# OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
## F.G. JACOBSA
przedstawiona w dniu 24 lutego 2005 r. [1]

## Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Komisja odwołuje się od wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 5 grudnia 2002 r. (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem") [2] odrzucającego jej zarzut niedopuszczalności skargi wniesionej przez stowarzyszenie Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV (zwane dalej „ARE" lub „stroną skarżącą") na decyzję Komisji z dnia 22 grudnia 1999 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") [3].

2. Odwołanie porusza dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, w jakich okolicznościach można uznać, że decyzja Komisji zezwalająca na udzielenie pomocy dla osób, które nie są członkami stowarzyszenia, dotyczy tego stowarzyszenia bezpośrednio i indywidualnie? Po drugie, w jakich okolicznościach Sąd Pierwszej Instancji może zinterpretować zarzuty prawne podniesione przez skarżącego lub podnieść nowe zarzuty z urzędu w celu uzasadnienia, że decyzja dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie?

## Okoliczności odwołania

### *Stan faktyczny*

3. W zaskarżonej decyzji Komisja, nie wszczynając formalnej procedury dochodzenia przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE, nie wniosła zastrzeżeń do pomocy zawartej w określonych poprawkach do niemieckiej Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (ustawa w sprawie odszkodowań i wyrównań, zwana dalej „EALG") wprowadzonych przez Ausgleichsleitungsgesetz (zwaną dalej „ustawą wyrównawczą").

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Wyrok w sprawie T-114/00 Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum przeciwko Komisji, Rec. str. II-5121.

3 — Dz.U. 2000 C 46, str. 2.

4. Poprawki te zostały wprowadzone w celu dostosowania się do wymogu zgodności systemu pomocy ze wspólnym rynkiem, do czego zobowiązywała wcześniejsza decyzja Komisji 1999/268/WE z dnia 20 stycznia 1999 r. w sprawie nabycia ziemi zgodnie z niemiecką ustawą w sprawie odszkodowań i wyrównań (zwanej dalej „decyzją z dnia 20 stycznia 1999 r.")[4].

5. Strona skarżąca jest stowarzyszeniem ugrupowań zainteresowanych sprawami dotyczącymi prawa własności w sektorach rolnym i leśnictwa, osób wysiedlonych i wywłaszczonych, ofiar wywłaszczenia w sektorze przemysłu, rzemiosła i handlu oraz małych i średnich przedsiębiorstw, których głównym miejscem prowadzenia działalności i państwem pochodzenia jest była radziecka strefa okupacyjna lub była Niemiecka Republika Demokratyczna.

6. Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. około 1,8 miliona hektarów gruntów rolnych i leśnych z majątku państwowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej zostało przekazane na rzecz Federalnej Republiki Niemiec.

7. Na mocy ustawy wyrównawczej, która weszła w życie w dniu 1 grudnia 1994 r., określone grunty rolne znajdujące się w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej i będące pod zarządem Treuhandanstalt, instytucji publicznoprawnej odpowiedzialnej za restrukturyzację przedsiębiorstw w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej, mogły być nabywane przez rozmaite kategorie osób za cenę niższą niż połowa ich rzeczywistej wartości rynkowej.

8. Do pierwszej z tych kategorii zalicza się, na preferencyjnych warunkach, osoby, które posiadały umowę dzierżawy nieruchomości rolnej; następców byłych spółdzielni rolniczych; osoby przesiedlone, które zostały wywłaszczone w latach 1945–1949 lub w okresie istnienia Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz które od tamtego czasu wznowiły działalność rolniczą; oraz rolników określanych jako nowo osiedlonych, którzy nie byli wcześniej właścicielami ziemi w nowych Länder, pod warunkiem że w każdym przypadku mieli oni tam miejsce zamieszkania w dniu 3 października 1990 r. i w dniu 1 października 1996 r. posiadali długoterminową umowę dzierżawy gruntów będących uprzednio własnością państwa i przeznaczonych do prywatyzacji przez Treuhandanstalt. Drugą taką kategorię stanowią byli właściciele wywłaszczeni przed 1949 r., którzy nie skorzystali z restytucji ich prawa własności i nie wznowili na tym terenie działalności rolniczej. Ci ostatni mogą nabywać jedynie grunty niezakupione przez osoby z pierwszej kategorii.

9. Ustawa ta przewidywała również możliwość nabywania gruntów leśnych na preferencyjnych warunkach, w tym definicję legalną właściwych kategorii osób.

4 — Dz.U. L 107, str. 21.

10. W następstwie skarg wniesionych przez obywateli niemieckich oraz obywateli państw członkowskich dotyczących tego systemu nabywania gruntów, Komisja wszczęła w dniu 18 marca 1998 r. procedurę dochodzenia na podstawie art. 93 ust. 2 traktatu WE (obecnie art. 88 ust. 2 WE; dla ułatwienia, będę używał dalej obecnej numeracji traktatu) [5].

11. Owa procedura dochodzenia zakończyła się wydaniem decyzji w dniu 20 stycznia 1999 r. [6], w której Komisja stwierdziła, że system nabywania gruntów nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim udzielona pomoc jest uzależniona od miejsca zamieszkania w dniu 3 października 1990 r. oraz przekracza pułap maksymalnej pomocy przyznawanej na nabycie gruntów rolnych. Pułap ten został ustalony na 35% dla gruntów rolnych na obszarach innych niż mniej uprzywilejowane w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 950/97 z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolniczych [7]. W odniesieniu do innych aspektów stwierdzono, że nie zawierają one elementów pomocy.

12. W szczególności w odniesieniu do wymogu miejsca zamieszkania w dniu 3 października 1990 r. przewidzianego w ustawie wyrównawczej, Komisja uznała, iż ustawa ta przyznawała korzystniejsze traktowanie osobom fizycznym i prawnym w nowych Länder niż osobom, które nie miały siedziby lub miejsca zamieszkania w Niemczech, co w konsekwencji naruszało zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 43–48 WE, skoro de facto prawie wyłącznie obywatele Niemiec mogli spełnić ten wymóg — w szczególności ci, którzy uprzednio mieli miejsce zamieszkania w nowych Länder.

13. Wymóg ten skutkował zatem wyłączeniem osób, które nie spełniały kryterium posiadania (głównego) miejsca zamieszkania na terytorium Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Wymóg „miejsca zamieszkania w dniu 3 października 1990 r." mógł być uzasadniony jedynie wtedy, kiedy było to zarówno konieczne, jak i właściwe dla celów, które zamierzał osiągnąć ustawodawca, a mianowicie dla uwzględnienia osób, które same lub których rodziny przez dekady mieszkały i pracowały w Niemieckiej Republice Demokratycznej.

14. Komisja uważała, że dla osiągnięcia tego celu nie było potrzeby ustanowienia daty posiadania miejsca zamieszkania na dzień 3 października 1990 r., skoro zgodnie z § 3 ust. 1 ustawy wyrównawczej nowo osiadłe osoby fizyczne lub prawne były uprawnione do udziału w systemie nabywania gruntów, jeśli w dniu 1 października 1996 r. posiadały długoterminową umowę dzierżawy gruntów będących uprzednio własnością państwa i przeznaczonych do prywatyzacji przez Treuhandanstalt. W trakcie głównego

5 — Dz.U. 1998 C 215, str. 7.
6 — Wymieniona powyżej w przypisie 4.
7 — Dz.U. L 142, str. 1.

dochodzenia Komisja została wyraźnie poinformowana przez uczestników postępowania o tym, że zdecydowana większość długoterminowych umów dzierżawy została zawarta z obywatelami wschodnich Niemiec. A zatem jasnym było, że nawet jeśli została uznana zasadność celu, który pragnął osiągnąć ustawodawca (udział obywateli wschodnich Niemiec w systemie nabywania gruntów), to nieustanowienie kwalifikującej daty na dzień 3 października 1990 r. nie udaremniłoby osiągnięcia tego celu.

15. W tej samej decyzji z dnia 20 stycznia 1999 r. Komisja zobowiązała Republikę Federalną Niemiec do odzyskania przyznanej już pomocy, którą uznano za niezgodną ze wspólnym rynkiem, oraz do nieprzyznawania dalszej pomocy w ramach tego systemu.

16. Wskutek tej decyzji powstał nowy projekt ustawy, projekt Vermögensrechtsergänzungsgesetz (ustawa uzupełniająca ustawę o prawie własności) uchylający i zmieniający niektóre ze szczegółowych zasad systemu nabywania gruntów.

17. Komisja została zawiadomiona o tym nowym projekcie ustawy i wyraziła na niego zgodę w zaskarżonej decyzji, nie wszczynając procedury dochodzenia przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE.

18. Komisja ustaliła, że aspekty pomocy uznane przez nią w decyzji z dnia 20 stycznia 1999 r. jako niezgodne ze wspólnym rynkiem nie zostały zawarte w projekcie ustawy. W szczególności uchylono wymóg miejsca zamieszkania w dniu 3 października 1990 r., a pułap maksymalnej intensywności pomocy ustanowiono na poziomie 35% (innymi słowy, cena zakupu przedmiotowych gruntów została ustalona na poziomie rzeczywistej wartości pomniejszonej o 35%). Głównym wymogiem dla nabycia gruntów po obniżonej cenie miało być odtąd posiadanie długoterminowej umowy dzierżawy. Komisja stwierdziła również, że w wyniku udzielonych przez Niemcy zabezpieczeń do nabycia pozostała wystarczająco duża ilość gruntów, aby można było wyeliminować wszelką dyskryminację bez potrzeby unieważniania umów zawartych zgodnie z pierwotną EALG.

19. W zakresie, w jakim nowe przepisy wciąż zawierały elementy, które przy zastosowaniu skądinąd równych kryteriów, faworyzowałyby obywateli wschodnich Niemiec, taka korzyść została objęta celem restrukturyzacji rolnictwa w nowych Länder, jednocześnie zapewniając zainteresowanym osobom lub ich rodzinom, które przez dekady mieszkały i pracowały w Niemieckiej Republice Demokratycznej również możliwość skorzystania z tych przepisów. W swojej decyzji z dnia 20 stycznia 1999 r. Komisja uznała zasadność tego celu i nie podważyła go.

20. Dokonując takiego ustalenia, Komisja odrzuciła pewne uwagi krytyczne, które

otrzymała po wydaniu decyzji z dnia 20 stycznia 1999 r. od kilku zainteresowanych uczestników, w tym strony skarżącej, z których wynikało, że nawet w braku wymogu miejsca zamieszkania w dniu 3 października 1990 r., system nabywania gruntów wciąż pozostawał dyskryminacyjny ze względu na wymóg posiadania długoterminowej umowy dzierżawy, który skutkowałby utrzymaniem kryterium miejsca zamieszkania i niewystarczalnością dostępnych gruntów.

21. Po wydaniu przez Komisję decyzji zezwalającej, Vermögensrechtsergänzungsgesetz została przyjęta przez niemieckiego ustawodawcę.

22. Skargą złożoną w sekretariacie Sądu Pierwszej Instancji w dniu 2 maja 2000 r. strona skarżąca podważyła zaskarżoną decyzję.

*Zarzut niedopuszczalności*

23. Komisja wspierana przez Niemcy podniosła, że skarga nie była dopuszczalna z dwóch względów: po pierwsze, zaskarżona decyzja nie dotyczyła bezpośrednio i indywidualnie strony skarżącej; po drugie, strona skarżąca popełniła nadużycie prawa procesowego.

24. Komisja podniosła, że decyzja zezwalająca na taką pomoc mogłaby dotyczyć indywidualnie przedsiębiorstw konkurujących z przedsiębiorstwami otrzymującymi pomoc zwłaszcza, jeśli brały one czynny udział w uprzedniej głównej procedurze dochodzenia oraz w zakresie, w jakim pomoc będąca przedmiotem zaskarżonej decyzji wpływa w sposób istotny na ich pozycję rynkową.

25. W odniesieniu do stowarzyszeń przedsiębiorców, Komisja podniosła, że tego typu decyzja może dotyczyć indywidualnie jedynie tych stowarzyszeń, które brały czynny udział w procedurze przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE, o ile wpłynęło to na ich zdolność do negocjacji lub jeśli ustanowiły siebie reprezentantami jednego lub większej ilości swoich członków, którzy mogliby w swoim imieniu wnieść dopuszczalną skargę. W okolicznościach niniejszej sprawy Komisja stwierdziła, że strona skarżąca nie spełniła tych wymogów i dlatego też zaskarżona decyzja nie dotyczy jej indywidualnie.

26. Komisja podniosła dalej, że skarga nie była dopuszczalna a fortiori, ponieważ system nabywania gruntów jest systemem pomocy, którego zatwierdzenie przez Komisję stanowi środek o zasięgu ogólnym, stosowany do sytuacji określonych w sposób obiektywny i wywołujący skutki prawne dla kategorii osób ujętych w sposób generalny i abstrakcyjny.

27. Wreszcie, Komisja podniosła, że strona skarżąca reprezentuje głównie lub nawet wyłącznie niemieckie interesy, podczas gdy jej skarga ma na celu stwierdzenie przez Sąd, że przedmiotowy system nabywania gruntów pociąga za sobą dyskryminację ze względu na przynależność państwową i dlatego nie podlega zatwierdzeniu przez Komisję.

28. Komisja stwierdziła, że nie ma związku między szczególnym interesem strony skarżącej a interesami reprezentowanymi przez nią w niniejszej skardze, i które nie były jej interesami. Stowarzyszenie nie jest uprawnione do wniesienia skargi na podstawie art. 230 ust. 4 WE, jeśli nie reprezentuje interesów swoich członków. Komisja zaznaczyła w tym względzie, że członkowie strony skarżącej nie byli obywatelami innego państwa członkowskiego, ale osobami, które zostały pokrzywdzone podczas wojny i w okresie powojennym w byłej radzieckiej strefie okupacyjnej i byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej.

29. Niemcy uznały, że należy stwierdzić niedopuszczalność skargi, ponieważ zaskarżona decyzja nie dotyczyła indywidualnie strony skarżącej. Dodały, że beneficjenci pomocy nie zostali jeszcze indywidualnie określeni i nazwani. Ponadto decyzja ta nie mogła dotyczyć bezpośrednio strony skarżącej, ponieważ nie było związku przyczynowego między zaskarżoną decyzją a podnoszonym przez stronę skarżącą interesem w ramach prawa konkurencji. Nawet jeśli skarga oparta na naruszeniu zasady zakazu dyskryminacji byłaby zasadna, nie prowadziłoby to automatycznie do odzyskania gruntów przez byłych właścicieli reprezentowanych przez stronę skarżącą.

30. Zarówno Komisja, jak i Niemcy uważały, że strona skarżąca i jej członkowie byli bardziej zainteresowani zmianą systemu regulującego prawo własności, co zgodnie z art. 295 WE nie podlega prawu wspólnotowemu, niż ich konkurencyjną pozycją na rynku.

31. Strona skarżąca zauważyła po pierwsze, że reprezentuje ona ponad tysiąc przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rolnictwie, którzy pozostają dla celów prawa wspólnotowego w relacjach konkurencyjnych z beneficjentami systemu nabywania gruntów, a część z nich działa na tym samym rynku. Strona skarżąca utrzymywała dalej, że jej celem nie była zmiana w systemie prawa własności, lecz zapewnienie efektywnego wykonywania obowiązku Komisji polegającego na nadzorowaniu pomocy po to, aby zapewnić ochronę interesów gospodarczych jej członków będących konkurentami beneficjentów pomocy.

32. Strona skarżąca uważała, że fakt, iż reprezentuje ona głównie niemieckie interesy, nie ma znaczenia z punktu widzenia

pozycji konkurencyjnej jej członków pod kątem prawa wspólnotowego. Ponadto strona skarżąca posiadała szczególny interes w stwierdzeniu nieważności zaskarżonej decyzji, ponieważ jeśli zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową miałby być ściśle przestrzegany, to przedmiotowe grunty zostałyby ponownie rozdysponowane i członkowie strony skarżącej mieliby większą szansę na uzyskanie do nich dostępu.

33. Podczas rozprawy przed Sądem Pierwszej Instancji strona skarżąca dodała, że nawet jeśli Sąd uważał, że nie może być ona uznana za stowarzyszenie przedsiębiorców lub przedsiębiorstw, to i tak zaskarżona decyzja powinna jej dotyczyć indywidualnie ze względu na jej pozycję jako negocjatora z Komisją i jej udział w procedurze.

*Zaskarżony wyrok*

34. Zaskarżonym wyrokiem Sąd Pierwszej Instancji odrzucił zarzut niedopuszczalności i stwierdził dopuszczalność skargi.

35. Sąd zauważył na wstępie, że skoro zaskarżona decyzja skierowana była do Niemiec, to należy rozważyć, czy zgodnie z orzecznictwem Plaumanna dotyczyła ona strony skarżącej indywidualnie i bezpośrednio [8].

36. Sąd przypomniał następnie odrębne cele procedur przewidzianych w art. 88 ust. 2 WE i art. 88 ust. 3 WE oraz orzecznictwo, z którego wynika, że jeśli Komisja, nie wszczynając procedury zgodnie z art. 88 ust. 2 WE, stwierdza na podstawie art. 88 ust. 3 WE, że pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, osoby mogące skorzystać z gwarancji procesowych na mocy art. 88 ust. 2 WE mogą zapewnić ich poszanowanie jedynie, jeśli są w stanie podważyć tę decyzję Komisji przed Sądem.

37. Zgodnie z tym orzecznictwem, jeśli w drodze skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji wydanej na koniec wstępnego badania strona skarżąca ma na celu zapewnienie poszanowania gwarancji proceduralnych przewidzianych w art. 88 ust. 2 WE, sam fakt, że posiada ona status „zainteresowanej strony" w rozumieniu tego przepisu wystarcza, aby była ona postrzegana dla celów art. 230 ust. 4 WE jako osoba, której ta decyzja dotyczy bezpośrednio i indywidualnie [9].

8 — Punkty 41 i 42 zaskarżonego wyroku.

9 — Punkty 43 i 44 zaskarżonego wyroku.

38. Ze względu na to, iż zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 88 ust. 3 WE, bez wszczynania przez Komisję formalnej procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE, Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że stronę skarżącą należy postrzegać jako osobę, której zaskarżona decyzja dotyczy bezpośrednio i indywidualnie, jeśli po pierwsze, domaga się ona zagwarantowania praw procesowych przewidzianych w art. 88 ust. 2 WE i po drugie, miała ona status „strony zainteresowanej" w rozumieniu tego ustępu [10].

39. W odniesieniu do tego, czy w drodze swojej skargi strona skarżąca domagała się zagwarantowania praw procesowych wynikających z art. 88 ust. 2 WE, Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że nawet jeśli strona skarżąca wyraźnie nie podniosła naruszenia przez Komisję obowiązku wszczęcia procedury zgodnie z art. 88 ust. 2 WE, co w konsekwencji uniemożliwiło jej skorzystanie z przewidzianych w tym przepisie praw procesowych, „żądania stwierdzenia nieważności wniesione dla poparcia niniejszej skargi, w szczególności te oparte na naruszeniu zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, należy rozumieć jako zmierzające do ustalenia, że sporne środki stwarzają poważne trudności, jeśli chodzi o ich zgodność ze wspólnym rynkiem, trudności, które zobowiązują Komisję do wszczęcia formalnej procedury" [11].

40. Stwierdzenie to utorowało drogę stosowaniu przez Sąd Pierwszej Instancji orzecznictwa, zgodnie z którym Komisja jest zobowiązana do wszczęcia tej procedury, jeśli wstępne badanie nie umożliwiło jej obiektywnie przezwyciężenia wszelkich trudności powstałych w trakcie oceny zgodności przedmiotowego środka publicznego ze wspólnym rynkiem.

41. Sąd zauważył, że „skoro traktat nakłada na Komisję obowiązek umożliwienia zainteresowanym stronom przedłożenie swoich uwag jedynie na etapie dochodzenia przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE, to strony te mogą powoływać się na obiektywnie trudny charakter dochodzenia, jakie ma być przeprowadzone przez Komisję i zapewnić sobie poszanowanie ich gwarancji procesowych, tylko jeśli mają możliwość zaskarżenia przed Sądem Pierwszej Instancji decyzji o niewszczęciu procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE" [12].

42. Sąd Pierwszej Instancji doszedł do wniosku, że „w niniejszej sprawie należy zatem postrzegać skargę jako zarzucającą Komisji, że pomimo poważnych trudności w ocenie zgodności przedmiotowej pomocy ze wspólnym rynkiem zaniechała ona wszczęcia formalnej procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE, oraz jako zmierzającą w ostatecznej analizie do zagwarantowania

10 — Punkt 45 zaskarżonego wyroku.

11 — Punkt 47 zaskarżonego wyroku.

12 — Punkt 48 zaskarżonego wyroku.

przyznanych w tym ustępie praw procesowych" [13].

43. Po dokonaniu w ten sposób ponownej interpretacji przedmiotu skargi, Sąd Pierwszej Instancji rozważył następnie, czy strona skarżąca posiadała status „zainteresowanej strony" w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE, w wyniku czego decyzja ta dotyczyłaby jej indywidualnie.

44. Sąd stwierdził, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „zainteresowanymi stronami" w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE są nie tylko przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa korzystające z pomocy, ale również te osoby, przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia, na których interesy może wpływać udzielona pomoc, w szczególności konkurencyjne przedsiębiorstwa i stowarzyszenia handlowe. Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że aby skarga przedsiębiorstwa innego niż otrzymujące pomoc była dopuszczalna, musi ono wykazać, że udzielenie tej pomocy narusza jego pozycję konkurencyjną na rynku. W przeciwnym przypadku, przedsiębiorstwo to nie posiada statusu zainteresowanej strony w rozumieniu art. 88 ust. 2 traktatu" [14].

45. Aby określić, czy na potrzeby tego przepisu samo stowarzyszenie mogło zostać uznane za zainteresowaną stronę, Sąd Pierwszej Instancji zbadał, czy przynajmniej niektórzy z członków tego stowarzyszenia mogli być postrzegani jako „zainteresowane strony" w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE. Oznaczało to dokonanie ustalenia co do tego, czy przedmiotowe udzielenie pomocy wpływało na konkurencyjną pozycję jego członków na rynku. Sąd uznał, że miało to miejsce w zakresie, w jakim niektórzy członkowie strony skarżącej byli przedsiębiorcami, którzy mogli być postrzegani jako bezpośredni konkurenci beneficjentów przedmiotowej pomocy. Przy dokonywaniu tych ustaleń Sąd opierał się na statucie strony skarżącej, który w jego mniemaniu, wskazywał jednoznacznie, że osoby, których interesów chroniła strona skarżąca, lub przynajmniej ich znaczna część, były przedsiębiorcami [15].

46. Sąd Pierwszej Instancji nie miał wątpliwości, że nabycie gruntów rolnych lub leśnych jest istotnym elementem w strategii handlowej i pozycji konkurencyjnej danego rolnika lub leśnika. Po zapoznaniu się z aktami sprawy, Sąd stwierdził, że bezspornym jest, że system nabywanie gruntów wpływał na konkurencyjną pozycję określonych rolników i leśników będących członkami skarżącego stowarzyszenia. W konsekwencji Sąd uznał, że zaskarżona decyzja zdecydowanie wpływała na konkurencyjną pozycję określonych członków strony skarżącej, a zatem byli oni, jako „zainteresowane strony" w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE, uprawnieni do wniesienia indywidualnej skargi o stwierdzenie nieważności tejże decyzji [16].

13 — Punkt 49 zaskarżonego wyroku.
14 — Punkt 51 zaskarżonego wyroku.
15 — Punkty 54 i 55 zaskarżonego wyroku.
16 — Punkty 56–60 zaskarżonego wyroku.

47. W odniesieniu do rzeczywistego celu stowarzyszenia, Sąd Pierwszej Instancji zinterpretował statut strony skarżącej jako wskazujący, że stowarzyszenie to zostało powołane dla ochrony interesów i praw własności jego członków. Chroniąc interesy tych przedsiębiorców w zakresie praw własności, a w szczególności interesy rolników i leśników, aby umożliwić im nabycie gruntów, pomimo ich niekorzystnej pozycji względem potencjalnych beneficjentów systemu nabywania gruntów, strona skarżąca chroniła interesy handlowe i konkurencyjne tychże członków. Z tego względu, Sąd odrzucił argumentację Komisji, zgodnie z którą strona skarżąca nie reprezentowała interesów przedsiębiorstw, ale ogólny interes społeczny, a sprawa dotyczyła jedynie aspektów odnoszących się do prawa własności, które nie leży w zakresie kompetencji Wspólnoty zgodnie z art. 295 WE.

48. Sąd zauważył również, że z decyzji z dnia 20 stycznia 1999 r., jak i z zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja sama uznała za niezbędne zbadać system nabywania gruntów w świetle wspólnotowych reguł konkurencji, w szczególności reguł dotyczących pomocy państwa. W tych okolicznościach Komisja nie mogła słusznie zaprzeczyć, że stowarzyszenie, które sprzeciwiło się temu systemowi nabywania gruntów i które wśród swych członków posiada wielu rolników, którzy znaleźli się w niekorzystnej sytuacji względem potencjalnych beneficjentów tego systemu, zasadniczo broniło konkurencyjnych interesów swoich członków.

49. W konsekwencji, skoro strona skarżąca jest, zgodnie z § 2 swojego statutu, stowarzyszeniem powołanym dla ochrony wspólnych interesów swoich członków, pośród których należy również uwzględnić interesy członków będących rolnikami i leśnikami, to należy ją uznać za uprawnioną do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności w imieniu tych członków, którzy mogli dokonać tego indywidualnie, jako zainteresowane strony w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE [17].

50. Sąd Pierwszej Instancji stwierdził również, że zaskarżona decyzja mogła dotyczyć strony skarżącej indywidualnie w zakresie, w jakim decyzja ta wpływała na jej pozycję jako negocjacjatora. Sąd uznał, że strona skarżąca brała czynny udział w formalnej procedurze dochodzenia, która doprowadziła do wydania decyzji w dniu 20 stycznia 1999 r., oraz w nieformalnych rozmowach dotyczących jej wykonania, czyniąc to na wiele sposobów i przedstawiając raporty naukowe dla poparcia swojego stanowiska. Zdaniem Sądu Pierwszej Instancji, Komisja sama przyznała, że strona skarżąca miała wpływ na proces decyzyjny i była użytecznym źródłem informacji.

51. Mając to na uwadze, Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że zgodnie ze stosownym orzecznictwem strona skarżąca byłaby uprawniona do wniesienia skargi

17 — Punkty 61–63 zaskarżonego wyroku.

o stwierdzenie nieważności decyzji kończącej tę formalną procedurę, a mianowicie decyzji z dnia 20 stycznia 1999 r., czego jednak strona skarżąca nie uczyniła. Zdaniem Sądu Pierwszej Instancji strona skarżąca nie uczyniła tego, ponieważ decyzja nie naruszała interesów chronionych przez stronę skarżącą.

52. Jednakże mając na względzie fakt, iż obie decyzje były ze sobą bezpośrednio powiązane, oraz biorąc pod uwagę rolę, jaką odgrywała strona skarżącej jako znaczący partner do konsultacji w trakcie formalnej procedury zakończonej wydaniem decyzji z dnia 20 stycznia 1999 r., Sąd stwierdził, że indywidualizacja strony skarżącej w odniesieniu do tej decyzji rozciąga się z konieczności na zaskarżoną decyzję, nawet jeśli strona skarżąca nie była zaangażowana w dochodzenie Komisji prowadzące do jej przyjęcia [18].

53. Sąd Pierwszej Instancji stwierdził zatem, że zaskarżona decyzja dotyczyła strony skarżącej indywidualnie.

54. W odniesieniu do argumentu Komisji i Niemiec, zgodnie z którym system nabywania gruntów stanowił system pomocy, a zatem jego zatwierdzenie przez Komisję było środkiem o zasięgu ogólnym, stosującym się do sytuacji określonych w sposób obiektywny i wywołującym skutki prawne dla kategorii osób ujętych w sposób generalny i abstrakcyjny, Sąd Pierwszej Instancji zauważył, że „w pewnych okolicznościach środek o zasięgu ogólnym może dotyczyć pewnych osób indywidualnie oraz że ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy przedmiotowy środek wpływa na sytuację określonych osób fizycznych lub prawnych ze względu na określone cechy, które są dla nich szczególne lub na okoliczności, dzięki którym wyróżniają się one z kręgu innych osób" [19]. W przekonaniu Sądu ma to miejsce w niniejszej sprawie.

55. Sąd Pierwszej Instancji odrzucił także zarzuty Komisji i Niemiec, z których wynikało, że nie istniał związek między szczególnymi interesami strony skarżącej i jej członów a interesami reprezentowanymi przez tę stronę w niniejszej skardze. Jako że członkowie strony skarżącej byli w szczególności osobami, które nie posiadały uprzywilejowanego dostępu do gruntów zgodnie z systemem pomocy zatwierdzonym przez Komisję, stwierdzenie nieważności decyzji zezwalającej na ten system byłoby korzystne dla tych członków w takim samym stopniu, w jakim pomogłoby zakończyć uprzywilejowany dostęp do ziemi, którym cieszyli się ich konkurenci.

56. Na wnioski te nie wpływał fakt, że strona skarżąca powołała się w swojej skardze na naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Ponieważ skarga o stwierdzenie nieważności służyła interesom strony skarżącej i jej członków, a zaskarżona decyzja, jak ustalił Sąd, doty-

18 — Punkty 65–70 zaskarżonego wyroku.

19 — Punkt 71 zaskarżonego wyroku.

czyła strony skarżącej indywidualnie i bezpośrednio, dopuszczalnym było podniesienie przez tę stronę którejkolwiek z podstaw bezprawności wymienionej w art. 230 ust. 2 WE, w tym naruszenia postanowień traktatu dotyczących zakazu dyskryminacji. Sąd wskazał ponadto, że strona skarżąca nie powołała się wyłącznie na dyskryminację ze względu na przynależność państwową, ale również na naruszenie art. 88 ust. 3 WE [20].

57. Wreszcie, Sąd Pierwszej Instancji odrzucił drugi zarzut niedopuszczalności oparty na nadużyciu prawa procesowego, orzekając, że skoro cel skargi o stwierdzenie nieważności służy interesom strony skarżącej, a strona ta spełniła wymogi przewidziane w art. 230 ust. 4 WE, to nie powinna być ona oskarżana o popełnienie nadużycia prawa procesowego lub złamanie zasady rozdziału środków prawnych wskutek wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE [21].

58. Mając na uwadze powyższe, Sąd Pierwszej Instancji odrzucił zarzut niedopuszczalności.

20 — Punkt 78 zaskarżonego wyroku.

21 — Punkt 82 zaskarżonego wyroku.

**Odwołanie**

59. W dniu 19 lutego 2000 r. Komisja wniosła odwołanie od zaskarżonego wyroku. Przed zbadaniem zarzutów odwołania należy zauważyć, że we wprowadzeniu do odwołania Komisja uznała za niezbędne, jak dokonała tego w swoim zarzucie niedopuszczalności, zwrócić uwagę Trybunału na fakt, że w jej opinii przedmiot sporu nie jest w żaden sposób związany z prawem wspólnotowym, a w szczególności z przepisami o pomocy państwa.

60. Komisja podnosi, że skarga i motywy, jakimi kierowała się strona skarżąca przy jej wniesieniu, są związane bardziej z wewnętrznym konfliktem interesów wynikającym z krajowego ustawodawstwa dotyczącego sposobu, w jaki własność gruntów uzyskanych przez Niemiecką Republikę Demokratyczną po 1945 r. winna być przekazana w ręce prywatne po zjednoczeniu, niż z jakimkolwiek zniekształceniem konkurencji spowodowanym przez elementy pomocy państwa. Wydaje się, iż zdaniem Komisji strona skarżąca reprezentująca byłych właścicieli ziemskich użyła prawa wspólnotowego, aby sprzeciwić się rozwiązaniu przyjętemu przez niemieckiego ustawodawcę, które działa na korzyść posiadaczy długoterminowej umowy dzierżawy ze szkodą dla jej członków, byłych właścicieli.

61. Nawet jeśli, jak zauważył sam Sąd Pierwszej Instancji, wydaje się w pewien sposób niespójnym, że Komisja utrzymuje,

iż sprawa nie ma związku z regułami konkurencji zawartymi w traktacie, skoro sama wydała dwie decyzje w tym przedmiocie w oparciu o postanowienia traktatu dotyczące pomocy państwa, to należy uznać, że z akt sprawy jasno wynika, że omawiane zagadnienia społeczno-ekonomiczne i polityczne leżące u podstaw spornego ustawodawstwa krajowego wykraczają daleko poza samo zagadnienie pomocy państwa, która stanowi jedynie jeden z elementów w większym sporze między stroną skarżącą a władzami niemieckimi.

62. Komisja przedstawia siedem zarzutów odwołania, które można streścić w następujący sposób. Podnosi ona, że Sąd Pierwszej Instancji naruszył prawo:

1) poprzez stwierdzenie, że niezależnie od jej ogólnego charakteru zaskarżona decyzja dotyczy indywidualnie skarżącego stowarzyszenia oraz wpływa na nie (lub przynajmniej na jednego z jego członków) ze względu na określone cechy, które są dla nich szczególne lub ze względu na sytuację faktyczną wyróżniającą ich spośród innych osób;

2) poprzez stwierdzenie, że stopień powiązań konkurencyjnych (kiedy stanowi on kryterium decydujące) wymagany dla stwierdzenia, że decyzja dotyczy strony indywidualnie w rozumieniu art. 230 WE, stosowany w sprawach z zakresu pomocy państwa różni się w zależności od tego, czy zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 88 ust. 2 czy art. 88 ust. 3 WE i tym samym poprzez zastosowanie odmiennych kryteriów w kwestii dopuszczalności;

3) poprzez zastosowanie kryterium odnoszącego się do powiązań konkurencyjnych (stanowiącego, że muszą występować skutki wpływające na konkurencyjną pozycję strony skarżącej), które jest mniej wymagające niż to ustalone przez Trybunał Sprawiedliwości (stanowiące, że muszą występować istotne skutki wpływające na konkurencyjną pozycję strony skarżącej);

4) poprzez dodanie z urzędu nowego zarzutu niepodniesionego wyraźnie przez stronę skarżącą w jej pierwotnej skardze oraz poprzez uniemożliwienie Komisji, państwu członkowskiemu występującemu w postępowaniu w charakterze interwenienta i stronie skarżącej przedłożenia swoich uwag w tym względzie;

5) poprzez ustalenie, że zaskarżona decyzja miała wpływ na zdolność negocjacyjną strony skarżącej, a zatem mogła dotyczyć tej strony indywidualnie;

6) poprzez nieprzedstawienie odpowiedniego uzasadnienia, na którym oparto zaskarżony wyrok;

7) poprzez ustalenie w sposób niespójny, że w ramach procedury w sprawie pomocy państwa strona skarżąca, z jednej strony, nie została wysłuchana przez Komisję, z drugiej zaś, nie została wysłuchana w stopniu właściwym dla osiągnięcia statusu strony negocjacji.

**Dodanie nowego zarzutu**

63. Chciałbym rozpocząć od zbadania czwartego zarzutu odwołania opartego na tym, że Sąd Pierwszej Instancji dodał z urzędu własny zarzut niepodniesiony wyraźnie przez stronę skarżącą.

64. Zaskarżona decyzja została wydana na mocy art. 88 ust. 3 WE, bez wszczynania przez Komisję formalnej procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE. W świetle tego, Sąd Pierwszej Instancji zauważył, że zgodnie z orzecznictwem, aby uzyskać status osoby, której decyzja dotyczy indywidualnie, strona skarżąca musiała określić, po pierwsze, że zmierzała do zagwarantowania praw procesowych przewidzianych przez art. 88 ust. 2 WE oraz, po drugie, że posiadała ona status „zainteresowanej strony" w rozumieniu tego ustępu.

65. Strona skarżąca nie stwierdziła wyraźnie przed Sądem Pierwszej Instancji ani w swoich uwagach przedłożonych na piśmie, ani w wywodach ustnych, że jej intencją przy wniesieniu skargi było zagwarantowanie jej praw procesowych wynikających z art. 88 ust. 2 WE lub że Komisja powinna była wszcząć formalną procedurę dochodzenia na podstawie art. 88 ust. 2 WE. Zgodnie ze słowami Sądu: „strona skarżąca nie podniosła wyraźnie naruszenia przez Komisję obowiązku wszczęcia procedury na podstawie art. 88 ust. 2 WE, co w konsekwencji uniemożliwiło jej skorzystanie z praw procesowych przewidzianych tymże postanowieniem".

66. To jednakże nie powstrzymało Sądu od stwierdzenia, że „w ostatecznej analizie" taki był zamiar strony skarżącej: „jednakże, żądania stwierdzenia nieważności wniesione dla poparcia niniejszej skargi, w szczególności te oparte na naruszeniu zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, *należy rozumieć jako zmierzające do ustalenia,* że sporne środki stwarzają poważne trudności, jeśli chodzi o ich zgodność ze wspólnym rynkiem, trudności, które zobowiązują Komisję do wszczęcia formalnej procedury". Sąd stwierdził, że „w niniejszej sprawie, *należy zatem postrzegać* skargę jako zarzucającą Komisji, że pomimo poważnych trudności w ocenie zgodności przedmiotowej pomocy ze wspólnym rynkiem, zaniechała ona wszczęcia formalnej procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE, oraz jako zmierzającą w *ostatecznej analizie,* do

zagwarantowania przyznanych w tym ustępie praw procesowych" [22].

*Interpretacja wywodów strony skarżącej*

69. W pierwszej kolejności należy ustalić, czy Sąd Pierwszej Instancji dokonał właściwej interpretacji wywodów strony skarżącej.

67. Komisja w swym odwołaniu argumentuje, że Sąd Pierwszej Instancji nie tylko wyraźnie wyszedł poza szeroką interpretację zarzutów, na których strona skarżąca oparła swą skargę, ale także przedstawił całkowicie nowy i odmienny w świetle art. 230 WE zarzut, mianowicie naruszenie podstawowych wymogów procesowych. Komisja podnosi również, że Sąd nie był zobowiązany do podniesienia tego zarzutu z urzędu, skoro przedmiotem nie było zagadnienie porządku publicznego.

70. Na wstępie należy zauważyć, że mając na uwadze szczególne okoliczności sprawy i orzecznictwo dotyczące locus standi osób fizycznych i prawnych na podstawie art. 230 WE w sprawach z zakresu pomocy państwa, sporne żądanie ma duże znaczenie, ponieważ w przypadku jego uwzględnienia czyni ono wymóg posiadania legitymacji procesowej łatwiejszym do spełnienia.

68. ARE odpowiada, że interpretacja Sądu Pierwszej Instancji była słuszna i w zgodzie z zasadą ekonomiki procesowej, gdyż w przypadku uwzględnienia jej skargi co do istoty należałoby wszcząć na nowo formalną procedurę dochodzenia. ARE utrzymuje również, że z jej uwag dotyczących dorozumianego w zaskarżonej decyzji istotnego naruszenia można wnioskować, że istniały „poważne trudności" w określeniu zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. Wreszcie, strona skarżąca twierdzi, że we wcześniejszych wyrokach Sąd Pierwszej Instancji badał z urzędu, bez wniosku stron, kwestię naruszenia podstawowych wymogów procesowych, jako skutek niewszczęcia przez Komisję formalnej procedury dochodzenia na podstawie art. 88 ust. 2 WE.

71. Sądownictwu wspólnotowemu winno się wyraźnie przyznać pewną swobodę w zakresie interpretacji zarzutów i argumentów przedstawionych w skardze oraz w zakresie możliwości wywodzenia z nich, jeśli jest to konieczne, istoty skargi oraz zarzutów prawnych, na których została ona oparta.

72. Takie prawo interpretacji jest jednak zachowane w pewnych granicach. Artykuł 21 Statutu Trybunału Sprawiedliwości, art. 38 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości oraz art. 44 regulaminu Sądu Pierwszej Instancji przewidują, że skarga musi zawierać m.in. przedmiot sporu oraz zwięzłe przedstawienie zarzutów prawnych stanowiących podstawę skargi.

22 — Punkt 49 zaskarżonego wyroku, wyróżnienie autora. Zobacz pkt 37–49 powyżej.

73. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, informacje zawarte w skardze muszą być wystarczająco jasne i precyzyjne, aby umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi Pierwszej Instancji orzekanie w sprawie [23]. Ponadto Sąd orzekł, że wyrażenie „zwięzłe przedstawienie zarzutów prawnych" użyte w Statucie i regulaminach oznacza, że strona skarżąca musi określić charakter zarzutów, na których skarga została oparta. Chociaż samo abstrakcyjne oświadczenie o zarzutach skargi nie wystarcza do spełnienia tego wymogu, zarzuty mogą zostać wyrażone bardziej co do ich istoty niż ich klasyfikacji prawnej, pod warunkiem że ustali się związek między zarzutem, na którym opiera się skarga, a przedstawionym stanem faktycznym [24].

74. Z uwag pisemnych i wywodów ustnych strony skarżącej wynika, że podniosła ona trzy główne zarzuty:

— po pierwsze, naruszenie podstawowych wymogów procesowych w taki sposób, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie było właściwe, ponieważ Komisja nie zbadała, czy w wyniku zaproponowanych przez Niemcy zmian do ustawy jakakolwiek inna osoba niebędąca obywatelem Niemiec będzie uprawniona do nabycia gruntów w ramach zmienionego systemu preferencyjnego;

— po drugie, naruszenie postanowień traktatu w taki sposób, że zaskarżona decyzja naruszała zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz

— po trzecie, naruszenie art. 88 ust. 3 WE w taki sposób, że Komisja zezwoliła na środki zaproponowane przez Niemcy w celu wykonania decyzji z dnia 20 stycznia 1999 r., nie wymagając, z jednej strony, oświadczenia, że wszystkie umowy zawarte w ramach starego systemu są nieważne, a z drugiej strony, przyznawania ex novo przedmiotowych gruntów.

75. Po dokładnej lekturze pierwotnej skargi wniesionej przez stronę skarżącą, nie uważam, że z jej brzmienia można wnioskować, że zamiarem strony skarżącej było zaskarżenie odmowy wszczęcia przez Komisję procedury na podstawie art. 88 ust. 2 WE lub zagwarantowanie praw procesowych przyznanych przez ten przepis. Na żadnym etapie postępowania przed Sądem Pierwszej Instancji strona skarżąca nie odniosła się ani do wszczęcia procedury na podstawie art. 88 ust. 2 WE, ani do orzecznictwa, które wspierałoby taki zarzut. W rzeczywistości

23 — Postanowienie Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-85/92 De Hoe przeciwko Komisji, Rec. 1993, str. II-523, pkt 20.

24 — Wyrok w sprawach połączonych 19/60, 21/60, 2/61 i 3/61 Société Fives Lille Cail i in. przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. 1961, str. 281, 295 oraz ww. w przypisie 23 postanowienie Sądu Pierwszej Instancji w sprawie De Hoe, pkt 21.

strona skarżąca po raz pierwszy powołała się na właściwe orzecznictwo w odpowiedzi na czwarty zarzut podniesiony przez Komisję w niniejszym odwołaniu i nawet wtedy, w moim przekonaniu, nie wykazała, że jej pierwotnym zamiarem było, jak zostało to zrozumiane przez Sąd Pierwszej Instancji, zagwarantowanie jej praw procesowych przyznanych w art. 88 ust. 2 WE. Orzecznictwo, zgodnie z którym zainteresowane strony są uprawnione do zaskarżenia odmowy wszczęcia przez Komisję formalnej procedury dochodzenia na podstawie art. 88 ust. 2 WE, zostało już obecnie utrwalone i stanowi przedmiot uwagi wśród nauczycieli akademickich i praktyków.

76. Skoro strona skarżąca nie podniosła wyraźnie tego zarzutu i nie odwołała się do właściwego orzecznictwa, odnoszę wrażenie, że odczytanie przez Sąd Pierwszej Instancji jej prawdziwych intencji poszło za daleko.

77. Należy zauważyć, że strona skarżąca przedstawiła już obszernie swoje poglądy na temat systemu pomocy w ramach jej udziału w procedurze wszczętej na podstawie art. 88 ust. WE, która doprowadziła do wydania decyzji w dniu 20 stycznia 1999 r. Decyzja ta zawierała przedmiotową analizę systemu pomocy dokonaną przez Komisję, a zaskarżona decyzja stanowiła jedynie wyrażenie dokonanych ustaleń. Strona skarżąca skorzystała już zatem ze swoich praw procesowych w tym postępowaniu, co pozwala na wyjaśnienie, jak sugeruje Komisja, dlaczego strona skarżąca nie powołała się w skardze w sposób wyraźny na swoje prawa procesowe i nie zaskarżyła odmowy wszczęcia przez Komisję formalnej procedury dochodzenia na podstawie tego przepisu [25].

78. Prawdą jest, że w skardze do Sądu Pierwszej Instancji strona skarżąca powołała się w swym pierwszym zarzucie na naruszenie podstawowych wymogów procesowych. Jednakże zarzut ten został oparty na niewłaściwym uzasadnieniu, a nie na braku poszanowania dla wynikających z art. 88 ust. 2 WE praw procesowych strony skarżącej. W moim przekonaniu, chodzi tutaj o dwa bardzo odmienne zarzuty i nie wydaje się, że istnieje jakikolwiek logiczny związek między nimi. Poza tym nie wydaje się, aby strona skarżąca nawet odniosła się do pierwszego zarzutu podczas rozprawy.

79. W konsekwencji, zważywszy, że zarzuty strony skarżącej skierowane były przeciwko zgodności zaskarżonej decyzji z postanowieniami traktatu, Sąd Pierwszej Instancji zrozumiał skargę jako zaskarżenie odmowy wszczęcia przez Komisję formalnej procedury dochodzenia na podstawie art. 88 ust. 2 WE i domaganie się zagwarantowania

25 — Zobacz również pkt 90–93 poniżej. W wyroku w sprawie T-86/96 ADLU, Rec. 1999 str. II-179 Sąd Pierwszej Instancji stwierdził w pkt 49, że jeśli zainteresowane strony korzystają ze swoich gwarancji procesowych na mocy art. 88 ust. 2 WE, nie mogą one być postrzegane, jedynie na podstawie tego statusu, jako osoby, których decyzja dotyczy indywidualnie.

praw procesowych przyznanych na mocy tego przepisu. Dokonując tego, Sąd — w mojej opinii — przekroczył granice dopuszczalnej interpretacji zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą, co stanowi kwestię o tyle bardziej istotną, że zarzut w ten sposób zrozumiany przez Sąd jest kluczowy dla przyznania dopuszczalności skargi.

80. Stwierdzenie to znajduje poparcie w orzecznictwie samego Sądu Pierwszej Instancji, jak wskazuje Komisja w swym odwołaniu.

81. W swoim wyroku w sprawie Skibsværftsforeningen [26], Sąd po przypomnieniu, że Komisja wydała zaskarżoną decyzję w toku wstępnego badania przewidzianego w art. 88 ust. 3 WE, stwierdził, że „skoro skarżący nie domagali się stwierdzenia nieważności ze względu na to, że Komisja naruszyła obowiązek wszczęcia procedury przewidzianej w [art. 88 ust. 2] lub ze względu na to, że naruszono gwarancje procesowe przewidziane w [art. 88 ust. 2] [...], sam fakt, że skarżący mogą być postrzegani jako zainteresowane strony w rozumieniu [art. 88 ust. 2], nie może wystarczać do stwierdzenia dopuszczalności skargi". Sąd przeszedł następnie do zbadania, czy skarżący spełnili wymogi testu Plaumanna w inny sposób.

82. Sąd Pierwszej Instancji zastosował to samo podejście w swoim wyroku w sprawie Nuove Industrie Molisane [27], w którym odrzucił on skargę, ponieważ między innymi strona skarżąca nie podniosła zaniechania wszczęcia przez Komisję formalnej procedury dochodzenia. Sąd w sposób wyraźny odmówił przyjęcia domniemania, że strona skarżąca posiadała interes prawny we wniesieniu skargi na tej podstawie.

83. Na podstawie tych wyroków wydaje się, że Sąd Pierwszej Instancji wymagał w przeszłości od skarżących wniesienia szczególnego zarzutu wyraźnie zaskarżającego odmowę wszczęcia przez Komisję formalnej procedury dochodzenia na podstawie art. 88 ust. 2 WE i domagania się ochrony ich praw procesowych przewidzianych tymże przepisem. W przypadkach tych nie uważał on za konieczne ponownie zinterpretować skargi w celu stwierdzenia, że taki zarzut lub zamiar mogą wynikać z jej wywodów. W braku jakichkolwiek podstaw uzasadniających, nie rozumiem, dlaczego niniejsza sprawa powinna być traktowana odmiennie.

84. Uważam zatem, że nowy zarzut, na podstawie którego Sąd Pierwszej Instancji orzekł w sprawie, nie mógł zostać wywiedziony z uwag pisemnych i wywodów ustnych strony skarżącej i został dodany przez Sąd z urzędu.

26 — Wyrok w sprawie T-266/94 Skibsværftsforeningen i in. przeciwko Komisji, Rec. 1996, str. II-1399, pkt 45. Zobacz ponadto pkt 106 i nast. poniżej.

27 — Wyrok w sprawie T-212/00 Nuove Industrie Molisane przeciwko Komisji, Rec. 2002, str. II-347, pkt 45.

*Zarzut jako zagadnienie porządku publicznego*

85. Poprzez to stwierdzenie przechodzę do drugiej kwestii podniesionej również przez Komisję w odwołaniu, a mianowicie, czy Sąd Pierwszej Instancji był uprawniony do dodania nowego zarzutu z urzędu jako zagadnienia porządku publicznego. Wydaje mi się, że na to pytanie należy odpowiedzieć przecząco, bez potrzeby definiowania wyczerpująco, które zarzuty Sąd może lub musi podnieść z urzędu ze względu na porządek publiczny — zagadnienie, które zrodziło pewną polemikę [28].

86. Po pierwsze, w zaskarżonym wyroku nic nie wskazuje na to, że intencją Sądu Pierwszej Instancji było podniesienie zarzutu z urzędu ze względu na zagadnienie porządku publicznego. Jest to szczególnie uderzające, ponieważ w innych sprawach, w których Sąd zdecydował się na poruszenie zagadnień z urzędu w kwestii dopuszczalności w dziedzinie pomocy państwa, to uczynił to w sposób wyraźny [29].

87. Po drugie, Sąd Pierwszej Instancji powinien był nie tylko stwierdzić, że wprowadza nowy zarzut, ale również uzasadnić, dlaczego tego dokonuje.

88. W każdym razie, nie sądzę, że w okolicznościach niniejszej sprawy pojawiło się zagadnienie porządku publicznego.

89. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, brak poszanowania prawa do obrony w postępowaniu administracyjnym kwalifikowany jest jako naruszenie podstawowych wymogów procesowych, które Sąd Pierwszej Instancji uprawniony jest lub nawet zobowiązany podnieść z urzędu [30].

90. Nie dostrzegam jednakże, żeby takie naruszenie miało miejsce w niniejszym przypadku.

91. Strona skarżąca cały czas uczestniczyła aktywnie w formalnej procedurze dochodzenia na podstawie art. 88 ust. 2 WE, która zakończyła się wydaniem decyzji w dniu 20 stycznia 1999 r., jak również przedłożyła uwagi w okresie między wydaniem tejże decyzji a wydaniem zaskarżonej decyzji. Jak

28 — Zobacz przykładowo K. Lenaerts „De quelques principes généraux du droit de la procédure devant le juge communautaire" w Mélanges en Hommage à Jean Victor Louis, ULB, tom I, str. 241–261, 245–249 oraz moja opinia z dnia 15 czerwca 1995 r. w sprawach połączonych C-430/93 i C-431/93 Van Schijndel, Rec. str. I-4705.

29 — Zobacz m.in. ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie Skibsværftsforeningen, pkt 40 oraz w sprawie C-313/90 CIRFS i in. przeciwko Komisji, Rec. 1993, str. I-1125, pkt 23.

30 — Zobacz m.in. wyrok w sprawach połączonych T-186/97, T-187/97, od T-190/97 do 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 i T-147/99 Kaufring i in. przeciwko Komisji, Rec. 2001, str. II-1337, pkt 134 oraz wskazane w nim orzecznictwo.

przyznaje Sąd Pierwszej Instancji [31], zaskarżona decyzja stanowi „wyłączne i bezpośrednie wprowadzenie w życie" decyzji z dnia 20 stycznia 1999 r. i wydaje się, że żadne nowe elementy co do istoty sprawy nie pojawiły się w zaskarżonej decyzji.

92. Z powyższego wynika, że strona skarżąca skorzystała z realnej możliwości przedstawienia swoich poglądów w ramach formalnego postępowania administracyjnego, a zatem jej prawa do obrony zostały uwzględnione. Jedyne uzasadnienie dla stwierdzenia dopuszczalności, a mianowicie naruszenie praw procesowych przewidzianych w art. 88 ust. 2 WE, które w przeciwnym razie nie byłyby chronione, jest trudne do podtrzymania [32].

93. W tych okolicznościach, stwierdzam, że nie miało miejsca naruszenie podstawowych wymogów procesowych pozwalające Sądowi na działanie z urzędu z przyczyn dotyczących zagadnienia porządku publicznego.

*Błędy w podejściu Sądu Pierwszej Instancji*

94. W podejściu Sądu Pierwszej Instancji można zauważyć kolejne dwa braki, niezależnie od tego, czy można to postrzegać jako ponowne zinterpretowanie zarzutów strony skarżącej, czy też dodanie nowego zarzutu z urzędu.

95. Po pierwsze, mając na uwadze doniosłość wpływu takiego podejścia na rozstrzygnięcie co do zarzutu dopuszczalności, Sąd Pierwszej Instancji powinien był podać pełniejsze uzasadnienie. Wyrok odnosi się zasadniczo do „żądania stwierdzenia nieważności wniesionego na poparcie niniejszej skargi", bez wytłumaczenia, które specyficzne elementy wywodów strony skarżącej uzasadniają takie ponowne zinterpretowanie przedmiotu skargi. Można się zastanawiać, czy Sąd Pierwszej Instancji nie naruszył także wymogu wystaczającego uzasadnienia swoich wyroków, tak aby umożliwić Trybunałowi Sprawiedliwości dokonanie ich kontroli sądowej [33].

96. Po drugie i co istotniejsze, w toku postępowania nie umożliwiono Komisji zajęcia stanowiska odnośnie do nowego zarzutu. Jak wskazuje Komisja i jak wynika z powyżej przedstawionej dyskusji, taki zarzut porusza liczne zagadnienia interpretacyjne odnośnie do przepisów dotyczących pomocy państwa, które mogłyby zostać podniesione przez Komisję, gdyby miała ona taką możliwość. Sąd Pierwszej Instancji nie podjął koniecznych kroków, aby sprostać temu utrudnieniu, przykładowo wzywając Komisję do przedstawienia swoich uwag w tym przedmiocie. Moim zdaniem, Komisja słusznie podnosi, że Sąd naruszył przez to jej prawo do obrony.

31 — Punkt 68 zaskarżonego wyroku.

32 — Zobacz ww. w przypisie 25 wyrok w sprawie ADLU.

33 — Zobacz wyrok w sprawie C-259/96 P Rada przeciwko De Nil i Impens, Rec. 1998, str. I-2915, pkt 32.

97. Mając na uwadze powyższe, jestem przekonany, że przez ponowne określenie z urzędu przedmiotu skargi i dodanie zarzutu niepodniesionego przez stronę skarżącą, bez umożliwienia stronom przedłożenia uwag, Sąd Pierwszej Instancji naruszył prawo, a jego wyrok na tej podstawie powinien zostać uchylony.

**Zagadnienie indywidualnego interesu**

98. Wciąż należy jednak rozważyć, czy istniały inne powody, ze względu na które Sąd Pierwszej Instancji mógł w sposób właściwy stwierdzić dopuszczalność skargi, lub czy naruszył prawo również w tym względzie.

99. Po dokonaniu stwierdzenia, że strona skarżąca nie domagała się stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji ze względu na to, że Komisja naruszyła obowiązek wszczęcia procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE lub ze względu na to, że zostały naruszone jej gwarancje procesowe przewidziane w art. 88 ust. 2 WE, należy rozstrzygnąć zagadnienie indywidualnego interesu, dokonując analizy, czy zaskarżona decyzja dotyczyła strony skarżącej ze względu na inne okoliczności wyróżniające ją indywidualnie w sposób podobny do osób będących jej adresatami, zgodnie z testem Plaumanna [34].

100. Na podstawie tego testu, osoby fizyczne i prawne mogą być postrzegane jako te, których dotyczy indywidualnie środek, który nie jest do nich skierowany, jeśli wpływa on na ich sytuację faktyczną ze względu na pewne właściwe im cechy lub ze względu na sytuację faktyczną, która odróżnia je od innych osób i wyróżnia je indywidualnie w ten sam sposób co adresatów tego środka [35].

101. W postępowaniu zaskarżającym decyzje Komisji w sprawach z zakresu pomocy państwa, sporne pojęcie indywidualnego interesu na podstawie art. 230 WE stosuje się w sposób kwalifikowany ze względu na szczególne cechy procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 i ust. 3 WE [36]. Często zauważany jest brak spójności w orzecznictwie dotyczącym tej

34 — Wyrok w sprawie T-188/95 Waterleiding Maatschappij „Noord-West Brabant" przeciwko Komisji, Rec. 1998, str. II-3713, pkt 54; ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie Skibsværftsforeningen, pkt 45.

35 — Wyrok w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. 1963, str. 95, pkt 107, oraz w sprawie C-452/98 Nederlandse Antillen przeciwko Radzie, Rec. 2001, str. I-8973, pkt 60.

36 — Zobacz pkt 106–114 poniżej.

kwestii [37], co tłumaczy, dlaczego w swoim odwołaniu Komisja zażądała od Sądu, ze względu na pewność prawa, wyjaśnienia tej istotnej kwestii „raz na zawsze".

102. Orzecznictwo faktycznie wydaje się być cokolwiek niespójne i wprowadza pewne sztuczne odróżnienia w zakresie dostępu do sądownictwa wspólnotowego. Chociaż przedstawię niektóre ogólne uwagi dotyczące orzecznictwa na zakończenie tej opinii, nie jestem przekonany, czy niniejsza sprawa stanowi najlepszą okazję dla przyjęcia przez Sąd całkowicie świeżego podejścia do tej sprawy. Skoncentruję się zatem na udzieleniu odpowiedzi na podniesioną tutaj kwestię indywidualnego interesu, opierając się na istniejącym choć niepewnym orzecznictwie.

103. Pierwszą kwestią, którą należy rozważyć w tym tytule, jest pytanie, czy strona skarżąca spełnia wymogi testu dotyczącego indywidualnego interesu ze względu na wpływ, jaki miała ta decyzja na jej pozycję konkurencyjną (drugi i trzeci zarzut odwołania Komisji, które również uściślają pierwszy zarzut odwołania). Drugą kwestię stanowi pytanie, czy strona skarżąca spełnia wymogi testu dotyczącego indywidualnego interesu ze względu na jej pozycję negocjatora w procedurze prowadzącej do wydania decyzji.

*Wpływ na konkurencyjną pozycję strony skarżącej*

104. Sporne pytanie stanowi stopień, w jakim zaskarżona pomoc może wpływać na konkurencyjną pozycję strony skarżącej na rynku, tak aby posiadała ona locus standi do zaskarżenia decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 88 ust. 3 WE.

105. W swoim drugim i trzecim zarzucie odwołania, Komisja, opierając się na sprawie COFAZ [38], podnosi zasadniczo, że jeśli konkurencyjna pozycja strony skarżącej jest kluczowym czynnikiem określającym indywidualny interes, wpływ środka pomocowego na konkurencyjną pozycję strony skarżącej musi być zawsze istotny, bez względu na fakt, czy podstawę prawną decyzji stanowi art. 88 ust. 2 lub ust. 3 WE, czy też jakiekolwiek inne rozważania. Zdaniem Komisji, jest to w szczególności trafne, jeśli decyzja Komisji odnosi się do ogólnego systemu pomocy, jak w niniejszej sprawie. W przekonaniu Komisji, ustanawiając

37 — Zobacz ogólnie 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 i H. Bielesz „Judicial review of State aid decisions", 2004, European Competition Law Review 133; L. Flynn „Remedies in the European Courts" w A. Biondi et al. (eds.), „The Law of State Aid in the EU", Oxford 2004, str. 283. Zobacz również J. Azizi „Droits de la défense dans la procédure en matière d'aides d'Etat: le point de vue judiciaire" w „Un rôle pour la défense dans les procédures communautaires de concurrence", Bruylant Bruxelles, 1997, 87, w szczególności str. 112–120.

38 — Wyrok w sprawie 169/84 COFAZ przeciwko Komisji, Rec. 1986, str. 391.

w niektórych orzeczeniach jedynie wymóg wpływu, a nie istotnego wpływu na konkurencyjną pozycję strony skarżącej, Sąd Pierwszej Instancji odszedł od orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i naruszył prawo.

106. W moim rozumieniu w sytuacji, kiedy zaskarżona decyzja została wydana w następstwie procedury wstępnej przewidzianej w art. 88 ust. 3 WE, aktualne orzecznictwo w przedmiocie wymogów wystąpienia indywidualnego interesu dokonuje rozróżnienia między dwoma scenariuszami.

107. Pierwszy ze scenariuszy dotyczy skarg o stwierdzenie nieważności decyzji ze względu na odmowę wszczęcia przez Komisję formalnej procedury dochodzenia i ochronę praw procesowych zagwarantowanych w art. 88 ust. 2 WE. Sytuacja ta podlega orzecznictwu w sprawach Cook i Matra [39].

108. W takiej sytuacji, skarżący muszą wykazać, że kwalifikują się oni jako „zainteresowane strony" dla celów art. 88 ust. 2 WE. Jeśli konkurencja jest kluczowym czynnikiem dla ustalenia indywidualnego interesu, pociąga to za sobą wykazanie, że decyzja ma wpływ, choć nie koniecznie istotny, na ich pozycję konkurencyjną [40].

109. Warto wspomnieć, że w swojej opinii w sprawie Cook, rzecznik generalny Tesauro uzasadniał stosowanie mniej surowego testu odnośnie do skutków, jakie wywołał środek pomocowy w zakresie konkurencyjnej pozycji skarżącego, jeśli decyzja wydana na podstawie art. 88 ust. 3 WE została zaskarżona na tej podstawie, że „jedyna informacja dotycząca pomocy będąca normalnie do dyspozycji przedsiębiorstw, które zaskarżyły decyzję »bez zgłoszenia zastrzeżeń«, została im albo przekazana przez Komisję, albo wynika z ujawnionego fragmentu opublikowanego w serii C Dziennika Urzędowego. Nie można zatem żądać od nich, aby sformułowały one w dokumencie wszczynającym postępowanie dokładne wywody dotyczące rozmiaru i skutków pomocy (takie jak wpływ na koszty produkcji beneficjenta, zmiany w udziałach rynkowych lub skutki odnośnie do wzorców handlowych)" [41].

39 — Wyroki w sprawie C-198/91 Cook przeciwko Komisji, Rec. 1993, str. I-2487 oraz w sprawie C-225/91 Matra przeciwko Komisji, Rec. 1993, str. I-3203.

40 — Zobacz m.in. wymienione w przypisie powyżej wyroki w sprawach Cook i Matra, ww. w przypisie 34 wyrok w sprawie Waterleiding, wyrok w sprawie T-11/95 BP Chemicals przeciwko Komisji, Rec. 1998, str. II-3235 w odniesieniu części decyzji wydanej na podstawie art. 88 ust. 3 WE dotyczącej trzeciego poniesienia kapitału, która została zaskarżona na podstawie ww. wyroków w sprawach Cook i Matra, pkt 84–89; wyrok w sprawie T-69/96 Hamburger Hafen-und Lagerhaus i in. przeciwko Komisji, Rec. 2001, str. II-1037.

41 — Wyżej wymieniona w przypisie 39 opinia rzecznika generalnego Tesauro w sprawie Cook, pkt 41.

W konsekwencji, w celu uzyskania locus standi do zaskarżenia decyzji „bez zgłoszenia zastrzeżeń" wydanych na podstawie art. 88 ust. 3 WE, rzecznik generalny Tesauro stwierdził, że wystarczy, iż skarżący wykaże, że konkurował on głównie, a nie jedynie marginalnie, z przedsiębiorstwem otrzymującym pomoc [42].

110. W odniesieniu do doniosłości przypisywanej ogólnemu charakterowi systemu pomocy, wydaje się, że orzecznictwo, chociaż niekonsekwentnie [43] nakazuje również stosować bardziej surowy test dla ustalenia skutków wywołanych w zakresie pozycji konkurencyjnej skarżącego, jeśli system pomocy ma charakter ogólny.

111. W sprawie Kahn [44] strona skarżąca powołała się między innymi na orzeczenie Cook w celu zaskarżenia zezwolenia Komisji, na podstawie art. 88 ust. 3 WE, na ogólny system pomocy, który nie został jeszcze zastosowany w praktyce w drodze indywidualnych decyzji pomocowych. Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że stany faktyczne były różne od tych w sprawach Cook i Matra. Podczas gdy obie te sprawy odnosiły się do skarg na decyzje zezwalające na indywidualną pomoc wniesionych przez faktycznych konkurentów beneficjenta pomocy, decyzja zaskarżona w sprawie Kahr odnosiła się do ogólnego systemu pomocy, którego potencjalni beneficjenci zostali określeni jedynie w sposób ogólny i abstrakcyjny. Faktyczni beneficjenci mogli istnieć jedynie, jeśli miało miejsce indywidualne przyznanie pomocy. W tych okolicznościach „w momencie wydania decyzji dotyczącej ogólnego systemu pomocy, a zatem przed przyznaniem indywidualnej pomocy w ramach stosowania tego systemu, nie mogły istnieć żadne »przedsiębiorstwa konkurencyjne«, które mogłyby powołać się na gwarancje procesowe na podstawie [art. 88 ust. 2] traktatu" [45], jak miało to miejsce w sprawach Cook i Matra.

112. Drugi scenariusz dotyczy skarg o stwierdzenie nieważności opartych na innych podstawach, niż te zastosowane w orzecznictwie w sprawach Cook i Matra. W tym przypadku rozróżnienie dokonane w orzecznictwie wiąże się z tradycyjnym i bardziej surowym stosowaniem testu Plaumanna, zgodnie z restrykcyjnym podejściem do zagadnienia indywidualnego interesu w rozumieniu art. 230 WE, ogólnie przy-

42 — Ibid.

43 — Zobacz przykładowo ww. w przypisie 40 wyrok w sprawie Hamburger Hafen und Lagerhaus, który dotyczył wniesienia skargi na podstawie teorii Cook i Matra przeciwko dwóm decyzjom Komisji wydanym na podstawie art. 88 ust. 3 WE — jedna dotycząca pomocy indywidualnej, a druga ogólnego systemu pomocy. Sąd Pierwszej Instancji zastosował to samo rozumowanie, jednakże bez nadawania szczególnej doniosłości ogólnemu lub indywidualnemu charakterowi zaskarżonej pomocy państwa.

44 — Wyrok w sprawie T-398/94 Kahn Scheppvaart przeciwko Komisji, Rec. 1996, str. II-477. Zobacz również ww. w przypisie 25 wyrok w sprawie ADLU, pkt 42–46, oraz wyrok w sprawie C-41/99 P Sadam Zuccherifici i in. przeciwko Radzie, Rec. 2001, str. I-4239, pkt 29. Chociaż dwie ostatnie sprawy nie dotyczyły decyzji Komisji bez zgłoszenia zastrzeżeń na podstawie art. 88 ust. 3 WE, ilustrują one bardziej restrykcyjne podejście w orzecznictwie do kwestii locus standi, jeśli sporny system pomocy ma charakter ogólny.

45 — Wymieniony w uprzednim przypisie wyrok w sprawie Kahn Scheppvaart, pkt 49.

jętego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, poza sprawami z zakresu pomocy państwa, potwierdzonego w sprawach UPA [46] i Jégo-Quéré [47].

113. W odniesieniu do stosowania testu Plaumanna w stosunku do spraw z zakresu pomocy państwa niemieszczących się w pierwszym scenariuszu, orzecznictwo wydaje się zobowiązywać skarżącego do przedłożenia dowodu na okoliczność, że jego pozycja konkurencyjna na rynku została istotnie naruszona. Ma to miejsce w odniesieniu do skarg na decyzje Komisji wydane po przeprowadzeniu formalnej procedury dochodzenia na podstawie art. 88 ust. 2 WE [48]. W wyroku Skibsvoerftsforeiningen Sąd Pierwszej Instancji wyraźnie stwierdził, że ten sam test powinien być stosowany, jeśli skarżący zaskarża decyzję Komisji wydaną na podstawie art. 88 ust. 3 WE, bez odwoływania się do orzecznictwa w sprawach Cook i Matra [49].

114. Podsumowując, z istniejącego orzecznictwa wynika, że jeśli skarżący zaskarżają decyzję Komisji wydaną na podstawie art. 88 ust. 3 WE, opierając się na orzecznictwie w sprawach Cook i Matra, ich dostęp do jurysdykcji Trybunału jest ułatwiony. Jeśli zaskarżają decyzję Komisji wydaną na podstawie art. 88 ust. 3 WE, opierając się na innych podstawach, muszą oni zostać w całości poddani testowi Plaumanna, który w przypadku konkurentów beneficjentów pomocy wymaga, aby ich pozycja konkurencyjna na rynku została istotnie naruszona.

115. Niniejsza sprawa dotyczy decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 88 ust. 3 WE zezwalającej na ogólny system pomocy, która została zaskarżona przez stronę skarżącą na innych podstawach, niż te występujące w orzeczeniach Cook i Matra. Zawiera się ona zatem w drugim scenariuszu przedstawionym powyżej. W konsekwencji, strona skarżąca spełnia wymogi testu Plaumanna jedynie, jeśli dowiedzie, że pozycja konkurencyjna jej członków została istotnie naruszona przez system nabywania gruntów. Ma to miejsce w szczególności dlatego, że system pomocy ma charakter ogólny.

116. W zaskarżonym wyroku Sąd Pierwszej Instancji, po dokonaniu ponownej interpretacji przedmiotu skargi i przyjmując rozumowanie, według którego strona skarżąca objęta jest pierwszym scenariuszem, uznał, że konkurencyjna pozycja na rynku niektó-

46 — Wyrok w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. 2002, str. I-6677.

47 — Wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-263/02 P Komisja przeciwko Jégo-Quéré, Rec. str. I-3425.

48 — W uzupełnieniu do ww. w przypisie 38 wyroku w sprawie COFAZ, zob. m.in. wyrok w sprawie C-106/98 P Comité d'entreprise de la société française de production i in. przeciwko Komisji, Rec. 2000, str. I-3659, pkt 40 i 41, wyrok w sprawie T-149/95 Ducros przeciwko Komisji, Rec. 1997, str. II-2031, pkt 34, ww. w przypisie 40 wyrok w sprawie BP Chemicals, w odniesieniu do części zaskarżonej decyzji dotyczących dwóch pierwszych przypadków podniesienia kapitału, pkt 77–79.

49 — Wyżej wymieniony w przypisie 26 wyrok w sprawie Skibsværftsforeningen, pkt 47.

rych z członków strony skarżącej została naruszona przez przyznanie pomocy, i stwierdził, że przedmiotowa decyzja dotyczyła ich zatem indywidualnie. Do tego stwierdzenia prowadziło ustalenie, że członkowie stowarzyszenia byli przedsiębiorcami, w szczególności rolnikami i leśnikami oraz przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność w sektorze rolnym. Ponieważ Sąd nie miał wątpliwości, że nabycie gruntów rolnych i leśnych stanowi podstawowy element strategii handlowej i konkurencyjnej pozycji rolników lub leśników, przedmiotowy system bezwzględnie ich dotyczył [50].

117. Podczas gdy stwierdzenia Sądu Pierwszej Instancji w zaskarżonym wyroku mogą wystarczać dla ustalenia istnienia pewnego rodzaju powiązań konkurencyjnych pomiędzy członkami stowarzyszenia i beneficjentami systemu pomocy, moim zdaniem, nie prowadziły one do ustalenia, że pozycja rynkowa członków stowarzyszenia została istotnie naruszona, tak jak tego wymaga bardziej surowy test Plaumanna. Na podstawie przedłożonych dowodów, powiązania konkurencyjne nie zostały, w moim mniemaniu, wystarczająco określone w wyroku i twierdzenie, że pozycja konkurencyjna członków stowarzyszenia jest jedynie potencjalnie i pośrednio naruszona przez środek pomocowy, wydaje się niewystarczające. Poza ogólnymi odniesieniami do sektora rolnego i rolniczego, nie przeprowadzono żadnego badania rynku, które wykazałoby, co do których specyficznych towarów lub rynków geograficznych członkowie skarżącego stowarzyszenia konkurowaliby z beneficjentami inaczej niż w ramach ich ogólnej zdolności jako rolników lub leśników.

118. Faktycznie, jak wskazała Komisja, wszyscy rolnicy w Unii Europejskiej są potencjalnie konkurentami beneficjentów systemu nabywania gruntów. To przesadnie szerokie podejście nie koresponduje ze ścisłą analizą rynku stosowaną przez Sąd Pierwszej Instancji w sprawach, w których musi zostać przedłożony dowód na występowanie istotnych skutków w zakresie konkurencyjnej pozycji skarżącego [51]. Nadto wydaje się to sprzeczne z traktatem, skoro kryterium skutków w zakresie pozycji konkurencyjnej skarżącego należy rozumieć w kontekście wymogu posiadania indywidualnego interesu. Muszą zatem zostać ustalone skutki, które w pewien sposób indywidualizują skarżącego.

119. To wszystko jest dużo bardziej znaczące w świetle ogólnego charakteru spornego systemu pomocy. Obie strony zgadzają się, że zaskarżona decyzja jest stosowana do ogólnego systemu pomocy, który w chwili rozstrzygania sprawy w pierwszej instancji nie został jeszcze wprowadzony w drodze indywidualnych decyzji pomocowych. Ponieważ w tamtym czasie nie mogły istnieć faktycznie „konkurujące przedsiębiorstwa" w rozumieniu wyroku w sprawie Kahn, strona skarżąca nie posiadała locus standi

50 — Zobacz pkt 46 powyżej.

51 — Zobacz m.in. ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie Skibsværftsforeningen, pkt 46–48.

również na podstawie testu przedstawionego w wyroku w sprawie Kahn [52].

120. Stwierdzam zatem, że uwzględniając ogólny charakter systemu pomocy i biorąc pod uwagę fakt, że strona skarżąca nie wykazała, że system istotnie narusza konkurencyjną pozycję jej członków, jak tego wymaga przywoływane istniejące orzecznictwo, Sąd Pierwszej Instancji błędnie rozstrzygnął, iż na tej podstawie zaskarżona decyzja dotyczyła skarżącego indywidualnie.

122. W piątym zarzucie odwołania Komisja podnosi po pierwsze, że strona skarżąca nie podniosła tego zarzutu na żadnym etapie postępowania i że dlatego Sąd Pierwszej Instancji, dodając nowy zarzut z urzędu, naruszył prawo. Po drugie, Komisja kwestionuje ustalenie Sądu, że strona skarżąca występowała w charakterze negocjatora w rozumieniu wyroków w sprawach Van der Kooy i CIRFS. Wreszcie Komisja kwestionuje ustalenie Sądu [55], że decyzja z 20 stycznia 1999 r. nie sprzeciwiała się interesom strony skarżącej. Dokonując takiego stwierdzenia, Sąd Pierwszej Instancji, zdaniem Komisji, naruszył prawo i popełnił oczywisty błąd w ocenie stanu faktycznego.

*Status strony skarżącej jako negocjatora*

121. W zaskarżonym wyroku Sąd Pierwszej Instancji uznał ponadto, że zaskarżona decyzja mogła dotyczyć strony skarżącej, jako stowarzyszenia, indywidualnie w zakresie, w jakim strona ta podniosła szczególny interes prawny we wniesieniu skargi ze względu na naruszenie przez zaskarżoną decyzję jej pozycji negocjacyjnej. Sąd oparł to stwierdzenie na orzecznictwie w sprawach Van der Kooy [53] i CIRFS [54].

123. W sprawie Van der Kooy skarżący zaskarżyli decyzję Komisji wydaną na podstawie art. 88 ust. 2 WE stwierdzającą niezgodność holenderskiego preferencyjnego systemu taryfowego gazu, przeznaczonego dla ogrodnictwa szklarniowego, ze wspólnym rynkiem. Jedna ze skarżących, Landbouwschap, instytucja prawa publicznego powołana dla ochrony wspólnych interesów przedsiębiorstw rolniczych, reprezentowała organizacje hodowców w negocjacjach dotyczących taryf prowadzonych z dostawcą gazu. Sąd stwierdził, że chociaż zaskarżona decyzja nie mogła dotyczyć indywidualnie Landbouwschap jako beneficjenta pomocy,

52 — Zobacz również wyroki wymienione w przypisie 44.

53 — Wyrok w sprawach połączonych 67/85, 68/85 i 70/85 Van der Kooy i in., Rec. 1988, str. 219.

54 — Wyżej wymieniony w przypisie 29 wyrok w sprawie CIRFS.

55 — Punkty 67 i 69 zaskarżonego wyroku.

jej pozycja jako negocjatora taryf gazu w interesie hodowców została naruszona zaskarżoną decyzją i w tym względzie decyzja ta dotyczyła jej indywidualnie.

124. W sprawie CIRFS skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji uznającej, że pomoc w sektorze tekstyliów syntetycznych nie podlegała wcześniejszej procedurze zgłoszenia przewidzianej w art. 88 ust. 3 WE, ponieważ stanowiła istniejącą pomoc objętą wcześniejszą decyzją Komisji. Sąd uznał, że decyzja ta dotyczyła CIRFS indywidualnie, ponieważ CIFRS odgrywała bardzo istotną rolę w postępowaniu prowadzonym przez Komisję.

125. Z akt niniejszej sprawy wynika w pierwszej kolejności, że strona skarżąca dla poparcia swego twierdzenia, iż przedmiotowa decyzja dotyczyła jej indywidualnie, powołała się na fakt, że odgrywała decydującą rolę w toku procedury. Jednakże, nawet jeśli pokrótce odniosła się do właściwego orzecznictwa, nie utrzymywała, że odgrywała ona rolę negocjatora w rozumieniu orzecznictwa w sprawach Van der Kooy i CIRFS. Strona skarżąca podniosła to roszczenie jedynie podczas rozprawy przed Sądem Pierwszej Instancji, a w konsekwencji zbyt późno i nawet wtedy uczyniła to w sposób bardzo zwięzły. W odwołaniu do tego Trybunału oraz w odpowiedzi na piąty zarzut odwołania strona skarżąca nie zmieniła istotnie tego podejścia. Przeciwnie, potwierdziła ona, że w jej opinii ta przesłanka nie była konieczna dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ jej locus standi mógł zostać ustalony na innych podstawach. W tym świetle można stwierdzić, że Sąd Pierwszej Instancji nie powinien uznać zarzutu i że prawo Komisji do obrony zostało naruszone.

126. Moim zdaniem, trudno jest też zgodzić się z twierdzeniem Sądu Pierwszej Instancji, że decyzja z dnia 20 stycznia 1999 r. nie była niezgodna z interesami strony skarżącej, skoro — jak przyznaje Sąd — zaskarżona decyzja, która wyraźnie niekorzystnie wpływa na członków strony skarżącej, stanowi bezpośrednie wykonanie wcześniejszej decyzji.

127. Nie będę się jednak zagłębiał w szczegółowe badanie tych zagadnień, gdyż uważam, że tę kwestię można rozstrzygnąć na innych podstawach.

128. Chociaż strona skarżąca brała czynny udział w procedurze prowadzącej do wydania decyzji w dniu 20 stycznia 1999 r. i w konsekwencji również zaskarżonej decyzji, ten sam udział nie jest, moim zdaniem, wystarczający do przyznania locus

standi w rozumieniu orzecznictwa w sprawach Van der Kooy i CIRFS [56].

129. Fakt, że stowarzyszenie interweniuje u Komisji w toku procedury przewidzianej w postanowieniach traktatu dotyczących pomocy państwa w celu ochrony wspólnych interesów jego członków, nie wystarcza sam w sobie do przyznania locus standi stowarzyszeniu w rozumieniu tego orzecznictwa [57].

130. Role odgrywane przez skarżących w sprawach Van der Kooy i CIRFS w procedurze prowadzącej do wydania środków zaskarżonych w tych sprawach były dużo bardziej znaczące niż rola odgrywana przez ARE w niniejszej sprawie.

131. W sprawie Van der Kooy Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że Landbouwschap, działając w charakterze negocjatora taryf gazu, wziął czynny udział w procedurze na podstawie art. 93 ust. 2 poprzez przedłożenie Komisji uwag na piśmie i utrzymywanie bliskich kontaktów z właściwymi w sprawie urzędnikami przez cały okres trwania procedury. Była ona jedną ze stron umowy, która ustalała taryfę, na którą Komisja nie wyraziła zgody, i w tym charakterze odnoszono się do niej wielokrotnie w decyzji Komisji.

132. Rola strony skarżącej w CIRFS była również bardzo istotna. CIRFS było stowarzyszeniem, które gromadziło jako członków między innymi głównych międzynarodowych wytwórców tekstyliów syntetycznych. W interesie tych wytwórców wszczęło ono liczne akcje związane z polityką restrukturyzacji sektora określonego przez Komisję. W szczególności, było ono rozmówcą Komisji w odniesieniu do wprowadzenia porządku stosowanego dla sektora oraz jego rozszerzenia i dostosowania, a także wszczęło negocjacje z Komisją szczególnie poprzez przedłożenie jej uwag na piśmie i utrzymywanie ścisłego kontaktu z właściwymi wydziałami.

56 — Jak stwierdził Sąd Pierwszej Instancji w wyroku w sprawie Kahn: „[s]am fakt, że skarżący wniósł skargę do Komisji i w związku z tym wymieniał korespondencję i brał udział w spotkaniach z Komisją, nie może stanowić wystarczających okoliczności szczególnych dla skarżącego, na podstawie których może on zostać indywidualnie wyróżniony spośród innych osób i w konsekwencji można uznać jego legitymację do wszczęcia postępowania przeciwko ogólnemu systemowi pomocy" — ww. w przypisie 44 wyrok w sprawie Kahn, pkt 42.

57 — Wyżej wymieniony w przypisie 25 wyrok w sprawie ADI.U, pkt 60. Sąd Pierwszej Instancji stwierdził również w tej sprawie, że udział skarżącego stowarzyszenia w kilku spotkaniach z władzami krajowymi nie przyznaje mu roli negocjatora w rozumieniu wyroków w sprawach Van der Kooy i CIRFS.

133. Nie ma to miejsca w przypadku strony skarżącej w niniejszej sprawie. Spotkania i rozmowy przeprowadzone z urzędnikami Komisji, a także uwagi przedstawione przez stronę skarżącą miały miejsce, jak w przypadku każdej innej zainteresowanej strony, w normalnym toku formalnej procedury dochodzenia na podstawie art. 88 ust. 2 WE. Z akt sprawy wynika, że sama strona skarżąca przesłała Komisji jedynie sześć pism, z których dwa odnosiły się marginalnie do przedmiotu procedury. Strona skarżąca nie była zaangażowana jako negocjator w kwestiach dotyczących systemu nabywania gruntów, zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i wspólnotowej. Jej pozycja nie jest zatem porównywalna z pozycją CIRFS i Landbouwschap i nie można uznać, że przedmiotowa decyzja dotyczyła jej indywidualnie ze względu na jej pozycję negocjatora.

134. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w postępowaniu odwoławczym Trybunał Sprawiedliwości może zbadać prawne określenie stanu faktycznego dokonane przez Sąd Pierwszej Instancji oraz wnioski prawne przyjęte przez Sąd na jego podstawie [58]. Mając na uwadze powyższe, stwierdzam, że przez określenie roli strony skarżącej jako negocjatora w rozumieniu wyroków w sprawach Van der Kooy i CIRFS oraz ustalenie, że na tej podstawie przedmiotowa decyzja dotyczyła strony skarżącej indywidualnie, Sąd Pierwszej Instancji naruszył prawo.

135. Z powyższego wynika, bez potrzeby badania szóstego i siódmego zarzutu odwołania, że Sąd Pierwszej Instancji błędnie odrzucił zarzut Komisji dotyczący niedopuszalności skargi.

**Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości**

136. Zgodnie z art. 61 Statutu, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał Sprawiedliwości uchyla orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji, jednakże może on wydać orzeczenie ostateczne, jeśli stan postępowania na to pozwala. W odwołaniu Komisja wniosła do Trybunału Sprawiedliwości nie tylko o uchylenie zaskarżonego wyroku, ale również o stwierdzenie niedopuszczalności skargi ze względu na brak indywidualnego interesu w rozumieniu art. 230 WE. W mojej opinii, Trybunał posiada wszystkie niezbędne informacje dla orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności, czego powinien dokonać ze względu na ekonomikę procesową i dobrą administrację w wymiarze sprawiedliwości.

58 — Zobacz m.in. wyrok w sprawie C-312/00 P Komisja przeciwko Camar i Tico, Rec. 2002, str. I-11355, pkt 69, wyrok w sprawie C-7/95 P John Deere przeciwko Komisji, Rec. 1998, str. I-3111, pkt 21, oraz wyrok w sprawie C-449/99 P EBI przeciwko Hautem, Rec. 2001, str. I-6733, pkt 44 i 45.

137. Z powyższych rozważań, w moim przekonaniu, faktycznie wynika, że strona skarżąca nie spełnia wymogów posiadania indywidualnego interesu oraz że skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną.

**Ponowne rozważenie linii orzecznictwa**

138. Na koniec muszę dodać komentarz dotyczący obecnego stanu prawa regulującego legitymację osób fizycznych i prawnych do zaskarżenia decyzji Komisji wydanych na podstawie art. 88 ust. 3 WE. Orzecznictwo w tym przedmiocie jest w sposób oczywisty niezadowalające — złożone, widocznie nielogiczne i niespójne. Trudności te są często poruszane przez komentatorów[59] i są widoczne również w relatywnie skrótowym opisie dokonanym w niniejszej opinii. Pełne przedstawienie tych trudności wymagałoby sporządzenia opinii o nadmiernej długości.

139. Moim zdaniem, należy uznać, że trudności wydają się wynikać z orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji w sprawach Cook i Matra. Orzeczenia te miały na celu zapewnienie pełniejszej ochrony konkurentom w sytuacji, gdy Komisja nie zdecyduje się na wszczęcie procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE — ochrony uważanej za uzasadnioną ze względu na to, że w takich przypadkach skarżący mógłby posiadać niewystarczające informacje dla ustalenia istnienia indywidualnego interesu. Przypuszczalnie miało to na celu zrekompensowanie nieposiadania przez skarżącego statusu procesowego na mocy art. 88 ust. 3 WE poprzez przyznanie mu praw procesowych „zainteresowanej strony" nadanych przez art. 88 ust. 2 WE. Wynikiem tego było jednakże, cokolwiek mylące, połączenie testu odnośnie do legitymacji procesowej na podstawie art. 88 ust. 2 WE i art. 88 ust. 3 WE, a w konsekwencji przyznanie legitymacji procesowej bardzo szerokiej kategorii osób. Wyraźnie, wiele osób mogłoby utrzymywać, że w przypadku wszczęcia procedury na podstawie art. 88 ust. 2 WE, byłyby one „zainteresowanymi stronami". Wrota, które w ten sposób zostały otwarte zbyt szeroko na podstawie art. 88 ust. 3 WE, należało stopniowo zamykać w drodze rozmaitych dalszych dopracowań orzecznictwa, które sprawiły, że orzecznictwo to stawało się coraz bardziej złożone i niespójne.

140. Ponadto, w moim przekonaniu, nie jest oczywiste, że odejście od brzmienia art. 230

59 — Zobacz powyżej przypis 37.

ust. 4 WE jest w tych sprawach uzasadnione. Całkowicie prawdziwe jest to, że ponieważ decyzja przewidziana w art. 88 ust. 3 WE wydawana jest na wczesnym etapie, osoba, której potencjalnie może dotyczyć proponowany system pomocy, może nie posiadać wystarczających informacji na temat jego prawdopodobnych skutków. Może ona zatem w chwili zaskarżenia decyzji wydanej na podstawie art. 88 ust. 3 WE nie posiadać wystarczających informacji pozwalających na ustalenie występowania indywidualnego interesu dla wniesienia skargi wszczynającej postępowanie przed Sądem Pierwszej Instancji. Jednakże w toku tego postępowania wystarczające informacje z pewnością zostaną przedstawione przez Komisję (i w pewnych przypadkach przez zainteresowane państwo członkowskie, jeśli wstąpi do procesu), jeśli będzie to konieczne w celu udzielenia odpowiedzi na pytania Sądu, aby umożliwić Sądowi ustalenie, czy wymóg posiadania indywidualnego interesu został spełniony.

141. Moim zdaniem, najlepszym rozwiązaniem byłoby powrócenie do brzmienia art. 230 ust. 4 WE i stosowanie we wszystkich sprawach, w których zaskarżono decyzję wydaną na podstawie art. 88 ust. 3 WE, testu odnośnie do występowania bezpośredniego i indywidualnego interesu, niezależnie od zarzutów, na których skarga została oparta. Test odnośnie do występowania indywidualnego interesu nie może być jednakże rozumiany tak wąsko, jak miało to miejsce w sprawie Plaumann, zwłaszcza ze względu na to, że sądy wspólnotowe przyjęły nieco szersze rozumienie testu odnośnie do legitymacji procesowej skarżących w innych powiązanych dziedzinach, mianowicie w ramach reguł konkurencji stosowanych dla przedsiębiorstw (art. 81 WE i 82 WE) oraz w sprawach dumpingowych. Niemniej jednak, wymóg posiadania indywidualnego interesu różni się od pojęcia „zainteresowanych stron".

142. Skarżący podważający decyzję wydaną na podstawie art. 88 ust. 3 WE powinien zatem być zobowiązany do wykazania, że decyzja dotyczy go bezpośrednio i, w pewien sposób, indywidualnie. Ten indywidualny interes może być oczywiście trudniejszy do wykazania, jeśli system pomocy sam w sobie ma charakter ogólny. Ponadto, stowarzyszenie skarżących nie będzie w bardziej korzystnej (lub mniej korzystnej) sytuacji niż skarżący, których reprezentuje i których samych dana decyzja musi w pewien sposób dotyczyć indywidualnie. Konsekwencje te, wynikające bezpośrednio z traktatu, nie wydają się same w sobie niesłuszne. Takie podejście rozwiązałoby w moim przekonaniu wiele trudności, które wyniknęły z orzecznictwa.

143. Jak zaproponowane podejście mogłoby zostać zastosowane w niniejszej sprawie? Na tej podstawie również, ze wszystkich przedstawionych powyżej względów, wydaje się jasne, że skarga byłaby niedopuszczalna. Strona skarżąca nie wykazała posiadania indywidualnego interesu zarówno przez siebie, jak i przez swoich członków.

## Wnioski

144. Mając na uwadze wszystkie powyższe rozważania, w mojej opinii Trybunał powinien:

— uchylić zaskarżony wyrok;

— stwierdzić niedopuszczalność skargi wniesionej przez Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum;

— obciążyć Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum kosztami postępowania w pierwszej instancji i w instancji odwoławczej, z wyłączeniem kosztów poniesionych przez Republikę Federalną Niemiec w pierwszej instancji, która jako interwenient zobowiązana jest ponieść koszty własne.