FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 24 februari 2005 [1]

Inledning

1. I detta mål har kommissionen överklagat förstainstansrättens beslut av den 5 december 2002 (nedan kallat det överklagade beslutet), [2] genom vilket den ogillat kommissionens yrkande att den talan som sammanslutningen Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV (nedan kallad ARE eller sökanden) väckt mot kommissionens beslut av den 22 december 1999 (nedan kallat det omtvistade beslutet) [3] skulle avvisas.

2. Överklagandet ger upphov till två huvudfrågor. Den första frågan är under vilka förutsättningar en sammanslutning skall anses vara direkt och personligen berörd av ett kommissionsbeslut i vilket stöd till mottagare som inte är medlemmar i associationen förklaras förenligt med den gemensamma marknaden. Den andra frågan är under vilka förutsättningar förstainstansrätten får tolka en sökandes rättsliga grunder eller på eget initiativ pröva en ny rättslig grund för att motivera slutsatsen att sökanden är direkt och personligen berörd.

Bakgrund till överklagandet

Omständigheter

3. Kommissionen har i det omtvistade beslutet, utan att inleda det formella prövningsförfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG, inte anfört några invändningar mot det stöd som följer av vissa ändringar i den tyska Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (den tyska lagen om ersättning och regleringsåtgärder, nedan kallad EALG) som infördes genom Ausgleichsleitungsgesetz (nedan kallad lagen om regleringsåtgärder).

1 — Originalspråk:engelska.

2 — Beslut av den 5 december 2002 i mål T-114/00, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum mot kommissionen (REG 2002, s. II-5121).

3 — I EGT (2000) C 46, s. 2.

4. Dessa ändringar antogs för att göra stödordningen förenlig med den gemensamma marknaden i enlighet med ett tidigare kommissionsbeslut om stödordningen, kommissionens beslut 1999/268/EG av den 20 januari 1999 om markförvärv enligt den tyska lagen om regleringsåtgärder (nedan kallat beslutet av den 20 januari 1999).[4]

5. Sökanden är en sammanslutning av intresseföreningar inom jord- och skogsbrukssektorn, personer som tvångsförflyttats och som fått sin egendom exproprierad eller annars lidit skada inom industri-, hantverks- och handelssektorn samt små och medelstora företag som hade sitt säte eller sin verksamhetsort i den tidigare sovjetiska ockupationszonen eller i den före detta Tyska demokratiska republiken.

6. Efter Tysklands återförening år 1990 överfördes omkring 1,8 miljoner hektar jord- och skogsbruksmark från den Tyska demokratiska republiken till Förbundsrepubliken Tysklands ägo.

7. Enligt lagen om regleringsåtgärder, som trädde i kraft den 1 december 1994, kunde viss jordbruksmark i den före detta Tyska demokratiska republiken som innehades av Treuhandanstalt, ett offentligrättsligt organ med uppgift att omstrukturera gamla företag i före detta Tyska demokratiska republiken, förvärvas av olika personkategorier för ett pris som understeg hälften av det verkliga marknadsvärdet.

8. I den första kategorin ingick personer som hade ingått ett arrendeavtal, företag som efterträtt ett tidigare jordbrukskooperativ, så kallade återgrundare som fått sin egendom exproprierad mellan åren 1945 och 1949 eller under Tyska demokratiska republikens existens, och som därefter ånyo brukat mark samt de jordbrukare som betecknas som "nygrundare" och som tidigare inte ägde mark i de nya delstaterna, på villkor att de var bosatta på orten den 3 oktober 1990 och att de per den 1 oktober 1996 hade slutit ett långfristigt arrendeavtal avseende mark som tidigare varit statligt ägd och nu skulle privatiseras genom Treuhandanstalts försorg. I den andra kategorin ingick tidigare ägare som fått sin egendom exproprierad före år 1949, och som varken har återfått sina tillgångar eller återupptagit någon jordbruksverksamhet på orten. De sistnämnda kunde endast förvärva mark som inte förvärvats av de personer som ingick i den första kategorin.

9. I lagen föreskrevs även en möjlighet att förvärva skogsmark med förtur samt en legaldefinition av de personkategorier som avsågs i detta avseende.

4 — EGT L 107, s. 21.

10. Kommissionen inledde till följd av klagomål från såväl tyska medborgare som medborgare i andra länder avseende detta markförvärvsprogram den 18 mars 1998 ett prövningsförfarande i enlighet med artikel 93.2 i EG-fördraget (nu artikel 88.2 EG. För enkelhetens skull kommer jag fortsättningsvis enbart att hänvisa till fördragets nuvarande artikelnumrering). [5]

11. Det prövningsförfarandet ledde fram till beslutet av den 20 januari 1999, [6] i vilket kommissionen slog fast att markförvärvsprogrammet var oförenligt med den gemensamma marknaden i den mån som de beviljade stöden var förenade med ett krav på bosättning på orten per den 3 oktober 1990, och i den mån som beviljade stöd överskred de högsta tillåtna stödnivåerna. Den högsta nivån var fastställd till 35 procent för jordbruksmark i områden som inte är mindre gynnade i den mening som avses i rådets förordning (EG) nr 950/97 av den 20 maj 1997 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet. [7] I samtliga andra delar ansågs det inte innefatta stödåtgärder.

12. När det särskilt gäller kravet på bosättning på orten per den 3 oktober 1990 som föreskrivs i lagen om regleringsåtgärder, slog kommissionen fast att lagen gynnade fysiska och juridiska personer i de nya delstaterna gentemot personer utan säte eller bostad i Tyskland och utgjorde, således, ett brott mot diskrimineringsförbudet enligt artiklarna 43–48 EG, eftersom det villkoret i praktiken nästan uteslutande uppfylldes enbart av tyska medborgare — i synnerhet av dem som tidigare hade bott i de nya delstaterna.

13. Villkoret medförde således att personer som inte uppfyllde kriteriet att vara (primärt) bosatta inom före detta Tyska demokratiska republiken uteslöts. Urskiljningsvillkoret "på orten bofasta den 3 oktober 1990" kunde endast motiveras om det både är nödvändigt och lämpligt för att uppnå lagstiftarens syfte, nämligen att inkludera personer som, eller vars familjer, bott och arbetat i Tyska demokratiska republiken i årtionden.

14. För att uppnå detta syfte var det dock enligt kommissionen inte nödvändigt att fastställa den 3 oktober 1990 som datum för boende på orten. Det var nämligen enligt artikel 3.1 i EALG tillåtet för dessa fysiska respektive juridiska personer som var nygrundare att delta i markförvärvsprogrammet, om de den 1 oktober 1996 en längre tid hade arrenderat tidigare statligt ägd mark som Treuhandanstalt skulle privatisera. Under det att huvudförfarandet pågick påpekade vissa berörda parter uttryckligen för

5 — EGT C 215, s. 7.
6 — Se ovan fotnot 4.
7 — EGT L 142, s. 1.

kommissionen att de allra flesta fleråriga arrendeavtal hade slutits med östtyskar. Därmed var det klarlagt att även om lagstiftarens syfte (att låta östtyskarna få del av markförvärvsprogrammet) i sig var legitimt, skulle det i praktiken inte ha omintetgjorts om den 3 oktober 1990 inte hade fastställts som ett avgörande datum.

15. I nämnda beslut av den 20 januari 1999 ålade kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland att återkräva redan beviljade stöd som konstaterats vara oförenliga med den gemensamma marknaden, samt att inte bevilja nya stöd i enlighet med detta program.

16. Efter att detta beslut fattats utarbetade den tyska lagstiftaren ett förslag till Vermögensrechtsergänzungsgesetz (lag om tillägg till lagen om återupprättande av rätt till egendom), enligt vilken vissa av metoderna som föreskrevs för markförvärvsprogrammet avskaffades eller ändrades.

17. Det nya lagförslaget anmäldes till kommissionen, som i det omtvistade beslutet godkände det utan att inleda det prövningsförfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG.

18. Kommissionen slog fast att de omständigheter som den beaktat i beslutet av den 20 januari 1999, och som befunnits vara oförenliga med den gemensamma marknaden, inte förekom i lagförslaget. I synnerhet hade kravet på bosättning per den 3 oktober 1990 utmönstrats, och stödnivån uppgick till 35 procent (med andra ord hade försäljningspriset för ifrågavarande markområden fastställts till det faktiska värdet minskat med 35 procent). Det huvudsakliga kravet för markförvärv till ett nedsatt pris var hädanefter ett innehav av ett långfristigt arrendeavtal. Kommissionen konstaterade vidare att, med beaktande av de tyska myndigheternas försäkringar, det tydligt fastställts att det finns tillräckligt stora markområden för att all diskriminering skall kunna avhjälpas utan att avtal som slutits med tillämpning av den ursprungliga EALG behöver ogiltigförklaras.

19. I den mån den nya lagstiftningen dessutom innehåller delar som, enligt i övrigt likvärdiga kriterier, gynnar östtyskar, omfattas en motsvarande förmån av ändamålet med ombildningen av jordbruket i de nya delstaterna, då även detta säkerställer att berörda personer eller deras familjer som levt och arbetat i den Tyska demokratiska republiken under årtionden, likaledes kan dra nytta av denna bestämmelse. Kommissionen angav i beslutet av den 20 januari 1999 att det ändamålet var legitimt utan att ifrågasätta det.

20. Kommissionen lämnade genom detta konstaterande mycket av den kritik som

den fick motta från flera berörda, inklusive sökanden, efter beslutet av den 20 januari 1999 utan avseende. Denna kritik avsåg att markförvärvsprogrammet även utan kravet på bosättning per den 3 oktober 1990 var diskriminerande på grund av att det krävdes innehav av ett långfristigt arrendeavtal, vilket fick till följd att kriteriet avseende bosättning på orten upprätthölls och att det inte fanns tillräckligt mycket mark till salu.

21. Den tyska lagstiftaren antog Vermögensrechtsergänzungsgesetz efter kommissionens beslut att godkänna denna.

22. Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 2 maj 2000 väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

Avvisningsyrkandet

23. Kommissionen yrkade, med stöd av Tyskland, att talan skulle avvisas av två skäl. För det första var sökanden inte direkt och personligen berörd av beslutet. För det andra hade sökanden gjort sig skyldig till rättegångsmissbruk.

24. Kommissionen gjorde gällande att det endast är de företag som konkurrerar med de stödmottagande företagen som kan anses personligen berörda av ett beslut att tillåta sådana stöd, i synnerhet om de har spelat en aktiv roll i det tidigare huvudsakliga prövningsförfarandet och i den mån deras ställning på marknaden påtagligt har påverkats av det stöd som avses i det ifrågasatta beslutet.

25. När det gäller företagssammanslutningar anförde kommissionen att det endast är sådana företagssammanslutningar som aktivt har deltagit i ett förfarande enligt artikel 88.2 EG som kan vara personligen berörda av ett sådant beslut, och endast när de har påverkats i egenskap av förhandlingspart eller när de har ersatt en eller flera av sina medlemmar vilka själva hade kunnat väcka talan. Kommissionen ansåg mot bakgrund av omständigheterna i målet att sökanden inte uppfyllde dessa villkor, och därför inte var personligen berörd av det omtvistade beslutet.

26. Kommissionen gjorde vidare gällande att talan skulle avvisas av den anledningen att markförvärvsprogrammet utgör ett system för statligt stöd, och att kommissionens tillstånd till denna ordning alltså utgör en åtgärd med allmän giltighet som är tillämplig på objektivt bestämda situationer som medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets.

27. Kommissionen anförde slutligen att sökanden i huvudsak eller till och med uteslutande företräder tyska intressen, medan den med sin talan avser att förstainstansrätten skall fastställa att det omtvistade markförvärvsprogrammet innebär en diskriminering på grund av nationalitet, och att kommissionen därför inte kan godkänna programmet.

28. Kommissionen har härav dragit slutsatsen att det inte finns något samband mellan sökandens egna intressen och de intressen som sökanden företräder i förevarande talan, vilka är för sökanden verksamhetsfrämmande intressen. En sammanslutning har inte rätt att väcka talan med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG om den inte företräder sina medlemmars intressen. Kommissionen har i detta avseende erinrat om att sökandens medlemmar inte är utländska personer som bor inom Europeiska unionen utan personer som förfördelades under kriget och efterkrigstiden i den forna sovjetiska ockupationszonen och i före detta Tyska demokratiska republiken.

29. Tyskland delade kommissionens uppfattning att talan skulle avvisas eftersom sökanden inte var personligen berörd av det omtvistade beslutet. Mottagarna av stöden hade då ännu inte identifierats eller angetts med namn, och det finns inte något orsakssamband mellan det ifrågasatta beslutet och sökandens påstådda konkurrensrättsliga intresse. Tyskland har också påpekat att även om det ifrågasatta beslutet skulle ogiltigförklaras på grund av att det diskriminerar gemenskapsmedborgare, får detta ändå inte automatiskt till följd att tidigare egendomsinnehavare som sökanden representerar återfår sin mark.

30. Såväl kommissionen som Tyskland anförde att sökanden och dess medlemmar var mera angelägna om att åstadkomma en ändring av egendomsordningen — vilken inte omfattas av gemenskapsrätten enligt artikel 295 EG — än av deras konkurrensställning på marknaden.

31. Sökanden påpekade inledningsvis att den företräder mer än tusen företag som är verksamma inom jordbrukssektorn, med vilka stödmottagarna befann sig i ett konkurrensförhållande i den mening som avses i gemenskapsrätten eftersom stödmottagarna enligt markförvärvsprogrammet och vissa av de ekonomiska aktörer som sökanden företräder är verksamma på samma marknad. Sökanden anförde vidare att syftet med talan inte var att åstadkomma en ändring av egendomsordningen, utan en korrekt tillämpning av kommissionens skyldighet att kontrollera stöd, varigenom de ekonomiska intressena för dem av dess medlemmar som konkurrerar med stödmottagarna tillvaratas.

32. Den omständigheten att sökanden huvudsakligen företräder tyska intressen saknar vidare, enligt sökanden, betydelse

för medlemmarnas konkurrensställning enligt gemenskapsrätten. Sökanden har dessutom ett eget intresse av att det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras, eftersom en strikt tillämpning av icke-diskrimineringsprincipen på grund av nationalitet skulle medföra att marken måste omfördelas och att sökandens medlemmar skulle få större möjlighet att förvärva denna mark.

33. Sökanden tillade vid förhandlingen vid förstainstansrätten att även om den skulle finna att sökanden inte utgör en sammanslutning av företagare eller ekonomiska aktörer, måste den ändå anses personligen berörd av det ifrågasatta beslutet på grund av dess roll som förhandlare med kommissionen och dess deltagande i förfarandet i fråga.

Det överklagade beslutet

34. Förstainstansrätten ogillade i det överklagade beslutet avvisningsyrkandet och förklarade att talan fick prövas i sak.

35. Förstainstansrätten anmärkte inledningsvis att eftersom det omtvistade beslutet var riktat till Tyskland måste det avgöras huruvida sökanden skulle anses vara direkt och personligen berörd av det enligt den rättspraxis som bildats i anslutning till domen i målet Plaumann. [8]

36. Förstainstansrätten redogjorde vidare för de olika syftena med de förfaranden som föreskrivs i artikel 88.2 EG och artikel 88.3 EG, och anförde att när kommissionen, utan att inleda förfarandet i artikel 88.2 EG, med stöd av artikel 88.3 EG fastslår att ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, kan de personer som åtnjuter de processuella garantier som föreskrivs i artikel 88.2 EG endast göra dem gällande om de har möjlighet att vid gemenskapsdomstolarna väcka talan mot kommissionens beslut

37. Av ovan angiven rättspraxis följer att när en sökande genom en talan om ogiltigförklaring av ett beslut som kommissionen har fattat vid utgången av den inledande fasen söker uppnå att de processuella garantier som föreskrivs i artikel 88.2 EG beaktas, räcker den omständigheten att sökanden är "berörd part" i den mening som avses i denna bestämmelse för att sökanden skall anses vara direkt och personligen berörd i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG. [9]

8 — Punkterna 41 och 42 i det överklagade beslutet.
9 — Punkterna 43 och 44 i det överklagade beslutet.

38. Mot bakgrund av att det ifrågasatta beslutet fattats med stöd av artikel 88.3 EG utan att kommissionen inledde det formella förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG, fastslog förstainstansrätten att sökanden skall anses vara direkt och personligen berörd av det ifrågasatta beslutet när den, för det första, för talan i syfte att tillvarata sina processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG och när det, för det andra, framgår att sökanden berörs på sätt som avses i denna bestämmelse. [10]

39. När det gäller frågan huruvida sökandens talan syftade till att tillvarata dess processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG, fastslog förstainstansrätten att även om sökanden inte uttryckligen åberopat att kommissionen skulle ha åsidosatt sin skyldighet att inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG, och därmed förhindrat utövandet av de processuella rättigheter som föreskrivs i denna bestämmelse, skulle de "grunder för ogiltigförklaring som ... åberopats i förevarande mål, i synnerhet de som avser en överträdelse av förbudet mot all diskriminering på grund av nationalitet, ... emellertid tolkas så att de avser en fastställelse av att prövningen av de omtvistade åtgärdernas förenlighet med den gemensamma marknaden var förenad med allvarliga svårigheter. Dessa svårigheter innebar att kommissionen var skyldig att inleda det formella förfarandet." [11]

40. Denna slutsats medförde att förstainstansrätten tillämpade den rättspraxis enligt vilken kommissionen måste inleda detta förfarande, om en första granskning objektivt sett inte har gjort det möjligt för kommissionen att övervinna samtliga de allvarliga svårigheter som bedömningen av om den ifrågavarande statliga åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden är förenad med.

41. Förstainstansrätten anförde att "[e]fterson kommissionens skyldighet enligt fördraget, att låta de berörda inkomma med synpunkter, dock endast avser den undersökningsfas som föreskrivs i artikel 88.2 EG, kan dessa inte göra gällande att den undersökning som kommissionen skall genomföra är förenad med objektiva svårigheter, och således utverka att deras processuella rättigheter iakttas om de inte har möjlighet att väcka talan vid förstainstansrätten mot beslutet att inte inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG". [12]

42. Förstainstansrätten kom fram till att "[i] förevarande fall kan talan alltså tolkas så, att sökanden lägger kommissionen till last att den, trots de allvarliga svårigheterna som bedömningen av de ifrågavarande stödens förenlighet var förenad med, inte inledde det formella förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG, och syftet med talan synes vid en närmare analys vara att tillvarata de

10 — Punkt 45 i det överklagade beslutet.

11 — Punkt 47 i det överklagade beslutet.

12 — Punkt 48 i det överklagade beslutet.

processuella rättigheter som följer av nämnda bestämmelse". [13]

43. Efter denna tolkning av vad som var föremålet för talan prövade förstainstansrätten huruvida sökanden var "berörd part" i den mening som avses i artikel 88.2 EG. Om så var fallet skulle sökanden anses vara personligen berörd av beslutet.

44. Förstainstansrätten fastslog att "[d]et framgår i detta avseende av fast rättspraxis att berörda parter i den mening som avses i artikel 88.2 EG inte endast är det eller de företag som drar fördel av ett stöd, utan även personer, företag eller sammanslutningar, vars intressen eventuellt skadas av att ett stöd beviljas, det vill säga särskilt konkurrerande företag och branschorganisationer... Av rättspraxis framgår även att en konkurrent till en stödmottagare måste visa att hans konkurrensställning på marknaden påverkas av det beviljade stödet för att hans talan skall kunna tas upp till sakprövning. I motsatt fall är han inte en berörd part i den mening som avses i artikel 88.2 EG." [14]

45. Förstainstansrätten prövade huruvida åtminstone vissa medlemmar i sammanslutningen kunde anses berörda i den mening som avses i artikel 88.2 EG, i syfte att utröna huruvida sammanslutningen i sig skulle anses vara berörd i den mening som avses i den bestämmelsen. Den prövningen skedde utifrån huruvida medlemmarnas konkurrensställning på marknaden påverkas av att det ifrågavarande stödet har beviljats. Förstainstansrätten fastslog att så var fallet, eftersom vissa av sökandens medlemmar är ekonomiska aktörer som kan anses utgöra direkta konkurrenter till mottagarna av det omtvistade stödet. Förstainstansrätten grundade därvid sin bedömning på sökandens stadgar, av vilka det enligt förstainstansrätten otvetydigt framgick att åtminstone en påvisbar andel av de personer vars intressen sökanden företräder var ekonomiska aktörer. [15]

46. Det kunde enligt förstainstansrätten inte ifrågasättas att förvärv av jord- och skogsbruksmark utgör ett väsentligt inslag i en jordbrukares eller skogsbrukares affärsmässiga strategi och konkurrensställning. Av handlingarna i målet framgick att konkurrensställningen för vissa av de jord- och skogsbrukare som utgör sökandens medlemmar påverkas av markförvärvsprogrammet. Det kunde således konstateras att konkurrensställningen för vissa av sökandens medlemmar oundvikligen påverkas av det ifrågasatta beslutet och att de följaktligen i egenskap av berörda i den mening som avses i artikel 88.2 EG själva kan väcka talan om ogiltigförklaring av detta beslut. [16]

13 — Punkt 49 i det överklagade beslutet.
14 — Punkt 51 i det överklagade beslutet.
15 — Punkterna 54 och 55 i det överklagade beslutet.
16 — Punkterna 56–60 i det överklagade beslutet.

47. När det gäller sammanslutningens syfte tolkade förstainstansrätten sökandens stadgar på så sätt att den bildats för att för att tillvarata medlemmarnas intressen och deras äganderätt. Genom att tillvarata de ekonomiska aktörernas äganderättsintressen, och då i synnerhet jordbrukarnas och skogsbrukarnas intresse av att kunna erhålla mark trots deras ofördelaktiga ställning i förhållande till tänkbara stödmottagare enligt markförvärvsprogrammet, företrädde sökanden dessa medlemmars affärs- och konkurrensintressen. Förstainstansrätten avfärdade sålunda kommissionens argument att sökanden inte företräder företagens intressen, utan företräder vilka samhällsintressen som helst, och att förevarande fall endast avser sådana aspekter på äganderätten som inte omfattas av gemenskapsrätten enligt artikel 295 EG.

48. Förstainstansrätten anmärkte vidare att det framgick av beslutet av den 20 januari 1999 liksom av det ifrågasatta beslutet att kommissionen själv har ansett det nödvändigt att undersöka markförvärvsprogrammet mot bakgrund av gemenskapens konkurrensbestämmelser, i synnerhet bestämmelserna angående statligt stöd. Kommissionen kunde således inte ifrågasätta att en sammanslutning som motsätter sig detta markförvärvsprogram och som bland sina medlemmar har flera jordbrukare som befinner sig i en situation som är ofördelaktig i förhållande till tänkbara stödmottagare enligt nämnda program huvudsakligen företräder dessa medlemmars konkurrensintressen.

49. Eftersom sökanden, enligt 2 § i stadgarna, utgjorde en sammanslutning som bildats för att främja medlemmarnas gemensamma intressen, till vilka även jord- och skogsbrukande medlemmars konkurrensmässiga intressen skall räknas, skulle den således anses kunna väcka förevarande talan om ogiltigförklaring i de senares namn, vilka, eftersom de berörs i den mening som avses i artikel 88.2 EG, själva hade kunnat väcka denna talan. [17]

50. Förstainstansrätten ansåg vidare att sökanden även kunde anses vara personligen berörd av det ifrågasatta beslutet på grund av att dess ställning som förhandlare har påverkats av nämnda beslut. Sökanden deltog enligt förstainstansrätten aktivt i det formella prövningsförfarande som utmynnade i att beslutet av den 20 januari 1999 antogs, och deltog även aktivt vid flera tillfällen under de informella samtalen avseende beslutets genomförande, då med stöd av vetenskaplig sakkunskap. Kommissionen hade själv medgivit att sökanden påverkade beslutsförfarandet och att den utgjorde en intressant informationskälla.

51. Mot den bakgrunden ansåg förstainstansrätten med hänvisning till relevant rättspraxis att sökanden skulle ha kunnat väcka talan om ogiltigförklaring av det beslut

17 — Punkterna 61–63 i det överklagade beslutet.

varigenom det formella förfarandet avslutades, nämligen beslutet av den 20 januari 1999, vilket sökanden beslutade att inte göra. Enligt förstainstansrätten var anledningen till att sökanden beslutade att inte väcka talan att det beslutet inte stred mot de intressen som sökanden skall tillvarata.

52. Eftersom de två besluten hade ett direkt samband och mot bakgrund av den roll sökanden haft som samtalspartner under det formella förfarande som avslutades genom beslutet av den 20 januari 1999, fastslog förstainstansrätten att individualiseringen av sökanden med avseende på detta beslut även måste gälla i fråga om det omtvistade beslutet, även om sökanden inte har deltagit i kommissionens undersökning som ledde till att det senare beslutet fattades. [18]

53. Förstainstansrätten fastslog således att sökanden var personligen berörd av det omtvistade beslutet.

54. Vad gäller kommissionens och Tysklands argument att markförvärvsprogrammet utgör en stödordning och att kommissionens beslut att tillåta denna stödordning därför utgör en åtgärd med allmän giltighet som är tillämplig på objektivt bestämda situationer som medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets, anförde förstainstansrätten att "en rättsakt med allmän giltighet under vissa omständigheter kan beröra vissa av de berörda ekonomiska aktörerna personligen. Detta är fallet bland annat om bestämmelsen i fråga angår en bestämd fysisk eller juridisk person på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för denne eller på grund av en faktisk situation som särskiljer denne från alla andra personer". [19] Enligt förstainstansrättens uppfattning var så fallet i förevarande mål.

55. Förstainstansrätten tillbakavisade även vad kommissionen och Tyskland anfört om att det inte skulle finnas någon koppling mellan å ena sidan sökandens egna intressen och dess medlemmars intressen, och å andra sidan de intressen som sökanden företräder i förevarande talan. Eftersom sökandens medlemmar utgjordes av bland annat personer som inte ges förtur till marken enligt den stödordning som kommissionen beviljat, skulle en ogiltigförklaring av beslutet om godkännande av denna stödordning gynna sökandens medlemmar i den mån som sökanden bidrar till att upphäva den förtur till marken som medlemmarnas konkurrenter har.

56. Den slutsatsen påverkades inte av att sökanden, till stöd för sin talan, åberopade förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Eftersom talan om ogiltigförklaring gynnar sökandens och dess medlemmars intressen, och sökanden såsom förstainstansrätten fastslagit berördes direkt och personligen av det ifrågasatta beslutet, är det tillåtet att åberopa samtliga rätts-

18 — Punkterna 65–70 i det överklagade beslutet.

19 — Punkt 71 i det överklagade beslutet.

stridighetsgrunder som angivits i artikel 230 andra stycket EG, även åsidosättande av fördragets artiklar avseende icke-diskriminering. Förstainstansrätten påpekade dessutom att sökanden till stöd för sin talan inte enbart åberopat diskriminering på grund av nationalitet, utan även ett åsidosättande av artikel 88.3 EG. [20]

57. Slutligen fastslog förstainstansrätten att avvisningsyrkandet heller inte skulle bifallas med stöd av den andra grunden, nämligen att sökanden skulle ha gjort sig skyldig till rättegångsmissbruk. Eftersom syftet med talan om ogiltigförklaring gynnade sökandens intressen och sökanden uppfyllde villkoren i artikel 230 EG kunde sökanden inte anses ha gjort sig skyldig till rättegångsmissbruk eller ett åsidosättande av principen om åtskilda rättsmedel genom att väcka talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 230 EG. [21]

58. Förstainstansrätten ogillade således avvisningsyrkandet.

20 — Punkt 78 i det överklagade beslutet.

21 — Punkt 82 i det överklagade beslutet.

Överklagandet

59. Kommissionen överklagade den 19 februari 2003 förstainstansrättens beslut. Innan jag går in på prövningen av grunderna för överklagandet skall jag anmärka att den i sin inledning i överklagandet ansett det vara nödvändigt att, såsom den gjorde när den framställde sitt avvisningsyrkande, fästa domstolens uppmärksamhet på att frågorna i målet enligt dess mening inte på något sätt har gemenskapsrättslig anknytning, och i än mindre utsträckning rör bestämmelser om statligt stöd.

60. Kommissionen har gjort gällande att talan och sökandens skäl för att väcka den har mer att göra med en nationell intressekonflikt som uppkommit på grund av den nationella lagstiftarens behandling av hur äganderätten till de landområden som den före detta Tyska demokratiska republiken förvärvat efter 1945 skulle överföras i privat ägo efter återföreningen, än med störningar i konkurrensen orsakade av statligt stöd. Kommissionen förefaller anse att sökanden, som företräder före detta ägare till dessa landområden, har använt sig av gemenskapsrätten för att motsätta sig den lösning som den tyska lagstiftaren valt för att gynna personer som haft långvariga arrendeavtal till nackdel för sökandens medlemmar, de tidigare ägarna.

61. Även om det, såsom förstainstansrätten påpekat, förefaller en smula inkonsekvent när kommissionen hävdar att målet inte har

något med gemenskapsrättens konkurrensbestämmelser att göra när den själv antagit de båda besluten med stöd av statsstödsbestämmelserna i fördraget, måste det medges att det av handlingarna i målet klart framgår att de socioekonomiska och politiska frågor som ligger till grund för den ifrågavarande nationella lagstiftningen går långt utöver frågan om statligt stöd, som bara utgör en del i tvisten mellan sökanden och tyska myndigheter.

62. Kommissionen har anfört sju grunder för överklagandet, vilka kan sammanfattas på följande sätt. Den har gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning

1) genom att fastställa att ARE berörs personligen av det omtvistade beslutet, trots att det omtvistade beslutet utgör en åtgärd med allmän giltighet, att det omtvistade beslutet berör sökanden (eller en eller flera av dess medlemmar) på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för den, eller på grund av en faktisk situation som särskiljer sökanden från alla andra personer,

2) genom att grunda sin slutsats på antagandet att konkurrensförhållandena (där konkurrensen utgör det avgörande kriteriet) skiljer sig med avseende på kriteriet i artikel 230 EG om att man skall vara personligen berörd, med den tillämpning denna bestämmelse fått på avgöranden rörande statligt stöd enligt artikel 88.2 EG och 88.3 EG, med följd att olika kriterier gäller för frågan huruvida saken kan tas upp till sakprövning,

3) genom att tillämpa ett kriterium om konkurrensförhållandet (enligt vilket sökandens konkurrensställning måste påverkas) som skiljer sig från och är mindre strängt än det av EG-domstolen uppställda kriteriet (enligt vilket sökandens konkurrensställning skall påverkas märkbart),

4) genom att på eget initiativ, utan att höra kommissionen, intervenienten eller sökanden, i beslutet uppta en grund som inte förekom i sökandens ursprungliga ansökan till prövning,

5) genom att fastställa att sökanden påverkades i sin ställning som förhandlingspartner och därmed personligen berördes av det omtvistade beslutet,

6) genom att inte med tillräcklig klarhet redovisa skälen i det överklagade beslutet, och

7) genom att med avseende på sökandens ställning i förfarandet rörande statligt stöd fastställa att sökanden å ena sidan inte hade hörts av kommissionen och å andra sidan hade hörts i en sådan utsträckning att sökanden härigenom fått ställning som förhandlingspartner.

Upptagande av en ny grund

63. Jag skall inleda min prövning med den fjärde grunden för överklagandet, avseende att förstainstansrätten på eget initiativ upptagit en grund som sökanden inte uttryckligen åberopat till prövning.

64. Det omtvistade beslutet antogs med stöd av artikel 88.3 EG, utan att kommissionen inlett det formella förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG. Förstainstansrätten konstaterade mot den bakgrunden och med hänvisning till rättspraxis att sökanden för att anses personligen berörd måste visa för det första att den försökte skydda de processuella rättigheter som föreskrivs i artikel 88.2 EG och, för det andra, att den skulle anses vara berörd part i den mening som avses i den bestämmelsen.

65. Sökanden angav inte uttryckligen vid förstainstansrätten, vare sig i sina skriftliga inlagor eller muntligen, att dess syfte med att väcka talan var att skydda sina processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG, eller att kommissionen skulle ha inlett det formella prövningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG. Förstainstansrätten anförde att det "kan konstateras att sökanden inte uttryckligen har åberopat att kommissionen skulle ha åsidosatt sin skyldighet att inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG och därmed förhindrat utövandet av de processuella rättigheter som föreskrivs i denna bestämmelse".

66. Detta hindrade dock inte förstainstansrätten från att "vid en närmare analys" fastslå att detta var sökandens syfte. "De grunder för ogiltigförklaring som har åberopats i förevarande mål, i synnerhet de som avser en överträdelse av förbudet mot all diskriminering på grund av nationalitet, *skall emellertid tolkas så att de avser* en fastställelse av att prövningen av de omtvistade åtgärdernas förenlighet med den gemensamma marknaden var förenad med allvarliga svårigheter. Dessa svårigheter innebar att kommissionen var skyldig att inleda det formella förfarandet." Förstainstansrätten kom fram till att i "förevarande fall *kan talan alltså tolkas så*, att sökanden lägger kommissionen till last att den, trots de allvarliga svårigheterna som bedömningen av de ifrågavarande stödens förenlighet var förenad med, inte inledde det formella förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG, och syftet med talan synes *vid en närmare analys* vara att tillvarata de processuella

rättigheter som följer av nämnda bestämmelse". [22]

67. Kommissionen har i sitt överklagande gjort gällande att förstainstansrätten inte bara klart gått utöver en extensiv tolkning av de grunder sökanden åberopat till stöd för sin talan, utan att den också prövat en ny och annan grund enligt artikel 230 EG, nämligen åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Kommissionen har vidare anfört att förstainstansrätten inte hade någon skyldighet att på eget initiativ pröva en sådan grund, eftersom det inte var en fråga som rörde allmän ordning.

68. ARE har anfört att förstainstansrättens tolkning av dess ansökan var rimlig och förenlig med processekonomiska principer på så sätt att ett inledande av det formella prövningsförfarandet skulle krävas för det fall att sökanden skulle vinna framgång i sak med sin talan. ARE har gjort gällande att det kan utläsas av vad sammanslutningen anfört avseende det omtvistade beslutets felaktighet i sak att det förelåg "avsevärda svårigheter" att avgöra huruvida stödet var förenligt med den gemensamma marknaden. Sökanden har slutligen anfört att förstainstansrätten i tidigare avgöranden på eget initiativ, utan yrkande från parterna, prövat huruvida väsentliga formföreskrifter åsidosatts genom att kommissionen inte inlett det formella prövningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG.

22 — Punkt 49 i det överklagade beslutet, kursiverat här. Se punkterna 37–49 ovan.

Tolkningen av sökandens åberopanden

69. Det skall först prövas huruvida förstainstansrättens tolkning av vad ARE anfört var riktig.

70. Jag anmärker inledningsvis att det ifrågasatta åberopandet, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet och rättspraxis rörande talerätt för fysiska eller juridiska personer enligt artikel 230 EG i mål rörande statligt stöd, är av väsentlig betydelse, eftersom det för det fall att det tillåts medför att villkoren för talerätt är lättare att uppfylla.

71. Gemenskapsdomstolarna måste anses ha ett visst utrymme för flexibilitet vid tolkningen av yrkanden och de påståenden som framförts i en ansökan, och får om så behövs dra nödvändiga slutsatser angående vad som utgör föremålet för talan och vad som åberopas till stöd för den.

72. Detta tolkningsutrymme har emellertid vissa gränser. I artikel 21 i domstolens stadga, artikel 38 i domstolens rättegångsregler och artikel 44 i förstainstansrättens rättegångsregler anges att en ansökan skall innehålla bland annat föremålet för talan och en kortfattad framställning av grunderna för den.

73. Enligt fast rättspraxis skall sökanden i ansökan ange den information som är nödvändig för att sökanden skall kunna förbereda sitt försvar och för att förstainstansrätten skall kunna avgöra målet. [23] Domstolen har vidare fastslagit att uttrycket "kortfattad framställning av grunderna" i stadgan och i rättegångsreglerna innebär att sökanden måste ange arten av de grunder på vilka talan grundas. Även om ett rent abstrakt angivande av grunderna inte uppfyller dessa villkor kan de anges i sak utan angivande av rättslig kvalificering, under förutsättning att grunden för ett klagomål har samband med omständigheterna i målet. [24]

74. Av vad sökanden anfört skriftligen och muntligen framgår att sökanden åberopat tre grunder till stöd för sin talan, nämligen

— för det första att väsentliga formföreskrifter åsidosatts genom att motiveringen i det omtvistade beslutet var otillräcklig, på så sätt att kommissionen inte hade visat huruvida de ändringar som föreslagits av den tyska lagstiftaren skulle medföra att utlänningar skulle kunna förvärva markområden enligt det förändrade markförvärvsprogrammet,

— för det andra ett åsidosättande av fördraget genom att det omtvistade beslutet var oförenligt med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, och

— för det tredje att artikel 88.3 EG åsidosatts genom att kommissionen godkänt de åtgärder som Tyskland föreslagit för att genomföra beslutet av den 20 januari 1999 utan att å ena sidan kräva att samtliga avtal som träffats enligt de äldre bestämmelserna skulle ogiltigförklaras och, å andra sidan, att de berörda markområdena skulle tilldelas på nytt.

75. Efter att noggrant ha granskat sökandens ursprungliga ansökan anser jag att det inte är möjligt att utifrån denna komma fram till att sökandens avsikt var att föra talan mot kommissionens beslut att inte inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG, eller att tillvarata sina processuella rättigheter enligt den bestämmelsen. Sökanden har inte under någon del av förfarandet vid förstainstansrätten hänvisat till inledandet av förfarandet enligt artikel 88.2 EG eller till den rättspraxis som skulle ge stöd för en sådan talan. Den första hänvisningen från sökanden till sådan rättspraxis var i dess svar på kommissionens fjärde grund för förevarande överklagande,

23 — Förstainstansrättens beslut av den 28 april 1993 i mål T-85/92, De Hoe mot kommissionen (REG 1993, s. II-523), punkt 20.

24 — Dom av den 15 december 1961 i de förenade målen 19/60, 21/60, 2/61 och 3/61, Société Fives Lille Cail m.fl. mot Höga Myndigheten (REG 1961, s. 281), på s. 295, och förstainstansrättens beslut i det ovan i fotnot 23 nämnda målet De Hoe, punkt 21.

och även då har ARE enligt min mening inte kunnat visa att dess ursprungliga avsikt varit att säkerställa skyddet för dess processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG, såsom förstainstansrätten funnit. Den rättspraxis enligt vilken berörda parter har rätt att föra talan mot kommissionens underlåtenhet att inleda det formella prövningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG är nu väl etablerad, och har tilldragit sig stor uppmärksamhet bland forskare och praktiskt verksamma jurister.

76. Eftersom sökanden inte specifikt anfört denna grund och inte har hänvisat till relevant rättspraxis anser jag att förstainstansrätten gått för långt i sin tolkning av sökandens avsikt.

77. Det är viktigt att notera att sökanden lämnat omfattande synpunkter på stödordningen genom dess deltagande i förfarandet enligt artikel 88.2 EG som föregick antagandet av beslutet den 20 januari 1999. Det beslutet innehöll kommissionens materiella bedömning av stödordningen, och det omtvistade beslutet utgjorde endast ett genomförande av dess slutsatser. Sökandens processuella rättigheter hade således redan utövats under det förfarandet, vilket såsom kommissionen anför kan förklara varför sökanden inte uttryckligen i ansökan hänvisat till dess processuella rättigheter eller till kommissionens underlåtenhet att inleda det formella prövningsförfarandet enligt den bestämmelsen. [25]

78. Det är riktigt att sökanden i sin ansökan till förstainstansrätten hänvisat till åsidosättandet av väsentliga formföreskrifter. Detta rörde emellertid den bristfälliga motiveringen, och inte underlåtenheten att säkerställa sökandens processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG. Detta är enligt min mening två helt olika grunder, och det finns inget logiskt samband mellan dessa. Sökanden förefaller heller inte ha hänvisat till denna grund vid förhandlingen.

79. Medan sökandens talan rörde det omtvistade beslutets förenlighet med fördraget har således förstainstansrätten tolkat den så att den rörde kommissionens underlåtenhet att inleda det formella prövningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG och säkerställandet av de processuella rättigheter som följer av den bestämmelsen. Förstainstansrätten har därmed enligt min mening gått utöver vad som kan anses vara en rimlig

25 — Se även punkterna 90–93 nedan. I beslut av den 11 februari 1999 i mål T-86/96, ADLU (REG 1999, s. II-179), fastslog förstainstansrätten i punkt 49, att när berörda parter gör gällande sina processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG kan de inte anses vara personligen berörda enbart på grund av denna egenskap.

tolkning av sökandens grunder för talan, vilket är allvarligt eftersom den grund som förstainstansrätten sålunda prövat är av central betydelse för målets upptagande till sakprövning.

80. Denna slutsats stärks dessutom, såsom kommissionen anfört i sitt överklagande, av förstainstansrättens egen rättspraxis.

81. I beslutet i målet Skibsværftsforeningen [26] fastslog förstainstansrätten, efter att ha påmint om att kommissionen antog det omtvistade beslutet inom ramen för det förberedande förfarande som föreskrivs i artikel 88.3 EG, att "[e]ftersom sökandena emellertid inte har yrkat ogiltigförklaring av beslutet på den grunden att kommissionen har åsidosatt skyldigheten att inleda förfarandet i artikel [88.2] eller på den grunden att de processrättsliga skyddsregler som den sistnämnda bestämmelsen innehåller har åsidosatts ... räcker det inte att sökandena kan anses som 'berörda parter' i den mening som avses i artikel [88.2] för att talan skall kunna tas upp till sakprövning". Förstainstansrätten prövade därefter huruvida sökanden på något annat sätt uppfyllde de villkor som fastslagits i domen i målet Plaumann.

82. Förstainstansrätten använde samma tillvägagångssätt i beslutet i målet Nuove Industrie Molisane, [27] där den avvisade talan på grund av bland annat att sökanden inte åberopat att kommissionen underlåtit att inleda det formella prövningsförfarandet. Förstainstansrätten vägrade uttryckligen att presumera att sökanden hade ett rättsligt intresse av att väcka talan på den grunden.

83. Det framgår av dessa avgöranden att förstainstansrätten tidigare har krävt att sökanden specifikt åberopar att kommissionen underlåtit att inleda det formella prövningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG och skyddet för sina processuella rättigheter enligt den bestämmelsen. Den har i dessa mål inte ansett det vara nödvändigt att tolka ansökningarna på så sätt att ett sådant åberopande skall anses vara underförstått av vad som i övrigt anförts. Jag kan inte se någon anledning till att behandla förevarande fall på något annat sätt, utan att några skäl för detta anges.

84. Jag anser således att den grund som förstainstansrätten tagit till utgångspunkt för bedömningen i målet inte kunde anses åberopad utifrån vad sökanden skriftligen eller muntligen anfört, och att förstainstansrätten prövat denna grund på eget initiativ.

26 — Beslut av den 22 oktober 1996 i mål T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mot kommissionen (REG 1996, s. II-1399), punkt 45. Se vidare punkt 106 och följande punkter nedan.

27 — Beslut av den 30 januari 2002 i mål T-212/00, Nuove Industrie Molisane mot kommissionen (REG 2002, s. II-347), punkt 45.

Allmän ordning som skäl för att pröva grunden

85. Denna slutsats föranleder en prövning av den andra frågan, vilken kommissionen tar upp i sitt överklagande, nämligen huruvida förstainstansrätten hade befogenhet att pröva den grunden på eget initiativ med hänsyn till skyddet för allmän ordning. Jag anser att den frågan skall besvaras nekande, utan att det föreligger något behov av att uttömmande redogöra för på vilka grunder en domstol, med hänsyn till skyddet för allmän ordning, får eller skall pröva en grund på eget initiativ — en fråga som lett till viss diskussion. [28]

86. Det finns för det första inget i det överklagade beslutet som tyder på att det var förstainstansrättens avsikt att på eget initiativ pröva en grund med hänsyn till skyddet för allmän ordning. Detta är särskilt iögonenfallande, eftersom förstainstansrätten i andra fall där den på eget initiativ prövat frågor om upptagande till sakprövning inom området för statligt stöd gjort så uttryckligen. [29]

87. För det andra kunde det i så fall förväntas att förstainstansrätten inte bara skulle ha anfört att den prövade en ny grund, utan också att den skulle ange skälen för detta.

88. I alla händelser anser jag inte att omständigheterna i förevarande mål ger upphov till frågor om allmän ordning.

89. Enligt fast rättspraxis utgör iakttagandet av rätten till försvar under det administrativa förfarandet en väsentlig formföreskrift och ett åsidosättande därav kan eller till och med skall prövas ex officio. [30]

90. Jag anser emellertid inte att denna rätt har åsidosatts i förevarande mål.

91. Sökanden deltog aktivt under det formella prövningsförfarande enligt artikel 88.2 EG som ledde fram till beslutet av den 20 januari 1999, och inkom även med yttranden under tiden från det att detta beslut antogs och fram till dess att det omtvistade beslutet antogs. Såsom förstain-

28 — Se till exempel Lenaerts, K., De quelques principes généraux du droit de la procédure devant le juge communautaire i *Mélanges en Hommage à Jean Victor Louis*, ULB, vol. I, 241–261, på s. 245–249, och mitt förslag till avgörande av den 15 juni 1995 inför domen av den 14 december 1995 i de förenade målen C-430/93 och C-431/93, Van Schijndel mot Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten (REG 1995, s. I-4705).

29 — Se, bland annat, beslutet i det ovan i fotnot 26 nämnda målet Skibsværftsforeningen, punkt 40, och dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-1125; svensk specialutgåva, volym 14, s. 83), punkt 23.

30 — Se, bland annat, dom av den 10 maj 2001 i de förenade målen 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 och T-147/99, Kaufring m.fl. mot kommissionen (REG 2001, s. II-1337), punkt 134 och där angiven rättspraxis.

stansrätten anfört[31] utgör det omtvistade beslutet "uteslutande och direkt genomförandet" av beslutet av den 20 januari 1999, och i det omtvistade beslutet har inga nya materiella omständigheter anförts.

92. Sökanden har således haft verkliga möjligheter att yttra sig under det formella administrativa förfarandet, och dess rätt till försvar har således iakttagits. Det är därmed svårt att se att det avgörande skälet för att uppta sökandens talan till sakprövning, nämligen att skydda dess processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG vilka annars inte skulle skyddas, skulle vara för handen.[32]

93. Mot denna bakgrund anser jag att det inte har förekommit något åsidosättande av väsentliga formföreskrifter som motiverar att förstainstansrätten med hänsyn till allmän ordning agerar ex officio.

Tillkortakommanden i förstainstansrättens tillvägagångssätt

94. Det finns ytterligare två tillkortakommanden i förstainstansrättens tillvägagångssätt, oavsett om man anser att den omtolkat sökandens talan eller prövat en ny grund på eget initiativ.

95. För det första skulle förstainstansrätten, mot bakgrund av den betydelse dess tillvägagångssätt hade för utgången av prövningen om upptagande till sakprövning, ha angivit mer fullständiga skäl för sitt beslut. I beslutet har den allmänt hänvisat till "de grunder för ogiltigförklaring som anförts till stöd för förevarande talan", utan att förklara specifikt vilka delar av sökandens yttranden som motiverar en sådan omtolkning av föremålet för talan. Det kan ifrågasättas om inte förstainstansrätten därmed underlåtit att uppfylla kravet på att ange tillräckliga skäl för sin bedömning för att domstolen skall kunna utföra sin prövning.[33]

96. För det andra och av större vikt är att kommissionen under förfarandet vid förstainstansrätten inte fått tillfälle att bemöta denna grund. Såsom kommissionen påpekat och som diskussionen ovan visar ger en sådan grund upphov till en lång rad frågor om tolkningen av bestämmelserna om statligt stöd, och kommissionen skulle ha kunnat anföra argument i denna del om den fått tillfälle till det. Förstainstansrätten har underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att till exempel ge kommissionen tillfälle till att ange argument i den delen. Kommissionens påstående om att förstainstansrätten därmed åsidosatt dess rätt till försvar är enligt min mening korrekt.

31 — Punkt 68 i det överklagade beslutet.

32 — Se beslutet i det ovan i fotnot 25 nämnda målet ADLU.

33 — Se dom av den 14 maj 1998 i mål C-259/96 P, Rådet mot De Nil et Impens (REG 1998, s. I-2915), punkt 32.

97. Mot denna bakgrund har förstainstansrätten enligt min mening gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att på eget initiativ omdefiniera föremålet för talan och pröva en grund som inte åberopats av sökanden utan att ge parterna tillfälle att yttra sig.

Huruvida sökanden berörs personligen

98. Det är emellertid ändå nödvändigt att pröva huruvida det funnits någon annan grund på vilken förstainstansrätten rättsenligt kunnat ogilla avvisningsyrkandet, eller huruvida den även i denna del gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.

99. Det är nu fastslaget att sökanden inte gjort gällande att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras på den grunden att kommissionen inte uppfyllt sin skyldighet att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG, eller på den grunden att de processuella rättigheter som följer av artikel 88.2 EG åsidosatts. Frågan huruvida sökanden varit personligen berörd av det omtvistade beslutet på grund av andra omständigheter som kan innebära att sökanden individualiseras på samma sätt som den som beslutet är riktat till, skall därför avgöras i enlighet med de villkor som fastslagits i domen i målet Plaumann.[34]

100. Enligt dessa villkor krävs det för att fysiska eller juridiska personer skall anses vara personligen berörda att deras rättsliga ställning berörs, på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till.[35]

101. I mål om ogiltigförklaring av kommissionens beslut rörande statligt stöd har det omdiskuterade begreppet personligen berörd i artikel 230 EG tillämpats på ett särskilt sätt, på grund av de särdrag som förfarandena enligt artikel 88.2 EG och 88.3 EG har.[36] Bristen på konsekvens i rättspraxis har ofta

34 — Beslut av den 16 september 1998 i mål T-188/95, Waterleiding Maatschappij "Noord-West Brabant" mot kommissionen (REG 1998, s. II-3713), punkt 54; beslutet i det ovan i fotnot 26 nämnda målet Skibsværftsforeningen, punkt 45.

35 — Dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62 Plaumann mot kommissionen (REG 1963, s. 95, svensk specialutgåva, volym 1, s. 181), på s. 107, och dom av den 22 november 2001 i mål C-452/98, Nederlandse Antillen mot rådet (REG 2001, s. I-8973), punkt 60.

36 — Punkterna 106–114 nedan.

påpekats,[37] vilket förklarar varför kommissionen i sitt överklagande har bett domstolen att med hänsyn till rättssäkerheten "en gång för alla" klargöra denna rättsfråga.

102. Rättspraxis förefaller faktiskt vara en smula inkonsekvent, och den medför att en konstlad distinktion införts i gemenskapsrätten avseende möjligheten att föra talan vid gemenskapsdomstolarna. Även om jag kommer att ge några allmänna påpekanden rörande denna rättspraxis i slutet av detta förslag till avgörande är jag inte övertygad om att förevarande mål är det bästa tillfället för domstolen att inta en helt ny hållning i frågan. Jag kommer därför att koncentrera mitt svar på att avgöra frågan huruvida sökanden skall anses vara personligen berörd utifrån den existerande, om än osäkra, rättspraxis som utbildats.

103. Den första frågan som skall prövas är därvid huruvida sökanden uppfyller villkoren för att vara personligen berörd till följd av beslutets verkningar på dennes konkurrensställning (kommissionens andra och tredje grund för överklagandet, vilka också preciserar dess första grund för överklagandet).

Den andra frågan är huruvida sökanden skall anses vara personligen berörd till följd av dess ställning som förhandlingspart under det förfarande som ledde till antagandet av det omtvistade beslutet.

Påverkan på sökandens konkurrensställning

104. Den springande punkten är i vilken utsträckning det ifrågasatta stödet måste påverka sökandens konkurrensställning på marknaden för att denne skall anses ha rätt att föra talan om ogiltigförklaring av ett beslut som kommissionen fattat med stöd av artikel 88.3 EG.

105. Kommissionen har i den andra och den tredje grunden i huvudsak, med hänvisning till domen i målet COFAZ,[38] hävdat att när sökandens konkurrensställning är den faktor som avgör huruvida sökanden skall anses vara personligen berörd måste verkningarna av stödåtgärden alltid vara märkbar, oavsett om beslutet fattats med stöd av artikel 88.2 EG eller 88.3 EG, och oavsett om andra hänsyn skulle göra sig gällande. Detta gäller särskilt när dess beslut rör en generell stödordning, såsom i förevarande

37 — Se allmänt Winter, J., "The rights of complainants in State aid cases: judicial review of Commission decisions adopted under Article 88 (ex 93) EC", (1999) 36 Common Market Law Review 521; Soltész U. och Bielesz, H., "Judicial review of State aid decisions", (2004) European Competition Law Review 133; Flynn L., "Remedies in the European Courts" i A. Biondi m.fl. (red.), *The Law of State Aid in the EU*, Oxford 2004, s. 283. Se även Azizi, J., "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, 87, särskilt s. 112–120.

38 — Dom av den 28 januari 1986 i mål 169/84, COFAZ mot kommissionen (REG 1986, s. 391, svensk specialutgåva, volym 8, s. 421).

mål. Enligt kommissionens uppfattning har förstainstansrätten, genom att i vissa avgöranden endast kräva att sökanden skall påverkas snarare än att påverkas märkbart själv, avvikit från domstolens rättspraxis och därmed gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning.

106. Såsom jag uppfattar rådande rättspraxis angående begreppet personligen berörd när beslutet fattats efter det preliminära förfarandet enligt artikel 88.3 EG görs det skillnad mellan två situationer.

107. Den första situationen rör ansökningar om ogiltigförklaring av ett beslut avseende kommissionens underlåtenhet att inleda det formella prövningsförfarandet och skyddet av de processuella rättigheterna enligt artikel 88.2 EG. Den situationen skall bedömas utifrån domarna i målen Cook och Matra.[39]

108. I en sådan situation skall sökandena visa att de är berörda i den mening som avses i artikel 88.2 EG. När konkurrensställningen är den avgörande faktorn vid prövningen av huruvida sökanden är personligen berörd innefattar detta att den skall visa att den påverkas, men inte nödvändigtvis märkbart.[40]

109. Det kan vara på sin plats att påminna om att generaladvokaten Tesauro i sitt förslag till avgörande inför domen i målet Cook motiverade tillämpningen av mindre stränga villkor angående en stödåtgärds verkningar på sökandens konkurrensställning när denne förde talan om ogiltigförklaring av ett beslut som fattats med stöd av artikel 88.3 EG med att "den enda information angående stöd som normalt finns tillgänglig för företag som för talan om ogiltigförklaring av ett beslut om att inte anföra några invändningar antingen tillhandahålls dem av kommissionen eller återges i de korta sammanfattningar som återges i C-serien av EGT. Det kan därför inte begäras att de i den handling varigenom förfarandet inleds skall formulera exakta påståenden angående storleken på och verkningarna av stödet (såsom inverkan på mottagarens produktionskostnader, förändring av marknadsandelar eller förändringar av handelsmönster)."[41] För att en sökande skall ha talerätt angående ogiltigförklaring av beslut

39 — Dom av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen (REG 1993, s. I-2487; svensk specialutgåva, volym 14, s. 201), och av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen (REG 1993, s. I-3203; svensk specialutgåva, volym 14, s. 213).

40 — Se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen Cook och Matra; beslutet i det ovan i fotnot 34 nämnda målet Waterleiding, beslut av den 15 september 1998 i mål T-11/95, BP Chemicals mot kommissionen (REG 1998, s. II-3235), såvitt gäller den del av det omtvistade beslutet som antagits med stöd av artikel 88.3 EG, rörande det tredje kapitaltillskottet, där talan fördes med stöd av domarna i de ovannämnda målen Cook och Matra, punkterna 84–89; beslut av den 21 mars 2001 i mål T-69/96, Hamburger Hafen- und Lagerhaus m.fl. mot kommissionen (REG 2001, s. II-1037).

41 — Generaladvokaten Tesauros förslag till avgörande inför domen i det ovan i fotnot 39 nämnda målet Cook, punkt 41.

enligt artikel 88.3 EG där kommissionen förklarat sig inte ha några invändningar, ansåg således generaladvokaten Tesauro att det var tillräckligt att sökanden visar att den faktiskt och inte endast marginellt konkurrerar med det företag som är mottagare av stödet.[42]

110. När det gäller vilket avseende som skall fästas vid den generella arten av en stödordning, förefaller det i rättspraxis, om än inte helt konsekvent,[43] ha använts striktare villkor när det gäller bevisningen för verkningarna på sökandens konkurrensställning när stödordningen är av generell art.

111. I målet Kahn[44] hade sökanden bland annat hänvisat till domen i det ovannämnda målet Cook i en talan om ogiltigförklaring av kommissionens godkännande enligt artikel 88.3 EG av en generell stödordning som ännu inte tillämpats i praktiken genom individuella stödbeslut. Förstainstansrätten fann att omständigheterna i det målet skilde sig från dem i domarna i de ovannämnda målen Cook och Matra. Medan dessa båda mål rörde talan som väckts av faktiska konkurrenter till mottagaren av det stöd som beslutats genom individuella stödbeslut, rörde det omtvistade beslutet i domen i det ovannämnda målet Kahn en generell stödordning där potentiella mottagare endast definierats på ett allmänt och abstrakt vis. Faktiska mottagare kunde inte identifieras innan beslut om individuella stödåtgärder fattades. Vid detta förhållande "kan det inte, vid tidpunkten för antagande av att beslut angående en generell stödordning, och således innan några individuella stödbeslut fattats med tillämpning av den stödordningen, finnas några konkurrerande företag som kan göra gällande de processuella rättigheter som följer av artikel [88.2 EG]",[45] såsom var fallet i domarna i de ovannämnda målen Cook och Matra.

112. Den andra situationen är när en talan om ogiltigförklaring grundas på andra omständigheter än dem som varit aktuella i domarna i de ovannämnda målen Cook och Matra. I sådana fall skall de traditionella och mer restriktiva villkor som angivits i domen i det ovannämnda målet Plaumann tillämpas, i linje med den restriktiva inställning avseende begreppet personligen berörd i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG som

42 — Ibidem.

43 — Se till exempel beslutet i det ovan i fotnot 40 nämnda målet Hamburger Hafen- und Lagerhaus, som rörde en talan som väckts med stöd av domarna i de ovannämnda målen Cook och Matra om ogiltigförklaring av två kommissionsbeslut som antagits med stöd av artikel 88.3 EG, varav det ena rörde ett individuellt stödbeslut och det andra en generell stödordning. Förstainstansrätten tillämpade samma resonemang i båda fallen, utan att göra åtskillnad till följd av det omtvistade stödets individuella eller generella art.

44 — Beslut av den 5 juni 1996 i mål T-398/94, Kahn Scheppvaart mot kommissionen (REG 1996, s. II-477). Se även beslutet i det ovan i fotnot 25 nämnda målet ADLU, punkterna 42–46, och dom av den 31 maj 2001 i mål C-41/99 P, Sadam Zuccherifici m.fl. mot rådet (REG 2001, s. I-4239), punkt 29. Även om de två sistnämnda målen inte rörde beslut av kommissionen att inte anföra några invändningar enligt artikel 88.3 EG är de exempel på en mer restriktiv hållning i rättspraxis rörande talerätt när det rör sig om generella stödordningar.

45 — Beslutet i det i föregående fotnot nämnda målet Kahn Scheppvaart, punkt 49.

allmänt följer av domstolens rättspraxis på andra områden än statligt stöd, vilken bekräftats i domarna i målen UPA [46] och Jégo-Quéré. [47]

113. När de villkor som fastslogs i domen i det ovannämnda målet Plaumann tillämpas i mål rörande statligt stöd där den första situationen inte är för handen, förefaller det enligt rättspraxis krävas att sökanden skall visa att dennes konkurrensställning på marknaden påverkats märkbart. Så är fallet när talan förs mot beslut som kommissionen fattat efter det formella prövningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG. [48] I beslutet i det ovannämnda målet Skibsværftsforeningen fastslog förstainstansrätten att samma villkor skulle tillämpas när sökanden för talan mot att beslut som kommissionen fattat enligt artikel 88.3 EG, där den rättspraxis som fastslagits i domarna i de ovannämnda målen Cook och Matra inte skall tillämpas. [49]

114. Sammanfattningsvis följer det av nu gällande rättspraxis att när sökanden för talan mot ett beslut som kommissionen fattat enligt artikel 88.3 EG och den rättspraxis som fastslagits i domarna i de ovannämnda målen Cook och Matra skall tillämpas är villkoren för att de skall anses ha talerätt mindre restriktiva. När sökanden för talan mot ett beslut som kommissionen fattat med stöd av artikel 88.3 EG och åberopar andra skäl skall de till fullo uppfylla de villkor som fastslagits i domen i det ovannämnda målet Plaumann. När det gäller konkurrenter till stödmottagare förefaller detta innebära att de måste visa att deras konkurrensställning påverkas märkbart.

115. Förevarande mål rör ett beslut som kommissionen fattat enligt artikel 88.3 EG, där den godkänt en generell stödordning. Sökanden har fört talan om ogiltigförklaring av det beslutet på andra grunder än sådana som skulle föranleda att den rättspraxis som fastslagits i domarna i de ovannämnda målen Cook och Matra skall tillämpas. Målet omfattas således av den andra situation som jag ovan beskrivit. Sökanden kan därför endast uppfylla de villkor som fastslagits i domen i det ovannämnda målet Plaumann om den kan visa att dess medlemmars konkurrensställning påverkats märkbart av markförvärvsprogrammet. Detta gäller så mycket mer eftersom stödordningen är av generell art.

116. I den överklagade domen har förstainstansrätten, efter att ha omtolkat föremålet för talan, bedömt omständigheterna utifrån att sökanden skulle omfattas av den första situationen, och därvid kommit fram till att vissa av sökandens medlemmars konkur-

46 — Dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet (REG 2002, s. I-6677).

47 — Dom av den 1 april 2004 i mål C-263/02 P, kommissionen mot Jégo-Quéré (REG 2004, s. I-3425).

48 — Förutom domen i det ovan i fotnot 38 nämnda målet COFAZ, se, bland annat, dom av den 23 maj 2000 i mål C-106/98 P, Comité d'entreprise de la société française de production m.fl. mot kommissionen (REG 2000, s. I-3659, punkterna 40 och 41, beslut av den 5 november 1997 i mål T-149/95, Ducros mot kommissionen (REG 1997, s. II-2031), punkt 34, beslutet i det ovan i fotnot 39 nämnda målet BP Chemicals, såvitt gäller den del av beslutet som avsåg de första två kapitaltillskotten, punkterna 77–79.

49 — Beslutet i det ovan i fotnot 26 nämnda målet Skibsværftsforeningen, punkt 47.

rensställning påverkades av stödet, och att dessa därmed var personligen berörda. Förstainstansrätten kom till denna slutsats efter att ha fastslagit att sökandens medlemmar var ekonomiska aktörer, särskilt jordbrukare, skogsbrukare och företag i jordbrukssektorn. Eftersom det enligt förstainstansrätten inte kunde ifrågasättas att förvärv av jord- och skogsbruksmark utgör ett väsentligt inslag i en jordbrukares eller skogsbrukares affärsmässiga strategi påverkade markförvärvsprogrammet med nödvändighet dessa medlemmar. [50]

117. Även om de omständigheter som förstainstansrätten i det överklagade beslutet lagt till grund för sin bedömning kan vara tillräckliga för att visa att det förelegat någon form av konkurrensförhållande mellan sammanslutningens medlemmar och mottagarna enligt stödordningen, räcker de enligt min mening inte för att visa att de förstnämndas marknadsposition påverkats märkbart, vilket krävs enligt de strängare villkor som fastslagits i domen i det ovannämnda målet Plaumann. På grundval av den bevisning som presenterats är konkurrensförhållandet enligt min mening inte i tillräcklig utsträckning klargjort, och förefaller vara alltför löslig, eftersom sammanslutningens medlemmars marknadsposition endast potentiellt och indirekt skulle påverkas av stödåtgärden. Bortsett från allmänna hänvisningar till jordbrukssektorn har det inte tillämpats någon marknadsanalys för att visa på vilken specifik produktmarknad eller geografisk marknad som sökandens medlemmar skulle konkurrera med mottagarna, annat än i deras allmänna egenskap av jord- eller skogsbrukare.

118. Såsom kommissionen har påpekat är faktiskt alla jordbrukare i Europeiska unionen potentiella konkurrenter till mottagarna enligt markförvärvsprogrammet. Ett sådant orimligt omfattande angreppssätt är inte förenligt med den strikta marknadsanalys som förstainstansrätten kräver i mål där det måste visas att sökandens konkurrensställning påverkas märkbart. [51] Detta vore dessutom oförenligt med fördraget, eftersom villkoret avseende påverkan på sökandens konkurrensställning måste förstås mot bakgrund av rekvisitet personligen berörd — en påverkan som på något sätt individualiserar sökanden måste således visas.

119. Detta gäller i än högre grad mot bakgrund av stödordningens allmänna karaktär. Parterna är ense om att det omtvistade beslutet rör en generell stödordning som ännu inte hade genomförts med hjälp av individuella stödbeslut när målet avgjordes i förstainstansrätten. Eftersom det vid den tiden inte kunde finnas några "konkurrerande företag" i den mening som avses i domen i det ovannämnda målet Kahn, skulle sökanden heller inte kunna uppfylla de

50 — Se punkt 46 ovan.

51 — Se, bland annat, beslutet i det ovan i fotnot 26 nämnda målet Skibsværftsforeningen, punkterna 46–48.

villkor för talerätt som uppställts i det målet. [52]

120. Jag anser således att förstainstansrätten, mot bakgrund av stödordningens allmänna karaktär och eftersom sökanden inte visat att stödordningen påverkat dess medlemmars konkurrensställning märkbart, vilket krävs enligt nu gällande rättspraxis, har gjort en felaktig bedömning när den fastslog att sökanden var personligen berörd av det omtvistade beslutet på den grunden.

122. Kommissionen har i den femte grunden för överklagandet anfört att sökanden inte framfört denna grund under något skede av förfarandet, och att förstainstansrätten gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att på eget initiativ pröva en ny grund. Kommissionen har vidare ifrågasatt förstainstansrättens bedömning att sökanden till följd av sitt deltagande skall anses utgöra en förhandlare i den mening som avses i domarna i de ovannämnda målen Van der Kooy och CIRFS. Kommissionen har slutligen ifrågasatt förstainstansrättens bedömning [55] att beslutet av den 20 januari 1999 inte gick sökanden emot. Genom dessa bedömningar har förstainstansrätten enligt kommissionen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning och uppenbart felbedömt omständigheterna i målet.

Sökandens ställning som förhandlare

121. Förstainstansrätten fastslog vidare i det överklagade beslutet att sökanden såsom sammanslutning skulle anses personligen berörd av det omtvistade beslutet i den mån den hävdat ett specifikt rättsligt intresse av att väcka talan till följd av att dess ställning som förhandlare påverkades av det omtvistade beslutet. Förstainstansrätten grundade den bedömningen på den rättspraxis som fastslagits i domarna i de ovannämnda målen Van der Kooy [53] och CIRFS [54].

123. I domen i det ovannämnda målet Van der Kooy hade sökandena fört talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut enligt artikel 88.2 EG att förklara en förmånstaxa för växthusodlare i Nederländerna oförenlig med den gemensamma marknaden. En av sökandena, Landbouwschap, ett offentligrättsligt organ med uppgift att företräda jordbruksföretagens allmänna intressen, företrädde växthusodlarna i förhandlingarna med gasleverantören. Domstolen fastslog att även om Landbouwschap inte kunde betraktas som direkt och personligen berörd medförde den omständigheten att det

52 — Se även de rättsfall som angivits i fotnot 44.

53 — Domstolens dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m.fl. (REG 1988, s. 219; svensk specialutgåva, volym 9, s. 305).

54 — Domen i det ovan i fotnot 29 nämnda målet CIRFS.

55 — Punkterna 67 och 69 i det överklagade beslutet.

förhandlat om gastaxor för växthusodlarnas räkning att dess ställning som förhandlare berördes av det omtvistade beslutet, och att det således var personligen berört.

124. I domen i det ovannämnda målet CIRFS hade sökanden väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, i vilket det fastslagits att en stödåtgärd inom sektorn för syntetfibrer inte behövde förhandsanmälas enligt artikel 88.3 EG, eftersom det utgjorde ett befintligt stöd som omfattades av ett tidigare kommissionsbeslut. Domstolen fastslog att CIRFS var personligen berört av beslutet eftersom det haft en framträdande roll i kommissionens förfarande.

125. Det framgår av handlingarna i förevarande mål att sökanden vid förstainstansrätten åberopat den omständigheten att sammanslutningen haft en avgörande roll i förfarandet till stöd för att den skulle anses vara personligen berörd. Även om den summariskt hänvisat till relevant rättspraxis har den emellertid inte gjort gällande att den haft en roll som förhandlare i den mening som avses i domarna i de ovannämnda målen Van der Kooy och CIRFS. Först vid förhandlingen vid förstainstansrätten, och således för sent, har sökanden påstått detta, och då endast i korthet. Sökanden har i sitt svar på överklagandet till domstolen inte väsentligen förändrat denna inställning. Tvärtom bekräftade sökanden att denna grund enligt dess uppfattning inte var avgörande för prövningen av målet, eftersom den skall anses ha talerätt på andra grunder. Enligt min mening kan det ifrågasättas om förstainstansrätten skulle ha prövat denna grund, och huruvida kommissionens rätt till försvar har åsidosatts.

126. Jag delar heller inte förstainstansrättens bedömning att beslutet av den 20 januari 1999 inte gick sökanden emot, eftersom den godtagit att det omtvistade beslutet, som påverkar dess medlemmar negativt, utgör ett direkt genomförande av det förra beslutet.

127. Jag skall emellertid inte inlåta mig på någon närmare bedömning av dessa frågor, eftersom jag anser att frågan kan avgöras på annat sätt.

128. Även om sökanden deltagit aktivt i det förfarande som ledde fram till antagandet av beslutet av den 20 januari 1999, och i förlängningen därmed även det omtvistade beslutet, är detta deltagande i sig enligt min mening inte tillräckligt för att sökanden skall

ha talerätt enligt den rättspraxis som fastslagits i domarna i de ovannämnda målen Van der Kooy och CIRFS. [56]

129. Den omständigheten att en sammanslutning samarbetar med kommissionen under förfarandet enligt bestämmelserna om statligt stöd, i syfte att försvara dess medlemmars kollektiva intresse, är inte i sig tillräckligt för att sammanslutningen skall anses ha talerätt enligt denna rättspraxis. [57]

130. Den roll som sökandena hade i de ovannämnda målen Van der Kooy och CIRFS i det förfarande som ledde fram till de där ifrågavarande åtgärderna var avsevärt mer betydande än den roll som ARE haft i förevarande mål.

131. I domen i det ovannämnda målet Van der Kooy fastslog domstolen att Landbouwschap, i dess egenskap av förhandlare angående gaspriser, hade en aktiv roll i förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget genom att lämna skriftliga kommentarer till kommissionen och genom att hålla en nära kontakt med ansvariga tjänstemän under hela förfarandet. Landbouwschap var en av parterna i det avtal i vilket den taxa som kommissionen inte godtog fastställdes, och i kommissionens beslut omnämndes vid flera tillfällen detta organ i denna egenskap.

132. Sökandens roll i domen i det ovannämnda målet CIRFS var även den mycket betydande. CIRFS var en sammanslutning bland vars medlemmar det återfanns internationellt ledande tillverkare av syntetfibrer. Den hade i dessa medlemmars intresse genomfört en rad åtgärder i syfte att omstrukturera den sektorn, såsom kommissionen definierat den. I synnerhet hade den varit kommissionens samtalspartner vid införandet av stödordningen i sektorn, liksom vid anpassningen och förlängningen av denna. Den hade vidare aktivt fört förhandlingar med kommissionen, särskilt genom att skriftligt delge denna sina synpunkter och genom att upprätthålla en nära kontakt med de behöriga enheterna.

56 — Såsom förstainstansrätten fastslog i punkt 42 i beslutet i det ovan i fotnot 44 nämnda målet Kahn: "[E]nbart de omständigheterna att sökanden har framställt ett klagomål till kommissionen ... och av detta skäl haft skriftväxling och möten med den senare, [kan inte] utgöra tillräckligt specifika omständigheter för att utmärka sökanden i förhållande till varje annan person, och således ge honom behörighet att föra talan mot ett allmänt stödprogram."

57 — Beslutet i det ovan i fotnot 25 nämnda målet ADLU, punkt 60. Förstainstansrätten fastslog i det målet även att den omständigheten att den sökande sammanslutningens deltagande i ett flertal möten med nationella myndigheter inte medförde att den skulle anses vara förhandlare i den mening som avses i domarna i de ovannämnda målen Van der Kooy och CIRFS.

133. Så är inte fallet med sökanden i förevarande mål. De möten och de samtal som hållits med kommissionens tjänstemän och de yttranden som sökanden lämnat har skett, såsom för varje annan som berörs, inom den normala ramen för förfarandet enligt artikel 88.2 EG. Av handlingarna i målet framgår att sökanden själv endast skickat kommissionen sex skrivelser, av vilka två endast marginellt rörde förfarandets föremål. Sökanden var inte förhandlare med avseende på markförvärvsprogrammet, vare sig på nationell nivå eller på gemenskapsnivå. Dess ställning kan därför inte jämföras med den ställning som CIRFS och Landbouwschap haft, och sökanden kan inte anses vara personligen berörd på grund av dess ställning som förhandlare.

134. Enligt fast rättspraxis är domstolen i mål om överklagande av förstainstansrättens domar behörig att pröva förstainstansrättens rättsliga kvalificering av omständigheterna och de rättsliga följderna därav. [58] Jag finner således att förstainstansrätten, genom att kvalificera sökanden som en förhandlare i den mening som avses i domarna i de ovannämnda målen Van der Kooy och CIRFS och fastslå att sökanden därför var personligen berörd, har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.

135. Förstainstansrätten har således felaktigt ogillat kommissionens avvisningsyrkande, och det är inte nödvändigt att pröva den sjätte och den sjunde grunden för överklagandet.

Domstolens avgörande

136. Enligt artikel 61 i dess stadga skall domstolen, om överklagandet är välgrundat, upphäva förstainstansrättens avgörande. Den kan själv slutligt avgöra ärendet när detta är färdigt för avgörande. Kommissionen har i sitt överklagande yrkat att domstolen inte bara skall upphäva det överklagade beslutet, utan även avvisa sökandens talan på grund av att sökanden inte är personligen berörd i den mening som avses i artikel 230 EG. Enligt min mening har domstolen alla de uppgifter som behövs för att pröva avvisningsyrkandet, och den bör göra så av processekonomiska skäl och för att tillgodose intresset av en god rättsskipning.

58 — Se, bland annat, dom av den 16 april 2002 i mål C-312/00 P, kommissionen mot Camar och Tico (REG 2002, s. I-11355), punkt 69, av den 28 maj 1998 i mål C-7/95 P, Deere mot kommissionen (REG 1998, s. I-3111), punkt 21, och av den 2 oktober 2001 i mål C-449/99 P, EIB mot Hautem (REG 2001, s. I-6733), punkterna 44 och 45.

137. Av bedömningen ovan följer enligt min mening att sökanden inte uppfyller villkoren för att vara personligen berörd. Talan skall därför avvisas.

Omvärdering av rättspraxis

138. Jag skall slutligen tillägga något om det nu rådande rättsläget när det gäller talerätt för fysiska och juridiska personer som för talan om ogiltigförklaring av beslut som kommissionen fattat enligt artikel 88.3 EG. Rättspraxis på detta område är helt enkelt otillfredsställande, eftersom den är komplex, uppenbart ologisk och inkonsekvent. Svårigheterna har rikligen påpekats i doktrinen [59] och är uppenbara redan av de relativt begränsade kommentarer som lämnats i detta förslag till avgörande. En fullständig redogörelse för dessa svårigheter skulle kräva ett orimligt långt förslag till avgörande.

139. Det måste erkännas att dessa svårigheter förefaller ha sitt ursprung i domstolens avgöranden i domarna i de ovannämnda målen Cook och Matra. Avsikten med dessa avgöranden var att ge konkurrenter ett mer omfattande skydd när kommissionen beslutat att inte inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG. Ett sådant skydd skulle motiveras av att sökanden i sådana fall kan ha otillräcklig information för att kunna visa att den är personligen berörd. Syftet var uppenbarligen att kompensera sökandens bristande processuella ställning enligt artikel 88.3 EG med att tillerkänna den de processuella rättigheter som "berörda parter" har enligt artikel 88.2. Resultatet har emellertid, något förvirrande, blivit att villkoren för talerätt enligt artikel 88.2 och 88.3 har sammanblandats, och att talerätt sålunda tillerkänts en mycket omfattande kategori personer. Många kan hävda att de skulle ha "berörts" ifall förfarandet enligt artikel 88.2 hade inletts. Den möjlighet som på så sätt öppnats enligt artikel 88.3 var alltför omfattande, och måste sedan delvis begränsas genom olika senare tillägg i rättspraxis, vilket medfört att denna blivit alltmer komplex och inkonsekvent.

140. Det är dessutom enligt min mening inte visat att avsteget från artikel 230 fjärde

59 — Se fotnot 37 ovan.

stycket är motiverat i dessa fall. Det är visserligen riktigt att eftersom ett beslut enligt artikel 88.3 fattas på ett tidigt stadium kan en person som potentiellt påverkas av en tilltänkt stödåtgärd ha väldigt liten kunskap om stödets sannolika verkningar. Det kan därför vara svårt för denne att bevisa att han är personligen berörd när han väcker talan vid förstainstansrätten om ogiltigförklaring av ett beslut som fattats enligt artikel 88.3. Inom ramen för det förfarandet kommer emellertid kommissionen (och möjligen medlemsstaterna, om dessa intervenerar) helt säkert att tillhandahålla tillräcklig information, om så behövs i svar på frågor från eller i undersökningar av förstainstansrätten, för att förstainstansrätten skall kunna avgöra huruvida sökanden är personligen berörd.

141. Den bästa lösningen vore enligt min mening att återgå till de villkor som föreskrivs i artikel 230 fjärde stycket EG och i mål där sökanden för talan om ogiltigförklaring av ett beslut enligt artikel 88.3 tillämpa villkoren för att vara direkt och personligen berörd, oavsett på vilken grund talan förs. Villkoren för att vara personligen berörd behöver emellertid inte tolkas så snävt som i domen i det ovannämnda målet Plaumann, särskilt som gemenskapsdomstolarna intagit en något mindre restriktiv tolkning av villkoren för talerätt för sökanden inom andra näraliggande områden, nämligen konkurrensbestämmelser som riktar sig till företag (artiklarna 81 EG och 82 EG) och i mål rörande dumping. Villkoret personligen berörd är i alla händelser ett annat än begreppet "berörda parter".

142. En sökande som för talan om ogiltigförklaring av ett beslut enligt artikel 88.3 EG skulle således behöva visa att beslutet berör denne både direkt och på något sätt personligen. Att beslutet personligen berör sökanden kan förstås vara svårare att visa när stödordningen i sig är av generell art. Dessutom skulle en sammanslutning av sökande inte befinna sig i en bättre (eller sämre) ställning än de sökande den företräder, vilka själva på något sätt måste vara personligen berörda. Dessa konsekvenser, som direkt följer av fördraget, förefaller inte vara i grunden orimliga. Ett sådant tillvägagångssätt skulle enligt min mening lösa många av de svårigheter som rättspraxis gett upphov till.

143. Hur skulle då detta tillvägagångssätt tillämpas i förevarande mål? Av de skäl som angivits ovan förefaller det klart att talan skulle avvisas. Sökanden har inte visat att den eller dess medlemmar är personligen berörda.

Förslag till avgörande

144. Mot bakgrund av de skäl som ovan angivits föreslår jag att domstolen skall

— upphäva det överklagade beslutet,

— avvisa den talan som väckts av Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, och

— förplikta Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum att ersätta rättegångskostnaderna såväl i förstainstansrätten som i domstolen, med undantag för Förbundsrepubliken Tysklands kostnader i förstainstansrätten, eftersom denna i egenskap av intervenient skall bära sin egen rättegångskostnad.