FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS fremsat den 24. februar 2005 [1]

Indledning

1. Under denne sag har Kommissionen indgivet appel til prøvelse af dommen afsagt af Retten i Første Instans den 5. december 2002 (herefter »den appellerede dom«) [2], hvorved Retten forkastede Kommissionens påstand om afvisning af den sag, som var anlagt af sammenslutningen Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV (herefter »ARE«, »indstævnte« eller »sagsøgeren«), og hvorved denne anfægtede en beslutning truffet af Kommissionen den 22. december 1999 (herefter »den anfægtede beslutning«) [3].

2. Appellen rejser to hovedspørgsmål. Det første spørgsmål er; under hvilke omstændigheder en sammenslutning kan anses for umiddelbart og individuelt berørt af en kommissionsbeslutning om godkendelse af støtte til nogen, som ikke er medlemmer af sammenslutningen. Det andet spørgsmål er, under hvilke omstændigheder Retten i Første Instans kan fortolke en sagsøgers retlige anbringende — eller af egen drift lægge et nyt anbringende til grund — således, at der består en umiddelbar og individuel interesse.

Baggrunden for appellen

De faktiske omstændigheder

3. I den anfægtede beslutning rejste Kommissionen ingen indsigelser mod den støtte, som blev ydet i kraft af visse ændringer til den tyske Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (den tyske lov om erstatninger og kompensationer, herefter »EALG«), der var blevet indført ved Ausgleichsleistungsgesetz (herefter »den tyske lov om kompensation«), men uden at indlede en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Sag T-114/00, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum mod Kommissionen, Sml. II, s. 5121.

3 — EFT 2000 C 46, s. 2.

4. Formålet med disse ændringer var at sikre støtteordningens forenelighed med fællesmarkedet, således som Kommissionen havde rejst krav om i en tidligere beslutning, den havde truffet vedrørende støtteordningen, nemlig Kommissionens beslutning 1999/268/EF af 20. januar 1999 om jorderhvervelse i henhold til den tyske lov om erstatninger og kompensationer (herefter »beslutningen af 20. januar 1999«) [4].

5. Indstævnte er en sammenslutning af organisationer, der varetager ejendomsretlige interesser inden for land- og skovbrugssektoren, for personer, som er fordrevet, eller hvis ejendomme er eksproprieret, for personer, som er blevet berøvet deres formue inden for industri, handel eller håndværk, og for små og mellemstore virksomheder, som havde deres hjemsted eller bopæl i det område, som tidligere var besat af Sovjetunionen, eller i den tidligere Tyske Demokratiske Republik.

6. Efter Tysklands genforening i 1990 blev ca. 1,8 mio. hektar land- og skovbrugsarealer overført fra Den Tyske Demokratiske Republiks til Forbundsrepublikken Tysklands ejendom.

7. I medfør af kompensationsloven, som trådte i kraft den 1. december 1994, kunne visse landbrugsarealer, der var beliggende i den tidligere Tyske Demokratiske Republik, og som Treuhandanstalt — et offentligretligt organ, hvis opgave har været at omstrukturere virksomheder i den tidligere Tyske Demokratiske Republik — var indehaver af, erhverves af forskellige persongrupper til under halvdelen af markedsværdien.

8. Den første af disse persongrupper — som har fortrinsret — omfatter dem, som havde forpagtet en gård, efterfølgerne til de tidligere landbrugskooperativer, de såkaldte »geninstallerede« personer, hvis ejendom var blevet eksproprieret mellem 1945 og 1949 eller inden for den periode, Den Tyske Demokratiske Republik bestod, og som i mellemtiden på ny driver landbrug, og de såkaldte »nyinstallerede« forpagtere, som ikke tidligere havde ejet nogen arealer i de nye delstater, på betingelse af, at de pågældende var bosat på stedet den 3. oktober 1990, og at de den 1. oktober 1996 havde indgået en tidsubegrænset forpagtningsaftale vedrørende arealer, som tidligere var statsejede, og som skulle privatiseres af Treuhandanstalt. Den anden af persongrupperne omfatter tidligere ejere, hvis ejendom var blevet eksproprieret før 1949, og som hverken var berettigede til at få den tilbage eller siden hen har genoptaget en landbrugsbedrift på stedet. Denne persongruppe har kun mulighed for at erhverve de arealer, som ikke er opkøbt af personer i den første kategori.

9. Samme lov indeholdt endvidere hjemmel til at erhverve fortrinsret til skovarealer og fastlagde de persongrupper, som var berettiget hertil.

4 — EFT 1999 L 107, s. 21.

10. Efter at tyske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater havde indgivet klage over denne ordning for erhvervelse af jord, indledte Kommissionen den 18. marts 1998 en undersøgelsesprocedure i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF; i det følgende skal jeg for nemheds skyld anvende den nuværende nummerering af traktatens bestemmelser) [5].

11. Denne undersøgelsesprocedure blev afsluttet med beslutningen af 20. januar 1999 [6], hvori Kommissionen fastslog, at det omhandlede jorderhvervelsesprogram var uforeneligt med fællesmarkedet, da den herved ydede støtte var betinget af, at den pågældende havde bopæl i området den 3. oktober 1990, og da støtten overskred det loft for støtteintensitet i forbindelse med erhvervelse af landbrugsjord, som var fastsat til 35% for landbrugsarealer i ikke ugunstigt stillede områder i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 950/97 af 20. maj 1997 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet [7]. Ingen af de øvrige forhold fandtes at indeholde støtteelementer.

12. Særligt hvad angår kompensationslovens betingelser om bopæl pr. 3. oktober 1990 fandt Kommissionen, at loven begunstigede fysiske eller juridiske personer i de nye delstater i forhold til personer uden hjemsted eller bopæl i Tyskland, hvorfor den kunne være i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 43 EF til 48 EF, da denne betingelse i realiteten næsten udelukkende var opfyldt af tyske statsborgere, navnlig dem, der tidligere havde bopæl i de nye delstater.

13. Denne betingelse bevirkede derfor, at personer, som ikke opfyldte kriteriet om (hoved)bopæl i den tidligere Tyske Demokratiske Republik, blev udelukket. Kriteriet »bopæl i området den 3. oktober 1990« kunne kun være berettiget, hvis det både var nødvendigt og egnet til at opfylde formålet med lovgivningen, som var at inkludere personer, der har eller hvis familier har boet og arbejdet i Den Tyske Demokratiske Republik i årtier.

14. Kommissionen fandt, at en skæringsdato for bopæl i området, den 3. oktober 1990, ikke var nødvendig for at opnå dette formål, da de nyinstallerede personer eller juridiske personer i henhold til § 3, stk. 1, i kompensationsloven kunne nyde godt af jorderhvervelsesprogrammet, hvis de den 1. oktober 1996 havde langtidsforpagtet tidligere statsejet jord, der skulle privatiseres af Treuhandanstalt. Under den vigtigste del af undersøgelsesproceduren var Kommissionen af in-

5 — EFT 1998 C 215, s. 7.
6 — Nævnt ovenfor i fodnote 4.
7 — EFT 1997 L 142, s. 1.

teresserede parter udtrykkeligt blevet gjort opmærksom på, at langt de fleste langtidsforpagtningskontrakter er indgået med østtyskere. Det var dermed klarlagt, at selv om man anerkendte lovligheden af det med lovgivningen tilstræbte formål (nemlig østtyskeres deltagelse i jorderhvervelsesprogrammet), ville det ikke være praktisk umuligt at nå formålet uden en skæringsdato den 3. oktober 1990.

15. Ved samme beslutning af 20. januar 1999 pålagde Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland at kræve den støtte tilbage, som var erklæret uforenelig med fællesmarkedet og allerede var ydet, og ikke at yde ny støtte i medfør af det omhandlede program.

16. Efter denne beslutning blev der fremsat et nyt lovforslag, forslaget til Vermögensrechtsergänzungsgesetz (lov til supplement af lov om generhvervelse af formuerettigheder), hvorved visse af detailbestemmelserne i jorderhvervelsesprogrammet blev ophævet og ændret.

17. Det nye lovforslag blev meddelt Kommissionen, som godkendte det ved den anfægtede beslutning uden at indlede undersøgelsesproceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF.

18. Kommissionen fandt, at de punkter i dens beslutning af 20. januar 1999, som den havde anset for uforenelige med fællesmarkedet, ikke var medtaget i lovforslaget. Navnlig var betingelsen om bopæl på området den 3. oktober 1990 ophævet og støtteintensiteten fastsat til 35% (dvs. at købsprisen for de pågældende arealer blev fastsat til den reelle værdi minus 35%). Hovedbetingelsen for erhvervelse af jord til nedsat pris var herefter, at den pågældende havde indgået en tidsubegrænset forpagtningsaftale. Under hensyn til de tyske myndigheders garantier fandt Kommissionen endvidere, at der var tilstrækkelige arealer til rådighed til at afbøde enhver form for forskelsbehandling, uden at det var nødvendigt at ophæve de aftaler, der var indgået i medfør af den oprindelige EALG.

19. For så vidt de nye bestemmelser indeholdt elementer, hvorved der blev givet østtyskere fortrinsret under anvendelse af i øvrigt lige kriterier, fandt Kommissionen, at en sådan fortrinsstilling var omfattet af formålet om omstrukturering af landbruget i de nye delstater samtidig med, at det blev sikret, at de pågældende personer eller disses familier, som havde boet og arbejdet i Den Tyske Demokratiske Republik i årtier, også drog fordel af bestemmelserne. Kommissionen godkendte lovligheden af dette formål i sin beslutning af 20. januar 1999 og anfægtede det ikke.

20. Hermed afviste Kommissionen en række kritikpunkter, som var blevet rejst fra for-

skellig side efter Kommissionens beslutning af 20. januar 1999, herunder fra indstævnte — og som gik ud på, at jorderhvervelsesprogrammet stadig var diskriminerende, selv om der ikke havde gjaldt en betingelse om bopæl på området den 3. oktober 1990, på grund af kravet om, at den pågældende skulle have indgået en tidsubegrænset forpagtningsaftale, hvilket krav reelt medførte en opfyldelse af bopælsbetingelsen, og at antallet af de arealer, der stod til rådighed for erhvervelse, var utilstrækkelige.

21. Efter at Kommissionen havde vedtaget beslutningen om godkendelse, vedtog den tyske lovgiver Vermögensrechtsergänzungsgesetz.

22. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. maj 2000 anlagde sagsøgeren (indstævnte) nærværende sag til prøvelse af den anfægtede beslutning.

Formalitetsindsigelsen

23. Under sagen ved Retten i Første Instans gjorde Kommissionen, med støtte fra Tyskland, gældende, at sagen måtte afvises af to grunde: for det første fordi sagsøgeren ikke var individuelt og umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, og for det andet fordi sagsøgeren havde gjort sig skyldig i en procedurefordrejning.

24. Kommissionen gjorde gældende, at kun virksomheder, der er i konkurrence med de støttemodtagende virksomheder, kan være individuelt berørt af en beslutning om godkendelse af støtten, navnlig hvis de har spillet en aktiv rolle i den forudgående procedure for undersøgelse af støtten, og hvis deres stilling på markedet i væsentlig grad berøres af den støtte, som er omhandlet i den anfægtede beslutning.

25. Hvad angår sammenslutninger af erhvervsdrivende anførte Kommissionen, at kun sammenslutninger, som har deltaget aktivt i proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, kan antages at være individuelt berørt af en sådan beslutning, såfremt de er berørt i deres egenskab af forhandlingspartner, eller såfremt de repræsenterer en eller flere af deres medlemmer, som selv kunne have anlagt sag. Efter sagens omstændigheder fandt Kommissionen, at sagsøgeren ikke opfyldte disse betingelser og derfor ikke var individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

26. Endvidere gjorde Kommissionen gældende, at sagen så meget mere måtte afvises, som jorderhvervelsesprogrammet udgør en støtteordning, hvorfor Kommissionens godkendelse heraf er en foranstaltning med generel virkning, der gælder for objektivt fastlagte situationer, og som har retsvirkninger for en persongruppe, der er afgrænset generelt og abstrakt.

27. Endelig anførte Kommissionen, at sagsøgeren i det væsentlige, hvis ikke udelukkende, repræsenterer tyske interesser, hvorimod sagsøgerens formål med sagen er at få fastslået af Retten, at det omtvistede jorderhvervelsesprogram indebærer en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og derfor ikke kunne godkendes af Kommissionen.

28. Kommissionen konkluderede, at der ikke var nogen forbindelse mellem sagsøgerens egne interesser og de interesser, som sammenslutningen varetager med den foreliggende sag, og som for den er fremmede interesser. En sammenslutning er ikke berettiget til at anlægge sag i medfør af artikel 230 EF, når den ikke repræsenterer sine egne medlemmers interesser. Kommissionen påpegede i så henseende, at sagsøgerens medlemmer ikke er statsborgere i andre medlemsstater, men personer, som har lidt skade under og efter krigen i den tidligere sovjetiske besættelseszone og den tidligere Tyske Demokratiske Republik.

29. Tyskland var enig i, at sagen burde afvises fra realitetsbehandling, da sagsøgeren ikke var individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Den tilføjede, at støttemodtagerne endnu ikke var blevet individualiserede og nævnt ved navns nævnelse. Desuden kunne sagsøgeren ikke være direkte berørt, da der ikke var nogen årsagsforbindelse mellem den anfægtede beslutning og den konkurrenceretlige interesse, som sagsøgeren hævdedes at have. Selv om anbringendet om tilsidesættelsen af forbuddet mod forskelsbehandling var begrundet, ville dette ikke automatisk medføre, at de tidligere ejere, som sagsøgeren repræsenterer, generhvervede jorderne.

30. Såvel Kommissionen som Tyskland fandt, at det for sagsøgeren og dens medlemmer mere drejede sig om at få ændret den ejendomsretlige ordning — som ifølge artikel 295 EF imidlertid ikke berøres af fællesskabsretten — end om deres konkurrencestilling på markedet.

31. Sagsøgeren gjorde for det første gældende, at sammenslutningen repræsenterer mere end 1 000 virksomheder inden for landbruget, som i fællesskabsrettens forstand stod i konkurrenceforhold til de personer, som drager fordel af jorderhvervelsesprogrammet, og hvoraf nogle opererede på det samme marked. Sagsøgeren gjorde endvidere gældende, at dennes formål ikke var at få ændret den ejendomsretlige ordning, men at sikre, at Kommissionen faktisk opfylder sin forpligtelse til at føre kontrol med støtteforanstaltninger for at sikre beskyttelsen af de økonomiske interesser hos sammenslutningens medlemmer, som er i konkurrence med støttemodtagerne.

32. Sagsøgeren indtog det standpunkt, at den omstændighed, at sagsøgeren hovedsagelig repræsenterer tyske interesser, er

uden betydning for medlemmernes konkurrencemæssige stilling efter fællesskabsretten. Desuden havde sagsøgeren en selvstændig interesse i at få annulleret den anfægtede beslutning, da forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, såfremt det blev anvendt strikte, ville medføre, at de pågældende jorde måtte omfordeles, hvorved sagsøgerens medlemmer ville få bedre mulighed for at komme i betragtning.

33. Sagsøgeren tilføjede under den mundtlige forhandling ved Retten i Første Instans, at selv om Retten ikke måtte anse den for en sammenslutning af virksomheder eller erhvervsdrivende, burde den anse den for individuelt berørt af den anfægtede beslutning på grund af dens stilling som forhandlingspartner i forhold til Kommissionen og dens deltagelse i proceduren.

Den appellerede dom

34. Ved den appellerede dom forkastede Retten i Første Instans formalitetsindsigelsen og erklærede, at sagen måtte realitetsbehandles.

35. Retten bemærkede først, at da den anfægtede beslutning var rettet til Tyskland, måtte det undersøges, om den berørte sagsøgeren umiddelbart og individuelt, således som det kræves ifølge retspraksis siden Plaumann-dommen [8].

36. Retten omtalte herefter de forskellige formål med procedurerne i henhold til artikel 88, stk. 2, EF og artikel 88, stk. 3, EF, og henviste til gældende retspraksis, hvori det er fastslået, at når Kommissionen uden at iværksætte en procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF når frem til den opfattelse inden for rammerne af artikel 88, stk. 3, EF, at en støtte er forenelig med fællesmarkedet, har de interesserede parter, der er indrømmet de processuelle garantier i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, alene mulighed for at sikre efterlevelsen heraf, hvis de har adgang til at indbringe Kommissionens beslutning for Fællesskabets retsinstanser.

37. Af samme retspraksis fremgår det, at når en sagsøger vil opnå, at de processuelle garantier i henhold til artikel 88, stk. 2, EF respekteres ved at rejse et annullationssøgsmål til prøvelse af en beslutning, Kommissionen har truffet som afslutning på den indledende fase, er det tilstrækkeligt, at den pågældende er »interesseret part« i denne traktatbestemmelses forstand, for at han kan anses for umiddelbart og individuelt berørt i henhold til artikel 230, stk. 4, EF [9].

8 — Den appellerede doms præmis 41 og 42.
9 — Den appellerede doms præmis 43 og 44.

38. Da den anfægtede beslutning blev truffet på grundlag af artikel 88, stk. 3, EF, uden at Kommissionen indledte en formel procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, fandt Retten i Første Instans, at sagsøgeren måtte anses for umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning, såfremt sagsøgeren for det første ville sikre sig overholdelsen af sine processuelle rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, og for det andet, hvis det fremgik, at sagsøgeren er »interesseret part« i denne bestemmelses forstand [10].

39. Hvad angår spørgsmålet, om sagsøgeren med søgsmålet søgte at sikre sig overholdelsen af de processuelle rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, konkluderede Retten i Første Instans, at selv om sagsøgeren ikke udtrykkeligt havde gjort gældende, at Kommissionen havde tilsidesat forpligtelsen til at indlede en procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, hvorved sagsøgeren blev forhindret i at udøve sine processuelle rettigheder efter denne bestemmelse, måtte »[d]e anbringender, som sagsøgeren havde fremført under denne sag til støtte for annullationspåstanden, navnlig anbringendet om, at der foreligger en tilsidesættelse af forbuddet mod enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, [...] fortolkes således, at sagsøgeren ønsker fastslået, at de omtvistede foranstaltninger har rejst alvorlige problemer hvad angår deres forenelighed med fællesmarkedet, og at Kommissionen på grund af disse vanskeligheder blev forpligtet til at indlede en formel procedure« [11].

40. Denne konstatering banede vejen for, at Retten i Første Instans anvendte den del af retspraksis, hvorefter Kommissionen er forpligtet til at indlede en formel procedure, såfremt den efter en første prøvelse ikke objektivt har kunnet overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om den pågældende statslige foranstaltning er forenelig med fællesmarkedet.

41. Retten udtalte, at »[d]a traktaten alene pålægger Kommissionen en forpligtelse til at give interesserede parter lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger under undersøgelsesfasen i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, kan disse parter kun gøre gældende, at der er forbundet objektive vanskeligheder med den undersøgelse, Kommissionen skal foretage, og dermed at opnå, at deres processuelle garantier respekteres, hvis de har adgang til at indbringe beslutningen om ikke at indlede en procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, for Retten« [12].

42. Retten i Første Instans konkluderede, at »[s]agen må derfor forstås således, dels at sagsøgeren kritiserer Kommissionen for, at den ikke, trods alvorlige vanskeligheder ved bedømmelsen af den pågældende støttes forenelighed med fællesmarkedet, har indledt en formel procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, dels at sagsøgeren i sidste ende ønsker at sikre sig beskyttelsen af

10 — Den appellerede doms præmis 45.

11 — Den appellerede doms præmis 47.

12 — Den appellerede doms præmis 48.

de processuelle rettigheder, der er garanteret i denne bestemmelse« [13].

43. Efter denne fortolkning af sagens genstand undersøgte Retten i Første Instans herefter, om sagsøgeren var »interesseret part« i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, da denne i så fald var individuelt berørt af beslutningen.

44. Retten antog, at »[det fremgår] af fast retspraksis, at interesserede parter i artikel 88, stk. 2, EF's forstand ikke blot omfatter den eller de virksomheder, som modtager støtte, men også personer, virksomheder eller sammenslutninger, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, dvs. navnlig konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer [...]. Det fremgår ligeledes af retspraksis, at det er en betingelse for at realitetspåkende et søgsmål fra en anden virksomhed end støttemodtageren, at denne godtgør, at dens konkurrencemæssige stilling på markedet berøres af støtten. I modsat fald kan den pågældende virksomhed ikke anses for interesseret part i henhold til artikel 88, stk. 2, EF« [14].

45. Retten i Første Instans undersøgte, om i det mindste nogle af sammenslutningens medlemmer kunne anses for »interesserede parter« ifølge artikel 88, stk. 2, EF, med henblik på at kunne afgøre, om sammenslutningen selv kunne anses for at være interesseret part i denne bestemmelses forstand. Dette forudsatte en undersøgelse af, om medlemmernes konkurrencestilling på markedet blev berørt af den pågældende støtte. Retten indtog den opfattelse, at dette var tilfældet, da nogle af sagsøgerens medlemmer var erhvervsdrivende, der kunne anses for direkte konkurrenter til modtagerne af den omtvistede støtte. Retten kom til dette resultat på grundlag af sagsøgerens vedtægter, hvoraf det efter Rettens opfattelse utvetydigt fremgik, at de persongrupper, hvis interesser sagsøgeren varetager, er erhvervsdrivende, eller at i hvert fald en væsentlig andel heraf er det [15].

46. Retten i Første Instans fandt det ubestrideligt, at erhvervelsen af land- eller skovbrugsjord udgør et væsentligt led i en land- eller skovbrugers handelsstrategi og konkurrencestilling. Retten konkluderede efter en gennemgang af sagens akter, at det var godtgjort, at visse land- og skovbrugere, som var medlemmer af den sagsøgende sammenslutning, hvad angår deres konkurrencemæssige stilling var berørt af jorderhvervelsesprogrammet. Retten fandt derfor, at den anfægtede beslutning uundgåeligt berørte den konkurrencemæssige stilling for visse af den sagsøgendes sammenslutnings medlemmer, hvorfor de var berettiget til som interesserede parter i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, at rejse annullationssøgsmål individuelt til prøvelse af beslutningen [16].

13 — Den appellerede doms præmis 49.
14 — Den appellerede doms præmis 51.
15 — Den appellerede doms præmis 54 og 55.
16 — Den appellerede doms præmis 56-60.

47. Hvad angår sammenslutningens formål fortolkede Retten i Første Instans sagsøgerens vedtægter på den måde, at sammenslutningen var oprettet til varetagelse af sine medlemmers interesser og til beskyttelse af deres ejendomsrettigheder. Ved at varetage interesserne hos disse erhvervsdrivende hvad angår deres ejendomsret, navnlig land- og skovbrugernes interesse i at erhverve jorder, selv om de er ringere stillet end dem, der drager fordel af jorderhvervelsesprogrammet, varetog den sagsøgende sammenslutning i realiteten disse medlemmers handels- og konkurrencemæssige interesser. Af denne grund gav Retten ikke Kommissionen medhold i argumentet om, at sagsøgeren ikke varetog virksomheders interesser, men generelle sociale interesser, og at den foreliggende sag kun vedrørte ejendomsretlige spørgsmål, som gik ud over de fællesskabsretlige rammer i artikel 295 EF.

48. Retten bemærkede også, at det fremgik af beslutningen af 20. januar 1999 og af den anfægtede beslutning, at Kommissionen selv havde anset det for nødvendigt at undersøge jorderhvervelsesprogrammet henset til fællesskabsrettens konkurrenceregler, navnlig statsstøttereglerne. Kommissionen kunne derfor ikke med rimelighed bestride, at en sammenslutning, som modsætter sig jorderhvervelsesprogrammet, og som blandt sine medlemmer tæller mange landbrugere, der er ringere stillet i forhold til dem, som drager fordel af dette program, i det væsentlige varetog disse medlemmers konkurrencemæssige interesser.

49. Under hensyn til, at sagsøgeren ifølge sine vedtægters § 2 er en sammenslutning oprettet til varetagelse af medlemmernes kollektive interesser, hvortil også hører de konkurrencemæssige interesser for de medlemmer, som er land- og skovbrugere, måtte sagsøgeren efter Rettens opfattelse anses for berettiget til at rejse et annullationssøgsmål på disse medlemmers vegne, da de kunne have rejst søgsmålet individuelt som interesseret part ifølge artikel 88, stk. 2, EF [17].

50. Retten i Første Instans fandt også, at sagsøgeren kunne anses for individuelt berørt af den anfægtede beslutning, fordi beslutningen berører dens stilling som forhandlingspart. Den sagsøgende sammenslutning deltog nemlig aktivt i den formelle undersøgelsesprocedure, som gik forud for vedtagelsen af beslutningen af 20. januar 1999, og i uformelle drøftelser om dens gennemførelse, og denne deltagelse havde en mangeartet karakter og var støttet af sagkyndige udtalelser. Kommissionen har selv erkendt, at sagsøgeren faktisk påvirkede beslutningsprocessen, og at sammenslutningen udgjorde en nyttig informationskilde.

51. Som følge heraf fandt Retten i Første Instans, at sagsøgeren ifølge gældende retspraksis ville have været berettiget til at rejse annullationssøgsmål vedrørende den beslut-

17 — Den appellerede doms præmis 61-63.

ning, hvormed den formelle procedure blev afsluttet, nemlig beslutningen af 20. januar 1999. Når sagsøgeren afstod herfra, beroede det ifølge Retten i Første Instans på, at Kommissionens beslutning ikke var til ugunst for de interesser, som sammenslutningen varetog.

52. På grund af den direkte forbindelse mellem de to beslutninger og den væsentlige rolle, sagsøgeren indtog som samtalepartner under den formelle procedure, der blev afsluttet ved beslutningen af 20. januar 1999, fandt Retten i Første Instans, at den individualisering af sagsøgeren, som skete ved beslutningen, var fortsat med den anfægtede beslutning, selv om sagsøgeren ikke var impliceret i den undersøgelse, Kommissionen foretog forud for vedtagelsen af den sidstnævnte beslutning [18].

53. Retten i Første Instans konkluderede derfor, at sagsøgeren var individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

54. Hvad angår Kommissionens og Tysklands argumenter om, at jorderhvervelsesprogrammet udgjorde en støtteordning, og at Kommissionens godkendelse af denne ordning derfor havde karakter af en generel foranstaltning, som gjaldt for objektivt fastlagte situationer, og som havde retsvirkning for generelt og abstrakt afgrænsede persongrupper, bemærkede Retten i Første Instans, at »en almengyldig retsakt under visse omstændigheder kan berøre visse personer individuelt, og at dette netop gælder, såfremt den pågældende retsakt rammer en bestemt fysisk eller juridisk person på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre« [19]. Dette var efter Rettens opfattelse tilfældet i den foreliggende sag.

55. Retten i Første Instans gav heller ikke Kommissionen og Tyskland medhold i anbringendet om, at der ikke var nogen forbindelse mellem den sagsøgendes sammenslutnings egne og dens medlemmers interesser og de interesser, sammenslutningen varetog under denne sag. Da den sagsøgende sammenslutnings medlemmer navnlig var personer, som ikke har fortrinsret til jorde i medfør af den støtteordning, Kommissionen havde godkendt, ville en annullation af beslutningen om godkendelse af støtteordningen komme disse medlemmer til gode, da det ville bidrage til, at deres konkurrenters fortrinsret til jorderne blev bragt til ophør.

56. Denne konklusion fandt Retten heller ikke blev afsvækket af, at sagsøgeren til støtte for sine påstande havde påberåbt sig, at forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet var tilsidesat. I betragtning af, at annullationssøgsmålet tjente den sagsøgende sammenslutnings og dennes medlemmers interesser, og at sagsøgeren var

18 — Den appellerede doms præmis 65-70.

19 — Den appellerede doms præmis 71.

individuelt og umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, således som Retten havde fastslået, kunne sagsøgeren påberåbe sig alle ugyldighedsgrundene ifølge artikel 230, stk. 2, EF, herunder at traktatens bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling var tilsidesat. I øvrigt påpegede Retten, at sagsøgeren ikke blot havde støttet sagen på forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men også på, at artikel 88, stk. 3, EF var tilsidesat [20].

57. Endelig forkastede Retten i Første Instans også den anden indsigelse om afvisning af sagen under henvisning til, at der forelå en procedurefordrejning, idet den fastslog, at annullationssøgsmålet tjente sagsøgerens interesser, og at sagsøgeren opfyldte betingelserne i artikel 230 EF, stk. 4, EF, hvorfor denne ikke kunne foreholdes at have begået en procedurefordrejning eller at have tilsidesat princippet om retsmidlernes adskillelse ved at rejse annullationssøgsmål i medfør af artikel 230 EF [21].

58. Af disse grunde forkastede Retten i Første Instans formalitetsindsigelsen.

20 — Den appellerede doms præmis 78.

21 — Den appellerede doms præmis 82.

Appellen

59. Kommissionen indgav appel til prøvelse af den appellerede dom den 19. februar 2003. Før appelgrundene gennemgås, skal jeg bemærke, at Kommissionen i indledningen til appelskriftet fandt det nødvendigt, som den også havde gjort i dokumentet om formalitetsindsigelsen, at henlede Domstolens opmærksomhed på, at de i sagen omtvistede spørgsmål efter dens opfattelse hverken vedrører fællesskabsretten eller, i endnu mindre grad, bestemmelserne om statsstøtte.

60. Efter Kommissionens opfattelse beror sagen og sagsøgerens grunde til at anlægge den mere på en national interessekonflikt, som er opstået på grund af den måde, hvorpå den nationale lovgiver har reguleret problemet om, hvorledes ejendomsretten til land, som blev erhvervet af den tidligere Tyske Demokratiske Republik efter 1945, på ny skulle overføres til private efter genforeningen, end den drejer sig om konkurrencefordrejninger på grund af elementer af statsstøtte. Det er Kommissionens opfattelse, at den sagsøgende sammenslutning, som repræsenterer tidligere ejere af jorde, har anvendt fællesskabsretten til at modsætte sig den løsning, som den tyske lovgiver har valgt, og hvorefter langtidsforpagtere af jorde stilles bedre end sammenslutningens medlemmer, som er tidligere ejere.

61. Selv om det synes noget selvmodsigende, som Retten i Første Instans selv bemærkede, at Kommissionen gør gældende, at sagen

ikke har noget at gøre med traktatens konkurrenceregler, når den selv har vedtaget to beslutninger herom i henhold til traktatens statsstøttebestemmelser, må det erkendes, at det fremgår klart af sagens akter, at den socioøkonomiske og politiske baggrund for den nationale lovgivning på området går langt videre end statsstøttespørgsmålet, som kun er et af elementerne i tvisten mellem sagsøgeren og de tyske myndigheder, som er mere omfattende.

62. Kommissionen har fremført syv appelgrunde, der kan resumeres som anført nedenfor. Den gør gældende, at Retten i Første Instans har begået en retlig fejl på følgende punkter:

1) ved at fastslå, at den sagsøgende sammenslutning er individuelt berørt af den anfægtede beslutning på trods af dennes generelle karakter, og at beslutningen berører den (eller en eller flere af dens medlemmer) på grund af visse egenskaber, som er særlige for den, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller den fra alle andre

2) ved at antage, at graden af det konkurrenceforhold (hvor dette er det afgørende kriterium), som kræves for at være individuelt berørt ifølge artikel 230 EF af beslutninger på statsstøtteområdet, er forskellig afhængig af, om den anfægtede beslutning vedtages på grundlag af artikel 88, stk. 2, eller artikel 88, stk. 3, EF, med den følge, at der anvendes forskellige betingelser for realitetsbehandlingen af sagen

3) ved at anvende et kriterium for konkurrenceforholdet (nemlig at sagsøgerens konkurrencemæssige stilling skal være berørt), der ikke er så streng, som det, der anvendes af Domstolen (nemlig at sagsøgerens konkurrencemæssige stilling skal være væsentligt berørt)

4) ved af egen drift at have tilføjet et nyt retligt anbringende, som sagsøgeren ikke udtrykkeligt fremførte i stævningen, og ved ikke at have givet Kommissionen, den medlemsstat, der har deltaget som intervenient, og sagsøgeren lejlighed til at udtale sig derom

5) ved at fastslå, at sagsøgeren blev berørt som forhandlingspartner og derfor må anses for at være individuelt berørt af den anfægtede beslutning

6) ved ikke at give en tilstrækkelig klar begrundelse for den appellerede dom

7) ved at fastslå på den ene side, at sagsøgeren ikke blev hørt af Kommissionen under proceduren om statsstøtte, men på anden side fastslå, at sagsøgeren blev hørt i tilstrækkeligt omfang til at få status som forhandlingspartner.

Tilføjelse af et nyt retligt anbringende

63. Jeg skal først undersøge det fjerde anbringende om, at Retten i Første Instans af egen drift tilføjede et nyt retligt anbringende, som ikke var blevet udtrykkelig gjort gældende af sagsøgeren.

64. Den anfægtede beslutning blev truffet på grundlag af artikel 88, stk. 3, EF, uden at Kommissionen havde indledt en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF. Under hensyn hertil bemærkede Retten i Første Instans, at det ifølge retspraksis var en betingelse for at anse den sagsøgende sammenslutning for individuelt berørt, at denne for det første godtgjorde, at den søgte at sikre sig efterlevelsen af de processuelle rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, og for det andet, at den var »interesseret part« i denne bestemmelses forstand.

65. Under sagen ved Retten i Første Instans har sagsøgeren ikke udtrykkeligt angivet, hverken i sine skriftlige eller mundtlige indlæg, at den med sagen ønskede at sikre sig efterlevelsen af sine processuelle rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, eller at Kommissionen burde have indledt en formel undersøgelsesprocedure i henhold til samme bestemmelse. Som Retten formulerede det, »[har] sagsøgeren ikke udtrykkeligt [...] gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat forpligtelsen til at indlede en procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, hvorved sagsøgeren er blevet forhindret i at udøve sine processuelle rettigheder efter denne bestemmelse«.

66. Dette forhindrede dog ikke Retten i at fastslå, at det anførte »i sidste ende« var sagsøgerens formål. Som det hedder i dommen: »[D]e anbringender, som sagsøgeren har fremført under denne sag til støtte for annullationspåstanden, navnlig anbringendet om, at der foreligger en tilsidesættelse af forbuddet mod enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, *må fortolkes således*, at sagsøgeren ønsker fastslået, at de omtvistede foranstaltninger har rejst alvorlige problemer hvad angår deres forenelighed med fællesmarkedet, og at Kommissionen på grund af disse vanskeligheder blev forpligtet til at indlede en formel procedure.« Retten konkluderede, at »[s]agen *må* derfor *forstås således*, dels at sagsøgeren kritiserer Kommissionen for, at den ikke, trods alvorlige vanskeligheder ved bedømmelsen af den pågældende støttes forenelighed med fællesmarkedet, har indledt en formel procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, dels at sagsøgeren *i sidste ende* ønsker at sikre sig beskyttelsen af

de processuelle rettigheder, der er garanteret i denne bestemmelse« [22].

Fortolkning af sagsøgerens argumenter

67. Under appelsagen har Kommissionen gjort gældende, at Retten i Første Instans ikke blot klart gik videre end det var muligt selv på grundlag af en vid fortolkning af de anbringender, som sagsøgeren fremførte i stævningen, men også introducerede et helt nyt anbringende i henhold til artikel 230 EF, som var forskelligt fra det tidligere fremførte, nemlig at væsentlige formforskrifter var tilsidesat. Kommissionen har også anført, at Retten ikke var forpligtet til at rejse et sådant anbringende af egen drift ud fra et ordre public-hensyn.

68. Heroverfor har ARE anført, at det var en rimelig fortolkning, Retten anlagde af dens stævning, og at den var i overensstemmelse med et procesøkonomisk princip, da indledningen af en ny formel undersøgelsesprocedure havde været nødvendig, såfremt ARE havde fået medhold i sagen. Endvidere gør ARE gældende, at det fremgik af dens bemærkninger vedrørende den anfægtede beslutnings materielle ulovligheder, at det rejste »alvorlige problemer« at afgøre, om støtten var forenelig med fællesmarkedet. Endelig anfører sagsøgeren, at Retten i Første Instans i tidligere afgørelser, uden opfordring fra parterne af egen drift har undersøgt, om væsentlige formforskrifter var tilsidesat, fordi Kommissionen ikke indledte en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF.

22 — Den appellerede doms præmis 49, mine fremhævelser, jf. ovenfor, punkt 37-49.

69. Det må først afgøres, om Retten fortolkede sagsøgerens argumenter korrekt.

70. Indledningsvis skal jeg bemærke, at henset til de særlige omstændigheder i sagen og retspraksis vedrørende fysiske eller juridiske personers søgsmålsret i henhold til artikel 230 EF i statsstøttesager, er det omtvistede anbringende af betydning, fordi det vil være lettere at opfylde kravene til søgsmålsadgangen, såfremt anbringendet tages til følge.

71. Der må nemlig indrømmes Fællesskabets retsinstanser en vis fleksibilitet ved fortolkningen af de anbringender og argumenter, der gøres gældende i stævningen, når de om nødvendigt på grundlag heraf skal fastlægge sagens genstand og de retlige anbringender, denne støttes på.

72. Der gælder dog visse begrænsninger for et sådant fortolkningsskøn. Det er fastsat i artikel 21 i statutten for Domstolen, artikel 38 i Domstolens procesreglement og artikel 44 i Rettens procesreglement, at en stævning bl.a. skal indeholde en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene.

73. Ifølge fast retspraksis skal angivelserne i stævningen være så klare og præcise, at sagsøgte får mulighed for at tilrettelægge sit forsvar og Retten for at afgøre sagen [23]. Endvidere har Domstolen antaget, at udtrykket »en kort fremstilling af søgsmålsgrundene« i statutten og procesreglementet må forstås således, at det skal fremgå af stævningen, hvilke søgsmålsgrunde sagen støttes på. Selv om en rent abstrakt opregning af søgsmålsgrundene i stævningen ikke i sig selv opfylder dette krav, kan det være tilstrækkeligt at fremstille søgsmålsgrundene ved deres indhold snarere end ved den retlige kvalifikation heraf, forudsat det påberåbte klagepunkt støttes af de fremførte omstændigheder [24].

74. Det fremgår af sagsøgerens skriftlige og mundtlige indlæg, at sammenslutningen fremførte tre hovedanbringender:

— for det første, at der var tilsidesat væsentlige formforskrifter, da begrundelsen for den anfægtede beslutning var mangelfuld, idet Kommissionen forsømte at efterprøve, om nogen ikke-tyske statsborgere efter de lovændringer, som var foreslået af Tyskland, ville være berettiget til at erhverve jorde i henhold til den ændrede referenceordning

— for det andet, at traktaten var tilsidesat, da den anfægtede beslutning var i strid med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet

— for det tredje, at artikel 88, stk. 3, EF var tilsidesat, da Kommissionen godkendte de foranstaltninger, Tyskland havde foreslået til gennemførelse af beslutning af 20. januar 1999, uden at rejse krav hverken om en erklæring af, at alle de bestående kontrakter, som var indgået i henhold til den gamle ordning, var ugyldige, eller om en ændret tildeling af de pågældende jorde.

75. Når man foretager en omhyggelig gennemlæsning af indstævntes første stævning i sagen, tror jeg ikke, man på grundlag heraf kan sige, at indstævntes hensigt var at anfægte Kommissionens afslag på at indlede en procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, eller at sikre overholdelsen af sine processuelle rettigheder i henhold til denne bestemmelse. Indstævnte talte ikke på nogen af de processuelle stadier af sagen ved Retten i Første Instans om iværksættelsen af en

23 — Kendelse afsagt af Retten i Første Instans i sag T-85/92, De Hoe mod Kommissionen, Sml. 1993 II, s. 523, præmis 20.

24 — Forenede sager 19/60, 21/60, 2/61 og 3/61, Société Fives Lille Cail m.fl. mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 269, org.ref.: Rec. 1961, s. 281, på s. 295, og Rettens kendelse i De Hoe-sagen, nævnt i fodnote 23, præmis 21.

procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, eller henviste til den retspraksis, som kunne støtte et krav herom. Indstævnte henviste nemlig først til den relevante retspraksis på området i sit svar på det fjerde anbringende, som Kommissionen fremførte under appelsagen og godtgjorde efter min opfattelse endda heller ikke ved denne lejlighed, at dennes oprindelige hensigt var at sikre sig overholdelsen af sine processuelle rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, som antaget af Retten i Første Instans. Den retspraksis, hvorefter de berørte parter er berettiget til at anfægte Kommissionens afslag på at indlede en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, er nu helt fast og har i øvrigt tildraget sig stor opmærksomhed i teori og praksis.

76. Da sagsøgeren imidlertid ikke udtrykkeligt fremførte dette anbringende og ikke henviste til den relevante retspraksis, finder jeg, at Retten i Første Instans er gået for vidt i sin fortolkning af sagsøgerens sande hensigter.

77. Man skal her være opmærksom på, at sagsøgeren allerede til fulde havde givet udtryk for sine synspunkter vedrørende støtteordningen i kraft af sin deltagelse i proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, som blev afsluttet med vedtagelsen af beslutning af 20. januar 1999. Denne beslutning indeholdt Kommissionens grundlæggende undersøgelse af støtteordningen, og den anfægtede beslutning havde blot karakter af en gennemførelse af konklusionerne heri. Indstævnte havde derfor allerede udøvet sine processuelle rettigheder under denne procedure, hvilket, som anført af Kommissionen, kan forklare, hvorfor sagsøgeren ikke udtrykkeligt i stævningen påberåbte sig sine processuelle rettigheder eller anfægtede Kommissionens afslag på at indlede en formel undersøgelsesprocedure i henhold til denne bestemmelse [25].

78. Ganske vist påberåbte sagsøgeren sig i stævningen ved Retten i Første Instans som led i sit første anbringende, at der var tilsidesat væsentlige formforskrifter. Dette anbringende var imidlertid baseret på, at begrundelsen var mangelfuld, og ikke på, at sagsøgerens processuelle rettigheder ifølge artikel 88, stk. 2, EF var tilsidesat. Disse to anbringender er efter min opfattelse meget forskellige, og der er ikke nogen indbyrdes logisk forbindelse mellem dem. Heller ikke under den mundtlige forhandling fremførte sagsøgeren tilsyneladende det første anbringende.

79. Selv om sagsøgerens anbringender således vedrørte spørgsmålet om den anfægtede beslutnings forenelighed med traktaten, fortolkede Retten i Første Instans søgsmålet således, at sagsøgeren anfægtede Kommissionens afslag på at indlede en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, og at denne søgte at sikre sig overholdelsen af sine processuelle rettig-

25 — Se også nedenfor punkt 90-93. I sag T-86/96, ADLU (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt Unternehmen m.fl.), Sml. 1999 II, s. 179, antog Retten i Første Instans i præmis 49, at den omstændighed, at berørte parter selv påberåber sig deres processuelle garantier ifølge artikel 88, stk. 2, EF, ikke uden videre medfører, at de er individuelt berørt.

heder i henhold til denne bestemmelse. Hermed er Retten efter min opfattelse gået videre, end en acceptabel fortolkning af sagsøgerens anbringender tilsiger, og dette spørgsmål har væsentlig betydning, fordi Rettens fortolkning af anbringendet er afgørende for sagens realitetsbehandling.

80. Denne konklusion bekræftes i øvrigt af Rettens egen praksis, således som Kommissionen påpeger i appelskriftet.

81. I sin dom i sagen Skibsværftsforeningen m.fl.[26] udtalte Retten — efter at have erindret om, at den omtvistede beslutning var truffet af Kommissionen i forbindelse med en indledende procedure i henhold til artikel 88, stk. 3, EF — at »[d]a sagsøgerne [...] ikke har påstået beslutningen annulleret med den begrundelse, at Kommissionen har tilsidesat forpligtelsen til at indlede proceduren i henhold til [artikel 88, stk. 2] eller med den begrundelse, at de proceduremæssige garantier, som er hjemlet i sidstnævnte bestemmelse, er blevet tilsidesat [...] er den omstændighed, at sagsøgerne måtte kunne betragtes som »interesserede« parter i [artikel 88, stk. 2's] forstand, ikke i sig selv tilstrækkelig til, at sagen kan antages til realitetsbehandling«. I nævnte dom undersøgte Retten herefter, om sagsøgerne i øvrigt opfyldte betingelserne i Plaumann-dommen.

82. Retten i Første Instans anvendte samme fremgangsmåde i dommen i sagen Nuove Industrie Molisane[27], hvori den afviste sagen, fordi sagsøgeren bl.a. ikke havde gjort gældende, at Kommissionen havde undladt at indlede en formel undersøgelsesprocedure. Retten tog udtrykkeligt afstand fra den antagelse, at sagsøgeren af denne grund havde retlig interesse.

83. Det fremgår af disse domme, at Retten i Første Instans hidtil har krævet af sagsøgere, at de udtrykkeligt gør et særligt anbringende gældende, hvorved de anfægter Kommissionens afslag på at indlede en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, og søger at sikre sig beskyttelsen af deres processuelle rettigheder ifølge samme bestemmelse. I disse sager har Retten ikke fundet det nødvendigt at fortolke stævningen for at få fastslået, om der kunne udledes et sådant anbringende og formål af de fremførte argumenter. Jeg kan ikke se, hvorfor den foreliggende sag skulle behandles anderledes, da der ikke er nogen grunde, som kan berettige hertil.

84. Jeg må derfor konkludere, at det nye anbringende, som Retten i Første Instans afgjorde sagen på grundlag af, ikke kan udledes af sagsøgerens skriftlige eller mundtlige indlæg, og at Retten rejste anbringendet af egen drift.

26 — Sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1996 II, s. 1399, dommens præmis 45, se endvidere nedenfor, punkt 106 ff.

27 — Sag T-212/00, Nuove Industrie Molisane mod Kommissionen, Sml. 2002 II, s. 347, præmis 45.

Rejsning af anbringendet ud fra et ordre public-hensyn

85. Denne konklusion fører mig til det andet spørgsmål, som Kommissionen også har rejst i appelskriftet, nemlig om Retten i Første Instans var berettiget til at tilføje det nye anbringende af egen drift ud fra et ordre public-hensyn. Efter min opfattelse må dette spørgsmål besvares benægtende, uden at det er nødvendigt at foretage en udtømmende afgrænsning af de nye anbringender, som en domstol kan eller skal rejse af egen drift, fordi dette tilsiges af et ordre public-hensyn — hvilket problem har været drøftet og affødt en del diskussion [28].

86. For det første er der ikke grundlag i den appellerede dom for at antage, at Retten i Første Instans ønskede at rejse et anbringende af egen drift ud fra et bydende offentligt hensyn. Det gælder navnlig, fordi Retten i andre sager, hvor den har besluttet at rejse spørgsmål af egen drift vedrørende realitetsbehandlingen af en sag inden for statsstøtteområdet, udtrykkeligt har tilkendegivet dette [29].

87. For det andet var der grund til at forvente, at Retten ikke blot angav, at den rejste et nyt anbringende, men begrundede dette.

88. Under alle omstændigheder finder jeg ikke, at der i den foreliggende sag forelå et bydende offentlig hensyn.

89. Det er fast retspraksis, at tilsidesættelsen af retten til forsvar under den administrative procedure anses for en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift, som Retten i Første Instans er berettiget eller endog forpligtet til at rejse af egen drift [30].

90. Jeg finder imidlertid ikke, at der foreligger en sådan tilsidesættelse her i sagen.

91. Sagsøgeren deltog nemlig aktivt under hele den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, som blev afsluttet med vedtagelsen af beslutningen af 20. januar 1999, og fremsatte også bemærkninger i perioden mellem vedtagelsen af denne beslutning og den anfægtede beslut-

28 — Se f.eks. K. Lenaerts, »De quelques principes généraux du droit de la procédure devant le juge communautaire« i *Mélange en Hommage à Jean Victor Louis*, ULB, bind I, s. 241-261, på s. 245-249, og mit forslag til afgørelse af 15.6.1995 i de forenede sager C-430/93 og C-431/93, Van Schijndel mod Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten, Sml. 1995 I, s. 4705.

29 — Se bl.a. dommen i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 40, og dommen i sag C-313/93, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 1125, præmis 23.

30 — Se bl.a. de forenede sager T-186/97, T-187/97, T-190/97 — T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97, T-217/97, T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 og T-147/99, Kaufring m.fl. mod Kommissionen, Sml. 2001 II, s. 1337, præmis 134 og den deri nævnte retspraksis.

ning. Som Retten i Første Instans selv anerkendte i den appellerede dom [31], udgør den anfægtede beslutning »udelukkende og direkte gennemførelsen« af beslutningen af 20. januar 1999, og det fremgår, at den anfægtede beslutning ikke indeholdt væsentlige nye elementer.

92. Følgelig havde sagsøgeren rent faktisk lejlighed til at fremsætte sine synspunkter under hele den formelle administrative procedure, således at dennes ret til forsvar blev respekteret. Begrundelsen for at antage sagen til realitetsbehandling, nemlig hensynet til beskyttelsen af sagsøgerens processuelle rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, som ellers ikke ville være beskyttet, er derfor næppe holdbart, når henses til sagens omstændigheder [32].

93. Under disse omstændigheder finder jeg, at der ikke er sket nogen tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift, som kan begrunde, at Retten af egen drift rejste dette spørgsmål ud fra et ordre public-hensyn.

Mangler i Rettens afgørelse af tvisten

94. Der er to yderligere utilstrækkeligheder i Rettens afgørelse af tvisten, uanset om Retten antages at have omfortolket sagsøgerens anbringender eller af egen drift tilføjet et nyt anbringende.

95. For det første burde Retten, når det tages i betragtning, hvor stor en betydning dens løsning havde for afgørelsen af formalitetsspørgsmålet, have givet en mere fuldstændig begrundelse. Dommen taler generelt om »de anbringender, som sagsøgeren har fremført under denne sag til støtte for annullationspåstanden«, uden at forklare de særlige elementer i sagsøgerens argumenter, som begrundede en sådan omfortolkning af sagens genstand. Man kan spørge, om Retten ikke også derved har forsømt at sikre opfyldelsen af kravet om, at den giver en tilstrækkelig begrundelse for sine domme, således at Domstolen har mulighed for at udøve sin prøvelsesret [33].

96. For det andet — hvilket er vigtigere — fik Kommissionen ikke lejlighed til at imødegå dette nye anbringende under sagen. Som Kommissionen har påpeget, og som de forudgående betragtninger viser, rejser et sådant anbringende tillige problemer vedrørende fortolkningen af statsstøttebestemmelserne, som Kommissionen kunne have ytret sig om, hvis den havde fået lejlighed til det. Retten i Første Instans sikrede sig ikke, at denne vanskelighed blev bragt af vejen, f.eks. ved at anmode Kommissionen om at fremføre sine argumenter på dette punkt. Kommissionen har efter min opfattelse ret, når den gør gældende, at Retten derved tilsidesatte dens ret til forsvar.

31 — Se præmis 68.

32 — Se ADLU-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 25.

33 — Jf. sag C-259/96 P, Rådet mod De Nil og Impens, Sml. 1998 I, s. 2915, præmis 32.

97. Af de nævnte grunde er jeg af den opfattelse, at Retten har begået en retlig fejl ved af egen drift at omdefinere sagens genstand og tilføje et anbringende, som sagsøgeren ikke selv fremførte, uden at give parterne mulighed for at fremsætte deres synspunkter, hvorfor dommen bør ophæves.

Spørgsmålet, om sagsøgeren er individuelt berørt

98. Det er imidlertid også nødvendigt at undersøge, om der var andre grunde for Retten i Første Instans til at fremme sagen til realitetsbehandling, eller om den også har begået en retlig fejl hvad angår disse grunde.

99. Når det er fastslået, at sagsøgeren ikke søgte at få annulleret den anfægtede beslutning med den begrundelse, at Kommissionen tilsidesatte sin forpligtelse til at indlede en procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, eller med den begrundelse, at de processuelle garantier i henhold til artikel 88, stk. 2, EF var tilsidesat, må spørgsmålet, om sagsøgeren er individuelt berørt, afgøres ved at undersøge, om sagsøgeren er berørt af den anfægtede beslutning på grund af andre egenskaber, som individualiserer denne på lignende måde som beslutningens adressat, således som det kræves ifølge Plaumann-kriteriet [34].

100. Ifølge dette kriterium kan fysiske eller juridiske personer kun anses for individuelt berørt af en foranstaltning, som ikke er rettet til dem, hvis den påvirker deres retsstilling 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 [35].

101. Under sager, hvor en kommissionsbeslutning vedrørende statsstøtte anfægtes, er der foretaget en modificeret anvendelse af den vanskelige betingelse om, at den pågældende skal være individuelt berørt ifølge artikel 230 EF, på grund af særegenhederne ved procedurerne i henhold til artikel 88, stk. 2, og stk. 3, EF [36]. Det er ofte blevet gjort

34 — Sag T-188/95, Waterleiding Maatschappij »Noord-West Brabant« mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 3713, dommens præmis 54; Skibsværftsforeningen, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 45.

35 — Sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. 1963, s. 95, på s. 107, og sag C-452/98, Nederlandse Antillen mod Rådet, Sml. 2001 I, s. 8973, præmis 60.

36 — Jf. nedenfor, punkt 106-114.

gældende, at retspraksis er inkonsekvent[37], hvilket forklarer, hvorfor Kommissionen i sin appel har anmodet Domstolen om af hensyn til retssikkerheden »en gang for alle« at afklare dette vigtige spørgsmål.

102. Rent faktisk synes retspraksis at være noget inkonsekvent og at indføre visse kunstige sondringer hvad angår adgangen til at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser. Selv om jeg ved afslutningen af mit forslag til afgørelse skal gøre nogle generelle bemærkninger om retspraksis, er jeg ikke sikker på, at den foreliggende sag frembyder den bedste lejlighed for Domstolen til at foretage en nyvurdering af spørgsmålet, hvorfor jeg skal koncentrere mig om at besvare det her i sagen rejste spørgsmål, om sagsøgeren er individuelt berørt, på grundlag af gældende retspraksis, selv om denne er usikker.

103. Det første punkt, der skal løses i denne forbindelse, er, om sagsøgeren opfylder betingelsen for at være individuelt berørt på grund af beslutningens følger for dennes konkurrencemæssige stilling (Kommissionens andet og tredje anbringende under appelsagen, som også præciserer det første anbringende). Det andet punkt er, om sagsøgeren opfylder betingelsen om at være individuelt berørt på grund af sin stilling som forhandlingspartner under proceduren forud for beslutningens vedtagelse.

Virkningen for sagsøgerens konkurrencemæssige stilling

104. Det omtvistede spørgsmål er, i hvilket omfang den anfægtede støtte skal påvirke sagsøgerens konkurrencemæssige stilling på markedet, for at denne har den fornødne søgsmålsret til at anfægte Kommissionens beslutning i henhold til artikel 88, stk. 3, EF.

105. Kommissionens andet og tredje anbringende under appelsagen, som denne har fremført under henvisning til dommen i COFAZ-sagen[38], er i det væsentlige, at når sagsøgerens konkurrencemæssige stilling er den afgørende faktor for bestemmelsen af, om han er individuelt berørt, skal virkningen af støtteforanstaltningerne for sagsøgerens konkurrencemæssige stilling altid være væsentlig, uanset om artikel 88, stk. 2 eller 3, EF udgør hjemmelen for beslutningen, og uanset eventuelle andre betragtninger. Efter Kommissionens opfattelse gælder det navnlig, når dens beslutning vedrører en generel støtteordning, som det er tilfældet i denne

37 — Jf. generelt J. Winter: »The rights of complainants in State aid cases: judicial review of Commission decisions adopted under Article 88 (ex 93) EC« i *Common Market Law Review* 1999, nr. 36, s. 521; U. Soltész and H. Bielesz: »Judicial review of State aid decisions«, *European Competition Law Review* 2004, s. 133; L. Flynn: »*Remedies in the European Courts*« i A. Biondi m.fl. (udg.), *The Law of State Aid in the EU*, Oxford 2004, s. 283. Se også J. Azizi, »Droits de la défense dans la procédure en matière d'aides d'Etat: le point de vue judiciaire« i *Un rôle pour la défense dans les procédures communautaires de concurrence*, Bruylant Bruxelles 1997, s. 87, på s. 112-120.

38 — Sag 169/84, COFAZ mod Kommissionen, Sml 1986, s. 391.

sag. Efter Kommissionens opfattelse har Retten fraveget Domstolens praksis og dermed begået en retlig fejl, da den i nogle domme kun har krævet, at sagsøgerens konkurrencemæssige stilling berøres og ikke berøres væsentligt.

106. Efter min opfattelse sondrer gældende retspraksis hvad angår kravene til, at den pågældende skal være individuelt berørt, når den anfægtede beslutning vedtages ved afslutningen af den indledende procedure i henhold til artikel 88, stk. 3, EF, mellem to typer af tilfælde.

107. Det første tilfælde vedrører de annullationssøgsmål, der anlægges til prøvelse af en beslutning med den begrundelse, at Kommissionen har nægtet at indlede en formel undersøgelsesprocedure og af hensyn til beskyttelsen af de processuelle rettigheder, som er garanteret ved artikel 88, stk. 2, EF. Dette typetilfælde er reguleret ved dommene i sagerne Cook og Matra [39].

108. I denne situation behøver en sagsøger blot godtgøre, at han er »interesseret part« ifølge artikel 88, stk. 2, EF. Hvis konkurrencen er den afgørende faktor for at fastslå, om den pågældende er individuelt berørt, betyder det, at han skal godtgøre, at hans konkurrencemæssige stilling er berørt af beslutningen, om end ikke nødvendigvis berørt i væsentlig grad [40].

109. Der er grund til at minde om, at generaladvokat Tesauro i sit forslag i Cook-sagen fandt det berettiget at anvende et mindre strengt kriterium hvad angår virkningerne af støtteforanstaltningen for sagsøgerens konkurrencemæssige stilling, når de virksomheder, der anfægter en beslutning om »ikke at gøre indsigelser gældende«, som er truffet i henhold til artikel 88, stk. 3, EF, »i almindelighed kun råder over de oplysninger om denne støtte, som er blevet meddelt dem af Kommissionen, eller som fremgår af en summarisk offentliggørelse i EF-Tidende, serie C. Man kan altså ikke [...] pålægge disse virksomheder i stævningen at formulere præcise anbringender vedrørende støttens betydning og virkning (som f.eks. støttens indvirkning på modtagerens produktionsomkostninger, på udviklingen i markedsandele eller på afsætningen)« [41]. Generaladvokat Tesauro anså det således for tilstrækkeligt for at have søgsmålsret

39 — Sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 2487, og sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 3203.

40 — Se bl.a. Cook og Matra; Waterleiding, nævnt ovenfor i fodnote 34; sag T-11/95, BP Chemicals mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 3235, hvad angår den del af beslutningen vedrørende det tredje kapitalindskud, som var vedtaget på grundlag af artikel 88, stk. 3, EF, og som blev anfægtet under henvisning til Cook- og Matra-dommene, se dommens præmis 84-89; sag T-69/96, Hamburger Hafen- und Lagerhaus m.fl. mod Kommissionen, Sml. 2001 II, s. 1037.

41 — Generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse i Cook-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 39, se forslagets punkt 41.

over for en beslutning, der er truffet i henhold til artikel 88, stk. 3, EF, om ikke at gøre indsigelser gældende, at sagsøgeren godtgjorde, at han faktisk konkurrerer, og ikke blot marginalt, med den virksomhed, der har modtaget støtten [42].

110. Hvad angår spørgsmålet om, hvilken betydning det skal tillægges, at støtteordningen har en general karakter, synes retspraksis, om end ikke konsekvent [43], også at stille strengere krav til godtgørelse af, at støtten har påvirket sagsøgerens konkurrencemæssige stilling, når støtteordningen har en generel karakter.

111. I Kahn-sagen [44] havde sagsøgeren bl.a. påberåbt sig retspraksis siden Cook-sagen til støtte for at anfægte Kommissionens godkendelse i henhold til artikel 88, stk. 3, EF af en generel støtteordning, som endnu ikke var blevet gennemført i praksis ved individuelle beslutninger om tildeling af støtte. Retten i Første Instans fandt, at omstændighederne adskilte sig fra situationen i Cook og Matra-sagen. De to sidstnævnte sager var anlagt af konkurrenter til støttemodtagere til prøvelse af beslutninger om godkendelse af individuel støtte, hvorimod den beslutning, som blev anfægtet i Kahn-sagen, vedrørte en generel støtteordning, hvorefter de potentielle støttemodtagere kun var afgrænset generelt og abstrakt. Først når der var ydet en individuel støtte, forelå der rent faktisk en støttemodtager. Under disse omstændigheder kunne der ikke »på det tidspunkt, hvor der vedtages en beslutning vedrørende en generel støtteordning, og dermed inden der er ydet individuel støtte i henhold til ordningen, [foreligge nogen] »konkurrerende virksomheder« [...], som kan påberåbe sig de processuelle garantier i henhold til traktatens artikel [88, stk. 2]« [45], således om det var tilfældet i Cook og Matra-sagen.

112. Det andet typetilfælde vedrører annullationssøgsmål, som støttes på andre grunde end dem, der er omhandlet i Cook og Matra-dommen. Her indebærer den sondring, som er foretaget i retspraksis, en traditionel og strengere anvendelse af Plaumann-kriteriet i overensstemmelse med den restriktive opfattelse af betingelsen i artikel 230, stk. 4, EF,

42 — Ibidem.

43 — Se f.eks. Hamburger Hafen- und Lagerhaus, nævnt ovenfor i fodnote 40, som vedrørte en sag, der var anlagt under henvisning til Cook- og Matra-dommenevedrørendeto kommissionsbeslutninger, der var vedtaget i henhold til artikel 88. stk. 3, EF, hvoraf den ene vedrørte en individuel støtte og den anden en general støtteordning. Retten i Første Instans anvendte samme begrundelse dog uden at tillægge det særskilt betydning, om den anfægtede statsstøtte havde en generel eller individuel karakter.

44 — Sag T-398/94, Kahn Scheppvaart mod Kommissionen, Sml. 1996 II, s. 477. Se også ADLU-dommen, nævnt i fodnote 25, præmis 42-46; og sag C-41/99 P, Sadam Zuccherifici m.fl. mod Rådet, Sml. 2001 I, s. 4239, præmis 29. Selv om de to sidstnævnte sager ikke vedrørte kommissionsbeslutninger om ikke at gøre nogen indsigelser gældende i henhold til artikel 88, stk. 3, EF, er de en illustration af en mere restriktiv indstilling i retspraksis til søgsmålsretten over for generelle støtteordninger.

45 — Jf. Kahn Scheppvaart-dommen, nævnt i fodnote 44, præmis 49.

om, at den pågældende skal være individuelt berørt, som Domstolen generelt har indtaget i sin praksis uden for statsstøtteområdet, og som er bekræftet i UPA-[46] og Jégo-Quéré-dommene[47].

113. Når Plaumann-kriteriet anvendes på statsstøttesager, som ikke er omfattet af det første typetilfælde, synes retspraksis at stille krav om, at sagsøgeren skal godtgøre, at dennes konkurrencemæssige stilling på markedet er blevet væsentligt berørt. Det gælder således i søgsmål til prøvelse til beslutninger, som er vedtaget af Kommissionen efter en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF[48]. I dommen i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen gjorde Retten i Første Instans det klart, at samme kriterium må anvendes, når sagsøgeren anfægter en afgørelse fra Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 3, EF uden at påberåbe sig praksis i Cook- og Matra-dommene[49].

114. Sagt i korthed fremgår det altså af den nuværende domspraksis, at hvis sagsøgere anfægter den af Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 3, EF trufne beslutning på grundlag af domspraksis i Cook- og Matra-sagerne, har de lettere adgang til at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser. Hvis de anfægter den af Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 3, EF trufne beslutning af andre grunde, skal de fuldt ud opfylde Plaumann-kriteriet, som, hvis de er konkurrenter til støttemodtagere, kræver, at deres konkurrencemæssige stilling er blevet væsentligt berørt.

115. Den foreliggende sag vedrører en beslutning om godkendelse af en generel støtteordning, som Kommissionen har vedtaget i henhold til artikel 88, stk. 3, EF, og som sagsøgeren har anfægtet af andre grunde end dem, der er omhandlet i Cook- og Matra-dommene. Sagen er derfor omfattet af den anden kategori af typetilfælde. Følgelig vil sagsøgeren opfylde Plaumann-kriteriet, hvis denne kan godtgøre, at dets medlemmers konkurrencemæssige stilling er blevet væsentlig forringet af jorderhvervelsesprogrammet. Det gælder navnlig, fordi støtteordningen har generel karakter.

116. I den appellerede dom fandt Retten i Første Instans efter at have omfortolket sagens genstand og på grundlag heraf antaget, at sagsøgeren var omfattet af den første kategori af typetilfælde, at den konkurrencemæssige stilling på markedet for nogle af den sagsøgende sammenslutnings medlemmer var berørt af støtten, hvoraf

46 — Sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. 2002 I, s. 6677.

47 — Dom af 1.4.2004, sag C-263/02 P, Kommissionen mod Jégo-Quéré, Sml. I, s. 3425.

48 — Se bl.a., ud over COFAZ-dommen, som er nævnt ovenfor i fodnote 38, sag C-106/98 P, Comité d'entreprise de la société française de production m.fl. mod Kommissionen, Sml. 2000 I, s. 3659, præmis 40 og 41; sag T-149/95, Ducros mod Kommissionen, Sml. 1997 II, s. 2031, præmis 34; BP Chemicals-dommen, som er nævnt i fodnote 40, hvad angår den del af den anfægtede beslutning, som vedrørte de to første kapitalindskud, præmis 77-79.

49 — Dommen i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 47.

Retten konkluderede, at de var individuelt berørt. Denne konklusion nåede Retten til ved at fastslå, at sammenslutningens medlemmer var erhvervsdrivende, navnlig land- og skovbrugere samt virksomheder, der opererer inden for landbrugssektoren. Da det for Retten var ubestrideligt, at erhvervelse af land- eller skovbrugsjord udgør et væsentligt led i en land- eller skovbrugers handelsstrategi og konkurrencestilling, var de nødvendigvis berørt af jorderhvervelsesprogrammet [50].

117. De konstateringer, Retten i Første Instans foretog i den appellerede dom, er måske tilstrækkelige til godtgørelse af, at der består et vist konkurrenceforhold mellem sammenslutningens medlemmer og dem, der har modtaget støtte i henhold til jorderhvervelsesprogrammet, men godtgør ikke efter min opfattelse, at markedsstillingen for sammenslutningens medlemmer blev væsentligt berørt, således som det kræves efter det strengere Plaumann-kriterium. Ud fra det fremlagte bevismateriale er konkurrenceforholdet efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt beskrevet i dommen og er fastslået på et alt for spinkelt grundlag, da markedsstillingen for sammenslutningens medlemmer kun er potentielt og indirekte berørt af støtteforanstaltningen. Bortset fra nogle generelle henvisninger til landbrug og landbrugsbedrifter er der ikke foretaget nogen analyse af markedet, som viser, for hvilke specifikke produkter eller geografiske markeder medlemmerne af den sagsøgende sammenslutning ville være i konkurrence med støttemodtagerne på anden måde end i deres generelle egenskab af land- eller skovbrugere.

118. Som anført af Kommissionen er alle landbrugere i Det Europæiske Fællesskab nemlig potentielt konkurrenter til dem, der har modtaget støtte i henhold til jorderhvervelsesprogrammet. Disse overordentligt brede betragtninger ligger ikke på linje med den strenge markedsanalyse, som Retten i Første Instans har anvendt i sager, hvor det var nødvendigt at påvise, at sagsøgerens konkurrencemæssige stilling var blevet væsentligt berørt [51]. En sådan opfattelse synes desuden at være i strid med traktaten, da kriteriet om, at sagsøgerens konkurrencemæssige stilling skal være berørt, må forstås i sammenhæng med kravet om en individuel berøring. Det må derfor godtgøres, at der foreligger en påvirkning, som i et vist omfang individualiserer sagsøgeren.

119. Dette er endnu vigtigere, når den anfægtede støtteordning har generel karakter. Begge parterne er enige om, at den anfægtede beslutning vedrører en generel støtteordning, som endnu ikke var blevet gennemført ved individuelle støttebeslutninger på det tidspunkt, da sagen blev behandlet i første instans. Da der på det tidspunkt endnu ikke fandtes nogen »konkurrerende virksomhed« i Kahn-dommens forstand, ville

50 — Se punkt 46 ovenfor.

51 — Se bl.a. dommen i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 46-48.

sagsøgeren heller ikke opfylde Kahn-dommens kriterier[52] for at være søgsmålsberettiget.

120. Jeg må derfor konkludere, at under hensyn til støtteordningens generelle karakter og til, at den sagsøgende sammenslutning ikke har godtgjort, at ordningen i væsentlig grad berører medlemmernes konkurrencemæssige stilling, sådan som det kræves efter gældende retspraksis, begik Retten i Første Instans en retlig fejl ved at antage, at sagsøgeren var individuelt berørt af den anfægtede beslutning af nævnte grund.

Sagsøgerens status som forhandlingspartner

121. I den appellerede dom fandt Retten i Første Instans endvidere, at sagsøgeren som sammenslutning kunne anses for individuelt berørt af den anfægtede beslutning, da den gjorde gældende at have en selvstændig søgsmålsinteresse, fordi dens stilling som forhandlingspartner var berørt af den anfægtede beslutning. Denne konklusion baserede Retten på dommene i Van der Kooy-[53] og CIRFS-sagerne[54].

122. Kommissionens femte anbringende under appelsagen er for det første, at sagsøgeren på intet tidspunkt har fremført dette anbringende, hvorfor Retten i Første Instans har begået en retlig fejl ved at tilføje et nyt anbringende af egen drift. For det andet bestrider Kommissionen Rettens konstatering af, at sagsøgerens deltagelse i proceduren kunne betegnes som forhandlingspartner i overensstemmelse med Van der Kooy- og CIRFS-dommene. Endelig bestrider Kommissionen Rettens konstatering af[55], at beslutningen af 20. januar 1999 ikke var i strid med sagsøgerens interesser. Med denne antagelse begik Retten i Første Instans efter Kommissionens opfattelse en retlig fejl og gjorde sig skyldig i en åbenbar vildfarelse ved konstateringen af sagens faktiske omstændigheder.

123. I Van der Kooy-sagen havde sagsøgerne anfægtet en beslutning fra Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, hvorved denne havde erklæret en hollandsk ordning med en præferencetarif for naturgas til væksthusgartneri for uforenelig med fællesmarkedet. En af sagsøgerne, Landbouwschap, et offentligt retligt organ, der var oprettet til beskyttelse af landbrugsbedrifters fælles interesser, repræsenterede gartnernes organisationer i tarifforhandlinger med gasforsyneren. Domstolen fandt, at selv om Landbouwschap ikke kunne være individuelt berørt som støttemodtager, var dets stilling

52 — Se også de sager, som er nævnt i fodnote 44.

53 — Forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl., Sml. 1988, s. 219.

54 — CIRFS-sagen, nævnt i fodnote 29.

55 — Jf. den appellerede doms præmis 67 og 69.

som forhandler af gastariffer til varetagelse af gartnernes interesser berørt af den anfægtede beslutning, hvorfor det i denne henseende var individuelt berørt.

124. I CIRFS-sagen havde sagsøgeren anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning, hvorefter det ikke var nødvendigt i henhold til artikel 88, stk. 3, EF at foretage en forudgående anmeldelse af en støtte inden for sektoren for syntetiske fibre, da støtten var omfattet af en tidligere kommissionsbeslutning. Domstolen fandt, at CIRFS var individuelt berørt af beslutningen, da den havde spillet en meget vigtig rolle i Kommissionens procedure.

125. Det fremgår af den foreliggende sags dokumenter, at sagsøgeren under sagen i første instans påberåbte sig, at sammenslutningen havde spillet en afgørende rolle i proceduren, hvilket støttede dens synspunkt om, at den var individuelt berørt. Selv om sammenslutningen summarisk omtalte den relevante retspraksis på området, gjorde den ikke gældende, at den havde spillet en rolle som forhandlingspartner i den i Van der Kooy- og CIRFS-dommene anvendte forstand. Først under den mundtlige forhandling ved Retten i Første Instans — og dermed for sent — rejste sagsøgeren dette anbringende og i øvrigt kun meget kort. Under appelsagen ved Domstolen og som svar på det femte appelanbringende har indstævnte ikke væsentligt ændret denne opfattelse. Tværtimod bekræftede indstævnte, at dette anbringende ikke efter dens opfattelse var nødvendigt for sagens afgørelse, da dens søgsmålsret havde støtte i andre grunde. I betragtning af denne omstændighed kan det gøres gældende, at Retten i Første Instans ikke burde have accepteret dette anbringende, og at Kommissionens ret til forsvar blev tilsidesat.

126. Jeg finder det også vanskeligt at tilslutte mig Rettens konstatering af, at beslutningen af 20. januar 1999 ikke var i strid med sagsøgerens interesser, eftersom den anfægtede beslutning, der klart er i strid med den sagsøgende sammenslutnings medlemmers interesser, udgør en direkte gennemførelse af den tidligere beslutning, således som Retten selv har fastslået.

127. Jeg skal dog ikke gå ind i en detaljeret undersøgelse af disse punkter, da jeg finder, at problemet kan løses ud fra andre betragtninger.

128. Selv om sagsøgeren deltog aktivt i proceduren forud for vedtagelsen af beslutningen af 20. januar 1999 og dermed — i udvidet forstand — også i den anfægtede beslutning, er denne deltagelse ikke efter min

opfattelse i sig selv tilstrækkelig til at give sagsøgeren søgsmålskompetence i Van der Kooy- og CIRFS-dommenes forstand [56].

129. Den omstændighed, at en sammenslutning deltager i Kommissionens procedure i henhold til traktatens statsstøttebestemmelser med henblik på at varetage sine medlemmers kollektive interesser, kan ikke i sig selv give den søgsmålskompetence ifølge gældende retspraksis [57].

130. Den rolle, sagsøgerne i Van der Kooy- og CIRFS-sagerne spillede i proceduren forud for vedtagelsen af de foranstaltninger, som var anfægtet i disse sager, var væsentligt mere betydningsfuld end den rolle, ARE har spillet i denne sag.

131. I Van der Kooy-sagen fandt Domstolen, at Landbouwschap i sin egenskab af forhandler af gastariffer havde taget aktivt del i proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, ved at indgive skriftlige bemærkninger til Kommissionen og ved at holde sig i tæt kontakt med de ansvarlige tjenestemænd, så længe proceduren stod på. Det var den ene af de kontraherende parter i aftalen om fastsættelsen af de tariffer, som Kommissionen ikke godkendte, og det var i denne egenskab nævnt flere gange i Kommissionens beslutning.

132. Også sagsøgerens rolle i CIRFS-sagen var meget betydningsfuld. CIRFS var en sammenslutning, hvori de vigtigste internationale producenter af syntetiske fibre var medlemmer. I disse producenters interesse havde den rejst flere sager, som havde forbindelse med den omstruktureringspolitik inden for sektoren, som var fastlagt af Kommissionen. Navnlig havde den været Kommissionens forhandlingspartner ved indførelsen af en ordning for den pågældende sektor og ved udvidelsen og tilpasningen heraf, og den havde ført forhandlinger med Kommissionen navnlig ved at indgive skriftlige bemærkninger til den og ved at holde sig i tæt kontakt med de ansvarlige tjenestegrene.

56 — Som Retten i Første Instans udtalte i Kahn-dommen: »Retten finder, at det blotte forhold, at sagsøgeren har indgivet klage til Kommissionen [...] og at sagsøgeren har haft brevveksling og ført samtaler herom med Kommissionen, ikke kan siges at udgøre tilstrækkelige særlige omstændigheder til at individualisere sagsøgeren i forhold til alle andre, således at sagsøgeren får søgsmålskompetence for så vidt angår en generel støtteordning«. Kahn-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 44, præmis 42.

57 — ADLU-dommen, nævnt i fodnote 25, præmis 60. I denne sag fandt Retten i Første Instans endvidere, at den omstændighed, at den sagsøgende sammenslutning deltog i flere møder med nationale myndigheder, ikke kunne give den status som forhandlingspartner i Van der Kooy- og CIRFS-dommenes forstand.

133. Dette er ikke tilfældet med sagsøgeren i denne sag. De møder og samtaler, som fandt sted med Kommissionens tjenestemænd, og de bemærkninger, som sagsøgeren indgav, fandt sted som led i den normale gennemførelse af en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, således som det også var tilfældet med de øvrige parter. Ifølge sagens akter tilsendte sagsøgeren selv kun Kommissionen seks skrivelser, og kun to af disse vedrørte marginalt selve sagens kerne. Sagsøgeren deltog ikke hverken på nationalt eller fællesskabsplan som forhandlingspartner med hensyn til jorderhvervelsesprogrammet. Denne stilling kan derfor ikke sammenlignes med CIRFS's og Landbouwschaps, hvorfor sammenslutningen ikke kan anses for individuelt berørt på grundlag af dens stilling som forhandlingspartner.

134. Det er fast retspraksis, at Domstolen i appelsager har kompetence til at efterprøve Rettens retlige vurdering af de faktiske omstændigheder og de retlige konsekvenser, den har draget heraf[58]. Jeg må således konkludere, at Retten i Første Instans har begået en retlig fejl ved at betegne sagsøgerens rolle som forhandlingspartner i Van der Kooy- og CIRFS-dommenes forstand og ved at fastslå, at sagsøgeren af denne grund var individuelt berørt.

135. Følgelig har Retten i Første Instans fejlagtigt forkastet Kommissionens formalitetsindsigelser, hvorefter det er ufornødent at behandle det sjette og syvende appelanbringende.

Domstolens afgørelse

136. Ifølge statuttens artikel 61 skal Domstolen ophæve den af Retten trufne afgørelse, såfremt den giver appellanten medhold, men Domstolen kan selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. I appelskriftet har Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen ikke blot ophæver den appellerede dom, men også fastslår, at sagen skal afvises, fordi sagsøgeren ikke er individuelt berørt i artikel 230 EF's forstand. Efter min opfattelse har Domstolen alle nødvendige oplysninger til at træffe afgørelse vedrørende formalitetsspørgsmålet og bør derfor gøre dette af procesøkonomiske grunde og af hensyn til god retspleje.

58 — Se bl.a. sag C-312/00 P, Kommissionen mod Camar og Tico, Sml. 2002 I, s. 11355, præmis 69, sag C-7/95 P, Deere mod Kommissionen, Sml. 1998 I, s. 3111, præmis 21, og sag C-449/99 P, EIB mod Hautem, Sml. 2001 I, s. 6733, præmis 44 og 45.

137. Efter min opfattelse fremgår det af den foregående gennemgang af sagen, at sagsøgeren ikke opfylder betingelserne for at være individuelt berørt, hvorfor sagen må afvises.

Revision af retspraksis

138. Endelig skal jeg fremsætte en kommentar vedrørende den nuværende retsstilling med hensyn til fysiske og juridiske personers søgsmålskompetence over for Kommissionens beslutninger i henhold til artikel 88, stk. 3, EF. Retspraksis på dette område er ganske enkelt utilfredsstillende, da den er for kompliceret, åbenbart ulogisk og inkonsekvent. Vanskelighederne er blevet indgående beskrevet af forfatterne i teorien [59] og fremgår klart af den relative korte beskrivelse, jeg har givet heraf i dette forslag til afgørelse. En fuldstændig gennemgang af vanskelighederne ville have krævet et uforholdsmæssigt langt forslag til afgørelse.

139. Jeg tror, det må erkendes, at vanskelighederne tilsyneladende beror på Domstolens afgørelser i Cook- og Matra-sagerne. Formålet med disse afgørelser var at give konkurrenter en fuld beskyttelse, når Kommissionen beslutter ikke at indlede en procedure i henhold til artikel 88, stk. 2 — hvilken beskyttelse fandtes begrundet i, at sagsøgeren i sådanne tilfælde kan tænkes ikke at have tilstrækkelige oplysninger til at godtgøre, at han er individuelt berørt. Formålet var tilsyneladende at kompensere for den omstændighed, at sagsøgeren ikke har nogen processuel status i henhold til artikel 88. stk. 3, ved at give denne processuelle rettigheder som »interesseret part« i henhold til artikel 88, stk. 2. Resultatet er imidlertid blevet en noget forvirrende sammensmeltning af søgsmålsbetingelserne i henhold til artikel 88, stk. 2, og artikel 88, stk. 3, med den følge, at en meget vid kategori af personer får søgsmålskompetence. Mange vil således kunne gøre gældende, at de ville have været »interesserede parter«, hvis der havde været iværksat en artikel 88, stk. 2-procedure. Den dør, som hermed blev åbnet for vidt i henhold til artikel 88, stk. 3, måtte efterfølgende delvis lukkes igen ved forskellige forfininger i retspraksis, som gjorde denne stadig mere kompliceret og inkonsekvent.

140. Desuden er det ikke efter min opfattelse klart, at fravigelsen af ordlyden af artikel 230,

59 — Jf. ovenfor, fodnote 37.

stk. 4, er berettiget i disse tilfælde. Det er naturligvis korrekt, at en person, som muligvis er berørt af den påtænkte støtte, kan tænkes at have fået oplysninger om den mulige virkning af en beslutning i henhold til artikel 88, stk. 3, fordi denne træffes på et tidligt stadium. Derfor har den pågældende måske ikke tilstrækkelige oplysninger, når han anfægter en beslutning truffet i henhold til artikel 88, stk. 3, til at godtgøre i stævningen ved Retten i Første Instans, at han er individuelt berørt. Under sagen vil der dog sikkert blive fremlagt tilstrækkelige oplysninger af Kommissionen (og muligvis af den berørte medlemsstat, hvis denne intervenerer) — om nødvendigt som svar på Rettens undersøgelser eller spørgsmål — til, at Retten kan afgøre, om betingelsen vedrørende den individuelle berøring er opfyldt.

141. Den bedste løsning ville efter min opfattelse være at vende tilbage til ordlyden af artikel 230, stk. 4, EF og anvende betingelsen om umiddelbar og individuel berøring i alle tilfælde, hvor sagsøgeren anfægter en beslutning truffet i henhold til artikel 88, stk. 3, uanset hvilke grunde sagen støttes på. Betingelsen om individuel berøring behøver imidlertid ikke at fortolkes så snævert, som det var tilfældet i Plaumann-sagen, navnlig da Fællesskabets retsinstanser med rette har indtaget en noget bredere opfattelse af betingelserne for klage- og søgsmålskompetence inden for andre, beslægtede områder, nemlig inden for rammerne af konkurrencereglerne for virksomheder (artikel 81 EF og 82 EF) og dumpingsager. Kravet om individuel berøring er dog forskelligt fra begrebet »interesserede parter«.

142. En sagsøger, som anfægter en beslutning truffet i henhold til artikel 88, stk. 3, EF, er derfor forpligtet til at påvise, at beslutningen både berører vedkommende umiddelbart og også i et vist omfang individuelt. Den individuelle berøring kan naturligvis være vanskeligere at påvise, når støtteordningen i sig selv har generel karakter. Endvidere vil en sammenslutning af sagsøgere ikke blive bedre (eller ringere) stillet end de sagsøgere, den repræsenterer, og som i sig selv i et vist omfang skal være individuelt berørt. Disse konsekvenser, som følger direkte af traktaten, er ikke i sig selv urimelige. En sådan retsopfattelse ville efter min opfattelse løse mange af de vanskeligheder, som er opstået på grund af retspraksis.

143. Hvad ville da resultatet i den foreliggende sag være, såfremt man anvendte den af mig foreslåede opfattelse? Også ud fra denne opfattelse synes det af de allerede angivne grunde klart, at sagen må afvises. Den sagsøgende sammenslutning har ikke godtgjort at være individuelt berørt, hverken for sit eget eller for sine medlemmers vedkommende.

Forslag til afgørelse

144. Af de ovennævnte grunde er jeg af den opfattelse, at Domstolen bør:

1) ophæve den appellerede dom

2) afvise sagen anlagt af Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum

3) pålægge Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum at betale omkostningerne såvel i første instans som i appelsagen, bortset fra Forbundsrepublikken Tysklands omkostninger i første instans, som denne selv må bære som intervenient.