for at få kendt de tilladelser, som de kompetente spanske myndigheder havde udstedt til Unelco, ugyldige. Greenpeace Spain har som formål at søge de mål realiseret på nationalt plan, som forfølges af miljøbeskyttelsesorganisationen Stichting Greenpeace Council (herefter »Greenpeace«), som er hjemmehørende i Nederlandene, og som er den første appellant.

6. Samtidig indledte Greenpeace en række kontakter med Kommissionen. Bl.a. anmodede organisationen ved skrivelse af 17. marts 1993 Kommissionen om at oplyse, om der var blevet udbetalt fællesskabsmidler til opførelsen af de to elektricitetsværker på De Kanariske Øer, og om, hvornår midlerne var blevet udbetalt eller skulle udbetales. Generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat XVI opfordrede i sit svar af 13. april 1993 Greenpeace til at »læse« beslutning K(91) 440, hvori betingelserne for at modtage fællesskabsstøtte og finansieringsplanen var fastsat. Ved endnu en skrivelse af 17. maj 1993 anmodede Greenpeace Kommissionen om at give den alle oplysninger om de foranstaltninger, som den havde truffet i forbindelse med opførelsen af de to elektricitetsværker, idet den henviste til Kommissionens

4 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40).

5 — Tagoror Ecologista Alternativo (TEA) og Comisión Canaria contra la Contaminación (CIC).

forpligtelse i medfør af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 [6], hvori det bestemmes, at »aktioner, der finansieres af strukturfondene, EIB eller et andet eksisterende finansielt instrument, skal være i overensstemmelse med traktaterne og de retsakter, der er udstedt i henhold til disse, samt med Fællesskabets politikker, herunder dem, der vedrører konkurrencereglerne, reglerne for indgåelse af offentlige kontrakter og bestemmelserne om miljøbeskyttelse«. Ved skrivelse af 23. juni 1993 svarede generaldirektøren for GD XVI Greenpeace, at han ikke kunne give de ønskede oplysninger, idet de vedrørte Kommissionens interne beslutningsproces, men forsikrede organisationen om, at Kommissionen først havde truffet beslutningen »efter udførlig høring af de forskellige berørte tjenestegrene«. Endelig afholdtes der den 29. oktober 1993 i Bruxelles et møde mellem Greenpeace og vedkommende tjenestemænd i GD XVI om EFRU-støtten til elektricitetsværkerne på Gran Canaria og Tenerife.

7. Den 21. december 1993 anlagde appellanterne annullationssøgsmål ved Retten i Første Instans vedrørende Kommissionens beslutning om at fortsætte støtten til anlægsarbejderne. Kongeriget Spanien intervenerede i retsforhandlingerne. Retten tog ved kendelse af 9. august 1995 den formalitetsindsigelse, som Kommissionen havde rejst, til følge og afviste derfor sagen.

8. De parter, hvis søgsmål blev afvist i første instans, har nu iværksat appel. De har nedlagt påstand om, at Domstolen for det første ophæver Rettens kendelse, for det andet fastslår, at det søgsmål, som de havde indbragt for Retten, kan antages til realitetsbehandling, og for det tredje tilpligter Kommissionen at betale dens omkostninger. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen enten afviser appellen eller fastslår, at det oprindelige søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling af en af de andre grunde, som den havde fremført i første instans, og tilpligter appellanterne at betale sagens omkostninger. Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om, at Domstolen afviser appellen, stadfæster Rettens kendelse og tilpligter appellanterne at betale sagens omkostninger.

III — Den appellerede kendelse

9. Retten i Første Instans undersøgte i den appellerede kendelse, om sagsøgerne havde søgsmålsberettigelse. Den sondrede i den forbindelse mellem de sagsøgende borgere og de sagsøgende miljøbeskyttelsesorganisationer.

10. a) Hvad de førstnævnte angår henholdt den sig til såvel Domstolens som Rettens faste praksis, hvorefter »personer, der ikke er adressater for en beslutning, kun vil kunne påstå, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer

6 — Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24.6.1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9).

dem på lignende måde som adressaten« [7]. Den tiltrådte derfor ikke sagsøgernes fortolkning af artikel 173, stk. 4, hvorefter den ovennævnte restriktive praksis ikke kan anvendes på tilfælde, hvor de retlige interesser, der berøres af den anfægtede retsakt, ikke er af økonomisk art, men vedrører de miljøskadelige virkninger af en af fællesskabsinstitutionerne udvist ulovlig adfærd. Retten udtalte herom, at det hovedkriterium, som Domstolen havde anvendt i sin praksis, »nemlig i korthed, at der samlet kan siges at foreligge tilstrækkelige omstændigheder til, at en sagsøgende tredjemand kan påstå at være berørt af den anfægtede beslutning på en måde, der adskiller ham fra alle andre, stadig finder anvendelse, uanset om de af sagsøgernes interesser, der er berørt, er af økonomisk eller anden art« [8]. Det kriterium, hvorefter det alene er afgørende, om borgere på almen og abstrakt måde kan lide et tab, som ikke kan fastlægges nærmere på forhånd, »således at de individualiseres på lignende måde som adressaten for en beslutning« [9], er ikke tilstrækkeligt til at gøre en sagsøger søgsmålsberettiget. Retten udtalte endvidere, at denne retspraksis udgjorde den eneste korrekte fortolkning af traktatens artikel 173, stk. 4; det hedder udtrykkelig i kendelsen, at den anfægtede beslutning skal berøre sagsøgeren umiddelbart og individuelt. Retten afviste, at dette kunne påvirkes af den tendens, der i de senere år har aftegnet sig blandt de kompetente nationale domstole, til alene at lade afgørelsen af, om sagsøgere er søgsmålsberettigede, afhænge af, om denne interesse er »tilstrækkelig« [10]. Den fandt på baggrund af ovenstående, at det skulle undersøges, om sagsøgerne var individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Den udtalte, at dette ikke var tilfældet på grund af to efter dens opfattelse afgørende omstændigheder, som i den appellerede kendelses præmis 54, 55 og 56 beskrives således:

11. »Det bemærkes for det første, at sagsøgerne er seksten borgere, som påberåber sig enten alene deres objektive egenskab af 'lokal indbygger', 'fisker', 'landmand', eller deres egenskab af person, der er bekymret for de konsekvenser, som opførelsen af to elektricitetsværker kan få for den lokale turisme, for befolkningens helbred på De Kanariske Øer og for miljøet. Sagsøgerne har således ikke påberåbt sig en situation, der i det væsentlige er forskellig fra situationen for alle andre personer, der bor eller udøver virksomhed i de pågældende områder, idet den anfægtede beslutning — fordi den yder økonomisk støtte til opførelsen af to elektricitetsværker på Gran Canaria og Tenerife — i forhold til dem er en foranstaltning, hvis virkninger på en objektiv, almen og abstrakt måde kan berøre forskellige grupper af borgere og i realiteten enhver, som har bopæl eller opholder sig i de pågældende områder.

7 — Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197, af 14.7.1983, sag 231/82, Spijker mod Kommissionen, Sml. s. 2559, af 21.5.1987, sag 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2265, af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, og af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203; Rettens domme af 19.5.1994, sag T-2/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 323, og sag T-465/93, Consorzio gruppo di azione locale »Murgia Messapica« mod Kommissionen, Sml. II, s. 361.

8 — Præmis 50 i den anfægtede kendelse.

9 — Præmis 51 i den anfægtede kendelse.

10 — Sagsøgerne underbyggede dette argument med en detaljeret sammenligning med andre domstoles praksis.

12. Sagsøgerne kan således kun anses for at være berørt af den anfægtede beslutning på samme måde som enhver anden lokal indbygger, fisker, landmand eller turist, der — aktuelt eller potentielt — befinder sig i en tilsvarende situation (ovennævnte dom i sagen Spijker mod Kommissionen, præmis 9, Rettens kendelse af 21.2.1995, sag T-117/94, Associazione agricoltori delle provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 455, præmis 25).

13. Det skal for det andet fastslås, at den omstændighed, at den anden, femte og sjette sagsøger har indgivet klage til Kommissionen, heller ikke kan anses for at udgøre en særlig omstændighed, der individualiserer dem i forhold til alle andre, således at de får retlig interesse i henhold til traktatens artikel 173. Det bemærkes hertil, at der for så vidt angår økonomisk støtte fra EFRU ikke er fastsat særlige procedurer for at inddrage borgerne i vedtagelsen, gennemførelsen og opfølgningen af beslutninger herom. Under disse omstændigheder har en klager ikke retlig interesse i henhold til artikel 173, blot fordi han har indgivet klage og eventuelt har haft en brevveksling med Kommissionen. Ifølge Domstolens praksis har den, der anmoder en institution om at indlede en undersøgelse over for tredjemand, men ikke om at træffe en beslutning i forhold til ham selv, ikke — selv om han kan anses for at have en indirekte interesse — ganske samme retsstilling som en aktuel eller potentiel adressat for en retsakt, der kan annulleres i medfør af traktatens artikel 173 (Domstolens dom af 10.6.1982, sag 246/81, Lord Bethell mod Kommissionen, Sml. s. 2277).«

14. b) Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de sagsøgende organisationer er søgsmålsberettigede, fulgte Retten den eksisterende retspraksis, ifølge hvilken en forening, der er oprettet for at varetage en gruppe borgeres kollektive interesser, ikke er berettiget til at rejse søgsmål for at anfægte en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution, som påvirker gruppens interesser generelt, når foreningens medlemmer ikke kan gøre dette individuelt [11]. Det gælder dog ikke, hvis der er tale om, at foreningen har deltaget i proceduren forud for udstedelsen af en retsakt som omhandlet i traktatens artikel 173, naturligvis under forudsætning af at dens medvirken kan berettige, at den sag, som foreningen har anlagt, antages til realitetsbehandling, selv om dens medlemmer ikke er umiddelbart og individuelt berørt af den omtvistede retsakt [12].

15. I denne forbindelse anføres det i den appellerede kendelse, at de sagsøgende organisationer ikke har påberåbt sig, at der skulle foreligge særlige omstændigheder, der kunne begrunde, at deres medlemmer havde en individuel interesse frem for alle andre, der er bosiddende på Gran Canaria og Tenerife. »Under disse omstændigheder finder Retten, at den eventuelle påvirkning af de sagsøgende foreningers medlemmers retsstilling ikke kan adskille sig fra den påvirkning, som de enkeltpersoner, der er sagsøgere i nærvæ-

11 — Retten henviste med hensyn til dette punkt, a) til Domstolens dom af 14.12.1962, forenede sager 19/62-22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 371, org. ref.: Rec. s. 943, af 18.3.1975, sag 72/74, Union syndicale m.fl. mod Rådet, Sml. s. 401, Domstolens kendelse af 11.7.1979, sag 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays mod Kommissionen, Sml. s. 2429, Domstolens dom af 10.7.1986, sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469, og Domstolens kendelse af 5.11.1986, sag 117/86, UFADE mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3255, præmis 12, og b) til Rettens dom af 6.7.1995, forenede sager T-447/93, T-448/93 og T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1971, præmis 58 og 59.

12 — Domstolens dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooey m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, og af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125.

rende sag, har påberåbt sig« [13]. Da de sagsøgende enkeltpersoner således ikke kunne anses for at være individuelt berørt af den anfægtede beslutning, fastslog Retten, at de sagsøgende organisations medlemmer som en logisk konsekvens heller ikke kunne være det.

16. Endvidere undersøgte Retten, om de kontakter, som en af organisationerne, nemlig Greenpeace, havde haft med Kommissionen, var tilstrækkelige til at gøre den søgsmålsberettiget. Dette svarede Retten benægtende på. Den fandt, for det første, at Kommissionen ikke »har indledt en procedure, hvori Greenpeace har deltaget, forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og at Kommissionen heller ikke på nogen anden måde har involveret Greenpeace med hensyn til vedtagelsen af grundbeslutningen K(91) 440 og/eller i den anfægtede beslutning« [14], og, for det andet, »at Greenpeace's brevveksling med Kommissionen og den samtale, som foreningen efterfølgende havde med Kommissionen, kun fandt sted i informationsøjemed, idet Kommissionen hverken er forpligtet til at rådføre sig med eller høre sagsøgerne i forbindelse med gennemførelsen af beslutning K(91) 440« [15].

17. Af ovennævnte grunde afviste Retten i den appellerede kendelse sagen, da sagsøgerne ikke var »individuelt berørt« af den anfægtede retsakt, og undlod at undersøge Kommissionens øvrige formalitetsindsigelser.

13 — Præmis 60 i den appellerede kendelse.
14 — Præmis 62 i den appellerede kendelse.
15 — Præmis 63 i den appellerede kendelse.

IV — De relevante retsforskrifter

18. Som nævnt drejer den juridiske uenighed sig om fortolkningen af traktatens artikel 173, stk. 4, som har følgende ordlyd: »Enhver fysisk eller juridisk person kan på samme grundlag indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.«

V — Parternes argumenter

A — *Appellanternes argumenter*

19. a) Appellanterne indleder deres skriftlige indlæg med en redegørelse for de retsforskrifter, som er relevante for afgørelsen af denne sag, og som de ikke mener, Retten har fortolket korrekt. Den burde nemlig efter deres opfattelse have taget følgende omstændigheder i betragtning ved anvendelsen af traktatens artikel 173, stk. 4: Kommissionens beslutning K(91) 440 — i hvis præambel det udtrykkelig anføres, at de støttede anlægsarbejder skal gennemføres i overensstemmelse

med Fællesskabets miljøbestemmelser, herunder navnlig, på grund af den indvirkning, som arbejderne må antages at få på miljøet, direktiv 85/337/EØF — forpligter Kommissionen til at suspendere udbetalingen af fællesskabsmidler, underrette de kompetente nationale myndigheder og fastsætte, hvilke foranstaltninger der skal træffes, hvis den konstaterer, at anlægsarbejderne gennemføres i strid med »Fællesskabets politik« [16]. Desuden foreskrives det i Rådets forordning nr. 2052/88, i henhold til hvilken beslutning K(91) 440 blev vedtaget, udtrykkelig, at støttede anlægsarbejder skal være i overensstemmelse med Fællesskabets miljøbestemmelser.

20. Appellanterne udleder af ovenstående, at Kommissionen ved gennemførelsen af beslutning K(91) 440 systematisk burde have kontrolleret, at de fællesskabsstøttede byggeprojekter blev realiseret i overensstemmelse med Fællesskabets miljøbestemmelser, herunder navnlig direktiv 85/337/EØF, og nægtet at fortsætte udbetalingen af midler, hvis den konstaterede, at fællesskabsbestemmelserne ikke blev overholdt. Endvidere mener de, at Kommissionens beslutning om at udbetale yderligere 12 000 000 ECU til Spanien er en direkte overtrædelse af dens, ovenfor beskrevne, forpligtelser, idet byggeriet blev påbegyndt, før der var foretaget en vurdering af dets indvirkning på miljøet, hvilken ulovlighed Kommissionen var blevet underrettet om.

21. Appellanterne finder i denne forbindelse anledning til at påpege, at direktiv 85/337, således som de fortolker det, tillægger de af et offentligt eller privat projekt, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet, »berørte dele af offentligheden« en række rettigheder, herunder ret til at modtage oplysninger om projektet og »lejlighed til at udtale sig, inden projektet påbegyndes« [17]. Borgerne er således på miljøbeskyttelsesområdet blevet tildelt en række rettigheder, som de kan gøre gældende direkte. Domstolen har nemlig udtalt, at de relevante bestemmelser i direktiv 85/337 er klare og ubetingede, hvorfor de har direkte virkninger i national ret [18].

22. Sammenfattende bygger appellen på følgende argumentation:

— Kommissionen var forpligtet til at undlade at effektuere eller til at suspendere den fortsatte udbetaling af midler til de omtvistede anlægsarbejder, hvis den konstaterede, at disse blev gennemført i strid med fællesskabsbestemmelserne.

16 — Syvende betragtning til beslutning K(91) 440.

17 — Artikel 6, stk. 2, i direktiv 85/337.

18 — Appellanterne henviser til dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 37-40.

— Anlægsarbejderne blev rent faktisk påbegyndt, uden at der var forinden var blevet gennemført en vurdering af deres indvirkning på miljøet, hvilket var i strid med bestemmelserne i direktiv 85/337, som tillægger en bestemt gruppe fællesskabsborgere visse rettigheder.

— Ved at undlade at suspendere udbetalingen af den supplerende støtte, selv om den rettidigt var blevet underrettet om denne overtrædelse af bestemmelserne, tilsidesatte Kommissionen de konkrete forpligtelser, som påhviler den i medfør af fællesskabsretten, og som, i det mindste delvis, består i at forsvare appellanternes ret til miljøbeskyttelse, således som denne fremgår af fællesskabsretten i almindelighed og af bestemmelserne i førnævnte direktiv 85/337 i særdeleshed.

23. b) Appellanterne gør gældende, at Retten har fortolket og anvendt traktatens artikel 173 forkert og anlagt forkerte kriterier ved bedømmelsen af, om appellanterne var individuelt berørt af den anfægtede kommissionsbeslutning som omhandlet i denne artikel. Retten fulgte den praksis, som Domstolen har udviklet udelukkende med henblik på økonomiske spørgsmål, og ifølge hvilken en borger skal tilhøre en »sluttet kreds« for at være individuelt berørt af en fællesskabsretsakt. Appellanterne mener derfor ikke, at Retten har taget hensyn til den særlige beskaffenhed og karakter af miljømæssige retlige interesser; Domstolen har da heller ikke tidligere skullet tage stilling til, om en borger kan anses for søgsmålsberettiget, når det er vedkommendes miljøbeskyttelsesmæssige retlige interesser, der berøres.

24. Appellanterne mener, at Rettens fortolkning fører til et tomrum i den retsbeskyttelse, som Fællesskabets retsorden yder, når det drejer sig om at kontrollere, om fællesskabsinstitutionerne overholder Fællesskabets miljøbestemmelser. Da interessen i, at miljøet beskyttes, er almen og fælles for samtlige fællesskabsborgere, kan der ikke være tale om, at skade på miljøet kun berører en »sluttet kreds« af personer, i det mindste i den betydning, som Retten tillægger dette begreb. Ifølge appellanterne fremgår det klart af den appellerede kendelse, at anvendelsen af Domstolens hidtidige praksis, hvorefter en sagsøger skal være individuelt berørt af en handling, på miljøsager i praksis gør det fuldstændig umuligt for borgerne at anfægte fællesskabsretsakter, der berører deres miljømæssige interesser. Dette retlige tomrum fremstår så meget klarere, som de i artikel 173 nævnte privilegerede sagsøgere (medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen) er uinteresserede i at udnytte den mulighed, som artiklens stk. 2 giver dem.

25. Endvidere mener appellanterne ikke, at det udfylder det retlige tomrum, at ikke-søgsmålsberettigede borgere for at forsvare

deres rettigheder kan anvende de retsmidler, som medlemsstaternes lovgivninger indeholder, og anlægge sag ved de nationale domstole. I dette tilfælde kan en sag anlagt ved de spanske domstole udelukkende dreje sig om de nationale retsakters lovlighed og de spanske myndigheders manglende overholdelse af deres forpligtelser ifølge Rådets direktiv 85/337. Omvendt ville det være umuligt som et led i sagen ved de spanske domstole at anfægte lovligheden af den kommissionsretsakt, som anfægtes for Retten i Første Instans, da de spanske domstole ikke har kompetence til at efterprøve lovligheden efter fællesskabsretten af Kommissionens udbetaling af visse beløb til dækning af anlægsarbejdernes finansiering [19].

26. Appellanterne fremhæver desuden, at den løsning, som Retten nåede frem til i den anfægtede kendelse, er i direkte modstrid med den praksis, som er ved at fæstne sig ved medlemsstaternes domstole, og med den seneste udvikling inden for folkeretten. De drager i denne forbindelse en række sammenligninger, hvoraf de udleder, at udviklingen i samtlige medlemsstaters retssystemer har ført til en udvidelse af borgernes ret til at anlægge sag ved domstolene for at forsvare sig mod krænkelser af deres retlige interesser på miljøområdet. De hævder, at de alle eller i hvert fald nogle af dem ville være blevet anset for søgsmålsberettigede, hvis de havde anlagt sag ved en domstol i en medlemsstat.

27. Endvidere gør de gældende, at den restriktive fortolkning, som Retten har anlagt i den anfægtede kendelse, strider imod den udvikling, som har fundet sted inden for fællesskabsretten og folkeretten med hensyn til miljøbeskyttelse. De henviser i denne forbindelse til Domstolens praksis, hvorefter miljøbeskyttelse er »et af Fællesskabets væsentlige mål« [20], og hvorefter Fællesskabets miljøbestemmelser kan skabe rettigheder og forpligtelser for borgerne [21]. Desuden henviser de til det af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer vedtagne femte miljøhandlingsprogram [22], det af Fællesskabet ratificerede tiende princip i Rio-erklæringen, Agenda 21, Europarådets konvention om erstatningsansvar for skade forårsaget af aktiviteter, der er farlige for miljøet, en række nyere domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg, og til den procedure for administrativ prøvelse af de af Verdensbankens foranstaltninger, der kan skade miljøet, som banken indførte i 1993.

19 — Appellanterne henviser til Rettens dom af 24.3.1994, sag T-3/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 121, præmis 69, hvori det udtrykkelig anføres, at den omstændighed, at der måtte findes retsmidler på nationalt plan, ikke kan udelukke, at der i henhold til traktatens artikel 173 kan anlægges direkte søgsmål ved Fællesskabets retsinstanser til prøvelse af lovligheden af en fællesskabsretsakt.

20 — Dom af 7.2.1985, sag 240/83, ADBHU, Sml. s. 531, præmis 13, og af 20.2.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 8.

21 — Dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825, præmis 7, og af 30.5.1991, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2567, præmis 15 og 16.

22 — Resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, den 1.2.1993 om et program for Fællesskabets politik og virke inden for miljø og bæredygtig udvikling (EFT 1993 C 138, s. 1).

28. I lyset af det foregående foreslår appellanterne en anden fortolkning af traktatens artikel 173, stk. 4. For at fastslå, om en borger er individuelt berørt af en fællesskabsretsakt, mener de, at Fællesskabets retsinstanser i sager, hvor fællesskabsinstitutionerne påstås at have skadet miljøet ved at krænke deres forpligtelser efter fællesskabsretten, skal kræve, at sagsøgeren påviser:

29. a) at han personlig har lidt eller kan lide skade på grund af vedkommende fællesskabsinstitutions påståede ulovlige adfærd, som kan bestå i en krænkelse af eller et indgreb i hans miljømæssige rettigheder

b) at skaden skyldes den anfægtede retsakt

c) at skaden kan afhjælpes ved dom.

30. Appellanterne mener, at de opfylder disse tre betingelser. Hvad førstnævnte betingelse angår, har de gentaget de påstande, som de fremsatte for Retten i Første Instans, herunder beskrivelsen af arten og omfanget af den skade, som de mener Kommissionens retsakter har påført dem. Med hensyn til den anden betingelse anfører de, at den nævnte skade kan henføres til Kommissionens retsakter, idet de nationale (spanske) myndigheder ikke kan bestemme, hvordan midler udbetalt i henhold til beslutning K(91) 440 skal anvendes. Ved at udbetale de midler til Spanien, der er nødvendige for fortsættelsen af anlægsarbejderne, som gennemføres i strid med Fællesskabets miljøbestemmelser, herunder navnlig direktiv 85/337, har Kommissionen således bidraget direkte til den skade, som appellanterne har lidt på grund af beskadigelsen af miljøet. Når det gælder den tredje betingelse, hævder appellanterne, at skaden kan afhjælpes, hvis en domstol annullerer Kommissionens beslutning om at fortsætte støtten til anlægsarbejderne, idet byggeriet af elektricitetsværkerne kan forventes indstillet, hvis de finansielle midler, der er nødvendige for at fortsætte det, ikke er til rådighed.

31. Hvad de appellerende miljøbeskyttelsesorganisationer angår anføres det i appelskriftet, at disse må anses for søgsmålsberettigede, ikke alene fordi en eller flere af deres medlemmer tilhører den kreds af personer, som i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, er berettigede til at anlægge sag ved Retten i Første Instans, men også fordi de selvstændigt kan begrunde deres søgsmålsberettigelse i, at deres hovedformål er at beskytte miljøet, herunder mere specielt miljøet i det geografiske område, hvori de omtvistede anlægsarbejder gennemføres.

Med hensyn til repræsentative organisationers og foreningers rolle og nødvendigheden af at indrømme sådanne ret til at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser, når en fællesskabsretsakt berører de interesser og mål, som de er oprettet for at forsvare og fremme, henviser de appellerende foreninger og organisationer til den kendelse, som Retten i Første Instans afsagde i sagen AITEC m.fl. mod Kommissionen [23], og til generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sagen CIDA mod Rådet [24].

32. Appellanterne mener afslutningsvis, at den løsning, som de foreslår, er den rigtigste, og henviser til Domstolens dom i sagen Plaumann mod Kommissionen [25], hvoraf de udleder, at proceskriterierne i artikel 173 ikke skal fortolkes indskrænkende.

B — *Kommissionens argumenter*

33. Kommissionen anfører indledningsvis, at appellanterne ikke ville opfylde de kriterier, som de selv anfører, hvis man skulle gå ind på deres fortolkning af traktatens artikel 173, stk. 4. Men den mener under alle omstændigheder, at den løsning, som de foreslår, er uantagelig, fordi den indebærer, at man ser bort fra betingelsen i traktatens artikel 173, stk. 4, om, at den anfægtede retsakt skal berøre sagsøgeren individuelt [26]. Kommissionen anfører endvidere, at Domstolen aldrig har fraveget den praksis, hvorefter andre end adressaterne for en beslutning kun kan hævde at være individuelt berørt, hvis beslutningen berører dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten. Denne definition findes også i dommens præmisser i sagerne 11/82, C-358/89 og i de forenede sager T-480/93 og T-483/93, som appellanterne påberåber sig til støtte for den *contra legem*-fortolkning, som de foreslår. Ifølge Kommissionen udskifter appellanterne på denne måde traktatens bogstav med deres egen formulering, hvorefter en sagsøger for at begrunde sin søgsmålsberettigelse ved en fællesskabsretsinstans kun behøver at påvise,

23 — Dom anført i fodnote 11, præmis 53-62.

24 — Dom af 30.6.1988, sag 297/86, Sml. s. 3531, punkt 15 i forslaget til afgørelse: »Endvidere bemærkes, at der i nærværende sag ikke — som i de tidligere nævnte sager 282/85 og 117/86 — er tale om en retsakt, der i første række berører organisationsmedlemmernes interesser og ikke organisationens egne interesser. Tvisten drejer sig jo om problemet om passende repræsentation af økonomiske og sociale grupper i ØSU, hvor afgørelsen efter EØF-traktatens artikel 195 ligger hos Rådet. I forbindelse med en sådan tvist er intet imidlertid mere naturligt end at overlade det til de organiserede grupper, dvs. organisationerne, at forsvare deres interesser qua grupper i artikel 195's forstand, så meget mere som gruppernes individuelle medlemmer som hovedregel er afskåret fra at anlægge sag ved Domstolen, fordi de ikke er individuelt berørt.«

25 — Jf. fodnote 7.

26 — De sammenligninger med anden retspraksis, som appellanterne drager, er derfor ifølge Kommissionens argumentation helt irrelevante. For det første har de internationale retsmidler, som de henviser til, ikke bindende virkning. For det andet mener Kommissionen ikke, at den stedfundne udvikling i medlemsstaternes retspraksis kan overføres til fællesskabsrettens procesbestemmelser. Betingelsen i traktatens artikel 173, stk. 4, om, at den anfægtede retsakt skal berøre sagsøgeren umiddelbart, findes ikke på nationalt plan.

at han er »personligt«, og ikke nødvendigvis »individuelt«, berørt af en fællesskabsretsakt. Navnlig peger Kommissionen på, at en borger, der anlagde sag til prøvelse af en retsakt i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, blot skulle være »personligt« og ikke »individuelt« berørt af den, hvis Domstolen ophørte med at fortolke artikel 173 således, at sagsøger skal være »individualiseret« i forhold til retsakten. Denne *contra legem*-fortolkning ville ifølge Kommissionen være ensbetydende med at gøre hver eneste indbygger på Tenerife og Gran Canaria søgsmålsberettiget i forhold til den omtvistede kommissionsbeslutning [27].

34. Endvidere anfører Kommissionen, at der ikke er noget grundlag for appellanternes argument om, at den løsning, som Retten i Første Instans kom frem til i den anfægtede kendelse, har skabt et tomrum i den retsbeskyttelse, som Fællesskabets retsorden yder, når det drejer sig om at kontrollere, om fællesskabsinstitutionerne overholder Fællesskabets miljøbestemmelser. Den fremhæver i denne forbindelse, at appellanterne for så vidt angår miljøaspektet af de støttede anlægsarbejder har ret til at anlægge sag ved de spanske domstole, og at nogle af dem har benyttet sig af denne ret. Men under alle omstændigheder er appellanterne hverken berørt af selve støtten til anlægsarbejderne eller af Kommissionens rolle som kontrollant af, om Spanien overholder de relevante fællesskabsbestemmelser. De har derfor ikke nogen retlig interesse i en domstolsafgørelse af disse spørgsmål. De sammenligninger med anden retspraksis, som appellanterne drager i deres skriftlige indlæg, kan ikke træde i stedet for denne manglende retlige interesse.

35. Med hensyn til de rettigheder, som de mener, at direktiv 85/337 tillægger dem, fremfører Kommissionen følgende bemærkninger: Selv om i hvert fald nogle af direktivets bestemmelser kan skabe direkte virkninger, kan appellanterne imidlertid ikke med føje påberåbe sig det i denne sag. Selv om man antog, at direktivet tillagde appellanterne eller nogle af disse visse individuelle rettigheder i relation til national ret, ville de ikke være så vidtgående, at de gav dem mulighed for at anfægte lovligheden af en retsakt såsom beslutning K(91) 440 ved Retten i Første Instans eller »individualiserede« dem i forhold til den anfægtede retsakt som omhandlet i artikel 173, stk. 4.

36. Endvidere afviser Kommissionen den påstand i appelskriftet, at de appellerende miljøbeskyttelsesorganisationer er søgsmålsberettigede, fordi et eller flere af deres medlemmer er individuelt berørt af den anfægtede retsakt, og fordi de som repræsentative organisationer med beskyttelsen af miljøet på

27 — Dvs. at hundredvis, for ikke at sige tusindvis, af personer ville være søgsmålsberettigede. Kommissionen mener ikke, at dette argument modsiges af den vage argumentation i appellanternes skriftlige indlæg, hvorefter det »i denne sag klart fremgår, at størsteparten af Tenerifes og Gran Canarias indbyggere ikke opfylder de betingelser, som appellanterne rent faktisk gør gældende«.

De Kanariske Øer som formål automatisk har en retlig interesse i spørgsmål, der vedrører dette emne [28].

37. Desuden bemærker Kommissionen, at appellanterne i deres appelskrift ikke længere påstår, sådan som de gjorde det i første instans, at mindst to af appellanterne er søgsmålsberettigede, fordi de har klaget til Kommissionen over de vilkår, hvorpå de omtvistede byggeprojekter bliver gennemført. Heraf udleder den, at appellanterne stiltiende har frafaldet denne påstand. Endelig opfordrer Kommissionen Domstolen til, hvis den beslutter at ophæve den kendelse, der blev afsagt af Retten i Første Instans, at tage to andre formalitetsindsigelser, der blev rejst i første instans, til følge. Den drager nemlig den konklusion, at det ville kræve en ændring af traktatens artikel 173, stk. 4, hvis den sag, som appellanterne anlagde ved Retten i Første Instans, skulle antages til realitetsbehandling.

38. Under den mundtlige forhandling anførte Kommissionen yderligere, at opførelsen af det ene af de to elektricitetsværker var blevet påbegyndt i 1990, dvs. før spørgsmålet om fællesskabsstøtte til anlægsarbejderne opstod. Appellanterne burde derfor have taget skridt til at modsætte sig gennemførelsen af dem, eller i det mindste støtten til dem, ved at anfægte den oprindelige kommissionsbeslutning K(91) 440, da den blev udstedt. Men de udviste ikke behørig omhu og anlagde først på et senere tidspunkt sag vedrørende beslutningen om at fortsætte støtten. Desuden anførte Kommissionens repræsentant, at Kommissionen havde besluttet at fortsætte støtten, fordi den havde fundet, at der ikke var sket nogen tilsidesættelse af bestemmelserne i direktiv 85/337; Kommissionen *har* med andre ord udøvet den kontrol, som den forpligtede sig til at foretage i den oprindelige beslutning K(91) 440.

39. Endelig påpegede Kommissionen, at Fællesskabets retsorden sikrer borgerne en retsbeskyttelse, der går ud over de snævre grænser, der er fastsat i traktatens artikel 173, stk. 4. Den henviste i denne henseende til den seneste udvikling i bestemmelserne om borgernes adgang til fællesskabsinstitutionernes arkiver, retten til at indgive andragende til Europa-Parlamentet og muligheden for at indbringe sag for ombudsmanden. Til gengæld er der ikke udsigt til nogen fjernelse af begrænsningerne af søgsmålsretten i traktatens artikel 173, stk. 4; der er ikke stillet forslag om noget sådant under regeringskonferencen.

C — *Den spanske regerings argumenter*

40. Den spanske regering foreslår Domstolen at forkaste appellen og begrunder dette med følgende anbringender. Den henviser indledningsvis til Domstolens praksis

28 — Kommissionen anfører, at denne opfattelse savner grundlag i retspraksis, når man ser bort fra generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sagen CIDA mod Rådet (jf. fodnote 24), som Domstolen ikke fulgte.

vedrørende borgernes søgsmålsberettigelse og udleder heraf, at en borger for at være søgsmålsberettiget ved Fællesskabets retsinstanser skal være individuelt berørt af den anfægtede retsakt, således at forstå, at den berører ham på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre og derfor individualiserer ham på lignende måde som adressaten for retsakten. Følgelig kan der efter den spanske regerings opfattelse kun anlægges sag til prøvelse af fællesskabsretsakter, der berører en sluttet kreds af personer, som på udstedelsestidspunktet enten var udpeget eller kunne udpeges, og hvis rettigheder retsaktens udsteder har ønsket at fastsætte bestemmelser for. Hvad dette angår, er det ikke tilstrækkeligt, at man, mere eller mindre nøjagtigt, kan fastslå antallet eller endog identiteten af de personer, som den anfægtede retsakt finder anvendelse på, når sagsøgeren ikke befinder sig i en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre og derfor individualiserer ham på lignende måde som dens adressat [29]. Domstolen anser med andre ord kun personer for berettigede til at anlægge sag til prøvelse af en fællesskabsretsakt, som enten er sidestillet eller kan sidestilles med adressater for den.

41. Heraf følger logisk, at appellanterne, som hverken var adressater eller kan sidestilles med adressaten for den anfægtede retsakt, nemlig Kongeriget Spanien, principielt ikke er søgsmålsberettigede, og at det var rigtigt af Retten i Første Instans at afvise den sag, de havde anlagt. De appellerende miljøbeskyttelsesorganisationer er derfor heller ikke søgsmålsberettigede. I øvrigt ville det være i strid med legalitetsprincippet, hvis søgsmål rejst af miljøbeskyttelsesorganisationer kan antages til realitetsbehandling, når man samtidig afviser søgsmål rejst af fysiske personer, dvs. anser repræsentative organisationers søgsmålsret for at være mere vidtgående end borgernes. Sådanne mener Kongeriget Spanien heller ikke er søgsmålsberettigede i forhold til Kommissionens beslutning om at fortsætte støtten. For det første påberåber de sig i denne sag ikke en faktisk situation eller en egenskab, der individualiserer dem på lignende måde som adressaten for den anfægtede retsakt [30].

42. For det andet tilhører de derfor hverken en sluttet kreds af personer, som på udstedelsestidspunktet for den anfægtede retsakt enten var udpeget eller kunne udpeges, eller befinder sig i en situation, der kan sidestilles med den, som dens adressat befinder sig i. Selv de, der har klaget til Kommissionen, er ikke blevet individualiseret af den grund,

29 — Der henvises til Domstolens kendelse af 21.6.1993, sag C-257/93, Van Parijs m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3335, kendelse afsagt af Retten i Første Instans den 28.10.1993, sag T-476/93, FRSEA og FNSEA mod Rådet, Sml. II, s. 1187, og Domstolens dom af 15.2.1996, sag C-209/94 P, Buralux m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 615.

30 — Ifølge Kongeriget Spaniens argumentation ville man, hvis man gik ind på appellanternes fortolkningsforslag, blive nødt til at anse enhver person, der kunne påberåbe sig virkninger af et miljøindgreb for så vidt angår fiskeri, landbrug, befolkningens sundhed, turisme, indbyggernes livskvalitet og børnenes uddannelse eller tab lidt af taxichauffører, turister, windsurfere og fuglebeskyttelsesinteresserede i området, for søgsmålsberettiget. Appellanterne er med andre ord berørt på nøjagtig samme måde som alle andre personer, der udøver en eller anden form for aktivitet i området.

eftersom Kommissionen ikke er forpligtet til at iværksætte proceduren i traktatens artikel 169, blot fordi der indbringes en klage til den [31]. Af ovenstående grunde tilslutter Kongeriget Spanien sig den løsning, som Retten i Første Instans nåede frem til i den anfægtede kendelse.

43. Endvidere afviser Kongeriget Spanien appellanternes anbringende om, at kendelsen har skabt en lakune i retsbeskyttelsen på grund af utilstrækkelige muligheder for domstolskontrol med Kommissionens eventuelle overtrædelser af miljøbestemmelserne. Kongeriget Spanien gør gældende, at borgerne ifølge traktaternes opbygning til enhver tid nyder godt af den retsbeskyttelse, som de nationale domstole, der er de almindelige domstole i Fællesskabets retssystem, yder dem. Følgelig er det kun medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne, der kan have søgsmålsberettigelse med henblik på annullation af bestemmelser af almengyldig karakter, således som det klart fremgår af artikel 173 og Domstolens praksis på dette område. Desuden mener Kongeriget Spanien, at appellanterne, sagens karakter taget i betragtning, reelt forsøger at fabrikere en tvist ved Fællesskabets retsinstanser. Deres formål er tilsyneladende at anfægte lovligheden af en fællesskabsretsakt, men i virkeligheden søger de at få Fællesskabets retsinstanser til at forholde sig til lovligheden af en retsakt udstedt af de nationale myndigheder og indirekte annullere den. Navnlig påberåber de sig ikke nogen økonomisk interesse, som er direkte forbundet med EFRU's måde at operere på, men henviser kun generelt og upræcist til en miljøbeskyttelsesmæssig interesse, som kun en national retsakt kan berøre.

44. Selv om man derfor gik ud fra, at de pågældende spanske myndigheder havde overtrådt Fællesskabets miljøbestemmelser, som, efter at være blevet omsat til spansk lovgivning, er blevet til nationale bestemmelser, ville der kun være tale om, at en national offentlig myndighed havde overtrådt en national retsregel, hvorfor den tvist, som dette kunne give anledning til, udelukkende ville henhøre under de nationale domstoles kompetence; disse ville eventuelt kunne anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse om fortolkningen af de relevante fællesskabsbestemmelser [32]. Kongeriget Spanien konkluderer, at den omtvistede kommissionsbeslutning blot er en foranstaltning til gennemførelse af beslutning K(91) 440, som hverken berører eller kan berøre miljøet, og som under alle omstændigheder hverken berører eller kan berøre appellanternes miljøbeskyttelsesmæssige rettigheder. Derfor mener Kongeriget Spanien ikke, at der kan være tale om, at borgernes miljøbeskyttelsesmæssige rettigheder er blevet krænket.

31 — Der henvises til dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291.

32 — Kongeriget Spanien henviser til dom af 3.12.1992, sag C-97/91, Borelli mod Kommissionen, Sml. I, s. 6313, hvori Domstolen udtalte, at den ikke havde kompetence til at træffe afgørelse om lovligheden af en retsakt udstedt af en national myndighed, heller ikke selv om retsakten var blevet vedtaget som led i en fællesskabsbeslutningsprocedure.

45. Kongeriget Spanien understreger endvidere, at appellanterne efter dets opfattelse hverken har individuel eller umiddelbar interesse i at anlægge sag til prøvelse af Kommissionens beslutning om at fortsætte støtten. Det påpeger i den forbindelse, at beslutning K(91) 440 og de retsakter, som er blevet udstedt på grundlag af denne, er af økonomisk art og kun berører miljøet indirekte på samme måde som enhver anden form for menneskelig aktivitet.

46. Endelig anførte Kongeriget Spaniens repræsentant under den mundtlige forhandling, at det ville være uhensigtsmæssigt at foretage den ændring af retspraksis, som appellanterne foreslår, da det ville være ensbetydende med at indføre almen søgsmålsret i miljøspørgsmål. Han tilføjede, at miljøbeskyttelse blot var en af mange retlige interesser inden for et retssystem, og at der ikke var noget grundlag for at anvende særlige procesbestemmelser for denne.

VI — Min opfattelse af appellen

47. Indledningsvis skal jeg understrege, at den foreliggende sag drejer sig om en ny problematik. Domstolen skal for første gang tage stilling til en række afgørende juridiske spørgsmål, som ikke blev behandlet i sagerne An Taisce og WWF UK mod Kommissionen og Associazione agricoltori delle provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen m.fl. [33], som drejede sig om miljøbeskyttelse. Det spørgsmål, som den skal forholde sig til i denne sag, drejer sig om, hvordan traktatens artikel 173, stk. 4, skal fortolkes. Retstvisten vedrører den betingelse i bestemmelsen, hvorefter en fysisk eller juridisk person for at indbringe søgsmål vedrørende en beslutning udstedt af en fællesskabsinstitution, som er rettet til en anden person, skal være »umiddelbart og individuelt« berørt af den. Denne formulering har medført en væsentlig procesretlig begrænsning af adgangen til at rejse sag ved Fællesskabets retsinstanser, som inden realitetsbehandlingen af en sag på eget initiativ skal tage stilling til, om den kan

33 — Kendelse af 11.7.1996, sag C-325/94 P, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, Sml. I, s. 3727, og dom af 12.12.1996, sag C-142/95 P, Associazione agricoltori delle provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen m.fl., Sml. I, s. 6669.
I den ene af de to sager traf Domstolen afgørelse om to miljøbeskyttelsesorganisationers appel af en kendelse afsagt af Retten i Første Instans, som havde afvist deres søgsmål med henblik på annullation af en kommissionsbeslutning. Kommissionen havde i sin beslutning nægtet at suspendere eller annullere udbetalingen af fællesskabsstrukturfondsmidler til opførelsen af et naturobservationscenter i Irland. Retten byggede sin kendelse på, at det ikke var blevet bevist, at Kommissionen havde undladt at udnytte sin til enhver tid værende beføjelse efter de pågældende fællesskabsbestemmelser til at suspendere eller reducere fællesskabsstøtten til centeret. Domstolen stadfæstede Rettens kendelse, således som det fremgår af dommens præmis 30 og 31.
I den anden sag havde appellanterne (en række lokale erhvervssammenslutninger og borgere) appelleret en kendelse afsagt af Retten i Første Instans, hvorved denne havde afvist appellanternes søgsmål med henblik på annullation af en kommissionsbeslutning om finansiering af en række foranstaltninger i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1973/92 af 21.5.1992 om oprettelse af et finansielt instrument for miljøet (Life) med henblik på beskyttelsen af indbyggerne og det naturlige miljø i Po-deltaet i Italien. Domstolen stadfæstede Rettens kendelse, ifølge hvilken appellanterne ikke var individuelt berørt af den anfægtede retsakt, eftersom fællesskabsretten — i modsætning til, hvad appellanterne hævdede — ikke gav dem ret til at deltage i udarbejdelsen af planen for, hvilke foranstaltninger der skulle støttes.
Retten i Første Instans afviste således disse to sager helt eller delvis af andre grunde end i den foreliggende sag.

antages [34]. Med henblik på en udtømmende behandling af tvisten vil jeg formulere de spørgsmål, som Domstolen skal besvare, på følgende måde:

48. For det første: Kan den anfægtede kommissionsbeslutning »berøre« appellanterne i den forstand, at de kan påberåbe sig retsbeskyttede miljøbeskyttelsesmæssige rettigheder eller retlige interesser inden for Fællesskabets retsorden? For det andet: Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, var det da rigtigt af Retten i Første Instans at fastslå, at Kommissionens beslutning ikke berørte de personer, der anfægtede den, »individuelt«? For det tredje: Hvis det andet spørgsmål besvares benægtende, var der da andet til hinder for, at det oprindelige søgsmål kunne antages til pådømmelse?

A — *Spørgsmålet om, hvorvidt miljøbeskyttelseshensynet tillægger EF-borgerne retsbeskyttede rettigheder eller retlige interesser inden for Fællesskabets retsorden*

49. Traktatens artikel 173, stk. 4, fastsætter som betingelse for, at en fysisk eller juridisk person kan anlægge sag til prøvelse af en beslutning udstedt af en fællesskabsinstitution, at vedkommende besidder en rettighed eller en retlig interesse, der berøres af den anfægtede retsakt. Denne betingelse — som ikke gælder for de i samme artikels stk. 2 nævnte privilegerede sagsøgere — består generelt i det udtrykkelige krav, at den anfægtede retsakt skal berøre sagsøgeren umiddelbart og individuelt. Det forekommer kun sjældent, at betingelsen om retlig interesse ikke er opfyldt, når den pågældende retsakt udviser de omtalte træk [35]. Når Fællesskabets retsinstanser skal afgøre, om et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, er tilstedeværelsen af en retlig interesse under alle omstændigheder en af de faktorer, som den efterprøver [36].

50. På grund af de særlige træk, som denne sag udviser, mener jeg, at man bør begynde med at undersøge dette spørgsmål. Desuden har Fællesskabets retsinstanser endnu ikke taget stilling til, om miljøbeskyttelseshensynet udgør en retlig interesse. Derfor finder jeg det formålstjenligt at se nærmere på, hvordan Fællesskabets retsorden forholder sig til miljøbeskyttelse, og at gennemgå Domstolens praksis på dette område.

a) *Miljøbeskyttelsens offentlige aspekt*

51. Der er, indledningsvis, ingen tvivl om, at der er en direkte forbindelse mellem miljøets kvalitet og det, der kunne betegnes som

34 — I medfør af artikel 92, stk. 2, i Domstolens procesreglement. Jf. kendelse af 18.3.1987, sag 13/86, Von Bonkewitz-Lindner mod Parlamentet, Sml. s. 1417, og dom af 11.7.1990, forenede sager C-305/86 og C-160/87, Neotype Techmashexport mod Kommissionen og Rådet, Sml. I, s. 2945, præmis 18.

35 — Ligefrem utænkeligt er det dog ikke, jf. dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639.

36 — Som eksempler på sager, hvor Domstolen har anerkendt tilstedeværelsen af en retlig interesse, kan nævnes dom af 29.6.1978, sag 77/77, BP m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1513, af 26.4.1988, sag 207/86, Apesco mod Kommissionen, Sml. s. 2151, og kendelse af 8.3.1993, sag C-123/92, Lezzi Pietro mod Kommissionen, Sml. I, s. 809.

»*Fællesskabets offentlige interesser*«. Fællesskabets retsinstanser har i deres afgørelser udtalt, at beskyttelsen af miljøet er »et af Fællesskabets væsentlige mål« [37]. Denne opfattelse er der desuden nu belæg for i traktaten. Efter ændringen den 7. februar 1992 hedder det i artikel 2, at »Fællesskabet har til opgave ... at fremme ... vækst, som respekterer miljøet ...«. Med dette mål for øje skal Fællesskabets virke ifølge artikel 3, litra k), indebære »en miljøpolitik«. De generelle retningslinjer for denne beskrives i traktatens afsnit XVI; i henhold til artikel 130 R skal den bl.a. bidrage til »bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten«, »beskyttelse af menneskers sundhed« og »en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne«. Artikel 130 R, stk. 2, foreskriver endvidere, at »kravene med hensyn til miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker på andre områder« [38]. For at føre målene i artikel 130 R ud i livet er der som afledt fællesskabsret vedtaget en række retsakter, som Fællesskabets retsinstanser har til opgave at sikre korrekt anvendelse af [39].

52. Af ovenstående kan udledes, at miljøet har et offentligt aspekt, der udgør en almen fællesskabsinteresse, som det er medlemsstaternes og fællesskabsinstitutionernes ansvar at beskytte i overensstemmelse med den i

37 — Jf. eksempelvis dommene i ADBHU-sagen (fodnote 20) og sagen Kommissionen mod Danmark (fodnote 20). Jf. endvidere dom af 19.5.1992, sag C-195/90, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3141, præmis 29, og mit forslag til afgørelse af 10.12.1996, dom af 18.3.1997, sag C-343/95, Diego Cali, Sml. I, s. 1547, punkt 55-64.

38 — Domstolen har bl.a. i dom af 9.7.1992, sag C-2/90, Kommissionen mod Belgien (Sml. I, s. 4431, præmis 22 ff.), søgt at bringe det grundlæggende fællesskabsprincip om fri varebevægelser, som er nedfældet i traktatens artikel 30, i samklang med nødvendigheden af at beskytte miljøet, således som det kræves i traktatens artikel 130 R. Selv om den i denne sag fandt, at affald kunne klassificeres som varer som omhandlet i traktatens artikel 30, godkendte den, at der kunne fastsættes begrænsninger for deres bevægelser, hvilket den begrundede således: »Således indebærer princippet om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden — et princip, som med hensyn til Fællesskabets foranstaltninger på miljøområdet er fastsat i traktatens artikel 130 R — at det tilkommer hver enkelt region, kommune eller lokal enhed at træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne modtage, behandle og bortskaffe eget affald; affaldet skal således bortskaffes nærmest muligt det sted, hvor det produceres, således at transporten af det begrænses i videst muligt omfang« (præmis 34). Om samme emne, jf. også dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939.

39 — I den afledte fællesskabsret pålægges der medlemsstaterne en lang række vigtige forpligtelser på miljøbeskyttelsesområdet. Navnlig er der vedtaget et stort antal direktiver på dette område. En handling eller mangel på handling fra nationale myndigheders side, som berører miljøet, kan udgøre en overtrædelse ikke alene af ét, men kumulativt af flere direktiver. F.eks. anlagde Kommissionen sag mod Den Hellenske Republik i henhold til traktatens artikel 169 for overtrædelse af Rådets direktiv 76/464/EØF af 4.5.1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23), efter at en række borgere havde klaget til den over Grækenland på grund af forringelse af vandkvaliteten i Vegoritida-søen, Soulos-floden og Pagasitikos-bugten. For så vidt angår sidstnævnte henviste Kommissionen i sin begrundede udtalelse imidlertid også til Rådets direktiv 76/160/EØF af 8.12.1975 om kvaliteten af badevand (EFT L 31, s. 1) og med hensyn til situationen i Vegoritida-søen og Soulos-floden også til følgende direktiver: Rådets direktiv 75/440/EØF af 16.6.1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 26), Rådets direktiv 79/869/EØF af 9.10.1979 om målemetoder og hyppighed for prøveudtagning og analyse af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 271, s. 44), Rådets direktiv 80/778/EØF af 15.7.1980 om kvaliteten af drikkevand (EFT L 229, s. 11), Rådets direktiv 78/659/EØF af 18.7.1978 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri (EFT L 222, s. 1), Rådets direktiv 75/442/EØF af 15.7.1975 om affald (EFT L 194, s. 47) samt Rådets direktiv 78/319/EØF af 20.3.1978 om giftigt og farligt affald (EFT L 84, s. 43). Om denne sag jf. generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse af 26.6.1997 i de forenede sager C-232/95 og C-233/95, Kommissionen mod Grækenland, dom af 11. juni 1998, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser.

traktaten fastlagte opgavefordeling [40]. At beskytte miljø er, som fastlagt i den primære fællesskabsret og stadfæstet som et princip i Domstolens praksis, en grundlæggende forpligtelse for de »offentlige« myndigheder [41] — hvis man kan betegne både fællesskabsinstitutionerne og de nationale myndigheder således. Opfyldelsen af denne forpligtelse kan medføre mere specifikke forpligtelser for borgerne [42].

53. Det er dog ikke sådan, at kravet om at overholde fællesskabsretten, herunder forpligtelsen til at beskytte miljøet, i sig selv automatisk tillægger fysiske eller juridiske personer rettigheder eller retlige interesser, som kan beskyttes gennem sagsanlæg i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4. Fællesskabets retsorden anerkender ikke almen søgsmålsret [43], heller ikke på miljøområdet. Derfor kan en sagsøger ikke alene begrunde sin søgsmålsberettigelse med, at der foreligger et retligt tomrum, fordi der ikke er sikkerhed for, at der vil blive rådet bod på eventuelle overtrædelser fra Kommissionens side, når det tilkommer medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne at indbringe sådanne til retslig prøvelse — hvilket de i praksis ingen interesse har i at gøre.

40 — Domstolens dom af 11.8.1995, Kommissionen mod Tyskland, anført i fodnote 18, er et interessant eksempel på, hvordan en sag mellem en fællesskabsinstitution og en medlemsstat kan sikre, at miljøet beskyttes. Kommissionen havde i dette tilfælde anlagt sag i henhold til traktatens artikel 169 med påstand om, at Domstolen fastslog, at Forbundsrepublikken Tyskland ved at give tilladelse til opførelse af ny sektion på Grosskrotzenburg-varmekraftværket uden først at have gennemført en vurdering af indvirkningen på miljøet havde overtrådt sine forpligtelser ifølge EØF-traktatens artikel 5 og 189 i forbindelse med Rådets direktiv 85/337/EØF. Det skal bemærkes, at Kommissionen ikke havde anlagt sag mod Forbundsrepublikken Tyskland for at have foretaget en ukorrekt gennemførelse af direktivet som sådan; dens sagsanlæg drejede sig kun om opførelsen af varmekraftværket. Domstolen anerkendte, at Kommissionen kunne anlægge sag mod en medlemsstat i henhold til artikel 169 udelukkende på grund af en miljøpåvirkende handling, som udgjorde en overtrædelse af den afledte fællesskabsret. Den udtalte, at det var Kommissionens opgave »... *i Fællesskabets almindelige interesse* af egen drift at påse, at medlemsstaterne anvender traktaten og de på grundlag af denne af institutionerne udstedte retsakter, og at drage omsorg for, at det bliver fastslået, at eventuelle tilsidesættelser af heraf udspringende forpligtelser foreligger ...« Desuden sondrede Domstolen klart mellem nødvendigheden af at beskytte miljøet i offentlighedens interesse og spørgsmålet om, hvorvidt dette hensyn efter fællesskabsretten skaber rettigheder for borgerne. Den anførte i præmis 26, at »Kommissionen gør i sagen gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland i et konkret tilfælde har undladt at opfylde den forpligtelse til at foretage en vurdering af det pågældende projekts indvirkning på miljøet, der angiveligt følger umiddelbart af direktivet. Det relevante spørgsmål er derfor, om direktivet skal fortolkes således, at det opstiller en sådan forpligtelse. Dette spørgsmål er uden sammenhæng med spørgsmålet om, hvorvidt borgerne over for staten kan påberåbe sig bestemmelser i et ikkegennemført direktiv, der er ubetingede og tilstrækkeligt klare og præcise, hvorved bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at der foreligger en sådan ret«.

41 — Hvad dette angår er der lighedspunkter mellem fællesskabsretten og Forbundsrepublikken Tysklands, Den Hellenske Republiks og Kongeriget Nederlandenes forfatninger. I disse lande betragtes miljøbeskyttelse som en grundlæggende statslig forpligtelse, som borgerne dog ikke nødvendigvis er tillagt en dertil svarende almindelig individuel ret til at kræve opfyldt.

42 — Dette er naturligvis ikke ensbetydende med, at direktiver med et miljømæssigt indhold har direkte horisontal virkning (jf. fodnote 58). Jf. f.eks. dom af 14.7.1994, sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453, præmis 59, om et forbud mod at udtømme skadelige kemiske stoffer i havet, af 25.6.1997, forenede sager C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95, Tombesi m.fl., Sml. I, s. 3561, om anvendelsen af Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 om ændring af Rådets direktiv 75/442/EØF (EFT L 78, s. 32) og Rådets direktiv 91/689/EØF af 12.12.1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20).

43 — I modsætning til, hvad der, i hvert fald delvis, er gældende i Spanien og Portugal. Årsagen til, at proceskriterierne er så liberale i disse to lande, skal søges i, at deres forfatninger udtrykkelig giver borgerne en almen, forfatningsmæssig ret til miljøet (artikel 45 i den spanske og artikel 46 i den portugisiske forfatning).

b) *Borgernes rettigheder efter den afledte fællesskabsret*

54. Hvordan Fællesskabets retsorden stiller sig til miljøbeskyttelse er imidlertid ikke kun et spørgsmål om, hvorvidt der påhviler fællesskabsinstitutionerne og de nationale myndigheder en generel forpligtelse. Den afledte fællesskabsret, som, direkte eller indirekte, omsætter Fællesskabets miljømål i praksis, har tillagt borgerne nogle specifikke og konkrete rettigheder, som garanteres af de nationale og Fællesskabets retsinstanser [44]. Disse rettigheder følger normalt af miljøbeskyttelsesdirektivernes direkte virkning. Eksempelvis udtalte Domstolen i sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland [45], at Rådets direktiv 80/68/EØF om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer [46] havde til formål at »sikre en effektiv beskyttelse af grundvandet i Fællesskabet, og direktivet pålægger medlemsstaterne, præcist og detaljeret beskrevet, at de skal fastsætte bestemmelser om forbud, godkendelse og kontrol for at undgå eller begrænse udledningen af visse stoffer. Formålet med direktivets bestemmelser er således at skabe rettigheder og forpligtelser for den enkelte«. Generaladvokat Van Gerven bemærkede i sit forslag til afgørelse i samme sag: »Det kan også være af betydning for udenforstående (f.eks. miljøorganisationer og beboere), der vil håndhæve de i direktivet indeholdte forbud og begrænsninger over for myndighederne, at dets bestemmelser gennemføres klart og præcist« [47].

55. Tendensen i retspraksis til at tillægge borgerne rettigheder på miljøbeskyttelsesområdet eller, i det mindste, at give dem mulighed for at påberåbe sig de forpligtelser ved domstolene, som den afledte fællesskabsret pålægger de nationale myndigheder, bekræftedes for nylig i Domstolens dom i sagen Associazione Italiana per il WWF m.fl. [48]. Den vedrørte et præjudicielt spørgsmål, der opstod under en sag, som en række naturbeskyttelsesorganisationer havde anlagt ved de italienske domstole vedrørende en national afgørelse om jagttider. Organisationerne havde bl.a. gjort gældende, at myndighederne havde overtrådt bestemmelserne i Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle [49]. Spørgsmålet drejede sig om,

44 — På miljøbeskyttelsesområdet kan borgerne naturligvis også benytte sig af de rettigheder, som Fællesskabets retsorden i øvrigt giver dem. Efter vedtagelsen af Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EØF, Euratom af 8.2.1994 om offentlighedens adgang til Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58) anmodede de miljøbeskyttelsesorganisationer, som var imod opførelsen af et naturobservationscenter i Irland (jf. fodnote 33), om adgang til samtlige kommissionsdokumenter om vurderingen af projektet og dets berettigelse til at blive støttet med fællesskabsstrukturfondsmidler. Kommissionen nægtede at give en sådan adgang, idet den henviste til nødvendigheden af at beskytte offentlighedens interesser og sin egen interesse i at sikre fortroligheden af sine overvejelser. WWF UK indbragte Kommissionens afslag for Retten i Første Instans, som efter at have at have anerkendt, at »afgørelse 94/90 er en retsakt, der må antages at tillægge tredjemand rettigheder, som Kommissionen er forpligtet til at respektere« (præmis 55), annullerede afslaget under henvisning til, at begrundelsen for det ikke opfyldte kravene i traktatens artikel 190 (dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313).

45 — Dom af 28.2.1991 (jf. fodnote 21).

46 — Direktiv af 17.12.1979 (EFT 1980 L 20, s. 43).

47 — Forslag til afgørelse af 25.9.1990, punkt 7.

48 — Dom af 7.3.1996, sag C-118/94, Sml. I, s. 1223. Jf. desuden dom af 11.7.1996, sag C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, Sml. I, s. 3805.

49 — Direktiv af 2.4.1979 (EFT L 103, s. 1).

under hvilke omstændigheder en medlemsstat i henhold til direktivets artikel 9 kunne dispensere fra det generelle forbud mod jagt på beskyttede arter. Domstolen nåede frem til, at artiklen havde direkte virkning, idet den henviste til sin praksis, hvorefter »i tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne gennem et direktiv har pålagt medlemsstaterne en forpligtelse til en bestemt handlemåde, ville direktivets tilsigtede virkning blive afsvækket, såfremt de retsundergivne ikke kunne støtte ret herpå, og såfremt de nationale domstole var afskåret fra at tage det i betragtning som en del af fællesskabsretten« [50].

56. Denne dom er efter min opfattelse et typisk eksempel på, hvordan opfyldelsen af en generel målsætning, såsom beskyttelse af miljøet, gennem en række bestemmelser i den afledte fællesskabsret giver borgerne mulighed for at opnå retslig bistand til at sikre, at miljøet beskyttes, selv når fællesskabslovgiver ikke direkte og udtrykkelig har tillagt dem en sådan ret [51].

57. Appellanterne anlægger samme ræsonnement, når de hævder, at direktiv 85/337 tillægger dem visse rettigheder, som den omtvistede kommissionsbeslutning krænker. Det skal nævnes, at dette direktiv er en af fællesskabslovgivers største landvindinger på miljøbeskyttelsesområdet. Det har, som det fremgår af sjette betragtning, til formål at indføre, at der skal foretages en forudgående vurdering af de betydelige indvirkninger, som visse projekter, der har betydning for miljøet, kan forventes at få. Ifølge direktivets artikel 3 skal medlemsstaterne vurdere de direkte og indirekte virkninger på mennesker, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klima, landskab, materielle goder og kulturarven. Appellanterne mener, at direktivets artikel 2, 3, 6 og 8 tillægger en gruppe borgere, som i direktivets artikel 6 benævnes »de berørte dele af offentligheden«, visse rettigheder.

50 — Præmis 19. Det er værd at bemærke, at Domstolen konsekvent har indtaget det standpunkt, at fællesskabsbestemmelserne om fuglebeskyttelse tager sigte på at bevare en »fælles arv«, som det er betroet medlemsstaterne at forvalte (dom af 13.10.1987, sag 236/85, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 3989, af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, af 27.4.1988, sag 252/85, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2243, af 3.7.1990, sag C-288/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2721, af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. s. 4221, og af 19.1.1994, sag C-435/92, Association pour la protection des oiseaux sauvages m.fl., Sml. I, s. 67). De pågældende direktiver har således til formål at beskytte miljøet som en del af offentlighedens interesser på fællesskabsplan, som fremstillet ovenfor, og tilsigter tilsyneladende ikke direkte at tillægge borgerne rettigheder. Domstolen har da heller ikke udtalt sig om, hvorvidt direktiverne afføder direkte virkninger i de nationale retsordener, selv om den har behandlet dem retsligt.

51 — Dom af 30.5.1991, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland (jf. fodnote 21), om den forpligtende karakter af Rådets direktiv 80/779/EØF af 15.7.1980 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv (EFT L 229, s. 30), er også interessant i denne forbindelse. Domstolen synes heri at slå fast, at offentlige forpligtelser for de statslige myndigheder på sundhedsområdet ledsages af tilsvarende rettigheder for borgerne. Det hedder således i dommens præmis 16: »Herved bemærkes, at den medlemsstaterne pålagte forpligtelse til at fastsætte grænseværdier, der ikke i bestemte perioder og på bestemte betingelser må overskrides, jf. direktivets artikel 2, er indført 'især med henblik på at beskytte menneskenes sundhed'. Den indebærer derfor, at der i alle tilfælde, hvor der ved en overskridelse af grænseværdierne vil kunne opstå fare for menneskers sundhed, består en mulighed for de pågældende for at gøre deres rettigheder gældende ...« Det skal bemærkes, at det er menneskers sundhed, der er begrundelsen for at tillægge borgerne rettigheder; efter min mening er menneskers sundhed en særskilt målsætning, som er direkte forbundet med miljøbeskyttelse. I øvrigt fremgår forbindelsen mellem miljø og sundhed også af ordlyden af traktatens artikel 130 R.

58. Domstolen har da også fastslået, at direktivets artikel 2, 3 og 8 har direkte virkning [52]. Generaladvokat Elmer bemærkede i sit forslag til afgørelse i sag C-72/95 [53] følgende om, hvorvidt direktivets artikel 6, stk. 2, har bindende virkning: »Efter direktivets artikel 6, stk. 2, påhviler det medlemsstaterne at sørge for, at enhver anmodning om tilladelse såvel som de oplysninger, der er indhentet, stilles til rådighed for offentligheden, og at de berørte dele af offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden projektet påbegyndes. Direktivet pålægger således medlemsstaterne at indføre en høringsprocedure, der giver private en ret til at udtale sig. Medfører en medlemsstats gennemførelse af direktivet, at projekter, der kan påvirke miljøet væsentligt, ikke gøres til genstand for en miljøvurdering, afskæres borgeren fra at udøve retten til at blive hørt. Medlemsstatens egen forsømmelige gennemførelse af direktivet berøver dermed borgeren en ret efter direktivet. ... Det er på denne baggrund min opfattelse, at direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, læst i sammenhæng med artikel 6, stk. 2, tillægger private rettigheder« [54].

59. Hvis appellanterne skal anses for at tilhøre den »del af offentligheden«, som kan blive berørt af den projekterede opførelse af to elektricitetsværker på De Kanariske Øer [55], mener jeg, at de kan påberåbe sig de i direktiv 85/337 omhandlede rettigheder. Disse rettigheder giver dem mulighed for, for det første, at kræve, at projekter, der berører miljøet, underkastes en vurdering af deres indvirkning herpå, før der gives tilladelse til at iværksætte dem, og, for det andet, at sikre, at projekter, der kan indvirke på miljøet, dvs. de i direktivets bilag I og under visse omstændigheder de i dets bilag II anførte projekter, udarbejdes i overensstemmelse med fremgangsmåden i direktivets artikel 5-10. Denne fremgangsmåde giver offentligheden ret til, for det første, at få adgang til de i henhold til artikel 5 indhentede oplysninger, for det andet, at få lejlighed til at udtale sin mening om projektet, før det iværksættes, og, for det tredje, at kræve, at denne mening tages i betragtning under proceduren forud for udstedelsen af en eventuel tilladelse til det. Hvis den anfægtede kommissionsbeslutning om at fortsætte støtten til de omtvistede anlægsarbejder i Spanien krænker disse rettigheder, »berører« den derfor rent faktisk appellanterne som omhandlet i traktatens artikel 173, stk. 4, hvorfor det i princippet var med føje, at de anlagde sag til prøvelse af den [56].

60. Det følger af det foregående, at den afledte fællesskabsret tillægger borgerne visse

52 — Dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland (jf. fodnote 18), præmis 39.

53 — Forslag til afgørelse af 26.3.1996, dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, på s. 5431.

54 — Punkt 70 i forslaget til afgørelse. Domstolen tog dog ikke udtrykkelig stilling til dette spørgsmål, da parterne ifølge beskrivelsen af de faktiske omstændigheder i den sag, der verserede for den forelæggende ret, ikke havde gjort de rettigheder gældende, som de måtte have efter direktiv 85/337. Domstolen nøjedes derfor med at svare, at artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 havde direkte virkning, og at en national ret, som i henhold til den nationale lovgivning af egen drift også kunne anvende retsregler, som den berørte part ikke havde påberåbt sig, skulle lade bestemmelsen finde anvendelse.

55 — Det skal bemærkes, at direktiv 85/337 ikke definerer hvilken »del af offentligheden«, der er omfattet af de pågældende bestemmelser; dette er ikke uden betydning, jf. punkt 96.

56 — At Kommissionens beslutning »berører« appellanterne, behøver naturligvis ikke at betyde, at den berører dem individuelt, jf. punkt 66.

ledsagende rettigheder på miljøbeskyttelsesområdet, som naturligvis kan forsvares ved domstolene. Men Fællesskabets retsorden ville kun yde borgerne en ufuldstændig og fragmentarisk beskyttelse, hvis de miljøbeskyttelsesmæssige rettigheder eller retlige interesser, der kunne retsbeskyttes, begrænsede sig til de ovenfor beskrevne. Retsbeskyttede rettigheder eller retlige interesser eksisterer for det første kun, hvor der i den afledte fællesskabsret er vedtaget bestemmelser, som har direkte virkning i den nationale retsorden [57], og kan derfor ikke foreligge, når de pågældende bestemmelser pålægger en borger en forpligtelse [58]. For det andet er der i praksis meget væsentlige procesretlige hindringer for, at ovennævnte rettigheder kan gøres gældende i annullationssøgsmål mod fællesskabsinstitutioner ved Retten i Første Instans [59].

c) *Spørgsmålet om, hvorvidt der påhviler Kommissionen en konkret forpligtelse til at kontrollere, om de støttede anlægsarbejder overholder Fællesskabets miljøbestemmelser*

61. Ud over de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger borgerne over for (fortrinsvis) nationale myndigheder, mener jeg, at Fællesskabets miljøbestemmelser i en række specifikke tilfælde direkte pålægger fællesskabsinstitutionerne konkrete og klare forpligtelser, som berørte borgere kan sikre overholdt ad retslig vej. Ifølge den primære og den afledte fællesskabsret påhviler der Kommissionen en forpligtelse af denne art i forbindelse med beslutninger om at yde økonomisk støtte til anlægsarbejder, der, som i

57 — Det skal endvidere understreges, at miljøbeskyttelsesdirektiver ikke altid tillægger borgerne rettigheder. Domstolens dom af 23.2.1994, sag C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava m.fl., Sml. I, s. 483, er instruktiv i den henseende. Domstolen skulle i denne sag tage stilling til, om artikel 4 i det i fodnote 39 nævnte direktiv 75/442/EØF om affald tillagde borgerne rettigheder. Bestemmelsen har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, navnlig:
— uden risiko for hverken vand, luft eller jord, eller fauna og flora
— uden at give gener ved støj eller lugt
— uden at områder eller landskaber påføres skade.«
En række borgere havde under henvisning til denne bestemmelse anmodet de nationale domstole om at annullere en afgørelse truffet af en national myndighed, som var omfattet af dens anvendelsesområde, med den begrundelse, at der i de nationale bestemmelser ikke var fastsat de nødvendige foranstaltninger til fremme af behandling og genanvendelse af affald. Domstolen kom frem til, at direktivets artikel 4 havde karakter af en programerklæring, og at den angav de mål, som medlemsstaterne skulle tage hensyn til ved opfyldelsen af de mere specifikke forpligtelser, der påhvilede dem efter andre bestemmelser i direktivet. »Det må således antages, at den omhandlede bestemmelse afstikker rammerne for medlemsstaternes virksomhed med hensyn til affaldsbehandling, men ikke i sig selv påbyder dem at træffe konkrete foranstaltninger eller anvende en bestemt metode til bortskaffelse af affald. Bestemmelsen er derfor hverken ubetinget eller tilstrækkelig præcis og kan således ikke tillægge borgerne rettigheder, som de kan påberåbe sig over for staten« (præmis 14). Jf. også dom af 12.5.1987, forenede sager 372/85, 373/85 og 374/85, Traen m.fl., Sml. s. 2141.

58 — Domstolens dom af 26.9.1996, sag C-168/95, Arcaro, Sml. I, s. 4705, vedrørende Rådets direktiv 76/464/EØF (jf. fodnote 39), er et typisk eksempel. Efter at have henvist til sin praksis vedrørende direktivers manglende horisontale virkning udtalte Domstolen, at direktivbestemmelser, som forpligter personer, der bortskaffer cadmium, til at ansøge om og opnå tilladelse hertil, ikke i sig selv, uafhængigt af den nationale lovgivning, som er indført for at gennemføre bestemmelserne, kan give anledning til at mindske eller skærpe strafansvaret for at overtræde dem.

59 — Den væsentligste hindring består i, at tilsidesættelsen af borgernes rettigheder efter et direktiv principielt skyldes en retsakt udstedt, eller en foranstaltning truffet, af et nationalt organ, der, selv om den henviser til en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution, ikke er underlagt Fællesskabets retsinstansers kontrol. Jf. Borelli-dommen (fodnote 32). Jf. tillige fodnote 109.

den foreliggende sag, kan indvirke på miljøet. I øvrigt har appellanterne ret i, at Kommissionen, for så vidt angår de anlægsarbejder, som denne sag drejer sig om, har anerkendt i beslutning K(91) 440, at der påhviler den en sådan forpligtelse, og at den ydermere har bundet sig at opfylde den. Dette spørgsmål undersøger jeg nærmere i det følgende.

62. Jeg begynder med at konstatere, at traktatens miljøbestemmelser er mere end blot principerklæringer. I artikel 130 R kan stk. 1 siges generelt at beskrive, hvilke mål Fællesskabets miljøpolitik skal bidrage til forfølgelsen af, og artikel 2 at fastlægge hovedprincipperne for denne politik. Sidste punktum i artikel 130 R, stk. 2, første afsnit, synes imidlertid at pålægge fællesskabsinstitutionerne en konkret og klar forpligtelse, som kan anses for at afføde direkte virkninger i Fællesskabets retsorden. Det hedder udtrykkelig, at »kravene med hensyn til miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker på andre områder«.

63. Endvidere skal det nævnes, at denne forpligtelse ikke har været virkningsløs, men er blevet gennemført i den afledte fællesskabsret, ikke mindst i bestemmelserne om fællesskabsstøtte til visse aktioner, der kan indvirke på miljøet. Som anført bestemmer artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88, at »aktioner, der finansieres ... skal være i overensstemmelse med ... Fællesskabets politikker, herunder dem, der vedrører ... bestemmelserne om miljøbeskyttelse«. Kommissionen var således i forbindelse med støtten til de to elektricitetsværker på De Kanariske Øer forpligtet til at tage hensyn til miljøaspektet, og det var rigtigt af den at binde sig hertil i beslutning K(91) 440 [60].

64. Jeg mener, at Kommissionens ovenfor beskrevne forpligtelser udspringer af en række bestemmelser, som en gruppe borgere i en given situation kan henholde sig til for ad retslig vej at sikre, at forpligtelserne overholdes. Desuden er det ikke tilfældigt, at Fællesskabets retsinstanser allerede har erkendt nødvendigheden af at fastslå, at klare miljøbestemmelser i den afledte fællesskabsret, der pålægger nationale myndigheder forpligtelser, også giver borgerne mulighed for ad retslig vej at sikre, at disse forpligtelser overholdes. Det er, hvad der kan udledes af Domstolens ovenfor omtalte

60 — Det mener jeg virkelig, at Kommissionen gjorde, selv om den spanske regering er uenig heri. Det hedder således i præamblen til beslutning K(91) 440: »I betragtning af investeringens særlige karakter og dens indvirkning på miljøet er det en betingelse, at fællesskabsbestemmelserne på dette område, herunder navnlig direktiv 85/337/EØF, overholdes«. I beslutningens artikel 5 tilføjes det, at »manglende overholdelse af en bestemmelse i denne beslutning berettiger Kommissionen til at reducere eller annullere den tildelte støtte«. Desuden hedder det i punkt C.2 i bilag III til beslutningen: »Konstaterer Kommissionen, at en bestemt foranstaltning er blevet gennemført eller gennemføres i uoverensstemmelse med Fællesskabets politik, suspenderer den udbetalingen af de fællesskabsmidler, der er bestemt til denne foranstaltning, og underretter de myndigheder i medlemsstaten, som er ansvarlige for gennemførelsen af den«.

praksis vedrørende den direkte virkning af direktiv 80/68/EØF, 79/409/EØF og 80/779/EØF. Der aftegner sig med andre ord den intention bag Fællesskabets retsinstansers praksis, at det ikke udelukkende skal være op til de privilegerede sagsøgere efter artikel 173, stk. 2, at kontrollere, at den afledte fællesskabsret overholdes. De påpeger nemlig, at dens bestemmelser i høj grad vedrører beskyttelsen af en bestemt gruppe borgere. Jeg mener, at Domstolen bør anlægge samme tankegang i sager, hvor, som i den foreliggende, fællesskabsbestemmelserne ikke alene pålægger medlemsstaterne forpligtelser, men også direkte vedrører fællesskabsinstitutionernes virke. Desuden betyder den omstændighed, at Kommissionen ikke selv udøver aktiviteter, der indvirker direkte på miljøet, men blot støtter sådanne, ikke nødvendigvis, at dens beslutninger i den forbindelse ikke kan berøre bestemte borgere, herunder på en umiddelbar og individuel måde [61].

65. I den foreliggende sag mener jeg, at det bør fastslås, at det for så vidt angår støtten til de omtvistede anlægsarbejder på De Kanariske Øer ikke kun berører Kommissionen, men også visse borgere, om Kommissionen har opfyldt sin konkrete og klare forpligtelse til at tage hensyn til miljøbeskyttelsesinteresserne ved at overholde fællesskabsbestemmelserne i denne henseende, og at de pågældende borgere kan opnå retslig beskyttelse i tilfælde af, at Kommissionen har overtrådt denne forpligtelse, naturligvis under forudsætning af, at de opfylder de relevante procesbetingelser.

66. Sammenfattende er det min opfattelse, at appellanterne i den foreliggende sag var berettigede til for Retten at påberåbe sig såvel Kommissionens påståede krænkelse af deres rettigheder i medfør af direktiv 85/337 som den skade, som de mente at have lidt på grund af, at Kommissionen, før den besluttede at fortsætte støtten, angiveligt undlod at kontrollere, om de omtvistede anlægsarbejder blev gennemført i overensstemmelse med Fællesskabets miljøbestemmelser. Naturligvis følger det ikke nødvendigvis af ovennævnte betragtninger, at den sag, som appellanterne anlagde ved Retten i Første Instans, kunne antages til realitetsbehandling. Om den kunne det, afhænger af, om de opfylder betingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, herunder navnlig betingelsen om, at den anfægtede retsakt skal berøre dem individuelt. Dette spørgsmål skal jeg gennemgå i det følgende.

61 — Hvad dette angår er den nyligt afsagte dom af 22.2.1997, sag C-395/95 P, Geotronics mod Kommissionen, Sml. I, s. 2271, særligt instruktiv. Ifølge Domstolens praksis har foranstaltninger truffet af organer, der handler på Kommissionens vegne i forbindelse med indgåelse af kontrakter om offentlige arbejder, der støttes af Den Europæiske Udviklingsfond — hvad enten der er tale om godkendelser eller afslag på godkendelse eller påtegninger eller manglende påtegninger — udelukkende til formål at fastslå, om betingelserne for fællesskabsstøtte er opfyldt. De hverken tilsigter eller kan tilsigte at bryde grundsætningen om, at de pågældende kontrakter er et nationalt anliggende, som alene modtagerstaterne er ansvarlige for (jf. også dom af 10.7.1984, sag 126/83, STS mod Kommissionen, Sml. s. 2769, af 10.7.1985, sag 118/83, CMC m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2325, og af 14.1.1993, sag C-257/90, Italsolar mod Kommissionen, Sml. I, s. 9).
På grund af Geotronics-sagens særlige karakter udtalte Domstolen dog, at Kommissionens afslag på et tilbud, som et selskab havde afgivet inden for rammerne af PHARE-programmet om levering af elektronisk udstyr til Rumænien, berørte selskabet individuelt. Den ophævede derfor den kendelse med modsat indhold, som Retten i Første Instans havde afsagt. Det er således ikke på forhånd udelukket, at beslutninger udstedt af Kommissionen vedrørende aktiviteter, som den ikke selv udøver direkte, men som den blot støtter, kan berøre bestemte borgere, endog individuelt.

B — *Spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede retsakt berører appellanterne individuelt*

67. Som anført ovenfor nåede Retten i Første Instans i den appellerede kendelse frem til, at den anfægtede retsakt ikke berørte appellanterne individuelt, og afviste derfor sagen. Det er for at få den afgørelse omstødt, at appellanterne har iværksat appel.

68. De anfægter Rettens anvendelse af den faste retspraksis, hvorefter andre end adressaterne for en beslutning udstedt af en fællesskabsinstitution kun kan hævde at være individuelt berørt, hvis beslutningen berører dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten. At det forholder sig sådan i dette tilfælde, er hovedpointen i Rettens ræsonnement.

69. Desuden gør appellanterne gældende for Domstolen, at Fællesskabets retsinstanser navnlig i deres tilfælde bør se bort fra de strikte procesbetingelser, som denne retspraksis har stadfæstet. De henviser i denne forbindelse til, at retlige interesser på miljøområdet er af en særlig karakter, og til den udvikling, som har fundet sted på nationalt og internationalt plan hen imod en mere effektiv retsbeskyttelse af sådanne interesser, samt faren for, at den appellerede kendelse har skabt et tomrum i denne retsbeskyttelse. De fremfører en række kriterier, som de mener, Fællesskabets retsinstanser bør henholde sig til, når de skal afgøre, om et søgsmål vedrørende miljøbeskadigelse kan antages til realitetsbehandling.

70. Endvidere skal jeg tage stilling til, om den afgørelse, som Retten i Første Instans nåede frem til i sin kendelse, var korrekt, og sondrer i den forbindelse mellem b) de sagsøgende enkeltpersoner og c) de sagsøgende miljøbeskyttelsesorganisationer. Jeg finder det dog nødvendigt inden da at behandle et spørgsmål, som begge parter har rejst, og som de, naturligvis, har modstridende opfattelser af: a) spørgsmålet om, hvor effektiv og fuldstændig en beskyttelse de nationale (spanske) domstole yder.

a) *Appellanternes søgsmålsberettigelse ved de nationale domstole som begrundelse for at nægte dem søgsmålsberettigelse ved Fællesskabets retsinstanser*

71. Når der rejses spørgsmål om den rette fortolkning og anvendelse af artikel 173, stk. 4, plejer man bl.a. at undersøge, om en

fysisk person kan anmode om og opnå domstolenes bistand inden for det nationale retssystem. Selv om jeg på det teoretiske plan er modstander af, at man tager den faktor i betragtning — idet muligheden for at anlægge sag ved de nationale domstole ikke udelukker, at lovligheden af en beslutning udstedt af en fællesskabsinstitution kan anfægtes ved Fællesskabets retsinstanser, når procesbetingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, er opfyldt [62] — finder jeg grund til at understrege følgende punkter:

72. i) Indledningsvis er jeg uenig med den spanske regering i, at appellanterne prøvede at få Fællesskabets retsinstanser til at tage stilling til lovligheden af en retsakt udstedt af en national myndighed og derfor opfandt den foreliggende tvist om Kommissionens beslutning, som reelt ikke berører dem. Jeg er overbevist om, at appellanterne udelukkende anfægter en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution, som de mener overtræder en bestemmelse i fællesskabsretten og berører deres retsbeskyttede rettigheder og interesser [63]. At den anfægtede kommissionsbeslutning drejer sig om gennemførelsen af infrastrukturarbejder i Spanien, betyder ikke nødvendigvis, at personer, der ønsker at anfægte den retsligt, skal anlægge sag ved de spanske domstole. Det betyder heller ikke, at den pågældende retsakt ikke, i det mindste teoretisk set, uafhængigt og i sig selv kan berøre visse retssubjekters rettigheder og retlige interesser, uanset om der findes nationale forvaltningsakter vedrørende de pågældende anlægsarbejder, som de berørte kun kan opnå prøvet ved hjælp af den nationale lovgivnings retsmidler.

73. ii) Endvidere hævder såvel Kommissionen som den spanske regering, at appellanterne for at sikre sig tilfredsstillende retsbeskyttelse blot kunne have benyttet de nationale retsmidler og under den sag, der var blevet ført, anfægtet lovligheden af Kommissionens beslutning om at fortsætte støtten, og at den nationale ret i tvivlstilfælde kunne have forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål herom. De fremhæver, at

62 — Man kan derfor ikke bruge effektiviteten af retsbeskyttelsen i den nationale retsorden som kriterium for, om disse procesbetingelser er anvendt korrekt, og til hver gang at efterprøve, om sagens faktiske omstændigheder opfylder det, da det ikke fremgår udtrykkeligt af traktatens artikel 173, stk. 4. Desuden har jeg svært ved at forestille mig Fællesskabets retsinstanser foretage en detaljeret vurdering af effektiviteten af denne retsbeskyttelse blot for at sammenligne den med effektiviteten af den retsbeskyttelse, som de selv yder. Derfor mener jeg, at Retten i Første Instans gjorde rigtigt i ikke at drage nogen slutninger af denne problematik, selv om parterne opfordrede den til det.

63 — Derfor er Kongeriget Spaniens henvisning til dommen i Borelli-sagen (jf. fodnote 32) irrelevant på dette punkt. Appellanterne i den aktuelle sag anmodede ikke Retten i Første Instans om at tage stilling til lovligheden af en retsakt udstedt af de spanske myndigheder, som var led i en fællesskabsbeslutningsprocedure, således som det var tilfældet i Borelli-sagen. De har derfor heller ikke påstået, at den anfægtede kommissionsbeslutning er ulovlig, fordi den bygger på en ulovlig retsakt udstedt af de spanske myndigheder eller på uregelmæssigheder begået af disse. Hvad de påstår er, at Kommissionen ikke, som den burde have gjort, kontrollerede lovligheden af de spanske myndigheders retsakter eller deres mangel på handling udelukkende i forhold til fællesskabsbestemmelserne. Deres argumentation bygger derfor på et andet grundlag end i Borelli-sagen. I denne var der anlagt sag til prøvelse af en fællesskabsretsakt, som ifølge bestemmelserne forudsatte samstemmende udtalelse fra de nationale myndigheder; i sagsøgernes argumentation henvistes der imidlertid udelukkende til ulovligheden af den nationale udtalelse. Trods dette er Domstolens praksis ifølge Borelli-dommen ikke helt uden relevans for den foreliggende sag, jf. fodnote 109.

denne fremgangsmåde havde været den mest passende i betragtning af, at den nationale ret er den almindelige domstol i Fællesskabets retssystem.

74. Det bør nævnes, at nogle af appellanterne ifølge sagens akter og de oplysninger, som procesdeltagerne fremkom med under retsmødet, på behørig måde har forsøgt at forhindre gennemførelsen af de omtvistede anlægsarbejder ved at anlægge sag ved de kompetente nationale retsinstanser; de anlagte sager verserer endnu. Til gengæld har ingen spansk retsinstans forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende lovligheden af den anfægtede kommissionsbeslutning om at fortsætte støtten til anlægsarbejderne på De Kanariske Øer. Jeg kan i øvrigt heller ikke se, hvordan spørgsmålet om denne retsakts lovlighed skulle kunne rejses under en sag ved en national domstol. En sådan kan kun dreje sig om lovligheden af de administrative tilladelser, der er udstedt til opførelsen af elektricitetsværkerne, eller af vurderingen af deres indvirkning på miljøet. Men selv om spørgsmålet, undtagelsesvis, alligevel kunne rejses [64], ville den beskyttelse, som en national domstol kunne yde, naturligvis ikke være lige så udstrakt og omfattende, som den, appellanterne ville kunne have opnået, hvis deres søgsmål ved Retten i Første Instans var blevet antaget til realitetsbehandling. Den nationale domstols kompetence ville ikke kunne udstrækkes til også at omfatte spørgsmålet om selve støttens lovlighed og slet ikke føre til annullation af Kommissionens beslutning om at fortsætte den.

64 — Det eneste teoretiske tilfælde, jeg kan forestille mig, er det, hvor de spanske myndigheder påberåber sig Kommissionens beslutning ved de nationale domstole for at forsvare, at de har ladet opførelsen af elektricitetsværkerne på De Kanariske Øer begynde, før der er gennemført en vurdering af miljøvirkningerne. De spanske myndigheder ville med andre ord kunne gøre gældende, at de ikke havde foretaget en miljøvurdering i overensstemmelse med direktiv 85/337, fordi det ikke var obligatorisk i det foreliggende tilfælde, hvilket i øvrigt bekræftes af Kommissionens holdning i og med dens beslutning om at fortsætte støtten til anlægsarbejderne. Hvis man antog, at der ifølge direktivet skulle foretages en miljøvurdering, ville den nationale ret for at afvise denne påstand ikke behøve først at tage stilling til lovligheden af Kommissionens beslutning og slet ikke at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

75. Hvis appellanterne opfylder betingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, for at kunne anlægge sag til prøvelse af den omtvistede kommissionsbeslutning, er den retsbeskyttelse, som den nationale lovgivning måtte yde dem, derfor ingenlunde til hinder for, at de kan anlægge sag ved Retten i Første Instans.

b) *De appellerende borgeres søgsmålsberettigelse*

76. Først og fremmest er det min opfattelse, at appellanterne ikke med føje kan gøre det gældende imod hovedpointen i det ræsonnement, som Retten i Første Instans foretog, at den ikke burde have anvendt den fortolkning på dem af traktatens artikel 173, stk. 4, som følger af Domstolens praksis. Det strikte og meget restriktive kriterium, at den anfægtede retsakt skal berøre sagsøgerne individuelt, fremgår udtrykkelig af den primære fællesskabsret. Retten fortolkede denne bestemmelse korrekt, da den udtalte, at retssubjekter, som ikke er adressater for en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution, skal påberåbe sig og bevise, at de besidder visse egenskaber, som er særlige for dem, eller at der foreligger en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor

individualiserer dem på lignende måde som adressaten [65]. Denne opfattelse kan hverken anfægtes under henvisning til, at retlige interesser på miljøområdet er af en særlig karakter, eller til nogle af de betragtninger, som appellanterne har anstillet om den seneste udvikling inden for de nationale retssystemer og folkeretten med hensyn til miljøbeskyttelse [66].

77. Ikke desto mindre gør appellanterne yderligere gældende, at Retten i Første Instans fejlfortolkede bestemmelsen i traktatens artikel 173, stk. 4, og drog forkerte konklusioner af Domstolens praksis vedrørende denne bestemmelse. Da denne appelpåstand kan admitteres, skal jeg nu gennemgå den.

65 — Jeg vil under alle omstændigheder ikke opholde mig yderligere ved sidstnævnte betingelse, hvorefter sagsøgerne skal være individualiseret »på lignende måde som adressaten«. Fællesskabets retsinstanser gør ret i at forlange, at denne betingelse, som ikke fremgår udtrykkelig af traktatens artikel 173, stk. 4, er opfyldt i sager af økonomisk art, men den kan ikke spille samme rolle i sager som den foreliggende, da bestemmelsen i så fald ville være uden effektiv virkning. Det ville føre til den absurde situation, at enkeltpersoner og miljøbeskyttelsesorganisationer, der anlagde sag til prøvelse af en kommissionsretsakt om udbetaling af økonomisk støtte til en medlemsstat til anlægsarbejder, der indvirkede på miljøet, blev afkrævet bevis for, at de retligt og faktisk var identiske med adressaten for retsakten, dvs. den medlemsstat, som støtten var blevet tildelt. I andre henseender er betingelsen om, at sagsøgerne skal være »individualiseret«, helt legitim og gyldig.

66 — Procesrestriktionerne i traktatens artikel 173, stk. 4, kan ikke anfægtes, heller ikke selv om det er miljøinteresser, der trues. Betydningen af at beskytte miljøet, sådan som den fremhæves i Rio-erklæringen, Agenda 21, og andre dermed forbundne dokumenter, kan ikke fritage appellanterne for de omtalte procesbetingelser. Desuden har Domstolen for nylig fastslået, at femte miljøhandlingsprogram, som blev vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer den 1.2.1993, har til formål at opstille en ramme for definitionen og iværksættelsen af Fællesskabets politik på miljøområdet, men at det ikke indebærer retsregler af bindende karakter (dommen i sagen Associazione agricoltori delle provinzia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen m.fl., jf. fodnote 33, præmis 32).

i) Eksisterende retspraksis

78. aa) Det er, mener jeg, nødvendigt først at omtale, hvordan Domstolen i sin praksis har fortolket og præciseret ovennævnte procesbetingelse. Først og fremmest skal det understreges, at den — trods dommenes tilsyneladende ensartethed, i det mindste hvad formuleringen angår — ikke har udvist total ubevægelighed [67]. Den synes faktisk tilbøjelig til at lette procesbetingelserne for at tilvejebringe en mere fuldstændig retsbeskyttelse, når en sags særlige karakter kræver det [68].

79. Om personer er søgsmålsberettigede, giver ikke anledning til særlige problemer i tilfælde, hvor de pågældende har deltaget i udarbejdelsen af den anfægtede retsakt [69], eller hvor der før vedtagelsen af den i fællesskabsretten er blevet fastsat en særlig procedure, hvori de kan deltage, og inden for hvis rammer de kan give udtryk for deres synspunkt. Således kendte Domstolen med denne begrundelse et selskab, som havde klaget til Kommissionen over en aftale mellem dets konkurrenter, der stred imod traktatens artikel 85, berettiget til at anlægge sag mod

67 — Jeg kan som eksempel henvise til den ændring i retspraksis, som dom af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, er udtryk for. Om denne, jf. fodnote 86.

68 — F.eks. foretog Domstolen i dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, en bred og fra et sagsøgersynspunkt gunstig fortolkning af den procesbetingelse, som denne sag drejer sig om. I Les Verts-sagen, der drejede sig om en tvist om fordelingen af de vedtagne midler til finansiering af de politiske grupperingers udgifter i forbindelse med valget til Europa-Parlamentet i 1982, udtalte den, at ikke alene de politiske grupperinger, som var repræsenteret i Parlamentet, da afgørelsen om fordelingen blev vedtaget, men også grupperinger, som ikke var repræsenteret på dette tidspunkt, kunne anlægge sag mod Parlamentets præsidium med henblik på at få afgørelsen omstødt.

69 — Jf. også dom af 20.3.1985, sag 264/82, Timex mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 849, om vedtagelsen af en antidumpingforordning.

Kommissionen for at opnå annullation af den beslutning, som den havde truffet i henhold til artikel 85, stk. 3, om at undtage aftalen fra forbuddene i artikel 85, stk. 1 [70]. En række personer, som havde klaget til Kommissionen over en ulovlig statsstøtte, og som havde fremsat deres bemærkninger inden for rammerne af proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, blev også kendt søgsmålsberettigede [71].

80. Det angives klart i Cofaz-dommen [72], hvorfor Domstolen antog ovenstående søgsmål til realitetsbehandling: »Det fremgår af Domstolens faste praksis, at personer, der ikke er adressater for en beslutning, kun vil kunne påstå, at de berøres individuelt, jf. artikel 173, stk. 2, hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten ... Specielt om den nævnte faktiske situation har Domstolen ved flere lejligheder fastslået, at klagende virksomheder, der ved en forordning er tillagt *processuelle garantier*, hvorefter de kan fremsætte en begæring til Kommissionen om konstatering af en overtrædelse af fællesskabsretten, også må have adgang til at anlægge sag med henblik på beskyttelse af deres berettigede interesser ...« [73].

81. Omvendt er det vanskeligt for personer, der befinder sig i en situation svarende til de ovenfor beskrevne, at opnå beskyttelse ved Fællesskabets retsinstanser, når der ikke er fastsat en sådan procedure i fællesskabsretten [74].

82. bb) I andre tilfælde bremses søgsmål iværksat af borgere ofte af Domstolens

70 — Domstolen baserede i denne sag sin afgørelse på betydningen af proceduren i artikel 3 i Rådets forordning nr. 17 af 6.2.1962 (EFT 1959-1962, s. 81), første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86, som giver en bestemt gruppe personer ret til at anmode Kommissionen om at fastslå, om der foreligger en overtrædelse af traktatens artikel 85. Det er kun logisk, at den samme gruppe personer kan beskytte de retlige interesser, som forordning nr. 17 tillægger dem, ad retslig vej. Jf. dom af 25.10.1977, sag 26/76, Metro mod Kommissionen, Sml. s. 1875.

71 — Dom af 28.1.1986, sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, og af 19.5.1993, Cook mod Kommissionen (jf. fodnote 7). Det samme gælder personer, som kunne have fremsat bemærkninger, hvis Kommissionen havde fulgt proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, i tilfælde, hvor den ikke har gjort det (dom af 15.6.1993, Matra mod Kommissionen (jf. fodnote 7)). I denne dom fremhævede Domstolen den særlige karakter af proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, og den ret til at blive hørt, som denne procedure giver »interesserede« parter. Det skal bemærkes, at en konkurrerende virksomhed på tilsvarende måde kan rejse sag for at opnå annullation af en kommissionsafgørelse, hvori en virksomhedsfusion findes forenelig med det indre marked, når virksomheden har fremsat bemærkninger inden for rammerne af proceduren i Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21.12.1989 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EFT L 395, s. 1) og har fået det svar, at der vil blive taget fuldt hensyn til dens bemærkninger. En konkurrerende virksomhed kan endog anlægge sag til prøvelse af en kommissionserklæring om, at fusionen ikke er af fællesskabsdimension og derfor ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 4064/89. Retten i Første Instans har da også indtil nu indtaget samme holdning, jf. dom af 19.5.1994, Air France mod Kommissionen (jf. fodnote 7), og af 24.3.1994, Air France mod Kommissionen (jf. fodnote 19).

72 — Jf. fodnote 71.

73 — Præmis 22 og 23.

74 — Eksempelvis kan konkurrerende virksomheder ikke anlægge sag til prøvelse af kommissionsbeslutninger om tildeling af EUGFL-støtte til bestemte virksomheder (dom af 10.12.1969, forenede sager 10/68 og 18/68, Eridania m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 117, org. ref.: Rec. s. 459). Det er i øvrigt af samme årsag, at modtagere af statsstøtte ikke anses for individuelt berørt af kommissionserklæringer om, at en sådan støtte er uforenelig med fællesmarkedet (dom i de forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy, jf. fodnote 12).

praksis, hvorefter en foranstaltning ikke kan berøre sagsøgerne individuelt, når den gælder for objektivt definerede situationer og afføder retsvirkninger for persongrupper, som er defineret på en generel og abstrakt måde. Endvidere skal det bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede foranstaltning er af objektiv karakter, intet har at gøre med, hvor mange personer, der berøres af den. En retsakt kan således berøre kun én person, uden at dette er ensbetydende med, at vedkommende er »individuelt« berørt som omhandlet i traktatens artikel 173, stk. 4 [75]. På samme måde indebærer »den omstændighed, at det er muligt med større eller mindre nøjagtighed at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som en foranstaltning ... finder anvendelse på, ikke ... at de pågældende retssubjekter må anses for individuelt berørt af foranstaltningen, når det kan fastslås, at denne retsvirkning som grundlag har objektive retlige eller faktiske kriterier, som er opstillet i den pågældende retsakt« [76].

83. cc) I øvrigt synes Domstolen at mene, at en retsakt kun berører en sagsøger individuelt, når denne tilhører en »sluttet kreds« af retssubjekter. På dette punkt mener jeg imidlertid, at dens praksis har udvist en bemærkelsesværdig udvikling og variation.

1) Indledningsvis anså Domstolen det eksempelvis i sagerne Toepfer & Getreide Import Gesellschaft mod Kommissionen [77] og Bock mod Kommissionen [78] for afgørende for, at sagerne kunne antages til realitetsbehandling, at det allerede før udstedelsen af Kommissionens afgørelse »var muligt at fastslå antallet og identiteten af de således berørte importører«. Ligeledes fandt den, at Kommissionen kunne vide, at dens afgørelse »kun« ville berøre de pågældende importørers interesser og situation. Den drog derefter den konklusion, at »den således skabte faktiske situation adskiller disse importører fra alle andre personer og individualiserer dem på samme måde som adressaten« [79].

2) Senere synes Domstolen at definere den sluttede kreds af potentielle sagsøgere, som berøres af den anfægtede retsakt, på en for dem gunstigere måde end tidligere. I sagen Piraiki-Patraiki mod Kommissionen [80], som en gruppe græske eksportører havde anlagt for at opnå annullation af en kommissionsbeslutning om at give Den Franske Republik bemyndigelse til at indføre en række beskyttelsesforanstaltninger mod import af bomuldsgarn fra

75 — Jf. eksempelvis dommen i Spijker-sagen (jf. fodnote 7). I denne sag fastslog Domstolen, at en kommissionsbeslutning, som tillod Kongeriget Belgien, Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Nederlandene at undtage børster, koste, pensler og lignende varer importeret fra Kina, ikke berørte sagsøgeren på trods af, at denne dengang var Fællesskabets eneste importør af de pågældende produkter. Domstolen fandt, at Kommissionens beslutning berørte sagsøgeren i dennes egenskab af importør af produkterne, dvs. på samme måde som enhver anden erhvervsdrivende, der aktuelt eller potentielt befandt sig i en tilsvarende situation.

76 — Dommen i sag C-209/94 P, Buralux m.fl. mod Rådet (jf. fodnote 29), præmis 24. Jf. også dom af 15.6.1993, sag C-264/91, Abertal m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 3265, præmis 16.

77 — Dom af 1.7.1965, forenede sager 106/63 og 107/63, Toepfer mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 67, org. ref.: Rec. s. 525.

78 — Dom af 23.11.1971, sag 62/70, Bock mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 239, org. ref.: Rec. s. 897.

79 — Bock-dommen (jf. fodnote 78), præmis 10.

80 — Dom af 17.1.1985, sag 11/82, Sml. s. 207.

Grækenland, udtalte den, at »den omstændighed, at de før vedtagelsen af den omtvistede beslutning havde indgået kontrakter, der skulle gennemføres inden for de måneder, der var omfattet af den nævnte beslutning, er en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre, der berøres af beslutningen, for så vidt som de helt eller delvis blev forhindret i at opfylde kontrakterne som følge af vedtagelsen af beslutningen« [81]. Det skal nævnes, at Kommissionen i denne sag havde rejst formalitetsindsigelse med den begrundelse, at den på udstedelsestidspunktet for beslutningen var uvidende om, hvor mange kontrakter, der var indgået for det tidsrum, som den vedrørte. Herom udtalte Domstolen: »For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen vidste, henholdsvis kunne skaffe oplyst, hvilke græske eksportører der havde indgået kontrakter bestemt til opfyldelse i den periode, hvor den omtvistede beslutning var gældende, bemærkes, at besvarelsen heraf har nøje sammenhæng med fortolkningen af tiltrædelsesaktens artikel 130, herunder navnlig spørgsmålet, om Kommissionen, inden den giver bemyndigelse til en beskyttelsesforanstaltning efter den nævnte bestemmelse, *i fornødent omfang skal undersøge* dels *de økonomiske virkninger af den påtænkte beslutning*, dels hvilke virksomheder beslutningen i givet fald vil berøre« [82]. Det bemærkes, at Domstolen i denne dom fraveg den oprindelige betingelse i sin definition af »en sluttet kreds«, hvorefter udstederen af den anfægtede retsakt på udstedelsestidspunktet nødvendigvis skulle vide, hvem de retssubjekter, som udgjorde denne sluttede kreds, var. Domstolen tog i sin afgørelse *den særlige karakter af de forpligtelser*, som påhvilede Kommissionen på udstedelsestidspunktet for den anfægtede retsakt, og forbindelsen mellem disse forpligtelser og hensynet til beskyttelsen af sagsøgernes retlige interesser, i betragtning.

84. Denne udviklingstendens i Domstolens praksis bekræftedes i Sofrimport-sagen [83]. Den drejede sig om en klage indbragt af en importør af chilenske æbler over Kommissionens forordning om suspension af udstedelsen af importlicenser og om fastsættelse af importkvoter for denne frugt. Selv om generaladvokaten i sit forslag til afgørelse gik ind for den modsatte løsning [84], udtalte Domstolen, at importørerne af chilenske æbler, som var undervejs til Fællesskabet, da den omtvistede forordning blev udstedt, »derfor [udgjorde] en sluttet gruppe, der er tilstrækkeligt adskilt fra alle andre importører af chilenske æbler, og denne gruppe kan ikke udvides efter ikrafttrædelsen af de pågældende suspensionsforanstaltninger« [85]. Som det fremgår, henviste Domstolen ikke længere til personer defineret ved antal og identitet, men til »en sluttet gruppe, der er tilstrækkeligt adskilt«.

81 — Piraiki-Patraiki-dommen (jf. fodnote 80), præmis 19.

82 — Piraiki-Patraiki-dommen (jf. fodnote 80), præmis 21, min fremhævelse.

83 — Jf. fodnote 67.

84 — Generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse af 22.11.1989, Sml. 1990 I, s. 2492.

85 — Sofrimport-dommen (jf. fodnote 67), præmis 11.

85. På samme måde som i Piraiki-Patraiki-sagen tog Domstolen den særlige karakter af de konkrete forpligtelser, der i medfør af de pågældende fællesskabsretsforskrifter påhvilede Kommissionen på udstedelsestidspunktet for den anfægtede retsakt, i betragtning i sin afgørelse. Kommissionen var nemlig ifølge en rådsforordning forpligtet til at tage hensyn til den særlige situation, som produkter, der befandt sig under transport til Fællesskabet, befandt sig i. Det fortjener også at blive påpeget, at det udtrykkelig fremgår af Sofrimport-dommen, at når en fællesskabsretsforskrift giver en specifik gruppe importører en særlig beskyttelse, kan disse »kræve, at denne beskyttelse overholdes, og de kan derfor med henblik herpå indbringe et søgsmål« [86].

86. Sofrimport-dommen er også interessant i en anden henseende. Domstolen fastslog nemlig heri, at der inden for en »åben kreds« af retssubjekter, som ikke var søgsmålsberettigede efter traktatens artikel 173, kunne være en »sluttet kreds« af retssubjekter, som var det. Det er således ikke nødvendigt, at den pågældende fællesskabsretsakt udelukkende berører medlemmerne af denne sluttede kreds (i Sofrimport-sagen en specifik gruppe importører); den kan også — naturligvis på en objektiv måde — berøre de retssubjekter, som den åbne kreds af aktuelle eller potentielle importører består af [87]. Det er dog en betingelse, at den sluttede kreds er »tilstrækkeligt adskilt« [88]. Med henblik på denne adskillelse lagde Domstolen navnlig vægt på arten og omfanget af Kommissionens forpligtelser i medfør af de pågældende retsforskrifter.

3) Herefter vil jeg gerne henlede opmærksomheden på to af Domstolens domme, som kaster lys over, hvilken betydning Fællesskabets retsinstanser tillægger de *virkninger*, som den anfægtede retsakt kan have for sagsøgeren. Disse virkninger kan skabe en faktisk situation, som i tilstrækkelig grad »individualiserer« sagsøgeren.

87. I sagen Extramet Industrie mod Rådet [89] havde en importør påstået annullation af en forordning om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen til Fællesskabet af

86 — Sofrimport-dommen (jf. fodnote 67), præmis 12.

87 — Dermed fraveg Domstolen tilsyneladende det modsatte standpunkt, som den havde lagt sig fast på i dom af 25.3.1982, sag 45/81, Moksel mod Kommissionen, Sml. s. 1129. I denne sag havde en eksportør af oksekød, der havde anlagt sag til prøvelse af en forordning om suspension af forudfastsættelsen af eksportrestitutioner for oksekød, begrundet sin søgsmålsberettigelse med, at han tilhørte en sluttet kreds af på forhånd kendte, fuldt identificerbare erhvervsdrivende, som før ikrafttrædelsestidspunktet for forordningen havde indgivet restitutionsanmodninger, som endnu ikke var blevet behandlet. Selv om generaladvokaten i sit forslag til afgørelse gik ind for denne løsning, tiltrådte Domstolen ikke sagsøgerens opfattelse, idet den mente, at den kreds af personer, som generelt var berørt af forordningen, ikke var sluttet. »Eftersom artikel 1 i forordning nr. 3318/80 både omfatter de tidligere indgivne ansøgninger og de ansøgninger, der er indgivet i suspensionsperioden, mister den omtvistede akt ikke sin karakter af fællesskabsretlig bestemmelse alene derved, at det eventuelt er muligt at opgøre antallet eller endog identiteten af visse berørte erhvervsdrivende, navnlig fordi der pr. definition ikke bestod en sådan mulighed for andre erhvervsdrivende, som ligeledes var omfattet af forordning nr. 3318/80« (præmis 17).

88 — Sofrimport-dommen (jf. fodnote 67), præmis 11.

89 — Dom af 16.5.1991, sag C-358/89, Sml. I, s. 2501.

visse produkter med oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik og Sovjetunionen. Domstolen foretog i overensstemmelse med sin daværende retspraksis en sondring mellem på den ene side producenter, eksportører og klagere og på den anden uafhængige importører. Dens afgørelse af spørgsmålet om de sidstnævntes søgsmålsberettigelse var særdeles indskrænkende [90]. Calciummetalimportøren Extramet kunne derfor ikke anses for berørt af forordningen på grund af sin egenskab af uafhængig, idet denne egenskab ikke adskilte selskabet fra nogen anden erhvervsdrivende, som allerede udøvede en sådan aktivitet, eller som ville kunne gøre det på et senere tidspunkt [91].

umiddelbart og individuelt berører enhver virksomhed, der er i stand til at godtgøre ... at den udtrykkeligt eller underforstået er identificeret i den pågældende retsakt ... Domstolen bør efter min opfattelse klargøre sin praksis ved udtrykkeligt at anerkende, at en sagsøger i hvert fald på antidumpingområdet for at være søgsmålskompetent ikke er forpligtet til at besvare det yderligere spørgsmål, om den anfægtede retsakt reelt er en forordning eller en beslutning. Denne antagelse er i overensstemmelse med formålet med artikel 173, som er at give borgerne adgang til at anfægte retsakter, som har en *særlig indflydelse* på deres situation, idet retten til at anfægte forordninger samtidig begrænses for at undgå, at en ubegrænset gruppe sagsøgere påstår dem annulleret ...« [92].

88. Generaladvokat Jacobs havde imidlertid foreslået Domstolen at fjerne denne hindring, idet han udtalte: »Jeg er derfor af den opfattelse, at Domstolen bør anerkende, at en retsakt om indførelse af antidumpingtold

89. Efter at have mindet om, at erhvervsdrivende kunne være berørt af en antidumpingforordning på grund af visse egenskaber, som var særlige for dem, og som adskilte dem fra alle andre, udtalte Domstolen, at »sagsøgeren har godtgjort, at der foreligger en række omstændigheder, der tilsammen skaber en sådan særlig situation, at sagsøgeren i forhold til den pågældende foranstaltning adskiller sig fra alle andre erhvervsdrivende. Virksomheden er nemlig *den vigtigste importør af det produkt*, som er genstand for antidumpingforanstaltningen, og samtidig *endelig bruger af produktet*. Dernæst afhænger virksomhedens erhvervsmæssige aktiviteter *i meget vidt omfang* af denne import, og de er *i væsentlig*

90 — Domstolen udtalte, at forordninger om indførelse af foreløbig og endelig antidumpingtold over for uafhængige importører udgjorde »almengyldige akter ... idet de finder anvendelse på objektivt afgrænsede forhold og har retsvirkninger over for generelt og abstrakt afgrænsede personkredse« (dom af 6.10.1982, sag 307/81, Alusuisse Italia mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3463, præmis 9). Det har været Domstolens faste praksis at nægte uafhængige importører ret til at anlægge sag, selv når der har været tale om eneimportøren i en medlemsstat af det af forordningen omhandlede produkt (jf. kendelse af 8.7.1987, sag 279/86, Sermes mod Kommissionen, Sml. s. 3109 og af 11.11.1987, sag 205/87, Nuova Ceam mod Kommissionen, Sml. s. 4427), med den begrundelse, at »en retsakt ... ikke [mister] sin forordningskarakter, fordi det er muligt at afgøre, hvor mange eller endog hvilke retssubjekter akten på et givet tidspunkt skal gælde for, når det dog er utvivlsomt, at den finder anvendelse på grundlag af en ved retsakten fastlagt objektiv retlig eller faktisk situation, der hænger sammen med aktens formål« (dom af 11.7.1968, sag 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 531, org. ref.: Rec. s. 595, og ovennævnte Alusuisse-dom, præmis 11).

91 — Over for uafhængige importører kunne forordningen med andre ord ikke anses for at svare til en beslutning, der berørte dem individuelt; den indeholdt generelle og abstrakte retsregler, som efter deres art ikke berørte nogen individuelt.

92 — Forslag til afgørelse af 21.3.1991, punkt 75 og 76.

grad påvirket af den anfægtede forordning på grund af det begrænsede antal producenter af det pågældende produkt og det forhold, at virksomheden har vanskeligheder ved at opnå forsyninger hos den eneste fællesskabsproducent, som ydermere er dens hovedkonkurrent, for så vidt angår det forarbejdede produkt« [93].

90. I sagen Codorniú mod Rådet [94] skulle Domstolen tage stilling til et søgsmål, som en spansk producent af mousserende vin havde indbragt for at opnå annullation af en bestemmelse i en forordning om fastsættelse af betingelserne for anvendelse af betegnelsen »crémant« om mousserende vin. Rådet havde rejst formalitetsindsigelse under henvisning til, at bestemmelsen var af rent forordningsmæssig karakter og kun berørte sagsøgeren i dennes egenskab af producent, der anvendte betegnelsen »crémant«, dvs. på samme måde som en hvilken som helst anden producent, der befandt sig i samme situation. Generaladvokat Lenz konstaterede i sit forslag til afgørelse [95] indledningsvis, at der ikke var nogen tvivl om, at den anfægtede bestemmelse var af forordningskarakter. Alligevel mente han hverken, at sagen uden videre burde afvises, eller at det var påkrævet at foretage en detaljeret undersøgelse af, om bestemmelsen over for sagsøgeren havde virkning som en beslutning, selv om den generelt var af forordningskarakter. I stedet vurderede han, om foranstaltningen berørte sagsøgeren »individuelt«. For at få dette fastslået undersøgte han først, om man blandt de erhvervsdrivende, som var berørt af forbuddet mod at anvende betegnelsen »crémant«, kunne udskille en gruppe bestående af et bestemt antal personer, som ikke kunne udvides efter indførelsen af den anfægtede foranstaltning. Det sagsøgende selskab tilhørte rent faktisk en sådan klart defineret gruppe [96]. Denne faktor var imidlertid ikke tilstrækkelig, for der skal efter retspraksis ydermere være en konkret forbindelse mellem sagsøgerens situation og den anfægtede foranstaltning. Denne konkrete forbindelse, som også gør det muligt at afgrænse den »kreds« af personer, som kan indbringe søgsmål i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, kan være en forbindelse som den, Domstolen påviste i Extramet-dommen. Det afgørende kriterium er, hvilke *virkninger* den pågældende foranstaltning har for en bestemt erhvervsdrivende, og om det er muligt at adskille disse fra dens virkninger for andre personer [97]. Generaladvokaten nåede efter at have gennemgået alt det materiale, som sagsøgeren havde fremlagt om den anfægtede retsakts virkninger for ham, frem til, at »det sagsøgende selskab også inden for kredsen af de berørte erhvervsdrivende er berørt af de *virkninger*, som den anfægtede akt har for dets virksomhed, og dermed må anses for individuelt berørt« [98]. Domstolen drog

93 — Extramet Industrie-dommen (jf. fodnote 89), præmis 17.

94 — Dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Sml. I, s. 1853.

95 — Forslag til afgørelse af 27.10.1992.

96 — Nemlig producenter, som havde anvendt betegnelsen »crémant«, før den omtvistede forordning trådte i kraft.

97 — Kriteriet om indvirkning på sagsøgerens situation er ikke kun blevet anvendt i Extramet- og Codorniú-sagerne. Selv i sager, hvor sagsøgerne har deltaget i udarbejdelsen af den anfægtede retsakt og derfor har syntes individuelt berørt af den (jf. punkt 79), har Domstolen fundet, at betingelserne i artikel 173 kun er opfyldt, hvis den skade, som den måtte have påført dem, er af en vis alvor. Virksomheder, som har deltaget i den i traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure for at modsætte sig en statsstøtteforanstaltning, er således søgsmålsberettigede ved Fællesskabets retsinstanser, men kun »såfremt deres stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, den anfægtede beslutning drejer sig om« (Cofaz-dommen, jf. fodnote 71, præmis 25).

98 — Forslaget til afgørelse, punkt 64.

samme konklusion på grundlag af en langt mere kortfattet argumentation [99].

91. Man skal dog ikke overvurdere betydningen og omfanget af denne udvidelse af Domstolens praksis i Extramet- og Codorniú-dommene. Det er i hvert fald, hvad jeg udleder af dommen i Buralux-sagen [100]. I denne appelsag stadfæstede Domstolen en kendelse afsagt af Retten i Første Instans, hvorved denne havde afvist et søgsmål med påstand om annullation af visse bestemmelser i en forordning om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab. Sagsøgerne var en række virksomheder, der beskæftigede sig med indsamling, transport og bortskaffelse af husholdningsaffald. Generaladvokaten foreslog under henvisning til kriterierne i Extramet-dommen Domstolen at admittere sagen for én af sagsøgernes vedkommende [101]. Domstolen fulgte ikke hans forslag, idet den lagde afgørende vægt på, at de retsvirkninger, som den anfægtede retsakt kunne skabe, berørte de pågældende persongrupper på en generel og abstrakt måde.

92. Jeg mener dog ikke, at denne dom betegner en fravigelse af Domstolens standpunkt i Extramet-dommen. Domstolen ønskede at udelukke tilfælde, hvor en bred fortolkning og anvendelse af procesbestemmelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, kunne føre til, at borgere blev indrømmet søgsmålsret med hensyn til fællesskabsretsregler og ikke kun med hensyn til retsakter af individuel karakter. I Buralux-sagen ønskede Domstolen med andre ord at sikre den pågældende forordnings lovgivningskarakter på samme måde som i sagen Deutz und Geldermann mod Rådet [102].

ii) Procesrestriktionerne i traktatens artikel 173, stk. 4, og den foreliggende sags særlige karakter

93. aa) Jeg begynder med at undersøge, om den anfægtede kommissionsbeslutning om at fortsætte støtten til opførelsen af de to elektricitetsværker på De Kanariske Øer kan anses for at berøre appellanterne individuelt, efter hvad der kan udledes af ovennævnte retspraksis.

99 — »Det må imidlertid fastslås, at Codorniú i 1924 i Spanien registrerede ordmærket«Gran Crémant de Codorniú», som det traditionelt har benyttet både før og efter registreringen. Den omtvistede bestemmelse hindrer Codorniú i at udnytte sit ordmærke, idet benævnelsen «crémant» alene forbeholdes de franske og luxembourgske producenter. Heraf følger, at Codorniú har godtgjort, at der foreligger en situation, der i forhold til den omtvistede bestemmelse adskiller dette selskab fra alle andre erhvervsdrivende« (præmis 21 og 22).

100 — Dom anført i fodnote 29.

101 — »Baserer man sig på disse kriterier, kan man utvivlsomt gå ud fra, at appellanterne som følge af visse egenskaber, der er særlige for dem, adskiller sig fra alle øvrige berørte. Buralux er sammen med sine partnere den største importør i hvert fald i henseende til Frankrig/Tyskland, og virksomheden rammes i særlig alvorlig grad af forordningen og af det heraf følgende forbud mod indførsel, idet Buralux ikke længere er i stand til at gennemføre sine løbende aftaler. Disse aftaler har næsten alle en løbetid ud over det tidspunkt, fra hvilket forordningen fandt anvendelse. Jeg mener herefter, at appellanterne er individuelt berørt« (generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse af 23.11.1995, punkt 33).

102 — Dom af 24.2.1987, sag 26/86, Sml. s. 941. Jf. punkt 100 og 101 nedenfor om dette spørgsmål.

94. Som anført i det foregående har appellanterne til støtte for deres søgsmål påberåbt sig dels Kommissionens konkrete forpligtelser til på udstedelsestidspunktet for den anfægtede retsakt at kontrollere, om anlægsarbejderne blev gennemført i overensstemmelse med Fællesskabets miljøbestemmelser, dels de rettigheder, som de mener direktiv 85/337 giver dem med hensyn til gennemførelsen af den miljøvurdering, der skal foretages i forbindelse med sådanne anlægsarbejder. De bestrider dog ikke rigtigheden af det ræsonnement, som Retten i Første Instans foretog, og hvorefter den omstændighed, at nogle af de sagsøgende personer havde indbragt klage til Kommissionen eller haft en brevveksling med denne, ikke alene var tilstrækkelig til, at den anfægtede retsakt kunne anses for at berøre disse individuelt [103]. Jeg skal derfor ikke opholde mig yderligere ved dette spørgsmål.

95. Dog kunne man hævde, at da der ikke er nogen direkte bestemmelser for, hvordan berørte personer kan inddrages i udarbejdelsen af den anfægtede retsakt [104], kan proceduren i artikel 6, stk. 2, i direktiv 85/337 betragtes som en sådan procedure [105]. Dvs. at selv om der ikke efter fællesskabsretten er pligt til at inddrage borgerne i proceduren for udarbejdelse af kommissionsbeslutninger om støtte til miljøpåvirkende anlægsarbejder, pålægger den alligevel Kommissionen at kontrollere, inden denne fortsætter udbetalingen af en sådan støtte, om de pågældende anlægsarbejder gennemføres i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, herunder den bestemmelse i direktiv 85/337, der giver de »berørte dele af offentligheden« adgang til at deltage i udarbejdelsen af miljøvurderingen. Man kunne argumentere for, at kombinationen af Kommissionens forpligtelser og de rettigheder, som direktiv 85/337 tillægger de »berørte dele af offentligheden«, i tilstrækkelig grad individualiserer de personer, som disse består af, i forhold til den anfægtede retsakt. De adskiller sig således fra alle andre personer, fordi direktiv 85/337 tillægger dem konkrete procesrettigheder svarende til dem, som der var tale om i førnævnte sager Cofaz mod Kommissionen, Metro mod Kommissionen og Matra mod Kommissionen [106]. Ved at anlægge et analogt ræsonnement kunne man med andre ord slutte af Kommissionens konkrete forpligtelse til at kontrollere, om de støttede anlægsarbejder gennemføres i overensstemmelse med Fællesskabets miljøbestemmelser, og dermed med direktiv 85/337, at de personer, som direktiv 85/337 tillægger rettigheder, udgør en »sluttet kreds« og derfor er søgsmålsberettigede på samme måde som i Sofrimport- og Piraiki-Patraiki-sagerne [107].

96. Denne opfattelse kan jeg ikke tilslutte mig; jeg mener i hvert fald ikke, at der er grundlag for den i den eksisterende retspraksis. De procesgarantier, som appellanterne påberåber sig, står, i modsætning til hvad der var tilfældet i Cofaz- og Metrosagerne, i et direktiv, ikke i en forordning.

103 — Jf. præmis 56 i den appellerede kendelse.

104 — For Domstolens behandling af en tilsvarende problemstilling, jf. Associazione agricoltori della provincia di Rovigo-dommen, fodnote 33.

105 — Jf. punkt 58 og 59.

106 — Jf. henholdsvis fodnote 71, 70 og 7.

107 — Jf. fodnote 80 og 67.

Denne forskel er ikke uden betydning. Forordninger og direktiver har med hensyn til deres indhold ikke den samme bindende virkning. Desuden var der i de sager, hvor Domstolen baserede sin anerkendelse af sagsøgernes søgsmålsberettigelse på tilstedeværelsen af procesgarantier, tale om rent fællesskabsretlige procedurer, som udelukkende gennemførtes af fællesskabsinstitutionerne. Proceduren for udarbejdelse af en miljøvurdering er derimod national, underlagt regler af såvel fællesskabs-som national oprindelse og gennemføres af nationale myndigheder. Men også uanset disse forskelle [108] er det vanskeligt at sætte lighedstegn mellem proceduren i direktiv 85/337 og proceduren for udstedelse af den anfægtede kommissionsbeslutning, som ikke indeholder direkte bestemmelser om deltagelse af berørte personer. Endelig tillægger Kommissionens forpligtelse i forbindelse med udstedelsen af den omtvistede retsakt ikke efter sin karakter en bestemt gruppe personer søgsmålsberettigelse med hensyn til eventuelle overtrædelser af den. Den består i at kontrollere, at de nationale myndigheder, som gennemfører de støttede projekter, lader fællesskabsbestemmelserne finde anvendelse, og omhandler ikke udtrykkelig beskyttelse af bestemte retssubjekter. Men selv om man anser kontrolforpligtelsen — fordi den også drejer sig om at påse, at direktivet gennemføres korrekt — for også at omfatte de bestemmelser i det, der skal sikre de »berørte dele af offentlighedens« deltagelse i udarbejdelsen af miljøvurderingen, er dette ikke automatisk ensbetydende med, at de personer, som de »berørte dele af offentligheden« består af, er individuelt berørt af den anfægtede kommissionsbeslutning. De i direktiv 85/337 nævnte »berørte dele af offentligheden« kan ikke anses for at udgøre en »sluttet kreds« som omhandlet i Domstolens praksis. Desuden er begrebet »de berørte dele af offentligheden« ikke tilstrækkeligt afgrænset i direktiv 85/337. Det er overladt til den nationale lovgiver at definere det. I direktiv 85/337 foreskriver fællesskabsretten således, at en gruppe retssubjekter skal beskyttes, men uden at give en nøjagtig definition af denne gruppe [109].

97. Det kan følgelig ikke direkte udledes af Kommissionens forpligtelser i forbindelse

108 — Disse forskelle er knap så væsentlige, hvis man går ud fra, at den beføjelse, som de nationale organer udøver i henhold til direktiv 85/337, reelt er en fællesskabsbeføjelse; dvs. at den udøves inden for rammerne af fællesskabsrettens bestemmelser. Dette forhold kan dog ikke berøve de til gennemførelse af direktiv 85/337 udstedte retsakter deres nationale karakter.

109 — Hvis en kommissionsretsakt som den, der anfægtes i denne sag, alligevel skulle anses for at berøre alle, der tilhørte de dele af offentligheden, som direktiv 85/337 tager sigte på, individuelt, ville der, hver gang der for støttede infrastrukturarbejder skulle foretages en miljøvurdering (og det skal der i de fleste tilfælde), være en særdeles omfattende gruppe retssubjekter, der kunne anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser til prøvelse af Kommissionens beslutninger vedrørende denne støtte, idet de kunne støtte deres søgsmålsberettigelse på, at miljøvurderingen var mangelfuld, eller at den slet ikke var foretaget. Noget sådant ville imidlertid være i direkte modstrid med retspraksis i Borelli-dommen (jf. fodnote 32), ifølge hvilken Domstolen ikke er kompetent til at træffe afgørelse om lovligheden af en retsakt udstedt af en national myndighed, heller ikke selv om retsakten er blevet vedtaget som led i en fællesskabsbeslutningsprocedure. Under alle omstændigheder ville de fleste sådanne søgsmål ikke kunne tages under pådømmelse på grund af mangel på retlig interesse. Det ville føre til den paradoksale situation, at det ville være lettere at opfylde den procesbetingelse i traktatens artikel 173, stk. 4, hvorefter den anfægtede retsakt skal berøre sagsøgeren individuelt, end betingelsen om, at vedkommende skal have retlig interesse i søgsmålet. Endelig kunne man indvende, at det ville være berettiget at lempe procesbetingelserne i den nævnte udstrækning i ydertilfælde som det foreliggende, dvs. hvor Kommissionen nægter at udøve sin kontrolfunktion for at bringe en væsentlig uregelmæssighed, såsom manglende gennemførelse af en miljøvurdering, til ophør. En sådan lempelse kan jeg, selv om jeg medgiver, at den ville være formålstjenlig, ikke gå ind for, for den ville være ensbetydende med, at man skulle tage stilling til sagens substans, før man fortolkede procesbetingelserne for dens antagelighed, dvs. følge en forkert fremgangsmåde. Jf. i øvrigt det synspunkt, som jeg gør rede for i fodnote 128.

med udstedelsen af den anfægtede retsakt eller af bestemmelserne i direktiv 85/337, at beslutningen berører de appellerende borgere individuelt som omhandlet i traktatens artikel 173, stk. 4, således som disse fortolkes i Domstolens praksis.

98. bb) I betragtning af det foregående har Retten i Første Instans således loyalt fulgt den bestående retspraksis. Hvis det eneste kriterium for korrekt fortolkning af traktatens artikel 173, stk. 4, er overensstemmelse med hidtidig retspraksis, er den anfægtede kendelse uangribelig.

99. Alligevel mener jeg, at Domstolen bør overveje muligheden af en videreudvikling af nogle af sine etablerede standpunkter. Det punkt i den kendelse, der blev afsagt af Retten i Første Instans, som jeg finder det hensigtsmæssigt at underkaste en nærmere overvejelse, og hvorpå jeg mener, at en videreudvikling trænger sig mest på, er den del af Rettens ræsonnement, hvorefter den anfægtede kommissionsbeslutning ikke berører appellanterne individuelt, fordi den berører dem på samme måde som enhver anden person, der har bopæl, opholder sig eller udøver virksomhed på Gran Canaria eller Tenerife. I forhold til appellanterne er den anfægtede retsakt med Rettens ord »en foranstaltning, hvis virkninger på en objektiv, almen og abstrakt måde kan berøre forskellige grupper af borgere ...« [110].

100. Indledningsvis skal det understreges, at den almene og abstrakte måde, hvorpå den anfægtede kommissionsbeslutning berører de appellerende borgere, og som danner grundlag for Rettens afvisning af deres søgsmål, ikke hænger sammen med beslutningens forordningskarakter. Der kan naturligvis sættes spørgsmålstegn ved betydningen af denne iagttagelse. Ifølge den eksisterende retspraksis er det tilstrækkeligt til at nægte en borger adgang til at indbringe søgsmål vedrørende en retsakt af enten individuel eller forordningsmæssig karakter, at denne berører vedkommende på en almen og abstrakt måde, uden at det er påkrævet også at sondre mellem, om den er af forskriftsmæssig karakter eller ej [111].

101. Jeg mener dog ikke, at den anfægtede retsakts karakter er helt uden betydning. Når den har karakter af en forordning, nægter Domstolen med en ganske særlig restriktivitet borgere adgang til at anlægge sag — netop for at sikre dens forordningskarakter [112]. Traktatgiverne har udtrykkelig ønsket, at der ikke skal kunne indbringes søgsmål vedrørende en fællesskabsretsregel af andre end de i traktatens artikel 173, stk. 2, nævnte personer. Denne klare begrænsning gælder ikke i tilfælde, hvor den

110 — Præmis 54 i den appellerede kendelse.

111 — Jf. eksempelvis dommen i sag 97/85, Deutsche Lebensmittel m.fl. mod Kommissionen (jf. fodnote 7), hvorved Domstolen afviste den sag, som en række margarineleverandører havde anlagt mod Kommissionen om dennes beslutning om foranstaltninger til fremme af salget af smør på det vestberlinske marked, som var rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, og som var til dennes fordel. Det hedder i dommen, at »hvis sagsøgerne skulle blive berørt af den anfægtede beslutning, ville det således udelukkende bero på de praktiske følger, beslutningen rent faktisk kunne have for deres stilling på markedet. I denne forstand er sagsøgerne berørt på samme måde, som enhver anden leverandør af margarine til markedet i Vestberlin var det i det tidsrum, da den anfægtede aktion blev gennemført, og sagsøgerne kan derfor ikke anses for individuelt berørt i den i artikel 173, stk. 2, i traktaten forudsatte betydning«.

112 — Jf. punkt 92.

anfægtede retsakt ikke indeholder retsforskrifter, dvs. hvor den almene og objektive karakter af retsaktens virkninger ikke skyldes dens forordningskarakter, men dens *genstand*. I forbindelse med denne problematik er appellanternes påstand om, at de faktiske eller potentielle følger af en miljøpåvirkende foranstaltning er af en særlig karakter, efter min opfattelse ikke uden vægt.

102. Miljøbeskyttelse er nemlig i høj grad et spørgsmål af almen interesse. Miljøets bevarelse er en retlig interesse, som alle fysiske personer i teorien har del i, dvs. den har et socialt aspekt [113]. Desuden berører en miljøpåvirkende eller miljøskadelig foranstaltning desto flere retssubjekter, jo væsentligere den er.

103. Denne uimodsigelige konstatering kan naturligvis ikke føre til, at man tilsidesætter procesbetingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, med den begrundelse, at retlige interesser på miljøområdet er af en særlig karakter. At tillægge alle retssubjekter, hvis miljøbeskyttelsesinteresser berøres af en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution, ret til anlægge sag til prøvelse af denne ved Retten i Første Instans, ville være ensbetydende med at indføre almen søgsmålsret i alle sager, der havde et miljømæssigt aspekt. Som anført ovenfor [114] ville en sådan udvikling i retspraksis være umulig, for ud over de praktiske forhindringer, som den ville støde på, ville den stride imod den bogstavelige betydning af traktatens artikel 173, stk. 4. Ligeledes ville det være umuligt at fastsætte særlige betingelser for søgsmålsberettigelse for sager med et miljøbeskyttelsesaspekt, som afveg fra dem, der er fastsat i denne bestemmelse. Endelig kan udgangspunktet for vurderingen af, om en sagsøger er søgsmålsberettiget, ikke variere alt efter sagens genstand; sagsøgeren skal være individuelt berørt af den retsakt, som han anfægter.

104. Mine bemærkninger om retlige miljø- og miljøbeskyttelsesinteressers særlige karakter har ikke til formål fuldstændig at tilsidesætte den ovenfor beskrevne faste praksis, men at sikre, hvad der efter min opfattelse er den korrekte anvendelse af traktatens artikel 173, stk. 4 [115]. I betragtning af miljøbeskyttelsesproblematikkens særlige karakter mener jeg ikke, at Fællesskabets retsinstanser — og navnlig ikke i tilfælde, hvor der er fare for, at miljøbeskyttelsen

113 — Det er i øvrigt med denne begrundelse, visse medlemsstater betragter den som en grundlæggende social rettighed.

114 — Punkt 53 og 76.

115 — I øvrigt mener jeg, at retsbeskyttelsen inden for en retsorden, der påstår sig styret af retsstatsprincippet, må have til formål at sikre de rettigheder og interesser, som denne retsorden tillægger sine retssubjekter. Der kan ikke foretages en absolut sondring mellem procesaspektet af begrebet »retlig interesse«, hvor det angiver en betingelse for antageligheden af et søgsmål, og dets indholdsmæssige aspekt, hvor det angiver en interesse, som retsordenen har til formål at sikre de berettigede. Derfor er det for enhver interesse, der beskyttes af Fællesskabets retsorden, nødvendigt at tage hensyn til interessens særlige karakter, når det fastsættes, hvilke særlige procesbetingelser det retssubjekt, af hensyn til hvilket bestemmelserne om beskyttelse af den pågældende interesse er blevet indført, skal opfylde for at opnå retslig bistand til at sikre, at disse principper respekteres. Endvidere mener jeg, at en fortolkning af de skrevne procesbestemmelser, hvorefter der altid nægtes indehaveren af en rettighed eller en retlig interesse (i begrebets indholdsmæssige betydning) adgang til at forsvare, hvad retsordenen tillægger ham, ad retslig vej, for det første gør tillægselsen af de pågældende rettigheder og retlige interesser meningsløs i materielretlig forstand og for det andet må anses for retligt forkert, eftersom retsordenens procesbestemmelser er fastsat for, så vidt det er muligt, at sikre, at de rettigheder eller retlige interesser, som retsordenen tillægger retssubjekterne, er effektive, og ikke — især når dette sker på en absolut og konstant måde — for helt at nægte dem retsbeskyttelse. I modsat fald ville retsordenen ved på det processuelle plan totalt at nægte at yde de borgere, som retsreglerne har til formål at beskytte, retsbeskyttelse ganske enkelt ikke løse sin opgave.

undergraves af en ikke-forordningsmæssig retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution — bør begrænse sig til at konstatere det indlysende, at den eventuelle skade på miljøet efter sin karakter kan berøre forskellige grupper af borgere på en almen, objektiv, og abstrakt måde, og alene derfor afvise et indbragt søgsmål. Det gælder især, når der på udstedelsestidspunktet for den anfægtede retsakt påhvilede den pågældende fællesskabsinstitution en konkret og klar forpligtelse til at tage hensyn til miljøbeskyttelsesaspektet [116]. På dette punkt ønsker jeg derfor at henlede Domstolens opmærksomhed på muligheden — og efter min opfattelse ønskeligheden — af at lempe kravene i den eksisterende retspraksis. Det skal jeg begrunde nærmere:

Det er rent faktisk sådan, at en retsakt, som har konsekvenser for miljøet, berører eller kan berøre store grupper borgere på en almen og abstrakt måde. Men det udelukker ikke, at en eller flere af disse, som tilsammen udgør en »sluttet kreds« af retssubjekter, berøres i særlig grad, og at dette adskiller den eller de pågældende fra enhver anden person, dvs. individualiserer vedkommende som omhandlet i traktatens artikel 173, stk. 4. En miljøpåvirkende foranstaltning som den i den foreliggende sag omhandlede, gennemføres i et bestemt geografisk område, og intensiteten af dens virkninger aftager med afstanden til det sted, hvor den gennemføres [117]. Tilsvarende mærker personer, der befinder sig tæt på anlægsarbejderne, disse på en anden og mere intensiv måde end personer, der befinder sig længere væk, netop fordi de sidstnævnte opholder sig i større afstand til den miljøpåvirkende foranstaltnings centrum. Man kan derfor gøre gældende, at personer, der tilhører førstnævnte gruppe, som en logisk konsekvens udgør en særligt sluttet og afgrænset »kreds«, og dermed befinder sig i en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre retssubjekter. Herefter er det domstolenes opgave efter passende kriterier at bestemme omfanget af den sluttede kreds — længden af dens radius. Det følger logisk, at personer, der befinder sig inden for kredsen, bør anses for søgsmålsberettigede med hensyn til den miljøpåvirkende retsakt.

105. Der kan dog ikke være tale om kun at anvende geografiske kriterier. Geografisk nærhed — som der under alle omstændigheder henvises til i traktatens artikel 130 R, stk. 2 [118] — er ganske vist et hensigtsmæssigt kriterium, især i tilfælde som det foreliggende, men det må afvejes mod karakteren af den miljøpåvirkende foranstaltnings faktiske eller potentielle virkninger [119] og, navnlig, mod omfanget, dvs. væsentligheden, af dem [120]. Det er i øvrigt først og fremmest

116 — Jf. punkt 62-65.

117 — Dette fænomen kan sammenlignes med at kaste en sten i en sø, hvorved der opstår en række koncentriske cirkler i vandet. I øvrigt indeholder begrebet »miljø« i etymologisk henseende også begrebet »cirkel« eller »kreds«. Eksempelvis er det græske ord for »miljø«, »perivallon«, sammensat af ordene »peri« (omkring) og »vallo« (at kaste). Det franske »environnement« og det engelske »environment« kommer fra »envirum«, mens den tyske ækvivalent »Umwelt« består af ordene »um« (omkring) og »Welt« (verden). Begrebet henviser således til noget, som omgiver noget andet, dvs. som omkredser og omslutter det.

118 — »Fællesskabets politik på miljøområdet ... bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader *fortrinsvis ved kilden* ...«

119 — Eks. må man forholde sig anderledes til opførelsen af et atomkraftværk end til opførelsen af et konventionelt kraftværk.

120 — Virkningernes væsentlighed er i øvrigt et af de grundlæggende kriterier, der er taget hensyn til ved udarbejdelsen af bilagene til direktiv 85/337 og sondringen mellem, for hvilke anlægsarbejder det er obligatorisk, henholdsvis ikke obligatorisk, at gennemføre en miljøvurdering.

disse faktorer, medlemsstaternes domstole tager i betragtning i sådanne sager [121].

106. Dette ræsonnement er ikke totalt irrelevant for Domstolens hidtidige praksis. Som anført kan en retsakt berøre såvel en åben kreds af personer (når det gælder miljøet, er der tale om en meget stor kreds), der ikke har ret til at anfægte den retsligt, som en lukket kreds af retssubjekter, som har denne ret [122]. Endvidere kan væsentligheden af de virkninger, som en foranstaltning indebærer eller kan indebære for et retssubjekt, skabe en faktisk situation, der adskiller vedkommende fra alle andre personer, sådan som Domstolen udtalte i Extramet- og Codorniú-sagerne [123].

107. Jeg mener, at mit fortolkningsforslag i sager som den foreliggende udgør en passende måde at præcisere den procesbetingelse på, hvorefter den anfægtede retsakt skal berøre sagsøger individuelt. Jeg mener ikke, at det kan påstås at indebære, at man ikke længere skal prøve at »individualisere« sagsøgeren, men blot søge fastslået, om retsakten berører ham personligt [124]. Sagsøgerens individuelle forhold til den anfægtede retsakt er stadig det afgørende kriterium, også inden for rammerne af dette løsningsforslag. Det indebærer ganske vist, at kravet om, at sagsøgeren skal kunne individualiseres, sidestilles med kravet om, at han skal have en individuel retlig interesse i søgsmålet, eller at de to krav er sammenfaldende, og Fællesskabets retsinstanser har indtil nu ikke været vant til at efterprøve, om der foreligger en

121 — Jf. eksempelvis:
- *Engelsk ret*: Regina v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Duddridge and Others, *Environmental Law Reports 1995*, s. 151-175: sag anlagt af forældre bosiddende i et område, hvor der skulle placeres nye elektricitetskabler, mod en offentlig myndigheds afgørelse, hvorefter der ikke skulle fastsættes regler for begrænsning af den elektromagnetiske stråling fra sådanne kabler, antaget til realitetsbehandling alene under henvisning til den forøgede fare for at få leukæmi, som forældrenes børn ville blive udsat for.
- *Belgisk ret*: Conseil d'État, Ville de Liège et Heze, 20.9.1991, nr. 37.676: sag anlagt af en nabo for at opnå annullation af en tilladelse til opførelse af en fabrik, som anvendte miljøfarlige stoffer, admitteret.
- *Nederlandsk ret*: Raad Van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, 18.6.1996, AB 1996, 313: Beboerne i en landsby kendt søgsmålsberettigede i forhold til et projekteret anlægsarbejde under henvisning til den forringelse af trafiksikkerheden i landsbyen, som projektet ville medføre.
- *Tysk ret*: Bundesverwaltungsgericht, 1.12.1982, BVerwGE 66, s. 307: En fisker kendt søgsmålsberettiget i forhold til en tilladelse til at dumpe giftigt flydende affald i havet under henvisning til, at dumpningen ville føre til nedgang i fiskebestandene.
- *Italiensk ret*: T. A. R. Lazio, 20.1.95, nr. 62, *Foro Italiano 1995*, II-460: Indbyggerne i et område kendt søgsmålsberettigede i forhold til en række tilladelser til at opføre et butikscenter i området under henvisning til deres ret til livskvalitet (*interesse di vita*).
- *Græsk ret*: Simvoulio tis Epikratias 2281/1992: En indbygger bosiddende i centrum af en større by kendt søgsmålsberettiget i forhold til en række tilladelser til at rydde et skovbevokset område i byens udkant. Retten henviste til, at byen og det truede skovområde tilhørte det samme geografiske område, som »udgør et ubrudt beboelsesområde med kun få grønne områder, hvis areal til stadighed mindskes. De skadelige konsekvenser for den økologiske balance og indbyggernes livskvalitet af tilladelserne til at rydde et skovområde inden for dette geografiske område, vil derfor ikke alene berøre de personer, der er bosiddende i skovområdets umiddelbare nærhed, men også indbyggerne i fjernereliggende, ugunstigt stillede områder, i visse tilfælde endog i højere grad end andre«.
- *Fransk ret*: Nærhed er hovedkriteriet for anerkendelse af fysiske personers søgsmålsberettigelse i forhold til lokalplaner (Conseil d'État, 22.10.1986, *Reynaud, Lebon*, s. 652). Ved afgørelsen af, om der kan gives søgsmålsadgang, tager man, ud over afstanden til de projekterede anlægsarbejder, karakteren og væsentligheden af de virkninger, som de indebærer, i betragtning. Således behøvede en sagsøger, der havde anlagt sag til prøvelse af en tilladelse til at opføre et stort butikscenter (Conseil d'État, 24.6.1991, Soc. Interprovence Côte d'Azur, *Lebon*, s. 1110), ikke at være bosiddende lige så tæt på de projekterede anlægsarbejder som en sagsøger, der havde anlagt sag med hensyn til anlægsarbejder, der indebar en mindre væsentlig indvirkning på miljøet (Conseil d'État, 17.6.1991, *Renauld, Lebon*, s. 1110). Jf. desuden R. Chapus: Droit du Contentieux Administratif, LGDJ, 6. udgave, 1996, nr. 438.

122 — Jf. mine bemærkninger om Sofrimport-dommen, punkt 84 ff.

123 — Dog kan man, naturligvis, ikke hævde, at den løsning, som jeg her foreslår, ligger i direkte forlængelse af Domstolens hidtidige praksis. Denne praksis angiver blot de fortolkningsmuligheder, som Fællesskabets retsinstanser råder over med hensyn til anvendelsen af traktatens artikel 173, stk. 4.

124 — Med hensyn til dette henviser jeg til Kommissionens argumenter om spørgsmålet, jf. punkt 33.

sådan sidestilling eller et sådant sammenfald. Jeg mener dog ikke, at en tilnærmelse af Domstolens måde at ræsonnere på, hvorefter der skal være tale om individuelle virkninger for sagsøgeren, til det ræsonnement, som størsteparten af de nationale domstole anlægger — navnlig i sager som den foreliggende — ville stride imod formuleringen af og ånden i traktatens artikel 173, stk. 4, eller imod begrundelsen for Domstolens hidtidige praksis, heller ikke selv om en sådan tilnærmelse ikke ligger i direkte forlængelse af denne praksis.

108. Jeg mener heller ikke, at den ovenfor beskrevne »kreds« af søgsmålsberettigede personer, som fremkommer, når man anvender mit fortolkningsforslag, ikke er tilstrækkelig »sluttet« og afgrænset, navnlig ikke hvis den består af personer, som har erhvervet de miljøinteresser, som den anfægtede retsakt kan berøre, før dennes ikrafttrædelse [125]. Der bør således ydes fysiske personer beskyttelse, som før dette tidspunkt — måske endog længe før — har erhvervet en livskvalitet, som fællesskabsinstitutionens retsakt kan indvirke særlig intensivt på. Jeg erindrer om, at Domstolen i sin hidtidige praksis tilsyneladende har anset ikke-privilegerede parter for søgsmålsberettigede, når de har krævet beskyttelse af en erhvervet rettighed. Sådan kan man i hvert fald fortolke Bock-, Piraiki-Patraiki- og Sofrimport-dommene [126]. Jeg mener med andre ord, at en fysisk person, som før indtrædelsen af de forandringer, som den anfægtede fællesskabsretsakt kan give anledning til, har nydt miljøbeskyttelse af en vis kvalitet, befinder sig i en situation, der svarer til den, som sagsøgerne i de nævnte sager befandt sig i, og at hans situation også fortjener retsbeskyttelse.

109. Om den sluttede kreds af søgsmålsberettigede personer er tilstrækkelig afgrænset, afhænger også her af, hvilke kriterier Fællesskabets retsinstanser anvender. Som allerede anført skal den intensitet, hvormed sagsøgerens livskvalitet eller en anden af hans miljømæssige interesser kan blive påvirket, være særdeles væsentlig, for at han, under hensyn til den miljøpåvirkende foranstaltnings karakter og hans faktiske situation, kan tilhøre gruppen af søgsmålsberettigede personer. Dette kriterium kan dog ikke være af matematisk art. En fællesskabsretsakt om et anlægsarbejde, såsom opførelsen af et elektricitetsværk, berører, uanset om arbejdet finder sted på en ø med mange indbyggere, såsom Gran Canaria eller Tenerife, eller på en ø med kun få indbyggere, disse enten på en almen og abstrakt måde — og i så fald kan de ikke være søgsmålsberettigede — eller, uanset deres antal, på en individuel måde. Kriterierne for, om en sagsøger er søgsmålsberettiget, er de samme i begge tilfælde.

125 — Dette kriterium optræder i Sofrimport-dommen (jf. fodnote 67), Codorniú-dommen (jf. fodnote 94) og Extrametdommen (jf. fodnote 89).

126 — Jf. fodnote 78, 80 og 67.

110. Jeg skal herefter sætte ovenstående betragtninger i relation til den foreliggende sag. De fysiske personer, som anlagde sag ved Retten i Første Instans, påberåber sig ikke alle helt den samme retlige og faktiske situation. Nogle gør gældende, at de er bosiddende i områder tæt på de omtvistede anlægsarbejder, nogle, at de besidder ejendom i disse områder, og andre, at de udøver erhverv i dem. Endnu andre henviser til den skadelige virkning, som anlægsarbejderne vil få på indbyggernes sundhed, turismen, fiskeriet, landbruget, børnenes uddannelse, den lokale fauna og flora og mulighederne for windsurfing. Endelig påberåber nogle sig risiko for sundhedsproblemer som følge af anlægsarbejdernes miljøvirkninger.

111. Retten i Første Instans tog ovennævnte påstande og faktiske omstændigheder i betragtning. Den undersøgte dem i præmis 35 og 36 i den appellerede kendelse og konkluderede, at sagen måtte afvises. Nu skal appelinstansen foretage en retslig vurdering af disse påstande og omstændigheder. Men i modsætning til hvad appellanterne hævder, mener jeg ikke — heller ikke på baggrund af den ekstensive fortolkning af traktatens artikel 173, stk. 4, som jeg har foreslået ovenfor — at Retten i Første Instans begik en fejl på dette punkt. Den rådede ikke over tilstrækkelige oplysninger til at kunne fastslå, at den eventuelle skade på miljøet ville berøre fysiske personer, der tilhørte en sluttet kreds, og, navnlig, at sagsøgerne på grund af deres retlige og faktiske situation var berørt på en måde, der adskilte dem fra alle andre retssubjekter. Det var derfor rigtigt af Retten ikke at udlede af de omstændigheder, som sagsøgerne påberåbte sig, at de var »individualiserede« i forhold til den anfægtede retsakt og dermed søgsmålsberettigede i henhold til artikel 173.

112. Mere specielt påberåbte nogle af sagsøgerne sig på en uklar måde [127], at de var bosiddende »meget tæt« på de elektricitetsværker, der var ved at blive opført, uden at man dog af denne uunderbyggede påstand kunne udlede, at de befandt sig i en faktisk situation, der adskilte sig fra andre personers. Jeg kan heller ikke se, hvordan, og i hvilket omfang, anlægsarbejderne skulle kunne berøre landbrugsproduktionen, fiskeriet, turismen eller andre aktiviteter, eller hvordan den eventuelle skade herpå skulle kunne berøre sagsøgerne i så væsentlig en grad, at det gjorde dem søgsmålsberettigede. Henvisningen til anlægsarbejdernes eventuelle sundhedsskadelige virkninger er lige så generel og abstrakt.

113. Under hensyn til disse vigtige præciseringer mener jeg, at den opfattelse, som

127 — Bortset fra, som den eneste undtagelse, en sagsøger, der uden at oplyse yderligere enkeltheder blot meddelte, at hun ejede fast ejendom ti kilometer fra byggepladsen.

Retten i Første Instans nåede frem til i præmis 54 i den anfægtede kendelse, var korrekt [128].

c) *De appellerende miljøbeskyttelsesorganisationers søgsmålsberettigelse*

114. Retten i Første Instans fastslog som nævnt, at de miljøbeskyttelsesorganisationer, der havde anlagt sag, dvs. Greenpeace, TEA og CIC, ikke var individuelt berørt af den anfægtede retsakt som omhandlet i traktatens artikel 173, stk. 4, og derfor ikke søgsmålsberettigede. Årsagen til miljøbeskyttelsesorganisationernes manglende søgsmålsadgang er efter Rettens ræsonnement for det første, at deres medlemmer ikke kan indbringe selvstændige annullationssøgsmål, og, for det andet, at organisationerne i den procedure, der førte til udstedelsen af den anfægtede retsakt, ikke spillede en sådan særlig rolle, at det gør dem søgsmålsberettigede ifølge Domstolens praksis [129].

115. De appellerende organisationer anfægter ikke anden del af det ræsonnement, som Retten i Første Instans foretog [130]. Jeg skal derfor ikke opholde mig yderligere ved dette spørgsmål. Jeg mener også, at det var rigtigt af Retten at følge den regel i Domstolens praksis, hvorefter en organisations søgsmålsret afhænger af medlemmernes [131]. På

128 — Der kan dog, stadig på grundlag af et juridisk ræsonnement, der bygger på hovedpointen i mit fortolkningsforslag, også argumenteres for den stik modsatte opfattelse. I den foreliggende sag påhviler der Kommissionen en klar og konkret forpligtelse til at kontrollere, om de støttede anlægsarbejder gennemføres i overensstemmelse med direktiv 85/337. Ifølge de eksisterende retsforskrifter kan opførelse af elektricitetsværker som dem, den foreliggende sag drejer sig om, hverken påbegyndes eller fortsættes, før der er foretaget en vurdering af anlægsarbejdernes indvirkning på miljøet. Man må derfor antage, at de kan have en skadelig virkning på det. Det skal understreges, at der i såvel Fællesskabets som de nationale retsordener lægges stor vægt på denne vurdering. Det er i sidste instans på grundlag af den, det afgøres, om anlægsarbejderne skal gennemføres, og, i bekræftende fald, hvilke betingelser og restriktioner de skal være underlagt. Før vurderingen er foretaget, er det hverken muligt at fastslå, nøjagtig hvilken indvirkning de vil have på miljøet, om det er hensigtsmæssigt at gennemføre dem i det hele taget, eller, som en logisk konsekvens heraf, om der skal ydes fællesskabsstøtte til dem. Derfor er det muligvis udtryk for overdreven restriktivitet at kræve, at personer, der ønsker at anlægge sag til prøvelse af Kommissionens beslutning om at fortsætte den økonomiske støtte til anlægsarbejderne, til fulde beviser, at disse vil påføre dem skade, da det reelt er umuligt at vide, hvori en sådan vil kunne bestå, netop fordi der ikke er foretaget en miljøvurdering. Heraf kunne man udlede følgende retsregel: Når der ikke er foretaget en vurdering af et givet anlægsarbejdes indvirkning på miljøet, skal der ikke afkræves borgere, som anlægger sag til prøvelse af en kommissionsbeslutning om at støtte det pågældende anlægsarbejde økonomisk, og som anmodes om at påvise, at den anfægtede retsakt berører dem individuelt som omhandlet i traktatens artikel 173, stk. 4, fuldt og konkret bevis for, at den skade på miljøet, som det støttede anlægsarbejde vil kunne føre til, vil berøre deres individuelle situation. De vil således kunne nøjes med at påberåbe sig deres egenskab af beboere af eller erhvervsudøvere i det område, hvor anlægsarbejderne skal gennemføres. Følger man denne fortolkning, er de påstande og omstændigheder, som appellanterne i den foreliggende sag har påberåbt sig, i princippet tilstrækkelige til, at de kan anses for individuelt berørt af den anfægtede retsakt, hvorfor den kendelse, der blev afsagt af Retten i Første Instans, er retligt forkert og derfor bør ophæves.

129 — Jf. Van der Kooy- og CIRFS-dommene (fodnote 12).

130 — Det ville heller ikke kunne gøres gældende, at miljøbeskyttelsesorganisationernes klager til Kommissionen og de kontakter, som de har haft med den, svarer til deltagelse i en særlig fællesskabsprocedure, der individualiserer dem i forhold til den anfægtede retsakt.

131 — Jf. eksempelvis dom af 14.12.1962, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes m.fl. mod Rådet (fodnote 11), af 18.3.1975, Union syndicale m.fl. mod Rådet (fodnote 11), af 10.7.1986, DEFI mod Kommissionen (fodnote 11), og af 4.10.1983, sag 191/82, Fediol mod Kommissionen, Sml. s. 2913.

baggrund af denne retspraksis og det forhold, at de appellerende enkeltpersoner ifølge ovenstående gennemgang ikke kan anses for søgsmålsberettigede i det foreliggende tilfælde, var det efter min opfattelse korrekt af Retten at afvise den sag, som miljøbeskyttelsesorganisationerne havde indbragt. Det er i hvert fald den løsning, som Domstolens eksisterende praksis tilsiger.

116. De appellerende organisationer hævder imidlertid, at en juridisk person, der repræsenterer en gruppe retssubjekters interesser, generelt bør anses for berettiget til at anlægge sag til prøvelse af en fællesskabsretsakt, når et eller flere af dens medlemmer er det, eller når den juridiske person kan godtgøre, at den har en særlig ret eller interesse. Om den alternative begrundelse, som de appellerende organisationer fremfører for deres søgsmålsberettigelse — og som, skal det bemærkes, der ikke er noget grundlag for i den eksisterende retspraksis — gør de følgende bemærkninger: Domstolen bør anerkende, at miljøbeskyttelsesorganisationer har en særlig interesse i at indbringe annullationssøgsmål vedrørende en fællesskabsretsakt, selv når deres medlemmer eller andre fysiske personer ikke kan godtgøre, at de er individuelt berørt af den. På den måde, hævder appellanterne, kan fysiske personer, der berøres af en fællesskabsretsakt, som har skadelig indvirkning på miljøet, sikres tilstrækkelig retsbeskyttelse, selv om de ikke udgør en sluttet kreds af retssubjekter som omhandlet i Domstolens ovennævnte praksis og derfor ikke kan anfægte retsakten direkte [132].

117. Domstolen opfordres således til på ny at lempe sin praksis. Hertil skal jeg gøre følgende bemærkninger. For det første mener jeg, at en så vidtgående lempelse af procesbetingelserne vil kunne misbruges og få utilsigtede følger. Fysiske personer, som ifølge traktatens artikel 173, stk. 4, ikke er søgsmålsberettigede, vil kunne omgå denne procesrestriktion ved at danne en miljøbeskyttelsesorganisation. Og hvor der er en, ganske vist vid, grænse for, hvor mange fysiske personer, der kan være tale om — nemlig antallet af borgere i Den Europæiske Union — er der, i hvert fald i teorien, ingen grænse for, hvor mange miljøbeskyttelsesorganisationer, der kan oprettes. Men selv om man fjernede denne forhindring ved eksempelvis kun at tillægge organisationer dannet før udstedelsen af den anfægtede retsakt søgsmålsret, måtte man stadig tage hensyn til, at der i dag er særdeles mange juridiske personer i Den Europæiske Union, som har bevarelse og beskyttelse af miljøet som formål. Går Domstolen alligevel ind på de appellerende miljøbeskyttelsesorganisationers forslag, vil man derfor kunne forvente,

132 — De appellerende organisationer fremhæver desuden, at domstolskontrollen med fællesskabsretsakter vedrørende miljøet ville kunne udøves på en mere konsekvent og sammenhængende måde, hvis de blev anset for søgsmålsberettigede.

at enhver retsakt, som udstedes af en fællesskabsinstitution, og som berører eller indvirker på miljøet, fremover automatisk vil blive gjort til genstand for søgsmål fra en lang række miljøbeskyttelsesorganisationers side.

118. Af disse grunde er jeg, trods den seneste udvikling inden for national ret og folkeretten, meget skeptisk over for hensigtsmæssigheden af at ændre retspraksis i den retning, som appellanterne ønsker. Desuden — og det er efter min opfattelse det afgørende argument — ville det, uanset de eventuelle positive konsekvenser, stride imod fællesskabsbestemmelsernes bogstav og ånd — *in casu* traktatens artikel 173 — at tillægge miljøbeskyttelsesorganisationer søgsmålsret i forhold til fællesskabsretsakter, der vedrørte miljøet. Fællesskabslovgiver inddeler sagsøgerne i to grupper: på den ene side de i traktatens artikel 173, stk. 2, og på den anden de i artiklens stk. 4 omhandlede. At gå ind på appellanternes fortolkning ville være ensbetydende med at skabe en tredje kategori *extra legem*. Mellem de i stk. 2 omhandlede privilegerede parter, som ikke skal påvise nogen retlig interesse, og de i stk. 4 nævnte parter, som skal være umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede retsakt, ville man indskyde miljøbeskyttelsesorganisationerne, som ville blive anset for søgsmålsberettigede, blot retsakten vedrørte miljøet eller en eventuel indvirkning herpå. Sammenfattende er det min opfattelse, at den foreslåede ændring af retspraksis, hvor ønskelig den end måtte være, under alle omstændigheder er uigennemførlig [133] på grundlag af de eksisterende retsforskrifter.

119. Jeg må, på baggrund af ovenstående betragtninger, drage den konklusion, at den kendelse, som blev afsagt af Retten i Første Instans, og som der er iværksat appel af, også på dette punkt er korrekt, og at der ikke kan være tale om at omstøde den. Ydermere er det unødvendigt at behandle Kommissionens og Kongeriget Spaniens øvrige formalitetsindsigelser, dvs. at undersøge, om beslutningen om at fortsætte den økonomiske støtte til infrastrukturarbejderne berører appellanternes rettigheder eller interesser umiddelbart, eller om retsakten efter sin karakter kan være genstand for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4.

133 — Desuden kan jeg ikke indse, hvorfor miljøbeskyttelsesorganisationerne skulle nyde det privilegium at have søgsmålsret frem for andre repræsentative juridiske personer. Jeg mener ikke, at det ville være berettiget under henvisning til miljøbeskyttelsens særlige karakter, som jeg har diskuteret indgående ovenfor, at behandle miljøbeskyttelsesorganisationerne anderledes end andre foreninger med tilsvarende formål.

VII — Forslag til afgørelse

120. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen

— at forkaste appellen i sin helhed

— at tilpligte appellanterne at betale appelsagens omkostninger.