F. G. JACOBS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. február 24. [1]

Bevezetés

1. A jelen ügyben a Bizottság az Elsőfokú Bíróság 2002. december 5-én hozott azon ítélete (a továbbiakban: megtámadott ítélet) [2] ellen nyújtott be fellebbezést, amelyben az Elsőfokú Bíróság elutasította az Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV egyesületnek (a továbbiakban: ARE vagy felperes) a Bizottság 1999. december 22-i határozatát (a továbbiakban: megtámadott határozat) vitató keresetével szemben a Bizottság által felhozott elfogadhatatlansági kifogást. [3]

A fellebbezés háttere

A tényállás

2. A fellebbezés két kérdést vet fel. Az első, hogy mely esetben tekinthető úgy, hogy egy egyesületet közvetlenül és személyében érint egy támogatás odaítéléséről szóló bizottsági határozat, amelynek címzettjei nem tagjai az egyesületnek? A második kérdés arra vonatkozik, hogy az Elsőfokú Bíróság milyen körülmények között értelmezheti a felperes jogalapjait, vagy vethet fel hivatalból új jogalapokat annak érdekében, hogy indokolja a közvetlen és személyében való érintettség megállapítását?

3. Megtámadott határozatában a Bizottság, anélkül hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt hivatalos vizsgálati eljárást megindította volna, nem emelt kifogást a német Ausgleichsleitungsgesetz által az Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzben (kártérítési és kárpótlási törvény, a továbbiakban: EALG) eszközölt egyes módosításokban foglalt támogatás ellen.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A T-114/00. sz., Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum kontra Bizottság ügy (EBHT 2002., II-5121. o.).

3 — HL 2000. C 46., 2. o.

4. A módosítások célja az volt, hogy a támogatási programot a német kártérítési és kárpótlási törvény alapján történő földtulajdonszerzésről szóló 1999. január 20-i 1999/268/EK korábbi bizottsági határozat (a továbbiakban: 1999. január 20-i határozat) [4] előírásainak megfelelően összhangba hozzák a közös piaccal.

5. A felperes olyan csoportokat tömörítő egyesület, amelyek az agrár- és erdészeti ágazat tulajdonviszonyaival, a kitelepített, és az ipari, kézműves és kereskedelmi szektorban kisajátítást elszenvedett személyekkel, illetve olyan kis- és középvállalkozásokkal foglalkoznak, amelyek fő üzleti tevékenységüket a volt szovjet megszállási övezetben, illetve az egykori Német Demokratikus Köztársaság területén gyakorolták, illetve ott voltak bejegyezve.

6. Németország 1990-es újraegyesítését követően a Német Demokratikus Köztársaság állami vagyonából mintegy 1,8 millió hektár mezőgazdasági és erdőterület került át a Németországi Szövetségi Köztársasághoz.

7. Az 1994. december 1-jén hatályba lépett kárpótlási törvény értelmében az egykori Német Demokratikus Köztársaság területén lévő és az egykori Német Demokratikus Köztársaság vállalatainak szerkezetátalakításáért felelős közjogi testület, a Treuhandanstalt által kezelt mezőgazdasági földterületeket meghatározott kategóriákba tartozó személyek a piaci érték kevesebb mint feléért is megvásárolhatták.

8. Az első kategóriába preferenciális alapon a földterületen gazdálkodást folytató bérlők, az egykori mezőgazdasági termelőszövetkezetek jogutódai, az 1945 és 1949 között vagy a Német Demokratikus Köztársaság idején kisajátítást elszenvedett és a gazdálkodást időközben továbbfolytató letelepült személyek, valamint az új Länderben korábban földdel nem rendelkező, újonnan betelepült gazdálkodók tartoznak, feltéve hogy 1990. október 3-án ott laktak, és 1996. október 1-jén a korábbi állami tulajdonú és a Treuhandanstalt által privatizálandó földekre hosszú távú bérlettel rendelkeztek. A második kategóriába azok az 1949 előtt kisajátítást elszenvedett korábbi tulajdonosok tartoznak, akik ingatlanját nem adták vissza, és helyben a mezőgazdasági tevékenységet sem kezdték újra. Ez utóbbiak csak azokat a földeket szerezhetik meg, amelyeket az első kategóriába tartozó személyek nem vásárolták meg.

9. A törvény rendelkezett az erdőterület preferenciális alapon történő megvásárlásáról is, pontosan meghatározva az egyes kedvezményezett kategóriákba tartozó személyeket.

4 — HL 1999. L 107., 21. o.

10. A német és más tagállamból származó állampolgárok panaszait követően 1998. március 18-án a Bizottság megindította az EK-Szerződés 93. cikkének (2) bekezdése (jelenleg az EK 88. cikk (2) bekezdése) [5] szerinti vizsgálati eljárást. (A továbbiakban az egyszerűség kedvéért a Szerződés jelenlegi számozását fogom használni.)

11. A vizsgálati eljárás az 1999. január 20-i határozattal [6] zárult le, amelyben a Bizottság megállapította, hogy – mivel a földtulajdon-szerzési program keretében nyújtott támogatás feltétele az 1990. október 3-i helyben lakás, és mivel a támogatás meghaladja a mezőgazdaságiföldtulajdon-szerzés maximális intenzitási rátáját – a földtulajdon-szerzési program összeegyeztethetetlen a közös piaccal. Az agrárstruktúra hatékonyságának növeléséről szóló, 1997. május 20-i 950/97/EK tanácsi rendelet [7] alapján a nem hátrányos helyzetű területeken fekvő mezőgazdasági földterületeken kívül ezt a rátát 35%-ban határozták meg. A vizsgálat megállapította, hogy a földtulajdon-szerzési program egyéb szempontból nem tartalmaz támogatási elemeket.

12. A kárpótlási törvény által előírt 1990. október 3-i helyben lakásra vonatkozó feltételre tekintettel a Bizottság úgy vélte, hogy a törvény rendelkezései alapján az új Länderben élő természetes és jogi személyek előnyt élveznek a németországi székhellyel vagy lakóhellyel nem rendelkezőkkel szemben, ami sérti az EK 43–48. cikknek a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezéseit, mivel ennek a követelménynek *de facto* szinte kizárólag német állampolgárok, különösen azok feleltek meg, akik korábban is az új Länderben laktak.

13. Ennek a feltételnek tehát az volt az eredménye, hogy minden olyan személyt kizárt, aki nem teljesítette azt a feltételt, hogy (fő) lakóhelye a Német Demokratikus Köztársaság területén volt. Az „1990. október 3-i helyben lakás"-ra vonatkozó feltétel csak akkor lenne indokolt, ha a törvényhozó által elérni kívánt célhoz – tehát hogy csak olyan személyekre vonatkozzon, akik vagy akiknek családtagjai évtizedek óta a Német Demokratikus Köztársaság területén éltek és dolgoztak – mindenképpen szükséges és alkalmas lenne.

14. A Bizottság úgy vélte, hogy e cél eléréséhez nem szükséges az 1990. október 3-i helyben lakási időpont feltétele, mivel a kárpótlási törvény (3) bekezdésének első albekezdése alapján az újonnan letelepedett természetes vagy jogi személyek akkor is részt vehettek a földtulajdon-szerzési programban, ha 1996. október 1-jén hosszú távú bérlettel rendelkeztek a Treuhandanstalt által privatizálásra szánt, korábban állami tulajdonban lévő földön. Fő vizsgálata során a felek a Bizottságot kifejezetten arról

5 — HL 1998. C 215., 7. o.
6 — Lásd a 4. lábjegyzetet.
7 — HL 1997. L 142., 1. o.

tájékoztatták, hogy a hosszú távú bérleti szerződések döntő többségét keletnémetekkel kötötték. Ebből következően tehát egyértelmű, hogy ha a törvényhozók által elérni kívánt cél (keletnémetek részvétele a földtulajdon-szerzési programban) jogosságát el is ismernék, e célt az 1990. október 3-i dátumhoz kötött helyben lakás feltételének elhagyása gyakorlatilag nem hiúsította volna meg.

15. Ugyanezen 1999. január 20-i határozatában a Bizottság arra kötelezte a Németországi Szövetségi Köztársaságot, hogy fizettesse vissza a közös piaccal összeegyeztethetetlen és már kifizetett támogatásokat, és mellőzze az e program alapján történő további támogatások folyósítását.

16. Ezt a határozatot követően Vermögensrechtsergänzungsgesetz (az ingatlanjogi törvény kiegészítéséről szóló törvény) néven új törvénytervezet készült, amely hatályon kívül helyezte és módosította a földtulajdon-szerzési program egyes részletszabályait.

17. Az új törvényről értesítették a Bizottságot, amely azt az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt vizsgálati eljárás indítása nélkül a megtámadott határozattal jóváhagyta.

18. A Bizottság álláspontja szerint az 1999. január 20-i határozatban a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított elemek kikerültek a törvénytervezetből. Különösen eltörölték az 1990. október 3-i helyben lakás követelményét, és a támogatás intenzitását 35%-ban (azaz a kérdéses földterület vételárát a tényleges értéknél 35%-kal alacsonyabban) határozták meg. A csökkentett áron történő földtulajdon-szerzés fő feltétele tehát a hosszú távú bérleti szerződés megléte maradt. A Bizottság a német hatóságok tájékoztatását figyelembe véve megállapította, hogy elegendő földterület áll rendelkezésre ahhoz, hogy orvosolni lehessen minden hátrányos megkülönböztetést anélkül, hogy szükség lenne az eredeti ELAG alapján kötött szerződések felbontására.

19. Amennyiben az új rendelkezések egyes szabályai az amúgy egyenlő feltételekkel együtt alkalmazva továbbra is a keletnémeteknek kedveztek, ez az előny viszont az új Länder mezőgazdaságának szerkezetátalakítására irányul, ugyanakkor pedig biztosítja, hogy a rendelkezések az évtizedeken át a Német Demokratikus Köztársaságban élő személyeknek vagy családjuknak is kedvezzen. 1999. január 20-i határozatában a Bizottság elismerte a cél jogosságát, és az ellen nem emelt kifogást.

20. Ezzel a megállapítással a Bizottság az 1999. január 20-i határozatot követően több

érintett fél neki címzett kritikáját utasította vissza, amelyben azt kifogásolták, hogy a földtulajdon-szerzési program a hosszú távú bérletre vonatkozó előírás miatt még az 1990. október 3-i helyben lakásra vonatkozó követelmény hiányában is hátrányos megkülönböztetéshez vezet, mivel az alapján szerintük fennmarad a helyben lakásra vonatkozó követelmény, és nem lesz elegendő rendelkezésre álló föld.

21. A Bizottság jóváhagyását követően a német törvényhozás elfogadta a Vermögensrechtsergänzungsgesetzet.

22. Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2000. május 2-án benyújtott keresetlevelével a felperes vitatja a megtámadott határozatot.

Elfogadhatatlansági kifogás

23. A Bizottság, amelyet Németország támogat, a keresetet két ok miatt tartja elfogadhatatlannak: először azért, mert a megtámadott határozat a felperest nem érinti közvetlenül és személyében, másodszor pedig azért, mert a felperes visszaélt az eljárással.

24. A Bizottság érvelése szerint a támogatást engedélyező határozattal személyükben érintettnek csak a támogatásban részesülő vállalkozások versenytársai tekinthetők, és ők is csak akkor, ha a határozatot megelőző fő vizsgálatban aktívan részt vettek, és csak annyiban, amennyiben a megtámadott határozatban foglalt támogatás érzékelhetően kihat piaci pozíciójukra.

25. A gazdasági szereplők egyesüeteit illetően a Bizottság véleménye szerint csak azok a gazdasági szereplők tekinthetők a határozat által személyükben érintettnek, amelyek az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárásban aktív szerepet játszottak, és ők is csak annyiban, amennyiben az eljárásban mint tárgyalópartnerek vettek részt, illetve egy vagy több olyan tagjuk nevében jártak el, akik maguk is indíthattak volna elfogadható keresetet. A tényállás alapján a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a felperes ezeknek a követelményeknek nem tett eleget, következésképpen a megtámadott határozat őt nem érinti személyében.

26. A Bizottság ezenkívül arra is hivatkozott, hogy a kereset azért is elfogadhatatlan, mivel a földtulajdon-szerzési program támogatási programnak minősül, amelynek bizottsági jóváhagyása így olyan, objektív alapon meghatározott esetekre alkalmazott általános érvényű normatív jogi aktussal történik, amely egy általános és absztrakt módon meghatározott csoport tekintetében fejt ki joghatást.

27. A Bizottság végül arra hivatkozik, hogy a felperes elsősorban, ha nem kizárólag német érdekeket képviselt, míg az Elsőfokú Bírósághoz benyújtott keresetében annak megállapítását kérte, hogy a szóban forgó földtulajdon-szerzési program az állampolgárság alapján történő megkülönböztetést tartalmaz, ezért azt a Bizottság nem hagyhatta volna jóvá.

28. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a felperes saját érdekei és a jelen keresetben képviselt érdekek között nincs összefüggés, mivel ez utóbbiak idegen érdekek. Valamely egyesület az EK 230. cikk negyedik bekezdése alapján nem jogosult keresetet indítani akkor, ha nem a tagjainak az érdekeit képviseli. A Bizottság ezzel kapcsolatban azt emelte ki, hogy a felperes tagjai nem más tagállamok állampolgárai, hanem a háború alatt és azt követően az egykori szovjet megszállási övezetben és az egykori Német Demokratikus Köztársaságban érdeksérelmet elszenvedett személyek.

29. Németország egyetértett azzal, hogy a keresetet elfogadhatatlannak kell nyilvánítani, mivel a megtámadott határozat nem érinti a felperest személyében. Ezt kiegészítette azzal, hogy a támogatás kedvezményezettjeit még nem lehet személyükben megkülönböztetni és megnevezni. Ezenkívül a felperes azért sem lehet közvetlenül érintett, mert a versenyjog alapján a megtámadott határozat és a felperes állítólagos érdeke között nem áll fenn okozati összefüggés. A felperes által képviselt egykori tulajdonosok még akkor sem kapnák vissza automatikusan földjüket, ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó elv megsértésére irányuló kifogás megalapozott volna.

30. A Bizottság és Németország is úgy vélte, hogy a felperest és tagjait nem annyira piaci versenyhelyzetük, hanem sokkal inkább a tulajdonjogi viszonyok rendszerének megváltoztatása foglalkoztatja, amely az EK 295. cikk értelmében nem tartozik a közösségi jog hatálya alá.

31. A felperes egyrészt megjegyezte, hogy több mint ezer agrárvállalkozást képvisel, amelyek a közösségi jog értelmében a földtulajdon-szerzési program kedvezményezettjeinek versenytársai, és amelyek közül néhány ugyanazon a piacon működik. A felperes ezenkívül azt is állította, hogy célja nem a tulajdoni rendszer megváltoztatása, hanem az, hogy tagjai – a támogatás kedvezményezettjeinek versenytársai – gazdasági érdekeinek védelmében a Bizottság ténylegesen eleget tegyen a támogatás vizsgálatára vonatkozó kötelezettségének.

32. A felperes álláspontja szerint a tagok közösségi jog szerinti versenyhelyzete szempontjából nincs jelentősége annak, hogy

leginkább német érdekeket képvisel. Mindezen felül a felperesnek külön érdeke fűződik a megtámadott határozat megsemmisítéséhez, mivel az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmának szigorú alkalmazása esetén a földet újra kellene osztani, és a felperes tagjai akkor nagyobb eséllyel tudnának földhöz jutni.

33. A felperes az Elsőfokú Bíróság tárgyalásán hozzátette, hogy ha az Elsőfokú Bíróság álláspontja szerint a felperes nem is tekinthető vállalkozások vagy gazdasági szereplők egyesületének, a Bizottsággal szembeni tárgyalópartneri minősége és az eljárásban való részvétele miatt akkor is úgy kell tekinteni, hogy a megtámadott határozat személyében érinti.

A megtámadott ítélet

34. A megtámadott ítéletben az Elsőfokú Bíróság elutasította az elfogadhatatlansági kifogást, és a keresetet elfogadhatónak nyilvánította.

35. Az Elsőfokú Bíróság először arra mutatott rá, hogy mivel a megtámadott határozat címzettje Németország, meg kell vizsgálni, hogy a Plaumann-ügyben [8] kialakított ítélkezési gyakorlat szerint valóban személyében és közvetlenül érintette-e a felperest.

36. Az Elsőfokú Bíróság a továbbiakban emlékeztetett az EK 88. cikk (2) és (3) bekezdésében foglalt eljárások eltérő céljaira és az ítélkezési gyakorlatra, utalva arra, hogy amikor a Bizottság az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítása nélkül azt állapítja meg, hogy a támogatás a közös piaccal összeegyeztethető, az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárásjogi garanciák címzettjei csak akkor hivatkozhatnak e garanciák tiszteletben tartására, ha a Bizottság összeegyeztethetőségről szóló határozatát az Elsőfokú Bíróság előtt meg tudják támadni.

37. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint ha az előzetes szakasz végén hozott bizottsági határozat megsemmisítésére irányuló keresettel a felperes célja az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárásjogi garanciák érvényesítése, az EK 230. cikk negyedik albekezdése alapján őt akkor is közvetlenül és személyében érintettnek lehet tekinteni, ha e rendelkezés alkalmazásában „érintett félnek" minősül. [9]

8 — A megtámadott ítélet 41. és 42. pontja.
9 — A megtámadott ítélet 43. és 44. pontja.

38. Mivel a megtámadott határozat meghozatalára az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján anélkül került sor, hogy a Bizottság az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt hivatalos eljárást megindította volna, az Elsőfokú Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a felperest akkor kell a megtámadott határozattal közvetlenül és személyében érintettnek tekinteni, ha egyrészt az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárási jogok védelmében lépett fel, másrészt ugyanezen bekezdés értelmében „érintett fél"-nek minősül. [10]

39. Azzal kapcsolatban, hogy keresetével a felperes az EK 88. cikk (2) bekezdéséből eredő eljárási jogoknak kívánt-e érvényt szerezni, az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy bár a felperes kifejezetten nem kifogásolta, hogy a Bizottság, megsértve az e bekezdés szerinti eljárás indítására vonatkozó kötelezettségét, megakadályozta volna az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárási jogok gyakorlását, „jelen kereset alátámasztására előadott semmisségi, illetve az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmának megsértésére vonatkozó jogalapok úgy értelmezendőek, hogy azok annak igazolására irányulnak, hogy a szóban forgó intézkedések közös piaccal való összeegyeztethetősége komolyan megkérdőjelezhető, tehát a Bizottság köteles megindítani a hivatalos eljárást". [11]

40. Az Elsőfokú Bíróság e megállapítás alapján hivatkozott arra az ítélkezési gyakorlatra, amely szerint ezt az eljárást a Bizottság akkor köteles megindítani, ha a szóban forgó állami intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésével kapcsolatos problémákra az első vizsgálat során nem tudott objektíve megoldást találni.

41. A Bizottság kiemelte, hogy „mivel a Szerződés arra kötelezi a Bizottságot, hogy az érintett feleket csak az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás szakaszában hívja fel észrevételeik megtételére, a felek csak akkor hivatkozhatnak a bizottsági vizsgálat objektív nehézségeire és az őket védő eljárásjogi garanciák betartására, ha az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítását megtagadó határozatot az Elsőfokú Bíróság előtt meg tudják támadni". [12]

42. Az Elsőfokú Bíróság végül megállapította, hogy „a jelen ügyben a keresetet úgy kell értelmezni, hogy bár a szóban forgó támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése komoly nehézségekbe ütközik, a Bizottság mégis elmulasztotta az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos eljárás megindítását, illetve úgy, hogy a kereset célja végső soron az

10 — A megtámadott ítélet 45. pontja.

11 — A megtámadott ítélet 47. pontja.

12 — A megtámadott ítélet 48. pontja.

EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárási jogok védelme". [13]

43. A jogvita tárgyának ilyenfajta átértelmezését követően az Elsőfokú Bíróság azt vizsgálta meg, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdése értelmében a felperes „érintett fél"-nek minősül-e, mivel ez esetben őt a határozat személyében értintené.

44. Az Elsőfokú Bíróság szerint „az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az EK 88. cikk (2) bekezdése értelmében »érintett felek« körébe nemcsak a támogatásban részesülő vállalkozás vagy vállalkozások tartoznak, hanem azok a személyek, vállalkozások vagy egyesületek is, amelyek érdekeire a támogatás kihat, így különösen a versenytárs vállalkozások és a szakmai szövetségek. Szintén az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy keresetének elfogadhatóságához a támogatás címzettjétől független vállalkozás köteles igazolni, hogy a támogatás kihat piaci versenyhelyzetére. Amennyiben ezt nem tudja megtenni, az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése értelmében nem minősül érintett félnek". [14]

45. Annak eldöntéséhez, hogy EK 88. cikk (2) bekezdése értelmében az egyesület maga érintett félnek minősül-e, az Elsőfokú Bíróság megvizsgálta, hogy ugyanezen rendelkezés alapján az egyesületnek legalább néhány tagja „érintett fél"-nek tekinthető-e. Azt kellett tehát tisztázni, hogy a kérdéses támogatás kihatott-e az egyesület tagjainak piaci versenyhelyzetére. Az Elsőfokú Bíróság erre igenlően válaszolt, mivel a felperes néhány tagja olyan gazdasági szereplő, amely a szóban forgó támogatás kedvezményezettjeinek közvetlen versenytársa. Az Elsőfokú Bíróság ezt a következtetést a felperes alapszabályának vizsgálatából vonta le, mivel szerinte abból egyértelműen kiderült, hogy azok a személyek, illetve azok jelentős hányada, akiknek érdekeit az alapszabály védte, gazdasági szereplő. [15]

46. Az Elsőfokú Bíróság számára egyértelmű volt, hogy mezőgazdasági vagy erdőterületek megszerzése alapvető kihatással van valamely mezőgazdasági vagy erdőgazdasági termelő versenyhelyzetére. Az iratok megvizsgálását követően az Elsőfokú Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a felperes egyesületének tagjai közül egyes mezőgazdasági és erdőgazdasági termelőkre a földtulajdonszerzési program tényleges kihatással bírt. Az Elsőfokú Bíróság álláspontja szerint tehát a megtámadott határozat a felperes egyes tagjaira szükségszerűen kihatott, következésképpen az EK 88. cikk (2) bekezdése értelmében mint „érintett felek" egyénileg is indíthatnak a nevezett határozat megsemmisítése iránti keresetet. [16]

13 — A megtámadott ítélet 49. pontja.
14 — A megtámadott ítélet 51. pontja.
15 — A megtámadott ítélet 54. és 55. pontja.
16 — A megtámadott ítélet 56–60. pontja.

47. Az egyesület tényleges céljával kapcsolatban az Elsőfokú Bíróság a felperes alapszabályát úgy értelmezte, hogy annak célja tagjai érdekeinek és tulajdoni jogainak védelme. Az egyesület a szóban forgó gazdasági szereplők tulajdonjogi, illetve elsősorban a mezőgazdasági és erdőgazdasági termelők érdekeinek védelmével azt kívánta elérni, hogy ők a földtulajdon-szerzési program lehetséges kedvezményezettjeivel szembeni hátrányos helyzetük ellenére földhöz tudjanak jutni, így tehát a felperes tagjainak kereskedelmi és a versenytársaikkal szembeni érdekeit védte. Ebből következően az Elsőfokú Bíróság nem fogadta el a Bizottságnak azt az érvelését, hogy a felperes nem a vállalkozások érdekeit képviselte, hanem általános társadalmi érdekeket, illetve hogy a szóban forgó ügy csak olyan tulajdonjogi kérdéseket vet fel, amelyek az EK 295. cikk alapján nem tartoznak a közösségi jog hatálya alá.

48. Az Elsőfokú Bíróság arra is rámutatott, hogy az 1999. január 20-i határozatból és a megtámadott határozatból egyértelműen kiderült, a Bizottság saját maga vélte úgy, hogy a földtulajdon-szerzési programot érdemes volna a közösségi versenyjogi, különösen az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás fényében megvizsgálni. Ezek alapján a Bizottság érdemben nem vitathatja, hogy az az egyesület, amely ellenezte a földtulajdon-szerzési programot, és amelynek tagjai között több mezőgazdasági termelő is kedvezőtlenebb helyzetben volt a támogatási program lehetséges kedvezményezettjeihez képest, valóban tagjai versennyel kapcsolatos érdekeit védte.

49. Következésképpen – mivel alapszabályának (2) bekezdése értelmében a felperes olyan egyesület, amely tagjai, köztük mezőgazdasági és erdőgazdasági termelők érdekeinek védelmére jött létre – a felperest úgy kell tekinteni, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdése értelmében érintett félnek minősülő tagjai nevében jogában áll megsemmisítés iránti keresetet indítani, mivel azt a tagok saját maguk is megtehették volna. [17]

50. Az Elsőfokú Bíróság szerint a felperest a megtámadott határozattal személyében annyiban is érintettnek lehet tekinteni, amennyiben az kihatott a tárgyalási pozíciójára. Az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy a felperes több különböző módon, illetve ügyének előmozdítása érdekében tudományos jelentések készítésével is aktív részese volt az 1999. január 20-i határozat elfogadását megelőző hivatalos vizsgálati eljárásnak, illetve az annak végrehajtására vonatkozó informális megbeszéléseknek. Az Elsőfokú Bíróság szerint a Bizottság maga is elismerte, hogy a felperes befolyásolta a döntéshozatalt, és hasznos információforrásnak bizonyult.

51. Az Elsőfokú Bíróság tehát arra a megállapításra jutott, hogy a vonatkozó ítélkezési gyakorlat értelmében a hivatalos eljárást lezáró, tehát az 1999. január 20-i határozat

17 — A megtámadott ítélet 61–63. pontja.

ellen a felperesnek jogában állt volna megsemmisítés iránti keresetet indítani, ő mégis úgy döntött, hogy nem él a lehetőséggel. Az Elsőfokú Bíróság szerint a felperes ezt azért nem tette meg, mert a határozat nem sértette az általa védett érdekeket.

52. Mivel azonban a két határozat közvetlenül összefügg, és mert a felperes az 1999. január 20-i határozattal lezárt hivatalos eljárás során jelentős konzultációs szerepet töltött be, az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy a felperesnek az e határozatra vonatkozó egyénítése szükségképpen a megtámadott határozatra is kiterjed, annak ellenére, hogy ez utóbbi határozat elfogadásához vezető bizottsági vizsgálatban a felperes nem vett részt. [18]

53. Az Elsőfokú Bíróság tehát arra a megállapításra jutott, hogy a megtámadott határozat a felperest személyében érinti.

54. A Bizottság és Németország azon érvét illetően, hogy a földtulajdon-szerzési program támogatási programnak minősül, és következésképpen annak bizottsági jóváhagyása objektív alapon meghatározott esetekre alkalmazott olyan általános hatályú jogi aktusnak minősül, amely általános és absztrakt módon megjelölt csoport tekintetében fejt ki joghatást, az Elsőfokú Bíróság szerint lehetséges, hogy „valamely általános hatályú jogi aktus adott esetben egyes személyeket személyükben érinthet; jelen esetben pontosan ez a helyzet, mivel a szóban forgó intézkedés meghatározott természetes vagy jogi személyeket sajátos tulajdonságaik vagy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet miatt érint". [19] Az Elsőfokú Bíróság véleménye szerint a jelen ügyben ez volt a helyzet.

55. Az Elsőfokú Bíróság a Bizottság és Németország azon jogalapjait sem fogadta el, hogy szerintük a felperes és tagjainak egyéni érdekei, illetve a keresetében képviselt érdekek között semmilyen kapcsolat nem állt fenn. Mivel a felperes tagjai között különösen olyan személyek voltak, akik a Bizottság által jóváhagyott támogatási program alapján nem szerezhettek elsőbbséggel földet, az e földtulajdon-szerzési programot jóváhagyó határozat megsemmisítése nekik kedvezne, mivel megszüntetné versenytársaik kedvezményes földszerzési lehetőségét.

56. Ezt a megállapítást az sem befolyásolta, hogy keresetében a felperes az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére hivatkozott. Tekintettel arra, hogy a megsemmisítés iránti kereset a felperes és tagjainak érdekeit szolgálta, és mivel – mint azt az Elsőfokú Bíróság megállapította – a megtámadott határozat a felperest személyében és közvet-

18 — A megtámadott ítélet 65–70. pontja.

19 — A megtámadott ítélet 71. pontja.

lenül érinti, a felperes az EK 230. cikk második bekezdésében foglalt jogellenességi okok bármelyikére hivatkozhat, ideértve a Szerződés hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseinek a megsértését is. Az Elsőfokú Bíróság rámutatott továbbá, hogy a felperes nem kizárólag az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetésre hivatkozott, hanem az EK 88. cikk (3) bekezdésének megsértésére is. [20]

57. Mivel a megsemmisítés iránti kereset a felperes érdekeit szolgálta, ő pedig megfelelt az EK 230. cikk negyedik bekezdésében foglalt feltételeknek, a felperest pusztán azért, mert az EK 230. cikk alapján megsemmisítés iránti keresetet indított, még nem lehet eljárással való visszaéléssel vagy a jogorvoslati lehetőségek elválasztása elvének megsértésével vádolni, következésképpen tehát az Elsőfokú Bíróság nem fogadta el a kereset elfogadhatatlanságára vonatkozó második, az eljárással való visszaélésre alapított jogalapot. [21]

58. Az Elsőfokú Bíróság tehát elutasította az elfogadhatatlansági kifogást.

20 — A megtámadott ítélet 78. pontja.

21 — A megtámadott ítélet 82. pontja.

A fellebbezés

59. A Bizottság a megtámadott ítélet ellen 2003. február 19-én nyújtotta be fellebbezését. A fellebbezés jogalapjának vizsgálata előtt érdemes rámutatni arra, hogy a fellebbezése bevezetőjében a Bizottság – az elfogadhatatlansági kifogáshoz hasonlóan – szükségesnek vélte felhívni a Bíróság figyelmét felhívni arra, hogy álláspontja szerint a jogvita tárgya a közösségi jogot egyáltalán nem érinti, az állami támogatásokkal kapcsolatos rendelkezésekkel pedig még kevésbé függ össze.

60. A Bizottság szerint a kereset és a felperes keresetindításának oka nem az állami támogatás miatt torzult verseny, hanem sokkal inkább azok a tagállami érdekellentétek, amelyek abból keletkeztek, ahogyan a nemzeti jogalkotó szabályozta, hogy az egykori Német Demokratikus Köztársaság által 1945 után megszerzett földek tulajdonjogát az újraegyesítést követően hogyan szerezhetik meg magánszemélyek. A Bizottság véleménye alapján a felperes – aki a földek korábbi tulajdonosait képviseli – a közösségi jogot arra használja fel, hogy vitassa a földek hosszú távú bérlőinek kedvező, és tagjait, tehát a korábbi tulajdonosokat hátrányos helyzetbe hozó német szabályozást.

61. Bár – mint arra az Elsőfokú Bíróság maga is rámutatott – kissé következetlennek tűnik az a bizottsági álláspont, hogy az

ügynek semmi köze a Szerződés versenyjogi szabályaihoz, miközben az ügyben a Bizottság saját maga hozott két határozatot a Szerződés állami támogatásokra vonatkozó szabályai alapján, azt is el kell ismerni, hogy az ügy iratai alapján a nemzeti szabályozás hátteréül szolgáló politikai és társadalmi-gazdasági kérdések jóval túlmutatnak az állami támogatásokon, amelyek a felperes és a német hatóságok közötti átfogóbb vitának csak egyetlen elemét alkotják.

62. Fellebbezésének alátámasztására a Bizottság hét jogalapot hoz fel, amelyeket az alábbiakban foglalok össze. A Bizottság szerint az Elsőfokú Bíróság tévedett a jogban, mivel:

(1) azt állapította meg, hogy a megtámadott határozat, általános hatálya ellenére, a felperes egyesületet személyében érinti, és rá, illetve egy vagy több tagjára sajátos tulajdonságaik vagy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzetük miatt kihatással van;

(2) a személyes érintettség feltételével kapcsolatos megállapításait arra a tényre alapozta, hogy a versenytársi viszonyon alapuló személyes érintettség feltétele eltérő, aszerint hogy az EK 88. cikk (2) bekezdése vagy ugyanezen cikk (3) bekezdése alapján hozott határozatról van-e szó, ezért az elfogadhatóságra más szempontok irányadók;

(3) a versenytársi viszony feltételét alkalmazta (a határozatnak a felperes versenyhelyzetét kell érintenie), amely kevésbé szigorú, mint amelyet a Bíróság határozott meg (a határozatnak érezhető kedvezőtlen hatást kell gyakorolnia a felperes versenyhelyzetére);

(4) hivatalból olyan új jogalapot vett fel, amelyre a felperes eredeti keresetlevelében kifejezetten nem hivatkozott, és sem a Bizottságnak, sem a beavatkozó tagállamnak, sem a felperesnek nem adott arra lehetőséget, hogy kifejthesse ezzel kapcsolatos véleményét;

(5) arra a megállapításra jutott, hogy a megtámadott határozat a felperest tárgyalópartneri minőségében érintette, és emiatt őt személyében érintettnek kell tekinteni;

(6) a megtámadott ítélet indokolása nem kellően egyértelmű;

(7) ellentmondásos az a megállapítása, hogy az állami támogatásokkal kapcsolatos eljárás során a Bizottság egyrészt nem hallgatta meg a felperest, másrészt pedig olyannyira meghallgatta, hogy az ily módon tárgyalópartneri jogállásra tett szert.

Új jogalap felvétele

63. Elsőként a fellebbezésben felhozott negyedik jogalapot vizsgálnám meg, amely szerint az Elsőfokú Bíróság hivatalból olyan új jogalapot vett fel, amelyre a felperes kifejezetten nem hivatkozott.

64. A megtámadott határozatot a Bizottság az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos eljárás megindítása nélkül hozta meg. Ezzel kapcsolatban az Elsőfokú Bíróság rámutatott, hogy az ítélkezési gyakorlat alapján a személyében való érintettséghez a felperesnek egyrészt azt kellett igazolnia, hogy célja az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárási jogok védelme volt, másrészt hogy ugyanezen bekezdés értelmében ő „érintett fél"-nek minősült.

65. A felperes sem írásbeli, sem szóbeli észrevételeiben nem állította kifejezetten azt, hogy keresetét az EK 88. cikk (2) bekezdéséből eredő eljárási jogainak védelme céljából terjesztette elő, sem azt, hogy a Bizottság köteles lett volna megindítani az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást. Az Elsőfokú Bíróság szerint „a felperes kifejezetten nem hivatkozott arra, hogy a Bizottság megsértette az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás indítására vonatkozó kötelezettségét, megakadályozva az e bekezdésben foglalt eljárási jogok gyakorlását".

66. Az Elsőfokú Bíróság azonban ennek ellenére azt állapította meg, hogy a felperes célja „végső soron" mégiscsak ez volt: „a jelen kereset alátámasztására előadott semmisségi, illetve az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmának megsértésére vonatkozó jogalapok *úgy értelmezendőek, hogy azok célja* annak igazolása, hogy komoly kétségeket vet fel a szóban forgó intézkedések közös piaccal való összeegyeztethetősége, így a Bizottság köteles megindítani a hivatalos eljárást". Az Elsőfokú Bíróság szerint „a jelen ügyben a *keresetet úgy kell értelmezni*, hogy bár a szóban forgó támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése komoly nehézségekbe ütközik, a Bizottság elmulasztotta az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos eljárás megindítását, illetve úgy, hogy a kereset célja

végső soron az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárási jogok védelme". [22]

A felperes észrevételeinek értelmezése

69. Első lépésként azt kell megvizsgálni, hogy az Elsőfokú Bíróság helyesen értelmezte-e a felperes észrevételeit.

67. Fellebbezésében a Bizottság arra hivatkozik, hogy az Elsőfokú Bíróság azonkívül, hogy a felperes keresete jogalapjának kiterjesztő értelmezésén egyértelműen túllépett, az EK 230. cikk szerinti teljesen új jogalapra – a lényeges eljárási szabályok megsértésére – is hivatkozik. A Bizottság szerint az Elsőfokú Bíróságnak hivatalból nem kellett volna ezt a jogalapot felhoznia, mivel az nem közrendi kérdés.

70. Elöljáróban kiemelendő, hogy tekintettel az ügy különleges körülményeire, valamint a természetes és jogi személyeknek az EK 230. cikk alapján az állami támogatásokkal kapcsolatos ügyekben fennálló kereshetőségi jogára, a vitatott jogalap azért jelentős, mert elfogadása esetén a keresetindítás feltételeinek könnyebben eleget lehet tenni.

68. Az ARE ezzel szemben azt állítja, hogy az Elsőfokú Bíróság helyesen és a pergazdaságosság elvével összhangban értelmezte keresetét, mivel annak megalapozottsága esetén a hivatalos vizsgálati eljárást meg kellett volna indítani. Az ARE szerint a megtámadott határozat lényeges jogsértésére vonatkozó észrevételéből következően „komoly nehézségekbe" ütközik annak eldöntése, hogy a támogatás összeegyeztethető-e a közös piaccal. A felperes végül arra hivatkozik, hogy az Elsőfokú Bíróság korábbi ítéleteiben a felek felhívása nélkül hivatalból vizsgálta, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindításának elmulasztásával a Bizottság nem sértett-e lényeges eljárási szabályokat.

71. A közösségi bíróságnak mindenképpen meg kell adni a keresetlevélben foglalt jogalapok és előterjesztés egyfajta rugalmas értelmezésének lehetőségét, és hogy abból szükség esetén kikövetkeztethesse a jogvita tárgyát, és azokat a jogalapokat, amelyekre a keresetet alapozták.

72. Ez az értelmezési jogkör azonban bizonyos mértékig korlátozott. A Bíróság alapokmányának 21. cikke, eljárási szabályzatának 38. cikke, valamint az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatának 44. cikke kimondja, hogy a keresetlevélnek többek között tartalmaznia kell a jogvita tárgyát, és azoknak a jogalapoknak a rövid ismertetését, amelyekre a keresetet alapozták.

22 — A megtámadott ítélet 49. pontja, kiemelés tőlem. Lásd a fenti 37–49. pontot.

73. Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a kérelemben megadott információnak kellően pontosnak és egyértelműnek kell lennie ahhoz, hogy az alperes elkészíthesse ellenkérelmét, és az Elsőfokú Bíróság az ügyben határozni tudjon.[23] Mindezen felül a Bíróság álláspontja szerint az alapokmányban és az eljárási szabályzatban használt „jogalapok rövid ismertetése" szavak jelentése alapján a keresetlevélben a kereset alapjául szolgáló jogalapok típusát is meg kell jelölni. Bár e követelmény teljesítéséhez a jogalapoknak a keresetlevélben történő absztrakt felsorolása önmagában még nem elegendő, ha a kereset jogalapjai összefüggnek a hivatkozott tényekkel, a jogalapok lényegének megjelölése – a jogalapok jogi besorolása nélkül – is elegendő lehet.[24]

74. Írásbeli és szóbeli észrevételei alapján a felperes három fő jogalapra hivatkozik:

— elsőként a lényeges eljárási szabályok megsértésére, amennyiben a megtámadott határozat indoklásának hiányos volt, mivel a Bizottság nem ellenőrizte, hogy a német törvényjavaslat módosítását követően – a módosított elsőbbségi rendszer alapján – nem német állampolgárok is jogosulttá válnak-e a földtulajdonszerzésre;

— másodsorban a Szerződés megsértésére, mivel a megtámadott határozat sérti az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét;

— harmadsorban pedig az EK 88. cikk (3) bekezdésének megsértésére, mivel a Bizottság anélkül hagyta jóvá az 1999. január 20-i határozatban Németország által javasolt végrehajtási intézkedéseket, hogy megkövetelte volna egyrészt a régi rendszerben kötött valamennyi szerződés érvénytelenségének kimondását, másrészt az érintett földek újbóli odaítélését.

75. A felperes által benyújtott eredeti keresetlevél gondos tanulmányozása alapján annak megfogalmazásából véleményem szerint nem vezethető le az, hogy a felperes szándéka az lett volna, hogy kifogásolja az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindításának Bizottság általi megtagadását, vagy hogy a felperes célja az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárási jogok védelme lett volna. A felperes az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás egyetlen szakaszában sem utalt az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítására vagy egy ilyen kérelmet alátámasztó ítélkezési gyakorlatra. A felperes valójában először a Bizottságnak a

23 — Az Elsőfokú Bíróság T-85/92. sz., De Hoe kontra Bizottság ügyben hozott végzésének (EBHT 1993., II-523. o.) 20. pontja.

24 — A 19/60., 21/60., 2/61. és 3/61. sz., Société Fives Lille Cail és mások kontra Főhatóság egyesített ügyek (EBHT 1961., 281. o.) 295. pontja, valamint az Elsőfokú Bíróság De Hoe-ügyben hozott végzésének 21. pontja, hivatkozás a fenti 23. lábjegyzetben.

jelen fellebbezésben előadott negyedik jogalapra válaszolva utalt csak a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra, azonban véleményem szerint még akkor sem tudta megfelelően igazolni, hogy eredeti szándéka – ahogyan azt az Elsőfokú Bíróság értelmezte – az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárási jogok védelme volt. Mára már pontosan kialakult az az ítélkezési gyakorlat, amely alapján az érintett felek megtámadhatják az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt hivatalos vizsgálati eljárás megindításának Bizottság általi megtagadását, és mind az elméleti szakemberek, mind a gyakorló jogászok sokat foglalkoztak e kérdéssel.

76. Mivel a felperes erre a jogalapra kifejezetten nem hivatkozott, és nem is utalt a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra, véleményem szerint az Elsőfokú Bíróság a felperes valódi szándékainak értelmezésében túl messzire ment.

77. Kiemelendő, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt és az 1999. január 20-i határozat elfogadásával lezárt eljárásban részt vevő félként a felperes már részletesen kifejtette véleményét a támogatási programról. E határozat tartalmazta a Bizottság lényegi elemzését a támogatási programról, és a megtámadott határozat csak a Bizottság megállapításainak egyszerű végrehajtása volt. A felperes tehát a fenti eljárás során már gyakorolta eljárási jogait, ami magyarázatul szolgálhat arra, hogy – amint azt a Bizottság is felveti – kérelmében miért nem hivatkozott eljárási jogaira, és miért kifogásolta az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt hivatalos vizsgálati eljárás megindításának a Bizottság általi megtagadását.[25]

78. Tény, hogy Elsőfokú Bírósághoz benyújtott keresetének első jogalapjában a felperes a lényeges eljárási szabályok megsértésére hivatkozott. Azonban az a jogalap a hiányos indokláson alapult, és nem a felperest az EK 88. cikk (2) bekezdése szerint megillető eljárási jogok figyelmen kívül hagyásán. Ez véleményem szerint két, egymástól teljesen eltérő jogalap, amely között nincs logikai kapcsolat. Az első jogalapra a felperes még csak nem is utalt a tárgyaláson.

79. Következésképpen – míg a felperes jogalapjai a megtámadott határozatnak a Szerződéssel való összeegyeztethetőségére vonatkoztak – az Elsőfokú Bíróság a keresetet úgy értelmezte, hogy az az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindításának Bizottság általi megtagadását vitatja, és célja az ugyanezen rendelkezésben foglalt eljárási jogok védelme. Ezzel az Elsőfokú Bíróság véleme-

25 — Lásd ezenkívül az alábbi 90–93. pontot. A T-86/96. sz. ADLU-ügy (EBHT 1999., II-179. o.) 49. pontjában az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy csak azért, mert az érintett felek élnek az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárásjogi garanciákkal, még nem tekinthetők személyükben érintettnek.

nyem szerint túllépte a felperes jogalapjai értelmezésének elfogadható mértékét, ami azért különösen fontos, mert az ügy elfogadhatósága a jogalap bírósági értelmezésétől függ.

80. Ezt a következtetést – mint arra fellebbezésében a Bizottság is rámutat – az Elsőfokú Bíróság ítélkezési gyakorlata is alátámasztja.

81. A Skibsværftsforeningen [26] ügyben hozott ítéletében az Elsőfokú Bíróság – emlékeztetve arra, hogy a megtámadott határozatot a Bizottság az EK 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes eljárás során hozta meg – kimondta, hogy „mivel a felperesek nem arra hivatkozva kérték a határozat megsemmisítését, hogy az [EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt] eljárás megindításának megtagadásával a Bizottság megszegte kötelezettségét, vagy hogy megsértették az [EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt] eljárási jogok védelmét [...], a kereset attól még nem minősül elfogadhatónak, hogy a felperesek az [EK 88. cikk (2) bekezdése] értelmében érintett feleknek minősülnek". Az Elsőfokú Bíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a felperesek más vonatkozásban eleget tettek-e a Plaumann-tesztnek.

82. Az Elsőfokú Bíróság ugyanezt a megközelítést alkalmazta a Nuove Industrie Molisane-ügyben [27] is, amelyben többek között azért utasította el a keresetet, mert a felperes nem hivatkozott arra, hogy a Bizottság elmulasztotta a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását. Az Elsőfokú Bíróság kifejezetten elzárkózott attól a feltételezéstől, hogy a felperesnek jogos érdeke fűződött volna az ezen az alapon történő keresetindításhoz.

83. Ezekből az ítéletekből is látható, hogy az Elsőfokú Bíróság korábban mindig olyan jogalapokra való hivatkozást követelt meg a felperestől, amelyben az az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindításának Bizottság általi megtagadását vitatja, és amelyben a felperes célja az ugyanezen rendelkezésben foglalt eljárási jogok védelme. Ezekben az ügyekben a keresetlevelek átértelmezését nem tartotta szükségesnek annak vizsgálata érdekében, hogy az adott jogalap és a felperes szándéka kikövetkeztethető-e az előterjesztéséből. Igazoló okok hiányában nem látom indokát annak, hogy a jelen ügyben miért kellene másként eljárni.

84. Véleményem szerint tehát a felperes írásbeli vagy szóbeli előterjesztéseiből nem vezethető le az az új jogalap, amely alapján az Elsőfokú Bíróság az ügyet elbírálta, és ezt a jogalapot az Elsőfokú Bíróság saját maga hozta fel.

26 — A T-266/94. sz., Skibsværftsforeningen és mások kontra Bizottság ügy (EBHT 1996., II-1399. o.) 45. pontja. Lásd ezenkívül a 106. és azt követő pontokat.

27 — A T-212/00. sz., Nuove Industrie Molisane kontra Bizottság ügy (EBHT 2002., II-347. o.) 45. pontja.

A jogalap közrendi jellege

85. Ebből a megállapításból következik a Bizottság fellebbezésében is említett második kérdés, tehát hogy jogában állt-e az Elsőfokú Bíróságnak, hogy a jogalapot mint közrendi kérdést hivatalból felvesse. Számomra úgy tűnik, a kérdésre anélkül is nemleges válasz adható, hogy szükséges lenne taxatíve felsorolni azokat az új jogalapokat, amelyeket egy bíróság közrendi alapon hivatalból felhozhat, vagy köteles felhozni – ez a kérdés egyébként igen sok vitát váltott ki. [28]

86. Először is a megtámadott ítéletben semmi sem utal arra, hogy az Elsőfokú Bíróság közrendi okokból kívánt saját maga jogalapot felhozni. Ez azért különösen feltűnő, mert valahányszor az Elsőfokú Bíróság állami támogatásokkal kapcsolatos elfogadhatósági kérdéseket kívánt saját kezdeményezésére felhozni, ezt mindig egyértelműen tette. [29]

87. Másodsorban az Elsőfokú Bíróságtól elvárható lett volna, hogy ne csak közölje, hogy új jogalapot hoz fel, hanem azt indokolja is meg.

88. Mindenesetre azt gondolom, hogy a jelen ügynek nincsenek közrendi vonatkozásai.

89. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a védelemhez való jog közigazgatási eljárás során történt figyelmen kívül hagyása lényeges eljárási szabály megsértésének minősül, amelyet az Elsőfokú Bíróság jogosult, sőt köteles is hivatalból figyelembe venni. [30]

90. Véleményem szerint azonban ilyen szabálysértés nem történt.

91. A felperes az 1999. január 20-i határozat elfogadását megelőző, az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárásban aktívan részt vett, valamint a határozat és a megtámadott határozat közötti időszakban is tett észrevételeket. Amint azt

28 — Lásd például K. Lenaerts: „De quelques principes généraux du droit de la procédure devant le juge communautaire", in: Mélanges en Hommage à Jean Victor Louis, ULB, vol. I, 241–261. o., lásd a 245–249. oldalt, valamint a C-430/93. és C-431/93. sz., Van Schijndel kontra Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten egyesített ügyekre vonatkozó 1995. június 15-i indítványomat (EBHT 1995., I-4705. o.).

29 — Lásd többek között a fenti 26. lábjegyzetben hivatkozott Skibsværftsforeningen-ítélet 40. pontját és a C-313/90. sz., CIRFS és mások kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 1993., I-1125. o.) 23. pontját.

30 — Lásd többek között a T-186/97., T-187/97., T-190/97., T-191/97., 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. és T-147/99. sz., Kauffring és mások kontra Bizottság ügy (EBHT 2001., II-1337. o.) 134. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

az Elsőfokú Bíróság is elismeri, a megtámadott határozat „kizárólag és közvetlenül" [31] az 1999. január 20-i határozat végrehajtására irányul, és úgy tűnik, semmilyen lényeges új elemet nem tartalmaz.

92. Ebből következik, hogy a felperesnek ténylegesen volt arra lehetősége, hogy a hivatalos közigazgatási eljárás során előadja észrevételeit, következésképpen a védelemhez való jogát tiszteletben tartották. Az Elsőfokú Bíróság elfogadhatósággal kapcsolatos megállapításának indoklása – tehát hogy az eljárási jogok EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti védelmére másként nem volna lehetőség – az ügy tényállásának ismeretében aligha fogadható el. [32]

93. E körülmények alapján úgy vélem, nem sértettek olyan lényeges eljárási szabályt, amely igazolná, hogy az Elsőfokú Bíróság közrendi okokból hivatalból eljárjon.

Az Elsőfokú Bíróság megközelítésének hibái

94. Az Elsőfokú Bíróság álláspontjának két további hiányossága van, függetlenül attól, hogy azt a felperes jogalapjai átértelmezésének vagy az Elsőfokú Bíróság által hivatalból felhozott új jogalapnak tekintjük.

95. Tekintettel arra, hogy az elfogadhatósági kifogás megítélésekor mekkora jelentőséggel bírt ez az értelmezés, az Elsőfokú Bíróságnak részletesebb indoklást kellett volna adnia. Az ítélet általánosságban utal a „jelen keresetben a megsemmisítésre vonatkozó jogalapok"-ra, anélkül hogy megmagyarázná, hogy a felperes előterjesztéseinek pontosan mely elemei igazolják a kereset tárgyának átértelmezését. Felmerül a kérdés, hogy az Elsőfokú Bíróság eleget tett-e az ítélet megfelelő indoklására vonatkozó kötelezettségének, hogy a Bíróság gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét. [33]

96. Másrészt ennél fontosabb, hogy a Bizottságnak az eljárás során nem volt lehetősége, hogy válaszoljon az Elsőfokú Bíróság által felhozott új jogalapra. Mint arra a Bizottság is rámutat, és a fentiekből is kitűnik, ez a jogalap az állami támogatásokra vonatkozó szabályozással kapcsolatban több értelmezési kérdést vet fel, amelyekről – ha lett volna rá alkalma – a Bizottság is kifejtette volna véleményét. Az Elsőfokú Bíróság a probléma kezelésére nem tette meg a szükséges lépéseket, így például a Bizottságot nem szólította fel észrevételei megtételére. A Bizottságnak véleményem szerint igaza van, amikor azt állítja, hogy az Elsőfokú Bíróság figyelmen kívül hagyta a védelemhez való jogát.

31 — A megtámadott ítélet 68. pontja.

32 — Lásd az ADLU-ügyet, hivatkozás a fenti 25. lábjegyzetben.

33 — Lásd a C-259/96. P. sz., Tanács kontra De Nil és Impens ügy (EBHT 1998., I-2915. o.) 32. pontját.

97. A fentiekre tekintettel úgy gondolom, hogy a kereset tárgyának hivatalból való átértelmezésével és a felperes által fel nem hozott jogalapra való hivatkozással, illetve azzal, hogy a feleknek nem biztosított lehetőséget álláspontjuk kifejtésére, az Elsőfokú Bíróság jogban való tévedést követett el, és ezért ítéletét hatályon kívül kell helyezni.

A személyében való érintettség

98. Szükséges azonban még megvizsgálni, hogy voltak-e esetleg más olyan jogalapok, amelyek alapján az Elsőfokú Bíróság ténylegesen elfogadhatónak minősíthette volna a kérelmet, vagy ezen jogalapok tekintetében is jogban való tévedést követett-e el.

99. Miután megállapítást nyert, hogy a felperes nem arra hivatkozva kívánta elérni a megtámadott határozat megsemmisítését, hogy a Bizottság elmulasztotta az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítására vonatkozó kötelezettségének teljesítését, illetve hogy megsértették az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt eljárásjogi garanciákat, a személyében való érintettségről annak alapján kell határozni, hogy a Plaumann-teszt [34] értelmében a megtámadott határozat a felperest a határozat címzettjéhez hasonlóan egyéníti-e.

100. E teszt értelmében a természetes és jogi személyek akkor tekinthetők személyükben érintettnek valamely nem nekik címzett határozat által, ha ez a határozat jogi helyzetüket sajátos tulajdonságaik vagy olyan ténybeli helyzet folytán érinti, amely őket minden más személytől megkülönbözteti, és ezáltal a címzetthez hasonló módon egyéníti. [35]

101. A Bizottság állami támogatási ügyben hozott határozatát vitató eljárásban az EK 230. cikk szerinti személyében való érintettség fogalmát az Elsőfokú Bíróság az EK 88. cikk (2) és (3) bekezdésében foglalt eljárások speciális jellege miatt megszorításokkal alkalmazta. [36] Az ítélkezési gyakorlat összhangjának hiányát már többször kifogá-

34 — A T-188/95. sz., Waterleiding Maatschappij „Noord-West Brabant" kontra Bizottság ügy (EBHT 1998., II-3713. o.) 54. pontja és a Skibsværftsforeningen-ügy 45. pontja, hivatkozás a fenti 26. lábjegyzetben.

35 — A 25/62. sz., Plaumann kontra Bizottság ügy (EBHT 1963., 95. o.) 107. pontja, valamint a C-452/98. sz., Nederlandse Antillen kontra Tanács ügy (EBHT 2001., I-8973. o.) 60. pontja.

36 — Lásd a 106–114. pontot.

solták,[37] ami magyarázatul szolgál arra, hogy a jogbiztonság érdekében a Bizottság miért kérte a Bíróságtól a kérdés „egyszer s mindenkorra" való tisztázását.

102. Az ítélkezési gyakorlat valóban kissé következetlennek látszik, és úgy tűnik, mesterséges megkülönböztetést alkalmaz a közösségi bíráskodáshoz való hozzáféréssel kapcsolatban. Bár az ítélkezési gyakorlattal kapcsolatban indítványom végén teszek néhány általános megjegyzést, nem vagyok meggyőződve arról, hogy a jelen ügy nyújtaná a legjobb alkalmat az Elsőfokú Bíróság számára, hogy a kérdés tekintetében merőben új megközelítést fogadjon el, így arra összpontosítom figyelmemet, hogy az eddigi – igaz, meglehetősen bizonytalan – ítélkezési gyakorlat alapján válaszoljam meg a személyében való érintettség itt felhozott kérdését.

103. Az itt tárgyalandó első kérdés az, hogy a felperes eleget tesz-e a személyében való érintettségre vonatkozó feltételnek abban a vonatkozásban, hogy a határozatnak ki kell hatnia a versenyhelyzetére (a Bizottság fellebbezésének az első jogalapot részletező második és harmadik jogalapja). A második kérdés az, hogy a felperes eleget tesz-e a személyében való érintettségre vonatkozó tesztnek arra való tekintettel, hogy a határozat elfogadásához vezető eljárásban mint tárgyalópartner vett részt.

A felperes versenyhelyzetére való kihatás

104. A megválaszolandó kérdés tehát az, hogy a vitatott támogatásnak milyen mértékben kell kihatnia a felperes piaci versenyhelyzetére ahhoz, hogy a felperes kereshetőségi jogával élve az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján megtámadhassa a határozatot.

105. Fellebbezésének második és harmadik jogalapjában a Bizottság a COFAZ-ügyre[38] hivatkozva lényegében azt állítja, hogy amikor a felperes személyében való érintettségének meghatározásakor a versenyhelyzet a döntő tényező, a támogatási intézkedésnek érezhető kihatással kell lennie a felperes versenyhelyzetére, függetlenül attól, hogy a határozat jogalapja az EK 88. cikk (2) vagy (3) bekezdése, illetve függetlenül egyéb megfontolásoktól. Ez a Bizottság szerint különösen igaz akkor, amikor a Bizottság határozata a jelen ügyhöz hasonlóan valamely általános támogatási programra vonatkozik. A Bizottság álláspontja szerint az Elsőfokú Bíróság

37 — Általánosságban lásd J. Winter: „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; U. Soltész és H. Bielesz: „Judicial review of State aid decisions", (2004) European Competition Law Review 133; L. Flynn „Remedies in the European Courts" in: A. Biondi és mások (szerk.), The Law of State Aid in the EU, Oxford 2004, 283. o. Lásd még: J. Azizi: „Droits de la défense dans la procédure en matière d'aides d'Etat: le point de vue judiciaire", in: Un rôle pour la défense dans les procédures communautaires de concurrence, Bruylant Bruxelles, 1997, 87, különösen a 112–120. o.

38 — A 169/84. sz., COFAZ kontra Bizottság ügy (EBHT 1986., 391. o.).

tévedett a jogban, amikor a Bíróság álláspontjától eltérve egyes ítéleteiben csak annyit követelt meg, hogy a támogatásnak kihatással, nem pedig érezhető kihatással kell lennie a felperes versenyhelyzetére.

106. Véleményem szerint ha a megtámadott határozatot az EK 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes eljárást követően fogadják el, az eddigi ítélkezési gyakorlat a személyében való érintettséggel kapcsolatban két esetet különböztet meg.

107. Az első esetben a határozat megsemmisítését az EK 88. cikk (2) bekezdésben foglalt eljárási jogok védelme, és az alapján kérik, hogy a Bizottság megtagadta az ugyanezen bekezdés szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítását. Erre az esetre a Cook- és a Matra-ügyben kialakított ítélkezési gyakorlat az irányadó. [39]

108. Ebben az esetben a felpereseknek azt kell igazolniuk, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdése alapján „érintett feleknek" minősülnek. Amikor a személyükben való érintettség megállapításakor a verseny döntő jelentőséggel bír, a felpereseknek azt kell igazolniuk, hogy a határozat – bár nem feltétlenül érzékelhetően – kihat versenyhelyzetükre. [40]

109. Emlékeztetni kell arra, hogy a Cook-ügyre vonatkozó indítványában Tesauro főtanácsnok a felperes versenyhelyzetére kiható támogatási intézkedés vizsgálata során egy kevésbé szigorú feltétel alkalmazását tartotta indokoltnak, amennyiben az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján hozott határozatot azon az alapon támadják, hogy „a »kifogást nem emelő« határozatot vitató vállalkozásoknak a támogatással kapcsolatban alapesetben kizárólag az az információ áll rendelkezésükre, amelyet vagy a Bizottság közöl velük, vagy amely a Hivatalos Lap C sorozatában közzétett egyszerű kivonatból olvasható ki. Ezektől a vállalkozásoktól tehát nem várható el, hogy az eljárást kezdeményező iratokban a támogatás mértékét és hatását pontosan megjelöljék (többek között a támogatás hatását a kedvezményezett termelési költségeire, a piaci részesedés változását vagy a kereskedelmi szerkezetre gyakorolt hatást)". [41] Tesauro főtanácsnok szerint tehát a kifogást nem emelő határozatnak az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján

39 — A C-198/91. sz., Cook kontra Bizottság ügy (EBHT 1993., I-2487. o.), valamint a C-225/91. sz., Matra kontra Bizottság ügy (EBHT 1993., I-3203. o.).

40 — Lásd többek között a Cook- és a Matra-ügyet, valamint a fenti 34. lábjegyzetben hivatkozott Waterleiding-ügyet; a T-11/95. sz., BP Chemicals kontra Bizottság ügy (EBHT 1998., II-3235. o.) 84–89. pontját, tekintettel a határozatnak azon, az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott részére, amely a harmadik tőkeinjekciót a Cook- és a Matra-ügy alapján vitatta; a T-69/96. sz., Hamburger Hafn- und Lagerhaus és mások kontra Bizottság ügyet (EBHT 2001., II-1037. o.).

41 — Tesauro főtanácsnoknak a Cook-ügyre vonatkozó indítványa 41. pontja, hivatkozás a fenti 39. lábjegyzetben.

történő megtámadásához szükséges kereshetőségi jog már akkor is megilleti a felperest, ha igazolni tudja, hogy a támogatásban részesülő vállalkozásnak nem jelentéktelen, hanem tényleges versenytársa. [42]

110. Tekintettel a támogatási programok általános jellegének fontosságára, az ítélkezési gyakorlat – bár nem következetesen [43] – látszólag szigorúbb kritériumot alkalmaz a felperes versenyhelyzetére gyakorolt hatásra, ha a támogatási program általános érvényű.

111. A Kahn-ügyben [44] a felperes többek között a Cook-ügyben kialakított ítélkezési gyakorlatra hivatkozva támadott meg egy általános támogatási programot az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján jóváhagyó bizottsági határozatot, amelyet egyedi támogatási határozatokkal a gyakorlatba még nem ültettek át. Az Elsőfokú Bíróság szerint a tényállás eltér a Cook- és a Matra-ügy tényállásától. Míg azt a két ügyet a támogatás címzettjének tényleges versenytársai kezdeményezték az egyedi támogatást jóváhagyó határozat ellen, a Kahn-ügyben megtámadott határozat olyan általános támogatási programra vonatkozott, amelynek lehetséges kedvezményezettjeit csak általánosan és absztrakt módon határozták meg. Tényleges kedvezményezettekről csak az egyedi támogatás nyújtásának megtörténtét követően lehet beszélni. Ezen körülmények alapján „az általános támogatási programról szóló határozat elfogadásának idején, az annak alkalmazásával megállapított egyedi támogatásokat megelőzően nem lehet olyan »versenytárs vállalkozásokról« beszélni, amelyek a Szerződés [88. cikkének (2) bekezdésében foglalt] eljárásjogi garanciáira való hivatkozást lehetővé teszik", mint ahogy a Cook- és a Matra-ügyben erre lehetőség volt. [45]

112. A második eset olyan megsemmisítés iránti kérelmekre vonatkozik, amelyek jogalapja eltér a Cook- és a Matra-ügy jogalapjától. Itt az ítélkezési gyakorlat által kialakított különbségtétel a Plaumann-teszt hagyományos értelemben vett és szigorúbb alkalmazásával jár, a Bíróság által az ítélkezési gyakorlatában a személyében való érintett-

42 — Uo.

43 — Lásd például a 40. lábjegyzetben hivatkozott Hamburger Hafen und Lagerhaus ügyet, amely a Cook- és a Matra-ügy értelmében az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott két bizottsági határozat elleni kérelem volt, amelyek egy egyedi, illetve egy általános támogatási programra vonatkoztak. Az Elsőfokú Bíróság anélkül használta ugyanezt az érvelést, hogy külön jelentőséget tulajdonított volna a vitatott állami támogatások általános vagy egyedi jellegének.

44 — A T-398/94. sz., Kahn Scheppvaart kontra Bizottság ügy (EBHT 1996., II-477. o.). Lásd ezenkívül a 25. lábjegyzetben hivatkozott ADLU-ügy 42–46. pontját, valamint a C-41/99. P. sz., Sadam Zuccherifici és mások kontra Tanács ügy (EBHT 2001., I-4239. o.) 29. pontját. Bár e két utóbbi eset nem érintett a kifogást az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján kizáró bizottsági határozatokat, az általános támogatási programok kapcsán jól illusztrálják a kereshetőséggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat megszorító jellegét.

45 — A Kahn Scheppvaart-ügy 49. pontja, hivatkozás az előző lábjegyzetben.

ségnek az EK 230. cikk negyedik bekezdése alapján az állami támogatásokon kívüli területen általában elfogadott megszorító megközelítéssel összhangban, amelyet az UPA-[46] és a Jégo-Quéré-ügyben[47] megerősített.

113. A Plaumann-teszt olyan állami támogatásokra való alkalmazása során, amelyek nem tartoznak az első esetbe, az ítélkezési gyakorlat, úgy tűnik, elvárja a felperestől annak igazolását, hogy a támogatás érzékelhetően kihatott piaci versenyhelyzetére. Ez vonatkozik az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást követően hozott bizottsági határozat ellen indított keresetekre is.[48] Az Elsőfokú Bíróság a Skibsvoerftsforeiningen-ügyben a Cook- és a Matra-ügyre történő hivatkozás nélkül egyértelműen kimondta, hogy ugyanezt a tesztet kell alkalmazni akkor is, amikor a felperes az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján hozott bizottsági határozatot vitatja.[49]

114. Összefoglalva tehát elmondható, hogy az ítélkezési gyakorlat jelenlegi állása szerint a felperesek könnyebben hozzáférnek a Bírósághoz, ha az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján hozott bizottsági határozatot a Cook- és a Matra-ügy alapján támadják meg. Ha az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján hozott bizottsági határozatot más jogalapra hivatkozva támadják meg, akkor a Plaumann-teszt teljes mértékben alkalmazandó rájuk, ami a támogatásban részesülők versenytársainak esetében azt látszik megkövetelni, hogy versenyhelyzetükre a támogatás érezhető hatást gyakoroljon.

115. A jelen ügy tárgya egy általános támogatási programot jóváhagyó, az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján hozott bizottsági határozat, amelyet a felperes a Cook- és a Matra-ügytől eltérő jogalapra hivatkozva támadott meg. A fenti besorolás alapján tehát a második csoportba tartozik. Következésképpen a felperes csak abban az esetben tesz eleget a Plaumann-tesztnek, ha igazolni tudja, hogy tagjainak versenyhelyzetére a földtulajdon-szerzési program érzékelhetően kihatott. Ez különösen igaz, mivel a támogatási program általános jelleggel bír.

116. A megtámadott ítéletben az Elsőfokú Bíróság – miután átértelmezte a kereset tárgyát, és úgy érvelt, hogy a fenti esettípusok közül a felperes az elsőbe tartozik – megállapította, hogy a támogatás odaítélése kihatott a felperes néhány tagjának piaci versenyhelyzetére, így ők személyükben érintettnek minősülnek. Az Elsőfokú Bíróság az

46 — A C-50/00. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügy (EBHT 2002., I-6677. o.).

47 — A C-263/02. P. sz., Bizottság kontra Jégo-Quéré ügyben 2004. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 2004., I-3443. o.).

48 — A fenti 38. lábjegyzetben hivatkozott COFAZ-ügyön kívül lásd többek között a C-106/98. P. sz., Comité d'entreprise de la société française de production és mások kontra Bizottság ügy (EBHT 2000., I-3659. o.) 40. és 41. pontját; a T-149/95. sz., Ducros kontra Bizottság ügy (EBHT 1997., II-2031. o.) 34. pontját; a megtámadott határozatnak az első két tőkeinjekciót érintő részével kapcsolatban a BP Chemicals-ügy 77–79. pontját, hivatkozás a 40. lábjegyzetben.

49 — A Skibsværftsforeningen-ügy 47. pontja, hivatkozás a fenti 26. lábjegyzetben.

alapján jutott erre a megállapításra, hogy álláspontja szerint az egyesület tagjai – különösen mezőgazdasági és erdőgazdasági termelők, valamint az agrárszektorban tevékenykedő vállalkozások – gazdasági szereplők. Mivel az Elsőfokú Bíróság számára egyértelmű volt, hogy a mezőgazdasági vagy erdőterület megszerzése a mezőgazdasági vagy erdőgazdasági termelő üzletstratégiáját és versenyhelyzetét is komolyan befolyásolja, a szóban forgó földtulajdon-szerzési program szükségszerűen érinti őket. [50]

117. Bár az Elsőfokú Bíróságnak a megtámadott ítéletben kifejtett álláspontja elegendő lehet az egyesület tagjai és a támogatási program kedvezményezettjei közötti valamiféle versenykapcsolat meglétének igazolására, véleményem szerint ez nem elegendő annak bizonyítására, hogy a szigorúbb Plaumann-teszt alapján az az egyesület tagjainak piaci pozíciójára is érezhető kihatással lett volna. A rendelkezésre álló bizonyítékok alapján véleményem szerint az ítélet a versenykapcsolatot nem kellően határozza meg, és az túlságosan gyengének tűnik, mivel az egyesület tagjainak piaci pozícióját a támogatási intézkedés csak esetlegesen és közvetetetten érinti. A felperes egyesületének tagjai a támogatás kedvezményezettjeinek általános mezőgazdasági és erdőgazdasági termelőként versenytársai ugyan, ám az agrár- és erdőgazdasági szektorra való általános utaláson kívül nem készült olyan piacelemzés, amely kimutatta volna, hogy velük konkrétan mely termék- vagy földrajzi piacon versenyeznek.

118. Mint arra a Bizottság is rámutatott, a földtulajdon-szerzési program kedvezményezettjeinek az Európai Unió valamennyi mezőgazdasági termelője potenciális versenytársa. Ez a túlságosan széles megközelítés nincs összhangban az Elsőfokú Bíróság által azokban az esetekben alkalmazott szigorú piacelemzéssel, amelyekben a felperes versenyhelyzetére gyakorolt érezhető hatást kell igazolni. [51] Mindezen felül úgy tűnik, ez a megközelítés a Szerződéssel is ellentétes, mivel a felperes versenyhelyzetére gyakorolt hatás kritériumát a személyében való érintettséggel összefüggésben kell értelmezni, tehát olyan hatást kell kimutatni, amely valamilyen módon egyéníti a felperest.

119. Ez még inkább jelentős a vitatott támogatási program általános jellegére tekintettel. A felek egyetértenek abban, hogy a megtámadott határozat olyan általános támogatási programra vonatkozik, amelyet az ügy elsőfokú elbírálásának idején egyedi támogatási határozattal még nem hajtottak végre. Mivel a tényállás idején még nem beszélhetünk a Kahn-ügy értelmében vett „versenytárs vállalkozásokról", a felperes a

50 — Lásd a fenti 46. pontot.

51 — Lásd többek között a Skibsværftsforeningen-ügy 46–48. pontját, hivatkozás a fenti 26. lábjegyzetben.

Kahn-ügyben meghatározott kereshetőségi feltételnek sem tenne eleget.[52]

120. Ezek alapján tehát arra a következtetésre jutottam, hogy – tekintettel a támogatási program általános jellegére, és arra, hogy a felperes nem igazolta azon, az ítélkezési gyakorlat jelenlegi állása által megkívánt feltételt, hogy a programnak érezhető hatást kell gyakorolnia a felperes tagjainak versenyhelyzetére – az Elsőfokú Bíróság a fentiek alapján tévesen állapította meg, hogy a megtámadott határozat a felperest személyében érinti.

A felperes tárgyalópartneri pozíciója

121. A megtámadott ítéletben az Elsőfokú Bíróság megállapította továbbá, hogy egyesületként a felperest a megtámadott határozattal személyében érintettnek lehet tekinteni, ha a keresetindításhoz azért fűződik jogos érdeke, mert a megtámadott határozat kihatott tárgyalópartneri pozíciójára. Az Elsőfokú Bíróság álláspontját a Van der Kooy-[53] és a CIRFS-ügyben[54] kialakított ítélkezési gyakorlatra alapozta.

122. Fellebbezésének ötödik jogalapjában a Bizottság egyrészt arra hivatkozik, hogy a fenti jogalapra a felperes az eljárás egyetlen szakaszában sem hivatkozott, így az Elsőfokú Bíróság tévedett a jogban, amikor hivatalból új jogalapot hozott fel. A Bizottság másodsorban vitatja az Elsőfokú Bíróság azon megállapítását, hogy a felperesnek az eljárásban való részvétele a Van der Kooy- és a CIRFS-ügyben hozott ítéletnek megfelelő tárgyalópartneri szerepnek felelt meg. A Bizottság az Elsőfokú Bíróságnak azt a megállapítását[55] is vitatja, hogy az 1999. január 20-i határozat nem volt ellentétes a felperes érdekeivel. A Bizottság szerint az Elsőfokú Bíróság – álláspontjának kialakítása során – tévedett a jogban, és nyilvánvaló tévedést követett el a tényállás értékelésénél.

123. A Van der Kooy-ügyben a felperesek az EK 88. cikk (2) bekezdése alapján hozott bizottsági határozatot támadták meg, amely a holland fűtött üvegházakra vonatkozó preferenciális földgázdíj-programot a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánította. Az egyik felperes, a Landbouwschap a mezőgazdasági vállalkozások közös érdekeinek védelmére alakult közjogi szervezet a kertészek szervezeteinek képviselőjeként vett részt a gázszállítási díjszabásról folytatott tárgyalásokon. A Bíróság álláspontja szerint a Landbouwschap a támogatás címzettjeként nem minősül személyében érintettnek, azonban – mivel a földgázdíjról szóló tárgyalások

52 — Lásd ezenkívül a 44. lábjegyzetben hivatkozott ügyeket.

53 — A 67/85., 68/85. és 70/85. sz., Van der Kooy és mások egyesített ügy (EBHT 1988., 219. o.).

54 — A CIRFS-ügy, hivatkozás szintén a 29. pontban.

55 — A megtámadott ítélet 67–69. pontja.

során a kertészek érdekében betöltött tárgyalópartneri pozícióját a határozat vitatta – e tekintetben mégis személyében érintettnek minősül.

124. A CIRFS-ügyben a felperes célja annak a bizottsági határozatnak a megsemmisítése volt, amely kimondta, hogy a műszál-szektornak juttatott támogatás nem tartozott az EK 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentési eljárás hatálya alá, mivel az olyan meglévő támogatás volt, amelyet egy korábbi bizottsági határozat már jóváhagyott. A Bíróság szerint a CIRFS-et azért érintette személyében a határozat, mert nagyon jelentős szerepet játszott a bizottsági eljárásban.

125. A jelen ügy irataiból kitűnik, a felperes az elsőfokú eljárásban személyében való érintettségének indoklásakor hivatkozott az eljárásban betöltött döntő szerepére. Azonban – bár röviden a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra is hivatkozott – nem állította, hogy a Van der Kooy- és a CIRFS-ügyben kialakított ítélkezési gyakorlat értelmében tárgyalópartnerként járt volna el. A felperes csak az Elsőfokú Bíróság előtti tárgyaláson – tehát túl későn – hozta fel ezt a jogalapot, és még ott sem fejtette ki részletesen. Megközelítésén a felperes a Bírósághoz benyújtott fellebbezésben és a fellebbezés ötödik jogalapjára adott válaszában sem módosított számottevően. Éppen ellenkezőleg, megerősítette, hogy véleménye szerint erre a jogalapra az ügy megoldásához nincsen szükség, mivel más jogalapon is rendelkezik kereshetőségi joggal. Ezt figyelembe véve védhető az az álláspont, miszerint az Elsőfokú Bíróságnak nem lett volna szabad elfogadnia ezt a jogalapot, valamint hogy a Bizottság védelemhez való jogát nem tartották tiszteletben.

126. Az Elsőfokú Bíróság azon megállapításával sem tudok egyetérteni, hogy az 1999. január 20-i határozat nem ellentétes a felperes érdekeivel, amikor az Elsőfokú Bíróság maga is elismeri, hogy a megtámadott határozat – amely a felperes tagjait egyértelműen hátrányosan érinti – a korábbi határozat közvetlen végrehajtását jelenti.

127. A kérdés részletesebb vizsgálatára azonban nem térnék ki, mivel a problémát máshogy is meg lehet közelíteni.

128. Bár a felperes az 1999. január 20-i – illetve tágabb értelemben a megtámadott határozat elfogadásához vezető – eljárásban tevékenyen részt vett, ez a részvétel önmagában véleményem szerint nem elegendő

ahhoz, hogy a Van der Kooy- és a CIRFS-ügyben kialakított ítélkezési gyakorlat alapján kereshetőségi joggal rendelkezzen. [56]

129. Az a körülmény, hogy egy egyesület a Szerződés állami támogatásokkal kapcsolatos rendelkezései alapján folytatott eljárásban a Bizottság előtt annak érdekében eljár, hogy tagjainak kollektív érdekeit védje, a hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapján önmagában még nem alapozza meg az egyesület kereshetőségi jogát. [57]

130. A felperesnek a Van der Kooy- és a CIRFS-ügyben a megtámadott intézkedések meghozatalához vezető eljárásban betöltött szerepe sokkal fontosabb volt, mint az ARE szerepe a jelen ügyben.

131. A Van der Kooy-ügyben a Bizottság megállapította, hogy a Landbouwschap a földgázdíjról tárgyaló partnerként a Bizottságnak küldött írásbeli észrevételekkel és az üggyel foglalkozó tisztviselőkkel való folyamatos szoros kapcsolattartás révén tevékenyen részt vett a 93. cikk (2) bekezdése szerinti eljárásban. A Bizottság által elutasított díjmegállapító szerződés egyik részes fele volt, és e minőségében a bizottsági határozat többször is megemlítette.

132. A felperes szerepe a CIRFS-ügyben is nagyon jelentős volt. A CIRFS olyan egyesület, amelynek tagjai a szintetikus szálak főbb nemzetközi gyártói. A Bizottságnak a szektor-szerkezetátalakítási politikájával kapcsolatban – a gyártók érdekében – több keresetet is indított. Ez az egyesület volt a Bizottság tárgyalópartnere a szektort érintő átalakítások bevezetése, kiterjesztése és az új rendszerre való átállás során, és ebbéli minőségében tárgyalásokat folytatott a Bizottsággal, különösen írásbeli észrevételek formájában, és szoros kapcsolatot tartott fenn a kérdéssel foglalkozó ügyosztályokkal.

56 — Az Elsőfokú Bíróság a Kahn-ügyben kimondta, hogy „a felperes Bizottságnál tett panasza, az ezzel kapcsolatos levélváltás és a Bizottsággal folytatott megbeszélések még nem minősülnek csak a felperesre jellemző olyan egyedi körülménynek, amely alapján őt bárki mástól meg lehetne különböztetni, és ami őt feljogosítaná arra, hogy egy általános támogatási program ellen keresetet indíthasson". A Kahn-ügy 42. pontja, hivatkozás a fenti 44. lábjegyzetben.

57 — Az Arbeitsgemeinschaft Deutscher-Luftfahrt-Unte-ügy 60. pontja, hivatkozás a fenti 25. lábjegyzetben. Az Elsőfokú Bíróság álláspontja szerint a felperes egyesület a Van der Kooy- és a CIRFS-ügy értelmében attól még nem minősül tárgyalópartnernek, hogy a nemzeti hatóságokkal folytatott több tárgyaláson is részt vett.

133. A jelen ügy felperesének helyzete azonban eltérő. A bizottsági tisztviselőkkel tartott megbeszélésekre és egyeztetésekre, illetve a felperes írásbeli észrevételeire – mint bármely más érintett fél esetén – az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás keretében került sor. Az ügy irataiból is kitűnik, hogy a felperes maga mindössze hat levelet küldött a Bizottságnak, amelyből kettő csak érintőlegesen kapcsolódott az eljárás tárgyához. A felperes a földtulajdonszerzési program kapcsán sem tagállami, sem közösségi szinten nem vett részt tárgyalópartnerként az eljárásban. Pozíciója tehát nem hasonlítható össze sem a CIRFS-ével, sem a Landbouwschapéval, és tárgyalópartneri pozíciója alapján nem tekinthető személyében érintettnek.

134. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a fellebbezési eljárás során a Bíróság felülvizsgálhatja a tények Elsőfokú Bíróság általi jogi minősítését és az abból levont jogi következtetéseket.[58] Ebből következően úgy vélem, hogy a felperesnek a Van der Kooy- és a CIRFS-ügy értelmében tárgyalópartnernek és ez alapján személyében érintettnek minősítésével az Elsőfokú Bíróság tévedett a jogban.

135. Ebből következően – anélkül, hogy a fellebbezés hatodik és hetedik jogalapját szükséges lenne megvizsgálni – megállapítható, hogy az Elsőfokú Bíróság tévedett a kérelem elfogadhatóságát vitató bizottsági kifogás elutasításakor.

A Bíróság ítélete

136. A Bíróság alapokmánya 61. cikkének értelmében, ha a fellebbezés megalapozott, a Bíróság az Elsőfokú Bíróság határozatát hatályon kívül helyezi, de ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti. Fellebbezésében a Bizottság nemcsak a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését, hanem a kérelem elfogadhatatlannak nyilvánítását is kérte a Bíróságtól arra hivatkozva, hogy az EK 230. cikk alapján a személyében való érintettség nem áll fenn. Véleményem szerint az elfogadhatóságról való határozat meghozatalához szükséges valamennyi információ a Bíróság rendelkezésére áll, és ezt a határozatot a pergazdaságosság és a gondos igazságszolgáltatás érdekében meg is kellene hoznia.

58 — Lásd többek között a C-312/00. P. sz., Bizottság kontra Camar és Tico ügy (EBHT 2002., I-11355. o.) 69. pontját; a C-7/95. P. sz., Deere kontra Bizottság ügy (EBHT 1998., I-3111. o.) 21. pontját, valamint a C-449/99. P. sz., EIB kontra Hautem ügy (EBHT 2001., I-6733. o.) 44. és 45. pontját.

137. Véleményem szerint a kérdések fenti elemzéséből az következik, hogy a felperes nem tesz eleget a személyében való érintettségre vonatkozó követelményeknek, tehát a keresetet – mint elfogadhatatlant – el kell utasítani.

Az ítélkezési gyakorlat felülvizsgálata

138. Végül, szükségesnek tartom, hogy néhány megjegyzést fűzzek a természetes és jogi személyeknek az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján hozott bizottsági határozatok megtámadásával kapcsolatos kereshetőségi jogára vonatkozó jelenleg hatályos szabályozáshoz. A vonatkozó ítélkezési gyakorlat egyszerűen nem kielégítő, mivel összetett, nyilvánvalóan illogikus és következetlen. A problémákra a kommentátorok [59] is széles körben rámutattak, és azok a jelen indítványban található viszonylag rövid összefoglalóból is kitűnnek. A kérdés átfogó bemutatásához rendkívül terjedelmes indítványra lenne szükség.

139. Azt hiszem, be kell látni, hogy a problémák a Bíróság által a Cook- és a Matra-ügyben hozott ítéletből erednek. A nevezett ítéletek célja az volt, hogy nagyobb védelmet biztosítsanak a versenytársaknak, ha a Bizottság úgy dönt, hogy nem indítja meg az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást, tekintettel arra, hogy ebben az esetben a felperes személyében való érintettségének igazolására valószínűleg nem áll rendelkezésére elegendő információ. A Bíróság láthatóan arra törekedett, hogy mivel a felperes az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján az eljárásban nem rendelkezik kereshetőségi joggal, őt az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti „érintett fél" jogállásával kárpótolja. Ennek eredménye – némi zavart okozva – az lett, hogy az EK 88. cikk (2) és (3) bekezdése szerinti kereshetőségi feltételek összemosódtak, aminek következményeként a kereshetőségi jog immár a személyek nagyon széles körét megilleti, hiszen nagyon sokan hivatkozhatnának arra, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítása esetén ők „érintett felek" lettek volna. Az EK 88. cikk (3) bekezdésével túlzottan szélesre nyílt lehetőségeket az ítélkezési gyakorlat többszöri pontosításával részben szűkíteni kellett, ami az ítélkezési gyakorlatot egyre összetettebbé és következetlenebbé tette.

140. Álláspontom szerint az sem egyértelmű, hogy az EK 230. cikk negyedik

59 — Lásd a fenti 37. lábjegyzetet.

bekezdésében használt fogalmaktól ezekben az esetekben indokolt-e eltérni. Természetesen igaz, hogy – mivel az EK 88. cikk (3) bekezdése szerinti határozatot az eljárás kezdeti szakaszában hozzák – a tervezett támogatással érintett személy kevés információval rendelkezik a támogatás lehetséges hatásáról. Elképzelhető, hogy az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján hozott határozat megtámadásakor ezért még nem rendelkezik kellő információval ahhoz, hogy az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás megindítására vonatkozó kérelmében személyében való érintettségét igazolni tudja. Az eljárás során azonban a vizsgálatra vagy az Elsőfokú Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaiból a Bizottság (illetve – ha beavatkozik – az érintett tagállam is) biztosan szolgáltat annyi információt, amennyiből az Elsőfokú Bíróság megállapíthatja, hogy teljesül-e a személyében való érintettségre vonatkozó követelmény.

141. Véleményem szerint a legjobb megoldás az EK 230. cikk negyedik bekezdéséhez való visszatérés lenne, és az ha – a kereset jogalapjától függetlenül – minden olyan esetben, amikor a felperes az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján támad meg valamely határozatot, a közvetlen és személyében való érintettség kritériumát alkalmaznák. A személyében való érintettséget annak vizsgálata során nem kell olyan megszorítóan értelmezni, mint a Plaumann-ügyben, különösen mivel hasonló ügyekben – így a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályok kapcsán (EK 81. és 82. cikk), és dömpingügyekben – a közösségi bíróságok helyesen kiterjesztőbben értelmezik a felperesek kereshetőségi jogát. A személyében való érintettség követelménye azonban nem azonos az „érintett fél" fogalmával.

142. Az EK 88. cikk (3) bekezdése alapján hozott határozatot megtámadó felperestől annak igazolását kellene megkövetelni, hogy a határozat őt közvetlenül és valamilyen módon személyében érinti. A személyében való érintettséget az általános támogatási programok esetében természetesen sokkal nehezebb igazolni. Ezenkívül a felperesek valamely egyesülete semmivel sincsen jobb (vagy rosszabb) helyzetben, mint az általa képviselt felperesek, akiknél szintén teljesülnie kell a személyben való érintettségnek. Ezek a következmények, amelyek közvetlenül a Szerződésből következnek, önmagukban egyáltalán nem tűnnek ésszerűtlennek. Ez a megközelítés véleményem szerint az ítélkezési gyakorlatból eredő legtöbb problémát megoldaná.

143. A jelen ügyre vajon milyen kihatással járna a javasolt megközelítés? Egyértelmű, hogy – a már említett okokból – a kérelem az alapján is elfogadhatatlan lenne. A felperes nem igazolta, hogy ő vagy bármely tagja személyében érintett lenne.

Végkövetkeztetések

144. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

1) helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

2) nyilvánítsa az Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum keresetét elfogadhatatlannak;

3) kötelezze az Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentumot az elsőfokú és a fellebbezési eljárás költségeinek viselésére, kivéve az elsőfokú eljárásban a Németországi Szövetségi Köztársaságot érintő költségeket, amelyeket beavatkozóként saját magának kell viselnie.