# SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA F. G. JACOBSA, predstavljeni 24. februarja 2005[1]

## Uvod

1. V tej zadevi se je Komisija pritožila na sodbo Sodišča prve stopnje z dne 5. decembra 2002 (v nadaljevanju: izpodbijana sodba),[2] s katero je to zavrnilo njen ugovor nedopustnosti tožbe združenja Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV (v nadaljevanju: ARE ali tožeča stranka), s katero se izpodbija odločba Komisije z dne 22. decembra 1999 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).[3]

## Ozadje pritožbe

### *Dejstva*

2. Pritožba se nanaša na dve glavni stvari. Prvič, v kakšnih okoliščinah združenje neposredno in posamično zadeva odločba Komisije, ki dodeljuje pomoč prejemnikom, ki niso člani združenja. Drugič, v kakšnih okoliščinah lahko Sodišče prve stopnje razlaga tožbene razloge tožeče stranke ali na svojo pobudo sproži nov tožbeni razlog, da bi upravičilo ugotovitev o neposrednem in posamičnem zadevanju.

3. V izpodbijani odločbi Komisija, ne da bi sprožila formalni postopek preverjanja, določen v členu 88(2) ES, ne nasprotuje pomoči, vsebovani v določenih spremembah nemškega zakona Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (zakon o plačilu škode in nadomestilih, v nadaljevanju: EALG), uvedeni z zakonom Ausgleichsleitungsgesetz (v nadaljevanju: zakon o nadomestilih).

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Sodba z dne 5. decembra 2002 v zadevi Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum proti Komisiji (T-114/00, Recueil, str. II-5121).

3 — UL 2000, C 46, str. 2.

4. Spremembe so bile sprejete zaradi uskladitve programa pomoči s skupnim trgom, kot je bilo zahtevano v predhodni odločbi Komisije o programu pomoči, odločbi Komisije 1999/268/ES z dne 20. januarja 1999 o pridobitvi zemljišč v skladu z nemškim zakonom o plačilu škode in nadomestilih (v nadaljevanju: odločba z dne 20. januarja 1999).[4]

5. Tožeča stranka je združenje skupin, ki se ukvarjajo z zadevami, povezanimi z lastninskimi razmerji v kmetijskem in gozdarskem sektorju, razseljenimi in razlaščenimi osebami, žrtvami razlastitev v industriji, obrti in trgovini ter malimi in srednjimi podjetji, ki so imela glavni kraj poslovanja in so izvirala z območja nekdanje sovjetske okupacije ali iz Nemške demokratične republike.

6. Po združitvi Nemčije leta 1990 je približno 1,8 milijona hektarjev kmetijskih in gozdnih površin iz državnega premoženja Nemške demokratične republike prešlo v državno premoženje Zvezne republike Nemčije.

7. Po zakonu o nadomestilih, ki je začel veljati 1. decembra 1994, so določena kmetijska zemljišča v nekdanji Nemški demokratični republiki, ki so bila v lasti Treuhandanstalt, osebe javnega prava, pristojne za prestrukturiranje podjetij v nekdanji Nemški demokratični republiki, lahko pridobile različne kategorije oseb za manj kot polovico takratne tržne vrednosti.

8. Prvo tako preferenčno kategorijo predstavljajo tisti, ki so imeli kmetijo v zakupu; nasledniki nekdanjih kmetijskih zadrug; nazaj priseljene osebe, razlastninjene med letoma 1945 in 1949 ali v času Nemške demokratične republike, ter tisti, ki so od takrat nadaljevali dejavnost kmetovanja, ter kmetje, opredeljeni kot novonaseljeni, ki prej niso imeli zemljišč v novih Länder, če so imeli tam prebivališče 3. oktobra 1990 in so imeli 1. oktobra 1996 v dolgoročnem zakupu zemljišča, ki so bila prej v lasti države in so bila namenjena za privatizacijo pri Treuhandanstalt. Drugo tako kategorijo predstavljajo nekdanji lastniki, razlaščeni pred letom 1949, ki niso bili upravičeni do povračila svoje lastnine in niso nadaljevali kmetijske dejavnosti na tem območju. Ti lahko pridobijo le zemljišča, ki jih niso kupile osebe iz prve kategorije.

9. Zakon dopušča tudi možnost pridobitve gozdnih zemljišč na preferenčni osnovi s statusno opredelitvijo ustreznih kategorij oseb.

4 — UL L 107, str. 21.

10. Po pritožbah nemških državljanov in državljanov drugih držav članic glede tega programa pridobitve zemljišč je Komisija 18. marca 1998 sprožila postopek preiskave po členu 93(2) Pogodbe o ES (postal člen 88(2) ES; v nadaljevanju bom iz praktičnih razlogov uporabljal sedanje oštevilčenje členov Pogodbe).[5]

11. Postopek se je zaključil z odločbo z dne 20. januarja 1999,[6] s katero je Komisija odločila, da program pridobitve zemljišč ni združljiv s skupnim trgom, ker je odobrena pomoč vezana na prebivališče na 3. oktobra 1990 in ker presega najvišjo mejo intenzivnosti pomoči za pridobitev kmetijskih zemljišč. Ta meja je znašala 35 odstotkov za kmetijske površine na območjih, ki niso območja z omejenimi možnostmi po Uredbi Sveta (ES) št. 950/97 z dne 20. maja 1997 o izboljšanju učinkovitosti kmetijskih struktur.[7] Za vse ostale vidike je bilo ugotovljeno, da ne vsebujejo elementov pomoči.

12. Še posebej je Komisija glede pogoja prebivališča na 3. oktober 1990, določenega v zakonu o nadomestilih, ugotovila, da je dal zakon fizičnim in pravnim osebam v novih Länder prednost glede na osebe brez registriranega sedeža ali prebivališča v Nemčiji ter je zato v nasprotju s prepovedjo diskriminacije po členih 43 do 48 ES, saj so dejansko pogoje lahko izpolnili skoraj edino nemški državljani – posebej tisti, ki so prej prebivali v novih Länder.

13. Pogoj je zato povzročil izključitev tistih oseb, ki niso izpolnjevale merila, da je njihovo (glavno) prebivališče na ozemlju Nemške demokratične republike. Pogoj „prebivališča na 3. oktober 1990" se lahko upraviči le, kjer je bilo hkrati potrebno in ustrezno uresničiti namen, ki mu je sledil zakonodajalec, namreč, vključiti osebe ali njihove družine, ki so desetletja živele in delale v Nemški demokratični republiki.

14. Komisija je trdila, da za uresničitev tega cilja ni bilo potrebe za določitev datuma prebivališča na 3. oktober 1990, saj so v skladu z odstavkom 3(1) zakona o nadomestilih, novonaseljene fizične in pravne osebe lahko sodelovale v programu pridobitve zemljišč, če so imele na 1. oktober 1996 v dolgoročnem zakupu zemljišča, ki so bila prej v lasti države in so bila namenjena za privatizacijo s strani Treuhandanstalt. Med

5 — UL C 215, str. 7.

6 — Navedena zgoraj v opombi 4.

7 — UL L 142, str. 1.

presojo so stranke v postopku Komisijo izrecno obvestile, da je bilo največ pogodb o dolgoročnem zakupu sklenjenih z Vzhodnimi Nemci. Tako je bilo jasno, da čeprav se prizna legitimnost cilja, ki ga je zasledoval zakonodajalec (sodelovanje Vzhodnih Nemcev v programu pridobivanja zemljišč), bi ta cilj, gledano praktično, dosegli tudi, če ne bi določili datuma 3. oktober 1990.

15. Z enako odločbo z dne 20. januarja 1999 je Komisija naložila Zvezni republiki Nemčiji, naj vrne že odobreno pomoč, ki ni v skladu s skupnim trgom, in naj po tem programu ne odobri več nobene pomoči.

16. Po tej odločbi je bil izdelan nov predlog zakona Vermögensrechtsergänzungsgesetz (zakon o dopolnitvah zakona o lastnini), ki je odpravil in dopolnil nekatera podrobna določila programa pridobitve zemljišč.

17. Nov osnutek zakona je bil priglašen pri Komisiji, ki ga je odobrila v izpodbijani odločbi, ne da bi sprožila postopek preiskave, določen v členu 88(2) ES.

18. Komisija je ugotovila, da vidiki, za katere je v odločbi z dne 20. januarja 1999 določila, da niso v skladu s skupnim trgom, niso vključeni v predlog zakona. Natančneje, zahteva po prebivališču na 3. oktober 1990 je bila odpravljena in meja intenzivnosti pomoči je bila določena na 35 odstotkov (z drugimi besedami, nakupna cena zadevnih zemljišč je bila določena po takratni tržni ceni, minus 35 odstotkov). Glavni pogoj za pridobitev zemljišča po znižani ceni bi bil tako sklenjen dogovor o dolgoročnem zakupu. Glede na zagotovila, ki so jih podali nemški organi, je Komisija tudi ugotovila, da je na voljo dovolj zemljišč, da bi popravili kakršno koli diskriminacijo, ne da bi bilo treba odpovedati pogodbe, sklenjene po prvotnem EALG.

19. V delu, kjer nova določila še vedno vsebujejo elemente, ki bi ob uporabi drugače enakih meril še vedno dajala prednost Vzhodnim Nemcem, taka prednost sodi v okvir prestrukturiranja kmetijstva v novih Länder, pri čemer se sočasno zagotovi, da imajo korist od teh določb zadevne osebe ali njihove družine, ki so desetletja živele in delale v Nemški demokratični republiki. V odločbi z dne 20. januarja 1999 je Komisija potrdila legitimnost tega cilja in ga ni izpodbijala.

20. S to odločitvijo je Komisija zavrnila več kritik, ki jih je prejela s strani zadevnih

strank, vključno s strani tožeče stranke po odločbi z dne 20. januarja 1999, v katerih so trdili, da tudi po odpravi pogoja prebivališča na 3. oktober 1990 program pridobitve zemljišč ostaja diskriminatoren zaradi pogoja imetništva dolgoročnega zakupa, pogoja, ki bi imel učinek ohranjanja merila prebivališča in naj ne bi zagotavljal zadostnega števila zemljišč.

21. Po odobritveni odločbi Komisije je nemški zakonodajalec sprejel Vermögensrechtsergänzungsgesetz.

22. Tožeča stranka je tožbo, s katero je izpodbijala sporno odločbo, vložila v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 2. maja 2000.

*Ugovor nedopustnosti*

23. Komisija, ob podpori Nemčije, navaja, da tožba ni dopustna iz dveh razlogov: prvič, izpodbijana odločba neposredno in posamično ne zadeva tožeče stranke; drugič, tožeča stranka je zlorabila postopek.

24. Komisija je trdila, da lahko odločba, ki potrdi tako pomoč, posamično zadeva le podjetja, ki se z drugimi podjetji potegujejo za dodelitev pomoči, zlasti, če so imela aktivno vlogo v predhodni preiskavi in če je na njihov tržni položaj materialno učinkovala pomoč, ki je predmet izpodbijane odločbe.

25. Glede združenj gospodarskih subjektov je Komisija navedla, da odločba zadeva posamično le tiste, ki so imeli aktivno vlogo v postopku po členu 88(2) ES, če so bili prizadeti kot pogajalci ali če so sami nadomestili enega ali več svojih članov, ki bi lahko vložili dopustno tožbo. Na podlagi dejstev v zadevi je Komisija ugotovila, da tožeča stranka ni izpolnila teh zahtev in da je zato izpodbijana odločba posamično ne zadeva.

26. Komisija je trdila, da tožba ni dopustna še toliko bolj, ker program pridobitve zemljišč predstavlja sistem pomoči, katerega odobritev s strani Komisije je ukrep splošne narave, ki zadeva objektivno določene okoliščine in ima pravne učinke na predvidene kategorije oseb na splošen in abstrakten način.

27. Nazadnje je Komisija navedla, da tožeča stranka zastopa v glavnem ali celo izključno nemške interese, medtem ko je sama s tožbo želela potrditev Sodišča, da je zadevni program pridobitve zemljišč vključeval diskriminacijo na podlagi državljanstva in ga zato Komisija ne bi smela odobriti.

28. Komisija je zaključila, da ni povezave med posebnimi interesi tožeče stranke in interesi, ki jih je predstavljala v tej tožbi, ki niso bili njeni. Združenje ni upravičeno vložiti tožbe na podlagi člena 230 ES, četrti odstavek, če ne zastopa interesov svojih članov. Komisija je v zvezi s tem poudarila, da člani tožeče stranke niso državljani drugih držav članic, temveč osebe, ki jim je bila storjena krivica med vojno ali po vojni na nekdanjem sovjetskem okupacijskem območju in v nekdanji Nemški demokratični republiki.

29. Nemčija se je strinjala, da je treba tožbo zavreči, zato ker izpodbijana odločba ni posamično zadevala tožeče stranke. Ob tem so dodali, da upravičenci do pomoči še niso bili posamično izpostavljeni in imenovani. Dodatno, tožeče stranke ne more neposredno zadevati zato, ker ne obstaja vzročna zveza med izpodbojno odločbo in domnevnim interesom tožeče stranke po konkurenčnem pravu. Tudi če bi bila pritožba temeljila na kršitvi načela prepovedi diskriminacije in bi bila dobro osnovana, to ne bi avtomatično pomenilo vrnitve zemljišč nekdanjim lastnikom, ki jih zastopa tožeča stranka.

30. Komisija in tudi Nemčija sta menili, da tožečo stranko in njene člane bolj kot njihov konkurenčni položaj na trgu zanima sprememba sistema, ki ureja lastninska razmerja, na katerega pa v skladu s členom 295 ES pravo Skupnosti ne more vplivati.

31. Tožeča stranka navaja, prvič, da zastopa več kot tisoč podjetij, ki delujejo v kmetijstvu in za namene prava Skupnosti konkurirajo z upravičenci po programu pridobitve zemljišč, ter da nekatera od njih delujejo na istem trgu. Tožeča stranka je v nadaljevanju vztrajala, da njen cilj ni sprememba sistema lastninskih razmerij, temveč zagotoviti učinkovito izvrševanje obveznosti Komisije, to je pregledovati pomoč, da bi zaščitila gospodarske interese svojih članov, ki so konkurenti upravičencev do pomoči.

32. Tožeča stranka je zavzela stališče, da je dejstvo, da zastopa v glavnem nemške interese, ni pomembno z vidika konkurenč-

nega položaja njenih članov po pravu Skupnosti. Tožeča stranka je imela poseben interes za razglasitev ničnosti izpodbijanje odločbe, saj bi bilo treba, če bi prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva uveljavili dosledno, zemljišča ponovno razdeliti in bi imeli člani tožeče stranke boljše možnosti dostopa do njih.

33. Na obravnavi pred Sodiščem prve stopnje je tožeča stranka dodala, da tudi če bi Sodišče zavzelo stališče, da se je ne more obravnavati kot združenje podjetij ali gospodarskih subjektov, jo je še vedno treba obravnavati, kot da jo izpodbijana odločba posamično zadeva zaradi njene vloge pogajalke s Komisijo in njenega sodelovanja v postopku.

*Izpodbijana sodba*

34. Z izpodbijano sodbo je Sodišče prve stopnje zavrglo ugovor nedopustnosti in tožbo razglasilo za dopustno.

35. Sodišče prve stopnje je najprej ugotovilo, da je treba glede na to, da je bila izpodbijana odločba naslovljena na Nemčijo, ugotoviti, ali zadeva tožečo stranko posamično in neposredno v skladu s sodno prakso v zadevi Plaumann proti Komisiji[8].

36. Sodišče prve stopnje je v nadaljevanju spomnilo na različne namene postopkov, določenih s členom 88(2) ES in členom 88(3) ES ter s sodno prakso, po katerih se zahteva, da kadar Komisija, ne da bi sprožila postopek po členu 88(2) ES, na podlagi člena 88(3) ES ugotovi, da je pomoč v skladu s skupnim trgom, lahko osebe, ki nameravajo imeti korist od postopkovnih jamstev, po členu 88(2) ES zagotovijo njihovo spoštovanje samo s tem, da so upravičene izpodbijati to odločbo Komisije pred Sodiščem prve stopnje.

37. V skladu s to sodno prakso, kadar želi tožeča stranka s tožbo za razglasitev ničnosti odločbe Komisije, sprejete na koncu predhodnega postopka, zagotoviti spoštovanje postopkovnih zagotovil, določenih v členu 88(2) ES, zato da se šteje, da jo ta neposredno in posamično zadeva za namene člena 230, četrti odstavek, ES zadostuje le dejstvo, da ima status „zadevne stranke" v smislu te določbe.[9]

8 — Točki 41 in 42 izpodbijane sodbe.

9 — Točki 43 in 44 izpodbijane sodbe.

38. Ker je bila izpodbijana odločba sprejeta na podlagi člena 88(3) ES, ne da bi Komisija sprožila uradni postopek preiskave, določen v členu 88(2) ES, je Sodišče prve stopnje zaključilo, da izpodbijana odločba tožečo stranko neposredno in posamično zadeva, če je, prvič, želela zavarovati procesne pravice, določene v členu 88(2) ES, in drugič, če je imela status „zadevne stranke" v skladu s tem odstavkom.[10]

39. Ali je tožeča stranka s tožbo želela zavarovati procesne pravice, ki izhajajo iz člena 88(2) ES je Sodišče prve stopnje razsodilo, da čeprav tožeča stranka ni izrecno trdila, da je Komisija kršila obveznost sproženja postopka po členu 88(2) ES, se je tako preprečila uveljavitev tam določenih procesnih pravic, „ničnostni razlog iz te tožbe in, še posebej, razlog kršitve prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, je treba razlagati kot poskus ugotovitve, da zadevni ukrepi predstavljajo resne težave za njihovo skladnost s skupnim trgom, težave, ki nalagajo Komisiji obvezno sproženje uradnega postopka".[11]

40. Ta presoja je omogočila Sodišču prve stopnje uporabo sodne prakse, po kateri mora Komisija sprožiti ta postopek, če ji predhodni pregled objektivno ne omogoča, da preseže vse težave, ugotovljene pri presoji skladnosti zadevnih ukrepov države s skupnim trgom.

41. Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da „ker Pogodba Komisiji nalaga obveznost nuditi zadevnim strankam možnost predložitve pripomb samo v okviru faze pregleda, določenega s členom 88(2) ES, te stranke lahko uveljavljajo, naj objektivno težjo naravo pregleda izvede Komisija in zagotovi spoštovanje njihovih postopkovnih jamstev le, če imajo možnost pred Sodiščem prve stopnje izpodbijati odločbo, da se ne sproži postopek po členu 88(2) ES".[12]

42. Sodišče prve stopnje je presodilo: „V danem primeru moramo tožbo razlagati kot trditev, da Komisija kljub resnim težavam, ki jih predstavlja ocena skladnosti zadevne pomoči, ni sprožila uradnega postopka na podlagi člena 88(2) ES, in kot zahtevo,

10 — Točka 45 izpodbijane sodbe.

11 — Točka 47 izpodbijane sodbe.

12 — Točka 48 izpodbijane sodbe.

da se v končni analizi zaščititi procesne pravice, ki jih podeljuje ta odstavek."[13]

43. Potem ko je Sodišče prve stopnje podalo tako razlago predmeta tožbe, je preučilo, ali je imela tožeča stranka status „zadevne stranke" po členu 88(2) ES, kar bi pomenilo, da jo odločba zadeva posamično.

44. Sodišče je odločilo, da je „ustaljena sodna praksa, da ‚zadevna stranka' po členu 88(2) ES vključuje ne le podjetja oziroma podjetij, ki imajo od pomoči korist, temveč tudi osebe, podjetja ali združenja, na interese katerih lahko vpliva odobritev pomoči, še posebej na konkurenčna podjetja in trgovinska združenja. Prav tako je ustaljena sodna praksa, da mora za dopustnost tožbe podjetje, ki ni prejelo pomoči, izkazati, da odobritev pomoči vpliva na njegov konkurenčni položaj na trgu. Če ni tako, nima statusa zadevne stranke po členu 88(2) Pogodbe".[14]

45. Sodišče prve stopnje je preučilo, ali lahko vsaj nekaj članov združenja velja za „zadevno stranko" po členu 88(2) ES, da bi ugotovilo, ali lahko združenje samo velja za zadevno stranko za namen iste določbe. To pomeni ugotavljanje, ali je na konkurenčni položaj njegovih članov na trgu vplivala odobritev zadevne pomoči. Sodišče prve stopnje je zavzelo stališče, da je to podano, ob tem, da so nekateri člani gospodarski subjekti, za katere lahko velja, da so neposredni konkurenti upravičencem do zadevne pomoči. Pri tej odločitvi je Sodišče upoštevalo statut tožeče stranke, iz katerega je po njegovem mnenju gotovo izhajalo, da so osebe, katerih interesi so zaščiteni oziroma vsaj njihov večji del, gospodarski subjekti.[15]

46. Sodišče prve stopnje ne dvomi, da je pridobitev kmetijskega ali gozdnega zemljišča bistveni element gospodarske strategije in konkurenčnega položaja vsakega kmeta ali gozdarja. Po preučitvi primera je Sodišče prve stopnje presodilo, da velja, da je bil zaradi programa pridobitve zemljišč prizadet konkurenčni položaj določenih kmetov in gozdarjev, ki so člani združenja, ki je tožeča stranka. Tako je Sodišče menilo, da je izpodbijana odločba gotovo prizadela konkurenčni položaj določenih članov tožeče stranke in da so zato kot „zadevne stranke" po členu 88(2) ES upravičeni sprožiti posamične tožbe za razglasitev ničnosti te odločbe.[16]

13 — Točka 49 izpodbijane sodbe.

14 — Točka 51 izpodbijane sodbe.

15 — Točki 54 in 55 izpodbijane sodbe.

16 — Točke od 56 do 60 izpodbijane sodbe.

47. Glede aktualnega namena združenja Sodišče prve stopnje razlaga statut tožeče stranke tako, da je bila ustanovljena za zaščito interesov in lastninskih pravic svojih članov. Z branjenjem interesov teh gospodarskih subjektov na področju lastninske pravice in zlasti, interesov kmetov in gozdarjev, da lahko pridobijo zemljišča kljub neugodnemu položaju v primerjavi s potencialnimi upravičenci po programu pridobitve zemljišč, je tožeča stranka branila gospodarske in konkurenčne interese teh članov. Zaradi tega je Sodišče prve stopnje zavrnilo utemeljitev Komisije, da tožeča stranka ne predstavlja interesov podjetij, ampak splošne socialne interese, in da se zadeva nanaša le na vidike, ki so povezani s pravom lastninskih razmerij in niso zajeti v okvir urejanja Skupnosti po členu 295 ES.

48. Sodišče prve stopnje tudi navaja, da izhaja iz odločbe z dne 20. januarja 1999 in izpodbijane odločbe, da se je Komisiji zdelo potrebno preučiti program pridobivanja zemljišč glede na konkurenčna pravila Skupnosti, zlasti pravila, ki zadevajo državne pomoči. V teh okoliščinah Komisija ni mogla razumno zanikati, da je združenje, ki je nasprotovalo temu programu pridobivanja zemljišč in je imelo med svojimi člani številne kmete, ki so bili v neugodnem položaju v primerjavi s potencialnimi upravičenci tega programa, v bistvu branilo konkurenčne interese svojih članov.

49. Ker je bila tožeča stranka v skladu z odstavkom 2 svojega statuta združenje, ustanovljeno za zaščito kolektivnih interesov svojih članov, ki morajo vključevati tudi interese članov, ki so kmetje in gozdarji, je upravičena vložiti ničnostno tožbo v imenu teh članov, ki bi kot zadevne stranke po členu 88(2) ES to lahko storili posamično.[17]

50. Sodišče prve stopnje je še menilo, da bi lahko izpodbijana odločba posamično zadevala tožečo stranko toliko, kolikor je vplivala na njen pogajalski položaj. Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da je tožeča stranka aktivno sodelovala v formalnem postopku preiskave, ki je pripeljal do sprejetja odločbe z dne 20. januarja 1999 in v različnih neuradnih razpravah, povezanih z njenim izvajanjem, ter predstavila znanstvena poročila v podporo svojim trditvam. Po mnenju Sodišča prve stopnje je Komisija sama dovolila, da je tožeča stranka vplivala na postopek odločanja in da je bila dober vir informacij.

51. Glede na to je Sodišče prve stopnje ugotovilo, da bi bila na podlagi upoštevne sodne prakse tožeča stranka upravičena vložiti tožbo za razglasitev ničnosti odločbe,

17 — Točke od 61 do 63 izpodbijane sodbe.

s katero se je zaključil formalni postopek, in sicer odločbe z dne 20. januarja 1999, za kar pa se tožeča stranka ni odločila. Po mnenju Sodišča prve stopnje se za to ni odločila, ker ta odločba ni bila v nasprotju z interesi, ki jih je branila tožeča stranka.

52. Če upoštevamo, da sta bili obe odločbi neposredno povezani, in glede na vlogo, ki jo je imela tožeča stranka kot pomemben posvetovalni partner med formalnim postopkom, ki se je zaključil z odločbo z dne 20. januarja 1999, je Sodišče prve stopnje ugotovilo, da se individualizacija tožeče stranke glede te odločbe neizogibno razširi na izpodbijano odločbo, čeprav ta ni sodelovala pri preiskavi Komisije, ki je vodila do sprejetja kasnejše odločbe.[18]

53. Zato je Sodišče prve stopnje presodilo, da izpodbijana odločba tožeče stranke ne zadeva posamično.

54. V zvezi z utemeljitvami Komisije in Nemčije, da program pridobitve zemljišč predstavlja sistem pomoči in da ga je zato Komisija odobrila kot splošni ukrep, ki se nanaša na objektivno določene okoliščine in ima pravne učinke za kategorije oseb, opredeljene na splošen in abstrakten način, je Sodišče prve stopnje ugotovilo, da „v določenih okoliščinah splošni ukrep lahko posamično zadeva določene osebe in da to velja, ko zadevni ukrep vpliva na določene fizične ali pravne osebe zaradi določenih zanje značilnih značilnosti oziroma zaradi okoliščin, ki jih ločijo od vseh drugih oseb."[19] Po mnenju Sodišča prve stopnje je tak položaj v dani zadevi.

55. Sodišče prve stopnje je prav tako zavrnilo ugovor Komisije in Nemčije, da ni povezave med posebnimi interesi tožeče stranke in njenih članov ter interesi, ki jih je tožeča stranka zastopala v tožbi. Ker so bili člani tožeče stranke zlasti osebe, ki niso imele prednostnega dostopa do zemljišč po programu pomoči, ki ga je odobrila Komisija, bi razveljavitev odločitve o odobritvi tega programa koristila tem članov toliko, kolikor bi onemogočila njihovim konkurentom prednostni dostop do zemljišč.

56. Na tak sklep ni vplivalo dejstvo, da se je tožeča stranka v tožbi sklicevala na kršitev prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva. Ker je bila ničnostna tožba v interesu tožeče stranke in njenih članov ter jo je izpodbijana odločba posamično in neposredno zadevala, kot je ugotovilo Sodišče prve stopnje, ji je dovoljeno uveljavljati

18 — Točke od 65 do 70 izpodbijane sodbe.

19 — Točka 71 izpodbijane sodbe.

katero koli nezakonitost, navedeno v členu 230, drugi odstavek, ES, vključno s kršitvijo členov Pogodbe, ki zadevajo prepoved diskriminacije. Sodišče prve stopnje je dodatno opozorilo, da tožeča stranka ni uveljavljala izključno diskriminacije na podlagi državljanstva, temveč tudi kršitev člena 88(3) ES.[20]

57. Nazadnje je Sodišče prve stopnje zavrglo drugi razlog za nedopustnost, ki je temeljil na zlorabi postopka, pri čemer je presodilo, da ker je bil namen ničnostne tožbe v interesu tožeče stranke in je ta izpolnjevala pogoje, določene v členu 230, četrti odstavek, ES tej ni mogoče očitati zlorabe postopka ali kršitve načela ločevanja pravnih sredstev, s tem ko je vložila ničnostno tožbo po členu 230 ES.[21]

58. Posledično je Sodišče prve stopnje zavrglo ugovor nedopustnosti.

20 — Točka 78 izpodbijane sodbe.

21 — Točka 82 izpodbijane sodbe.

**Pritožba**

59. Komisija je vložila pritožbo proti izpodbijani sodbi 19. februarja 2003. Pred preučitvijo pritožbenih razlogov je treba navesti, da se je v uvodu pritožbe Komisiji zdelo potrebno, kot je storila v ugovoru nedopustnosti, opozoriti Sodišče na dejstvo, da po njenem prepričanju sporne zadeve niso povezane s pravom Skupnosti in še manj z določili o državnih pomočeh.

60. Po mnenju Komisije imajo tožba in motivi tožeče stranke za njeno vložitev več opraviti z domačim konfliktom interesov, ki izhajajo iz tega, kako nacionalna zakonodaja po združitvi Nemčije uravnava prenos lastništva zemljišč, ki jih je po letu 1945 pridobila Nemška demokratična republika, v zasebno last, kot pa z izkrivljanjem konkurence zaradi državnih pomoči. Zdi se, da Komisija meni, da je tožeča stranka, ki zastopa nekdanje lastnike zemljišč, uporabila pravo Skupnosti za nasprotovanje rešitvam, ki jih je sprejel nemški zakonodajalec v korist imetnikov dolgoročnih zakupov za zemljišča in v škodo njenih članov, nekdanjih lastnikov.

61. Čeprav se, kot je navedlo Sodišče prve stopnje, zdi do neke mere nedosledno, da Komisija trdi, da zadeva nima nič opraviti

s pogodbenimi določili o konkurenci, pri čemer je sama sprejela odločbi o zadevi na podlagi določb o državnih pomočeh iz Pogodbe, je treba priznati, da je iz dokumentacije v spisu jasno, da socialnogospodarska in politična vprašanja, ‚ki so v ozadju zadevne nacionalne zakonodaje, presegajo samo vprašanje državne pomoči, ki predstavlja samo en element širšega spora med tožečo stranko in nemškimi oblastmi.

62. Komisija navaja sedem pritožbenih razlogov, ki jih lahko povzamem na sledeč način. Trdi, da je Sodišče prve stopnje napačno uporabilo pravo:

1. ker je odločilo, da izpodbijana odločba kljub svoji splošnosti posamično zadeva tožeče združenje in vpliva nanj (ali na enega njegovega člana oziroma več teh) zaradi določenih lastnosti, ki so značilne zanj, ali zaradi dejanskega položaja, ki ga razlikuje od vseh drugih oseb;

2. ker je odločilo, da (kjer je to odločilno merilo) se stopnja konkuriranja, zahtevana za posamično zadevanje v smislu člena 230 ES, uporabljena na področju državne pomoči, razlikuje glede na to, ali je bila izpodbijana odločba sprejeta na podlagi člena 88(2) ali člena 88(3) ES, in tako uporabilo različno merilo dopustnosti;

3. ker je uporabilo merilo, ki se nanaša na konkuriranje (da mora imeti učinek na konkurenčni položaj tožeče stranke), ki je manj strogo kot tisto, ki ga je postavilo Sodišče (da mora imeti bistven učinek na konkurenčni položaj tožeče stranke);

4. ker je na svojo pobudo dodalo nov tožbeni razlog, ki ga tožeča stranka ni izrecno uveljavljala v prvotni vlogi, in ker ni dalo Komisiji, državi članici intervenientki in tožeči stranki možnosti, da v zvezi s tem predstavijo svoj pogled;

5. ker je odločilo, da je bila tožeča stranka prizadeta v svoji vlogi pogajalke in da zato velja, da jo izpodbijana odločba posamično zadeva;

6. ker ni podalo ustrezne obrazložitve, na kateri je utemeljena izpodbijana sodba;

7. ker je nedosledno ugotovilo, da se v okviru postopkov o državni pomoči Komisija tožeči stranki ni dalo možnosti, da se izjavi, po drugi strani pa je se je ta izjavila do te mere, da je dosegla status pogajalke.

**Dodan nov tožbeni razlog**

63. Najprej bom preučil četrti pritožbeni razlog, da je Sodišče prve stopnje na svojo pobudo dodalo nov tožbeni razlog, ki ga tožeča stranka ni izrecno uveljavljala.

64. Izpodbijana odločba je bila sprejeta na podlagi člena 88(3) ES, ne da bi Komisija sprožila postopek po členu 88(2) ES. Glede na to Sodišče prve stopnje v skladu s sodno prakso navaja, da mora tožeča stranka, zato da je posamično prizadeta, izkazati, prvič, da je želela zavarovati procesne pravice, določene v členu 88(2) ES, in drugič, da je „zadevna stranka" v skladu s tem odstavkom.

65. Pred Sodiščem prve stopnje tožeča stranka ni izrecno navedla, niti v pisni obliki niti v ustni, da namerava z vložitvijo tožbe zavarovati svoje procesne pravice, ki izhajajo iz člena 88(2) ES, ali da bi Komisija morala sprožiti uradni postopek preiskave po členu 88(2) ES. V jeziku Sodišča prve stopnje: „[T]ožeča stranka ni izrecno trdila, da je Komisija kršila obveznost sproženja postopka po členu 88(2) ES, s čimer ji je preprečeno uveljavljanje tam določenih procesnih pravic."

66. Vendar to Sodišče prve stopnje ni odvrnilo od ugotovitve, da je bil „v končni analizi" to namen tožeče stranke: „Ničnostni razlog iz te tožbe in še posebej razlog kršitve prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva *je treba razlagati kot poskus* ugotovitve, da zadevni ukrepi predstavljajo resne težave za njihovo skladnost s skupnim trgom, težave, ki nalagajo Komisiji obvezno sproženje formalnega postopka." Sodišče je presodilo: „V danem primeru *moramo tožbo razlagati* kot trditev, da Komisija kljub resnim težavam, ki jih predstavlja ocena skladnosti zadevne pomoči, ni sprožila formalnega postopka na podlagi člena 88(2) ES in kot zahtevo, da se v *končni analizi* zaščititi

procesne pravice, ki jih podeljuje ta odstavek."[22]

*Razlaga navedb tožeče stranke*

69. Najprej je treba ugotoviti, ali je Sodišče prve stopnje pravilno razlagalo navedbe tožeče stranke.

67. Komisija v pritožbi trdi, da je Sodišče prve stopnje ne le jasno preseglo splošno razlago razlogov, na katerih je tožeča stranka utemeljila svojo tožbo, temveč dodalo tudi popolnoma nov in drugačen razlog po členu 230 ES, tega o bistveni kršitvi postopka. Komisija prav tako trdi, da Sodišče prve stopnje po uradni dolžnosti ni bilo dolžno navajati takega razloga, saj ni šlo za zadevo javnega reda.

70. Treba je navesti, da je, upoštevajoč posebne okoliščine zadeve in sodno prakso, ki zadeva aktivno legitimacijo fizičnih ali pravnih oseb po členu 230 ES v zadevah o državni pomoči, sporen razlog pomemben, ker če je dopusten, olajša izpolnitev zahtev za priznanje aktivne legitimacije.

68. ARE odgovarja, da je Sodišče prve stopnje njihovo tožbo razlagalo razumno in v skladu z načelom ekonomičnosti postopka, saj bi bila potrebna odločitev o začetku novega formalnega postopka preiskave, če bi bila njihova tožba uspešna po meritorni presoji. ARE prav tako navaja, da lahko izhaja iz njihove vloge v zvezi s precejšnjo kršitvijo, ki izhaja iz izpodbijane odločbe, da obstajajo „resne težave" za opredelitev skladnosti pomoči. Nazadnje, tožeča stranka trdi, da je v prejšnjih sodbah Sodišče prve stopnje po uradni dolžnosti, ne da bi ga spodbudile stranke, preučilo bistveno kršitev postopka, ko Komisija ni sprožila formalnega postopka preiskave po členu 88(2) ES.

71. Sodišču Skupnosti mora biti jasno zagotovljena določena prožnost pri razlagi razlogov in navedb v tožbi ter izvajanje iz teh, kjer je potrebno, predmeta tožbe in razlogov, na katerih temelji.

72. Taka pristojnost razlage pa je vendarle omejena. Člen 21 Statuta Sodišča, člen 38 Poslovnika Sodišča in člen 44 Poslovnika Sodišča prve stopnje določajo, da mora tožba, med drugim, vsebovati predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov.

22 — Točka 49 izpodbijane sodbe, poudarek dodan. Glej zgoraj navedene točke od 37 do 49.

73. Uveljavljena sodna praksa je, da morajo biti informacije, podane v vlogi, dovolj jasne in natančne, da se omogoči toženi stranki, da pripravi svojo obrambo, in Sodišču prve stopnje, da odloči o zadevi.[23] Ob tem je Sodišče presodilo, da dikcija „kratek povzetek tožbenih razlogov", navedena v Statutu in Poslovniku, pomeni, da mora biti v tožbi podrobno opredeljena narava razlogov, na katere se opira. Čeprav samo abstraktna navedba razlogov v tožbi ne zadosti tej zahtevi, se razloge lahko izrazi v obliki vsebine, namesto v obliki pravnih opredelitev, če se uveljavljani razlog poda v zvezi z navedenimi dejstvi.[24]

74. Iz pisnih in ustnih stališč izhaja, da je tožeča stranka navajala tri glavne razloge:

— prvič, bistvena kršitev postopka, s tem da obrazložitev izpodbijane odločbe ni bila zadostna, ker Komisija ni preverila, ali bi lahko bil kot posledica sprememb zakona, ki jih je predlagala Nemčija, kateri koli Nenemec upravičen pridobiti zemljišče po prednostnem programu, kot je bil dopolnjen.

— drugič, kršitev določil Pogodbe, s tem da je izpodbijana odločba kršila načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, in

— tretjič, kršitev člena 88(3) ES, s tem, da je Komisija odobrila ukrepe, ki jih je predlagala Nemčija za udejanjenje odločbe z dne 20. januar 1999, ne da bi zahtevala izjavo, po kateri vse obstoječe pogodbe, sklenjene po starem sistemu, niso veljavne, in razdelitev zadevnih zemljišč na novo.

75. Na podlagi natančnega branja prvotne tožbe, ki jo je vložila tožeča stranka, menim, da iz njenega besedila ne izhaja, da je bil namen tožeče stranke izpodbijati zavrnitev Komisije za začetek postopka po členu 88(2) ES ali zaščititi svoje procesne pravice po tej določbi. Tožeča stranka se ni v nobeni fazi postopka pred Sodiščem prve stopnje sklicevala na začetek postopka po členu 88(2) ES ali na sodno prakso, ki bi podpirala tako zahtevo. Dejansko se je prvič sklicevala na ustrezno sodno prakso v odgovoru na četrti

23 — Sklep Sodišča prve stopnje z dne 28. aprila 1993 v zadevi De Hoe proti Komisiji (T-85/92, Recueil, str. II-523, točka 20).

24 — Sodba z dne 15. decembra 1961 v združenih zadevah Société Fives Lille Cail in drugi proti Visoki oblasti (19/60, 21/60, 2/61 in 3/61, Recueil, str. 559, 588) in zgoraj v opombi 23 navedeni sklep De Hoe, točka 21.

pritožbeni razlog Komisije v tej pritožbi in celo takrat po mojem mnenju ni izkazala, da je bil njen prvotni namen, kot si je razlagalo Sodišče prve stopnje, zaščititi svoje procesne pravice po členu 88(2) ES. Sodna praksa, po kateri so zadevne stranke upravičene izpodbijati odločitev Komisije, da ta ne začne formalnega preiskovalnega postopka po členu 88(2) ES, je do zdaj dobro uveljavljena ter je bila deležna velike pozornosti med akademiki in praktiki.

76. Ker tožeča stranka ni izrecno uveljavljala tega razloga in se ni sklicevala na ustrezno sodno prakso, menim, da je šlo Sodišče prve stopnje predaleč v razumevanju njenih pravih namer.

77. Pomembno je navesti, da je tožeča stranka že izčrpno podala svoje poglede o programu pomoči v okviru sodelovanja v postopku po členu 88(2) ES, ki je vodilo v sprejetje odločbe z dne 20. januarja 1999. Odločba vsebuje vsebinsko analizo Komisije o programu pomoči in izpodbijana odločba je le uresničevala njene ugotovitve. Procesne pravice tožeče stranke so bile zato že izvrševane v teh postopkih, kar pojasni, kar predlaga Komisija, zakaj se tožeča stranka v tožbi ni izrecno oprla na svoje procesne pravice ali izpodbijala odločitev Komisije, da ta ne bi začela formalnega preiskovalnega postopka po tej določbi.[25]

78. Res je, da se je v tožbi pred Sodiščem prve stopnje tožeča stranka v prvem tožbenem razlogu sklicevala na bistveno kršitev postopka. Vendar ta razlog temelji na nezadostni obrazložitvi in ne na nespoštovanju procesnih pravic tožeče stranke po členu 88(2) ES. To sta po mojem mnenju zelo različna tožbena razloga in ne kaže, da bi bila med njima kakšna logična povezava. Kakor tudi ne kaže, da se je tožeča stranka na obravnavi sklicevala na prvi tožbeni razlog.

79. Torej je Sodišče prve stopnje, medtem ko so bili tožbeni razlogi tožeče stranke uperjeni proti skladnosti izpodbijane odločbe s Pogodbo, razlagalo tožbo, kot da izpodbija odločitev Komisije, da ne sproži formalnega preiskovalnega postopka po členu 88(2) ES, in želi zavarovati procesne pravice, ki jih vsebuje ta določba. Po mojem mnenju je to

25 — Glej tudi spodaj navedene točke od 90 do 93. V sodbi z dne 11. februarja 1999 v zadevi Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen in Hapag-Lloyd proti Komisiji (T-86/96, Recueil, str. II-179, v nadaljevanju: sodba ADLU) je Sodišče prve stopnje v točki 49 ugotovilo, da če se zadevne stranke sklicujejo na svoje procesne pravice po členu 88(2) ES, se samo na podlagi statusa ne šteje, da gre za posamično zadevanje.

sodišče s tem ravnanjem prestopilo sprejemljivo razlago tožbenih razlogov tožeče stranke, sicer vprašanju odločilnega pomena, saj je razlaga tožbenega razloga s strani Sodišča prve stopnje ključna za dopustnost zadeve.

80. To ugotovitev dodatno krepi sodna praksa Sodišča prve stopnje kot v pritožbi izpostavi Komisija.

81. V sodbi Skibsværftsforeningen in drugi proti Komisiji[26] je Sodišče prve stopnje, potem ko je opozorilo, da je Komisija sprejela izpodbijano odločbo v okviru predhodnega postopka po členu 88(3) ES, odločilo, da „ker tožeče stranke niso zahtevale njene razveljavitve na podlagi tega, da je Komisija kršila obveznosti, ker ni sprožila postopka po [členu 88(2)], ali na podlagi tega, da so bila kršena postopkovna jamstva po [členu 88(2)] [...],samo dejstvo, da so tožeče stranke lahko zadevne stranke po [členu 88(2)], ne zadostuje za to, da bi bila tožba dopustna". Sodišče prve stopnje je nato preučilo, ali tožeče stranke na druge načine izpolnjujejo Plaumannov test.

82. Sodišče prve stopnje je uporabilo enak pristop v sodbi Nuove Industrie Molisane proti Komisiji[27], v kateri je zavrglo tožbo, ker med drugimi utemeljitvami tožeča stranka ni uveljavljala tega, da Komisija ni sprožila formalnega postopka preverjanja. Sodišče prve stopnje izrecno ni želelo domnevati, da ima tožeča stranka pravni interes sprožiti postopke na tej podlagi.

83. Iz teh sodb izhaja, da je Sodišče prve stopnje v preteklosti zahtevalo od tožečih strank navedbo posebnega tožbenega razloga, ki izrecno izpodbija odločitev Komisije, da ne sproži formalnega postopka preiskave po členu 88(2) ES in da na njegovi podlagi zahtevajo zaščito svojih procesnih pravic. V teh zadevah se mu ni zdelo potrebno razlagati tožb, da bi ugotovilo, ali tak zahtevek in namen lahko izhajata iz navedb. Ne vidim, zakaj bi dano zadevo obravnavali drugače ob neobstoju vsakega utemeljenega razloga.

84. Tako ugotavljam, da nov tožbeni razlog, na podlagi katerega je Sodišče prve stopnje rešilo zadevo, ne izhaja iz pisnih ali ustnih navedb tožeče stranke in da je razlog Sodišče dodalo na svojo pobudo.

26 — Sodba z dne 22. oktobra 1996 v zadevi Skibsværftsforeningen in drugi proti Komisiji (T-266/94, Recueil, str. II-1399, točka 45). Glej tudi točko 106 in naslednje.

27 — Sodba z dne 30. januarja 2002 v zadevi Nuove Industrie Molisane proti Komisiji (T-212/00, Recueil, str. II-347, točka 45).

*Tožbeni razlog kot zadeva javnega reda*

85. Ta ugotovitev me vodi k drugi zadevi, ki jo Komisija uveljavlja v pritožbi, namreč, ali je bilo Sodišče prve stopnje upravičeno dodati nov tožbeni razlog na svojo pobudo kot zadevo javnega reda. Zdi se mi, da je treba na vprašanje odgovoriti nikalno, saj ni potrebe za izčrpno opredelitev, katere nove tožbene razloge lahko ali mora Sodišče obravnavati na svojo pobudo, ker gre za zadeve javnega reda – težava, ki je že sprožila nekatere razprave.[28]

86. Najprej, iz izpodbijane sodbe ne izhaja, da je Sodišče prve stopnje nameravalo dodati tožbeni razlog na svojo pobudo iz razlogov javnega reda. To še posebej preseneča, saj je v drugih zadevah, v katerih se je Sodišče prve stopnje odločilo za dodajanje tožbenih razlogov na svojo pobudo, ki so zadevali dopustnost na področju državnih pomoči, ravnalo samo tako.[29]

87. Drugič, od Sodišča prve stopnje bi se pričakovalo ne da samo navede, da dodaja nov tožbeni razlog, temveč da to tudi upravičí.

88. Kakor koli, menim, da v okoliščinah te zadeve ni šlo za zadevo javnega reda.

89. Sodna praksa je uveljavila, da nespoštovanje pravic obrambe v upravnih postopkih pomeni bistveno kršitev postopka, kar je Sodišče prve stopnje upravičeno ali celo dolžno obravnavati po uradni dolžnosti.[30]

90. Vendar pa v tem primeru ne vidim take kršitve.

91. Tožeča stranka je aktivno sodelovala v formalnem postopku preiskave po členu 88(2) ES, ki se je končal s sprejetjem odločbe z dne 20. januarja 1999 in je prav tako podala pripombe v obdobju med

28 — Glej na primer K. Lenaerts, „De quelques principes généraux du droit de la procédure devant le juge communautaire" v Mélanges en Hommage à Jean Victor Louis, ULB, vol. I, str. od 241 do 261 in od 245 do 249 ter moje sklepne predloge z dne 15. junija 1995 v združenih zadevah Van Schijndel proti Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten (sodba z dne 14. decembra 1995, C-430/93 in C-431/93, Recueil, str. I-4705).

29 — Glej med drugim zgoraj v opombi 26 navedeno sodbo Skibsværftsforeningen in drugi proti Komisiji, točka 40, ter sodbo Sodišča z dne 24. marca 1993 v zadevi CIRFS in drugi proti Komisiji (C-313/90, Recueil, str. I-1125, točka 23).

30 — Glej med drugim sodbo z dne 10. maja 2001 v združenih zadevah Kaufring in drugi proti Komisiji (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 in T-147/99, Recueil, str. II-1337, točka 134 in tam navedena sodna praksa).

sprejetjem te odločbe in izpodbijane odločbe. Kot potrjuje[31] Sodišče prve stopnje izpodbijana odločba predstavlja „izrecno in neposredno izvajanje" odločbe z dne 20. januarja 1999 ter kaže, da izpodbijani odločbi niso bili dodani nobeni bistveni novi elementi.

92. Tako sledi, da je tožeča stranka imela učinkovito možnost za predložitev svojih stališč med trajanjem celotnega formalnega upravnega postopka in je bila zato upoštevana njena pravica do obrambe. Prav to utemeljitev za ugotavljanje dopustnosti, namreč zaščito procesnih pravic po členu 88(2) ES, ki drugače ne bi bile zaščitene, je tako na podlagi dejstev v tej zadevi težko podpreti.[32]

93. V teh okoliščinah ugotavljam, da ni bilo bistvene kršitve postopka, ki bi upravičevala, da Sodišče prve stopnje iz razlogov javnega reda ukrepa na svojo pobudo.

*Pomanjkljivosti v pristopu Sodišča prve stopnje*

94. V stališču Sodišča prve stopnje sta še dve pomanjkljivosti, ali gre za drugačno razlaganje tožbenih razlogov tožeče stranke ali za po uradni dolžnosti dodan nov tožbeni razlog.

95. Prvič, upoštevaje pomembnost, ki ga je imel tak pristop za reševanje ugovora dopustnosti, bi moralo Sodišče prve stopnje podati popolnejšo obrazložitev. Sodba se splošno sklicuje na „vložene ničnostne razloge v podporo tožbi" brez obrazložitve, kateri posebni elementi zahtevka tožeče stranke upravičujejo tako ponovno razlago predmeta tožbe. Lahko se vprašamo, ali ni Sodišče prve stopnje s tem kršilo potrebo po zadostni obrazložitvi svojih sodb, da bi lahko Sodišče o njih presojalo.[33]

96. Drugič in pomembneje, v postopku Komisiji ni bila dana možnost, da bi se odzvala na ta novi tožbeni razlog. Kot trdi Komisija in kot kaže zgornja razprava taka zahteva odpira številne razlage določb o državnih pomočeh, ki bi jih lahko utemeljevala Komisija, če bi ji bila za to dana možnost. Sodišče prve stopnje ni storilo potrebnih korakov, da bi premostilo težavo, kot je na primer pozvati Komisijo, naj predloži argumente glede tega vprašanja. Menim, da ima Komisija prav, ko trdi, da Sodišče s tem ni upoštevalo njene pravice do obrambe.

31 — Točka 68 izpodbijane sodbe.

32 — Glej zgoraj v opombi 25 navedeno sodbo ADLU.

33 — Glej sodbo z dne 14. maja 1998 v zadevi Svet proti De Nil et Impens (C-259/96 P, Recueil, str. I-2915, točka 32).

97. Glede na navedeno menim, da je s predrugačenjem predmeta tožbe na svojo pobudo in z dodanim tožbenim razlogom, ki ga ni navajala tožeča stranka, ne da bi strankam dalo možnost predstaviti svoja stališča, Sodišče prve stopnje napačno uporabilo pravo, zato se mora na tej podlagi njegovo sodbo razveljaviti.

**Vprašanje posamičnega zadevanja**

98. Vendar pa moramo preučiti, ali so obstajali kakšni drugi razlogi, po katerih bi lahko Sodišče prve stopnje pravilno štelo tožbo za dopustno, ali pa je tudi pri teh napačno uporabilo pravo.

99. Ob ugotovitvi, da tožeča stranka ni zahtevala razglasitve ničnosti izpodbijane odločbe na podlagi tega, da je Komisija kršila obveznost sproženja postopka po členu 88 (2) ES, ali na podlagi kršitve postopkovnih jamstev po členu 88(2) ES, se mora o vprašanju posamičnega zadevanja odločiti s preučitvijo tega, ali izpodbijana odločba vpliva na tožečo stranko zaradi drugih okoliščin, ki jo individualizirajo na podoben način naslovnika v skladu s Plaumannovim testom.[34]

100. Na podlagi tega testa fizično ali pravno osebo, na katero ukrep ni naslovljen, ta posamično zadeva samo, če vpliva na njen položaj zaradi določenih lastnosti, ki so značilne zanjo, ali zaradi dejanskega položaja, ki jo razlikuje od vseh drugih oseb in individualizira na enak način kot naslovnike.[35]

101. V sporih, v katerih se izpodbijajo odločbe Komisije o državnih pomočeh, se uporablja pojem posamičnega zadevanja po členu 230 ES v kvalificirani obliki zaradi posebnih značilnosti postopkov po členu 88(2) in (3) ES.[36] Večkrat je bilo

34 — Sodba z dne 16. septembra 1998 v zadevi Waterleiding Maatschappij „Noord-West Brabant" proti Komisiji (T-188/95, Recueil, str. II-3713, točka 54) in zgoraj v opombi 26 navedena sodba Skibsværftsforeningen, točka 45.

35 — Sodbi z dne 15. junija 1963 v zadevi Plaumann proti Komisiji (25/62, Recueil, str. 107) in z dne 22. novembra 2001 v zadevi Nizozemski Antili proti Svetu (C-452/98, Recueil, str. I-8973, točka 60).

36 — Glej spodaj navedene točke od 106 do 114.

opozorjeno na pomanjkanje doslednosti sodne prakse,[37] kar pojasni, zakaj je Komisija v pritožbi zahtevala od Sodišča, v dobro pravne varnosti, naj „enkrat za vselej" razjasni to pomembno vprašanje.

102. Sodna praksa se do neke mere res ne zdi dosledna in uvaja določena umetna razlikovanja v smislu dostopa do sodišča Skupnosti. Čeprav bom na koncu teh sklepnih predlogov podal nekaj splošnih pripomb o sodni praksi, nisem prepričan, da ta zadeva predstavlja najboljšo možnost za Sodišče, da sprejme povsem nov pristop k stvari, zato se bom osredotočil na odgovor na vprašanje o posamičnem zadevanju, postavljenem na podlagi obstoječe, čeprav negotove, sodne prakse.

103. Najprej je treba pod to točko ugotoviti, ali tožeča stranka izpolnjuje test posamičnega zadevanja zaradi učinka odločbe na njen konkurenčni položaj (drugi in tretji pritožbeni razlog Komisije, ki prav tako podrobneje določata prvega). Drugo vprašanje je, ali tožeča stranka izpolnjuje test posamičnega zadevanja zaradi položaja pogajalke v postopkih, ki so vodili do sprejetja odločbe.

*Učinek na konkurenčni položaj tožeče stranke*

104. Sporno vprašanje je stopnja, do katere mora sporna pomoč vplivati na konkurenčni položaj tožeče stranke na trgu, da bi pridobila aktivno legitimacijo za izpodbijanje odločbe Komisije, izdane na podlagi člena 88(3) ES.

105. V drugem in tretjem pritožbenem razlogu Komisija, sklicujoč se na zadevo Cofaz in drugi proti Komisiji[38], v bistvu trdi, da mora biti, kadar je konkurenčni položaj tožeče stranke ključni dejavnik za določitev posamičnega zadevanja, učinek ukrepa pomoči na konkurenčni položaj tožeče stranke vedno bistven, ne glede na to, ali je pravna podlaga za odločbo člen 88(2) ali (3) ES oziroma katera druga presoja. Po mnenju Komisije to še posebej velja, če se odločba Komisije nanaša na splošni program pomoči, kot je v tem primeru. Po mnenju Komisije je

37 — Glej na splošno J. Winter, „The rights of complainants in State aid cases: judicial review of Commission decisions adopted under Article 88 (ex 93) ES", 1999, 36 Common Market Law Review str. 521; U. Soltész in H. Bielesz, „Judicial review of State aid decisions", 2004, European Competition Law Review, str. 133; L. Flynn „Remedies in the European Courts" v: A. Biondi in soavtorji (ur.), The Law of State Aid in the EU, Oxford, 2004, str. 283. Glej tudi J. Azizi, „Droits de la défense dans la procédure en matière d'aides d'Etat: le point de vue judiciaire" v Un rôle pour la défense dans les procédures communautaires de concurrence, Bruylant Bruxelles, 1997, 87, posebno str. od 112 do 120.

38 — Sodba z dne 28. januarja 1986 v zadevi Cofaz proti Komisiji (169/84, Recueil, str. 391).

Sodišče prve stopnje, ker je v nekaterih primerih sodne prakse samo zahtevalo, da bi moralo vplivati na konkurenčni položaj in ne bistveno vplivati, odstopilo od sodne prakse Sodišča in napačno uporabilo pravo.

106. Po mojem razumevanju veljavna sodna praksa o zahtevah za posamično zadevanje, ko je izpodbijana odločba sprejeta po predhodnem postopku po členu 88(3) ES, razlikuje med dvema možnostma.

107. Prva možnost zadeva tožbe za razglasitev ničnosti odločbe na podlagi zavrnitve Komisije, da sproži formalni preiskovalni postopek in zavaruje procesne pravice po členu 88(2) ES. To različico ureja sodna praksa iz sodb v zadevah Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji.[39]

108. V takem položaju se morajo tožeče stranke izkazati za „zadevne stranke" po členu 88(2) ES. Kjer je konkurenca ključni dejavnik za ugotovitev posamičnega zadevanja, je treba izkazati, da je na njihov konkurenčni položaj vplivala odločba, čeprav ne nujno bistveno.[40]

109. Treba se je spomniti, da je v sklepnih predlogih v zadevi Cook proti Komisiji generalni pravobranilec Tesauro utemeljil uporabo lažjega testa glede učinkov ukrepa pomoči na konkurenčni položaj tožeče stranke, ko je bila izpodbijana odločba po členu 88(3) ES, zato ker „je edina informacija v zvezi s pomočjo, ki je običajno na voljo podjetju, ki je izpodbijalo odločbo, ‚da ne bi povzročali ugovorov', sporočena ali prek Komisije ali izvira iz izvlečka, objavljenega v seriji C Uradnega lista. Od njih tako ni mogoče zahtevati, naj oblikujejo v dokumentu za sprožitev postopka natančno utemeljitev glede višine in učinka pomoči (kot je vpliv na prejemnikove proizvodnje stroške, premike v deležu trga ali vpliv na vzorce trgovanja)".[41] Tako je za pridobitev aktivne legitimacije za izpodbijanje odločb, s kateri-

39 — Sodbi z dne 19. maja 1993 v zadevi Cook proti Komisiji (C-198/91, Recueil, str. I-2487) in z dne 15. junija 1993 v zadevi Matra proti Komisiji (C-225/91, Recueil, str. I-3203).

40 — Glej med drugim zgoraj v opombi 39 navedeni sodbi Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji ter v opombi 34 navedeno sodbo Waterleiding Maatschappij proti Komisiji, sklep Sodišča prve stopnje z dne 15. septembra 1998 v zadevi BP Chemicals proti Komisiji (T-11/95, Recueil, str. II-3235), glede dela sklepa, sprejetega na podlagi člena 88(3) ES glede tretjih kapitalskih vložkov, čemur se je nasprotovalo na podlagi zadev Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji, točke od 84 do 89 sodbe; glej tudi sodbo z dne 21. marca 2001 v zadevi Hamburger Hafen- und Lagerhaus in drugi proti Komisiji (T-69/96, Recueil, str. II-1037).

41 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Tesaura k zgoraj v opombi 40 navedeni zadevi Cook proti Komisiji, točka 41.

mi se sprejme odločitev, da se ne bo nasprotovalo po členu 88(3) ES, generalni pravobranilec Tesauro ugotovil, da zadostuje, da tožeča stranka uveljavi, da je dejansko in ne le postransko konkurirala podjetju, ki je prejelo pomoč.[42]

110. Upoštevaje pomembnost, ki jo je treba pripisati splošnosti programov pomoči, se zdi, da sodna praksa, čeprav nedosledno,[43] postavlja strožji test za ugotovitev vpliva na konkurenčni položaj tožeče stranke, kadar je program pomoči splošen.

111. V zadevi Kahn Scheepvaart proti Komisiji[44] se je tožeča stranka med drugim oprla na sodno prakso v zadevi Cook proti Komisiji, da je izpodbijala odobritev splošnega programa pomoči s strani Komisije po členu 88(3) ES, ki pa v praksi še ni bil uveljavljen s posamičnimi odločbami o pomoči. Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da se dejstva razlikujejo od položajev v zadevah Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji. Medtem ko sta se ti zadevi nanašali na tožbe, vložene s strani dejanskih konkurentov prejemnikov pomoči proti odločbam, s katerimi se je odobrila posamična pomoč, se je izpodbijana odločba v zadevi Kahn Scheepvaart proti Komisiji nanašala na program splošne pomoči, katere potencialni upravičenci so bili opredeljeni na splošen in abstrakten način. Dejanski upravičenci lahko obstajajo šele, ko se dodeli posamična pomoč. V teh okoliščinah „ne morejo obstajati v času sprejetja odločbe o splošnem programu pomoči in posledično pred dodelitvijo posamične pomoči kot uresničitvijo tega programa, ‚konkurenčna podjetja', ki se lahko sklicujejo na postopkovna jamstva po [členu 88(2)] Pogodbe",[45] kot je bil primer v zadevah Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji.

112. Druga možnost zadeva ničnostno tožbo, ki temelji na drugih razlogih kot v zadevah Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji. Tukaj razlika po sodni praksi vsebuje tradicionalno in strožjo uporabo Plaumannovega testa, v skladu z omejevalnim pristopom do posamičnega zadevanja po členu 230, četrti odstavek, ES, kar je na splošno sprejelo Sodišče v svoji sodni praksi

42 — Prav tam.

43 — Glej na primer zgoraj v opombi 40 navedeno sodbo Hamburger Hafen und Lagerhaus in drugi proti Komisiji, v kateri gre za tožbo, vloženo na podlagi zadev Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji proti odločbama Komisije, sprejetima po členu 88(3) ES. Ena govori o posamični pomoči, druga pa o splošnem programu pomoči. Sodišče prve stopnje je uporabilo enako razlago, ne da bi posebno pozornost namenilo splošnosti ali posamičnosti spornih državnih pomoči.

44 — Sodba z dne 5. junija 1996 v zadevi Kahn Scheppvaart proti Komisiji (T-398/94, Recueil, str. II-477). Glej tudi sodbo Sodišča prve stopnje z dne 11. februarja 1999 v zadevi Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unte (T-86/96, Recueil, str. II-179, točke od 42 do 46) ter sodbo Sodišča z dne 31. maja 2001 v zadevi Sadam Zuccherifici in drugi proti Komisiji (C-41/99 P, Recueil, str. I-4239, točka 29). Čeprav se zadnji zadevi nista nanašali na odločbe o strinjanju Komisije na podlagi člena 88(3) ES, kažeta restriktivnejši pristop sodne prakse do aktivne legitimacije, kadar gre za splošne programe pomoči.

45 — Prav tam, točka 49.

zunaj področja državnih pomoči in potrjeno v sodbah Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu[46] in Komisija proti Jégo-Quéré[47].

113. Kadar uporabimo Plaumannov test v zadevah državnih pomoči, ki ne spadajo v okvir prve možnosti, se zdi, da sodna praksa zahteva od tožeče stranke, da dokaže, da je bil vpliv na njen konkurenčni položaj na trgu bistven. Tako je v tožbah proti odločbam Komisije po formalnem postopku preverjanja na podlagi člena 88(2) ES.[48] V zadevi Skibsvoerftsforeiningen in drugi proti Komisiji[49] je Sodišče prve stopnje jasno odločilo, da se mora enak test uporabiti, ko tožeča stranka izpodbija odločbo Komisije po členu 88(3) ES, ne da bi se opiralo na sodno prakso iz sodb Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji.

114. Če povzamem, iz veljavne sodne prakse izhaja, da če tožeče stranke izpodbijajo odločbo Komisije po členu 88(3) ES na podlagi sodb Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji je njihov dostop do sodnega varstva lažji. Če pa izpodbijajo odločbo Komisije po členu 88(3) ES iz drugih razlogov, jih čaka zahteven Plaumannov test, za kateri se zdi, da pri konkurentih prejemnikov pomoči zahteva, da mora biti njihov konkurenčni položaj bistveno prizadet.

115. V tej zadevi gre za odločbo Komisije, sprejeto po členu 88(3) ES, s katero se odobri splošni program pomoči, ki jo tožeča stranka izpodbija iz razlogov, ki niso enaki tistim v sodbah Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji. Zato sodi v okvir druge, zgoraj opisane, možnosti. Tožeča stranka bo posledično zadovoljila Plaumannov test samo, če bo lahko dokazala, da je bil zaradi zemljiškega programa bistveno prizadet konkurenčni položaj njenih članov. To še posebej velja, ker je program pomoči splošen.

116. V izpodbijani sodbi je Sodišče prve stopnje, potem ko je ponovno razložilo predmet tožbe in utemeljitev z razlogi, da tožeča stranka sodi v okvir prve možnosti, ugotovilo, da je bil z odobritvijo pomoči prizadet konkurenčni položaj nekaterih njenih članov na trgu, in zaključilo, da jih zato

46 — Sodba z dne 25. julija 2002 v zadevi Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu (C-50/00, Recueil, str. I-6677).

47 — Sodba z dne 1. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Jégo-Quéré (C-263/02, Recueil, str. I-3425).

48 — Poleg zgoraj v opombi 38 navedene zadeve Cofaz in drugi proti Komisiji, glej med drugim sodbo Sodišča z dne 23. maja 2000 v zadevi Comité d'entreprise de la société française de production in drugi proti Komisiji, (C-106/98 P, Recueil, str. I-3659, točki 40 in 41 sodbe), sodbo Sodišča prve stopnje z dne 5. novembra 1997 v zadevi Ducros proti Komisiji (T-149/95, Recueil, str. II-2031, točka 34) in zgoraj v opombi 40 navedeno sodbo BP Chemicals, glede delov sporne odločbe v zvezi s prvima dvema kapitalskima vložkoma, točke od 77 do 79.

49 — Zgoraj v opombi 26 navedena sodba Skibsværftsforeningen in drugi proti Komisiji, točka 47.

posamično zadeva. Ta zaključek temelji na ugotovitvi, da so bili člani združenja gospodarski subjekti, zlasti kmetje, gozdarji in podjetja v kmetijskem sektorju. Ker sodišče ni dvomilo, da pridobitev kmetijskih ali gozdnih zemljišč predstavlja bistveni element gospodarske strategije in konkurenčnega položaja kmeta ali gozdarja, jih je zadevni program pridobivanja zemljišč nujno prizadel.[50]

117. Čeprav so ugotovitve Sodišča prve stopnje v izpodbijani sodbi lahko zadostne za obstoj neke vrste konkurenčnega razmerja med člani združenja in prejemniki po programu pomoči, po mojem mnenju niso uspeli dokazati, da so bili prvi bistveno prizadeti glede na svoj položaj na trgu kot zahteva strožji Plaumannov test. Na podlagi podanih dokazov konkuriranje v sodbi ni zadostno opredeljeno in ni dovolj gotovo, saj so člani združenja z ukrepom pomoči samo morda in posredno prizadeti v svojem položaju na trgu. Razen splošnega sklicevanja na kmetijski sektor ni bila opravljena nobena analiza trga, da bi pokazala, na katerih določenih proizvodnih ali geografskih trgih bi člani združenja tožeče stranke konkurirali upravičencem, kot le v svojem splošnem položaju kot kmetje in gozdarji.

118. Kot je izpostavila Komisija, so potencialni konkurenti upravičencev programa pridobitve zemljišč vsi kmetje v Evropski uniji. Ta čezmerno širok pristop ne sovpada z dosledno analizo trga, ki jo je uporabilo Sodišče prve stopnje v zadevah, v katerih mora biti dokazan bistveni učinek na konkurenčni položaj tožeče stranke.[51] Kaže, da je to v nasprotju s Pogodbo, saj moramo merilo učinka na konkurenčni položaj tožeče stranke razumeti v okviru zahteve po posamičnem zadevanju; ugotoviti je torej treba učinek, ki na neki način individualizira tožečo stranko.

119. To je vse pomembneje glede na splošnost izpodbijanega programa pomoči. Obe stranki se strinjata, da se izpodbijana odločba nanaša na splošni program pomoči, ki še ni bil uresničen z odločbami o posamični pomoči v času, v katerem se je zadeva obravnavala na prvi stopnji. Ker v tem času govoriti o dejansko „konkurenčnih podjetjih" v skladu s sodbo Kahn Scheepvaart proti Komisiji ni mogoče tožeča stranka pa prav

50 — Glej zgoraj navedeno točko 46.

51 — Glej med drugim zgoraj v opombi 28 navedeno sodbo Skibsværftsforeningen in drugi proti Komisiji, točke od 46 do 48.

tako ne bi prestala testa aktivne legitimacije, določenega v tej zadevi.[52]

120. Tako ugotavljam, da je ob upoštevanju splošnosti programa pomoči in ker tožeča stranka ni dokazala, da program bistveno prizadene konkurenčni položaj njenih članov, kot zahteva veljavna sodna praksa, Sodišče prve stopnje napačno sklepalo, da zaradi teh razlogov izpodbijana odločba posamično zadeva tožečo stranko.

*Status tožeče stranke kot pogajalke*

121. V izpodbijani sodbi je Sodišče prve stopnje odločilo, da za tožečo stranko kot združenje lahko velja, da jo izpodbijana odločba posamično zadeva toliko, kolikor uveljavlja poseben pravni interes, ker je izpodbijana odločba prizadela njen položaj pogajalca. Sodišče prve stopnje je to ugotovitev oprlo na sodno prakso iz sodb Van der Kooy in drugi proti Komisiji[53] ter CIRFS in drugi proti Komisiji[54].

122. V petem pritožbenem razlogu Komisija trdi, prvič, da tožeča stranka ni nikoli uveljavljala tega razloga in da je zato Sodišče prve stopnje napačno uporabilo pravo, ko je na svojo pobudo dodalo nov tožbeni razlog. Drugič, Komisija nasprotuje odločitvi Sodišča prve stopnje, da je pogajalska vloga tožeče stranke dosegla tisto, ki je v skladu s sodbama Van der Kooy in drugi proti Komisiji ter CIRFS in drugi proti Komisiji. Nazadnje Komisija izpodbija odločitev Sodišča prve stopnje,[55] da odločba z dne 20. januarja 1999 ni bila v nasprotju z interesi tožeče stranke. S temi ugotovitvami je Sodišče prve stopnje po trditvah Komisije napačno uporabilo pravo in naredilo očitno napako pri presoji dejstev.

123. V zadevi Van der Kooy in drugi proti Komisiji so tožeče stranke izpodbijale odločbo Komisije po členu 88(2) ES, ki je razglasila nizozemski preferencialni tarifni sistem za plin, namenjen gojiteljem v rastlinjakih, za neskladen z skupnim trgom. Ena od tožečih strank je bil Landbouwschap, oseba javnega prava, ustanovljena za zaščito skupnih interesov kmetijskih podjetij, ki je zastopala organizacije gojiteljev v tarifnih pogajanjih z dobavitelji plina. Sodišče je ugotovilo, da čeprav izpodbijana odločba Landbouwschap ne more zadevati posamično kot prejemnika

52 — Glej tudi sodbe, navedene v opombi 44.

53 — Zgoraj v opombi 29 navedena sodba Van der Kooy in drugi proti Komisiji.

54 — Zgoraj v opombi 29 navedena sodba CIRFS in drugi proti Komisiji.

55 — Točke od 67 do 69 izpodbijane sodbe.

pomoči, pa je ta vplivala na njegov položaj pogajalca v interesu gojiteljev o plinskih tarifah in ga zato v tem smislu posamično zadeva.

124. V zadevi CIRFS in drugi proti Komisiji je tožeča stranka zahtevala razveljavitev odločbe Komisije, saj pomoč v sektorju sintetičnih vlaken ni bila predmet predhodnega postopka priglasitve po členu 88(3) ES, ker je bila že del obstoječe pomoči po prejšnji odločbi Komisije. Sodišče je presodilo, da je odločba posamično zadevala CIRFS, saj je ta imel zelo pomembno vlogo v postopkih odločanja Komisije.

125. Iz dokumentov v spisu v konkretnem primeru izhaja, da se je na prvi stopnji tožeča stranka sklicevala na dejstvo, da je imela odločujočo vlogo v postopku, za utemeljitev trditve, da gre za posamično zadevanje. Vendar pa, čeprav se je bežno sklicevala na ustrezno sodno prakso, ni uveljavljala vloge pogajalca po sodni praksi v zadevah Van der Kooy in drugi proti Komisiji ter CIRFS in drugi proti Komisiji. Šele na obravnavi pred Sodiščem prve stopnje in tako prepozno je uveljavljala ta tožbeni razlog ter še takrat samo na kratko. V pritožbi pred tem sodiščem in v odgovoru na peti pritožbeni razlog tožeča stranka ni bistveno spremenila pristopa. Nasprotno, potrdila je, da po njenem mnenju ta razlog ni potreben za rešitev zadeve, saj se aktivna legitimacija lahko uveljavlja na podlagi drugih razlogov. Glede na to je prav verjetno, da Sodišče prve stopnje ne bi smelo sprejeti tožbenega razloga in da je bila kršena pravica Komisije do obrambe.

126. Prav tako se težko strinjam z ugotovitvijo Sodišča prve stopnje, da odločba z dne 20. januarja 1999 ni bila v nasprotju s interesi tožeče stranke, če kot to sodišče pritrjuje, izpodbijana odločba, ki ima jasen negativen učinek na člane tožeče stranke, predstavlja neposredno izvajanje prejšnje odločbe.

127. Vendar teh točk ne bom natančno preučil, saj menim, da se zadevo lahko obravnava z drugačno utemeljitvijo.

128. Čeprav je tožeča stranka aktivno sodelovala v postopkih, ki so se končali s sprejetjem odločbe z dne 20. januarja 1999 in tako tudi pri izpodbijani odločbi, tako sodelovanje po mojem mnenju ne zadostuje

za podelitev aktivne legitimacije po sodni praksi iz sodb Van der Kooy in drugi proti Komisiji ter CIRFS in drugi proti Komisiji.[56]

129. Dejstvo, da se združenje pridruži Komisiji v postopku po določilih o državnih pomočeh Pogodbe, da bi branilo skupne interese svojih članov, ne zadostuje za uveljavljanje aktivne legitimacije po tej sodni praksi.[57]

130. Vloga tožečih strank v zadevah Van der Kooy in drugi proti Komisiji ter CIRFS in drugi proti Komisiji v postopku, ki se je končal s sprejetjem izpodbijanega ukrepa v teh primerih, je bila bistveno pomembnejša od tiste, ki jo je imel v danem primeru ARE.

131. V zadevi Van der Kooy in drugi proti Komisiji je Sodišče prve stopnje presodilo, da je Landbouwschap, v vlogi pogajalca o plinskih tarifah aktivno sodeloval v postopku po členu 88(2), tako da je Komisiji predložil pisne pripombe in da je tesno sodeloval z odgovornimi uradniki med vsem postopkom. Ena od pogodbenih strank je določila tarifo, ki jo je Komisija zavrnila, in v tej vlogi je bila večkrat omenjena v odločbi Komisije.

132. Vloga tožeče stranke v zadevi CIRFS in drugi proti Komisiji je bila prav tako bistvena. CIRFS je bilo združenje, katerega člani so bili tudi glavni mednarodni proizvajalci sintetičnih vlaken. V interesu teh proizvajalcev je združenje vlagalo številne tožbe, povezane s politiko prestrukturiranja sektorja, ki jo je oblikovala Komisija. Natančneje, združenje je bilo sogovornik Komisije v zvezi z uvajanjem discipline v sektorju, njegove širitve in prilagajanja ter je s Komisijo vodilo pogajanja na način predložitve pisnih stališč in ohranjanja tesnih stikov s pristojnimi oddelki.

56 — Kot je Sodišče prve stopnje ugotovilo zgoraj v opombi 44 navedeni zadevi Kahn Scheepvaart proti Komisiji (točka 42), „le dejstvo, da se je tožeča stranka pritožila Komisiji in da je v zvezi s tem opravila korespondenco in imela sestanke s Komisijo, ne predstavlja zadostnih okoliščin, posebnih za tožečo stranko, ki jo lahko individualizirajo glede na vse druge osebe, da se tako nanjo prenese pravni interes za sprožitev postopka proti splošnem programu pomoči".

57 — Zgoraj v opombi 44 navedena sodba Arbeitsgemeinschaft Deutscher-Luftfahrt-Unte, točka 53. V tej zadevi je Sodišče prve stopnje tudi presodilo, da sodelovanje tožečega združenja na več sestankih z nacionalnimi oblastmi nanj ne prenese vloge pogajalca v skladu s sodbami v zadevah Van der Kooy in drugi proti Komisiji ter CIRFS in drugi proti Komisiji.

133. To ne velja za to tožečo stranko. Sestanki in pogovori z uradniki Komisije ter vlaganje stališč tožeče stranke so potekali, kot potekajo s katero koli zadevno stranko po običajni poti formalnega postopka preiskave po členu 88(2) ES. Iz spisa izhaja, da je tožeča stranka sama na Komisijo poslala le šest dopisov, od katerih sta se dva le obrobno nanašala na vsebino postopka. Tožeča stranka glede zemljiškega programa kot pogajalka ni sodelovala ne na nacionalni ravni ne na ravni Skupnosti. Njen položaj zato ni primerljiv s tistim v zadevah CIRFS in drugi proti Komisiji in Landbouwschap, zato se na podlagi vloge pogajalke ne more šteti, da jo posamično zadeva.

134. Ustaljena sodna praksa je, da ima Sodišče v pritožbenem postopku pristojnost presoditi pravno opredelitev dejstev, ki jo je podalo Sodišče prve stopnje, in na njihovi podlagi sprejete pravne ugotovitve.[58] Skladno s tem ugotavljam, da je z opredelitvijo vloge tožeče stranke kot pogajalke v skladu z zadevama Van der Kooy in drugi proti Komisiji ter CIRFS in drugi proti Komisiji in ugotovitvijo, da je tožeča stranka na tej podlagi posamično prizadeta, Sodišče prve stopnje napačno uporabilo pravo.

135. Iz tega izhaja, da je Sodišče prve stopnje napačno zavrglo ugovor nedopustnosti tožbe, ki ga je navajala Komisija, ne da bi bilo treba preučiti šesti in sedmi pritožbeni razlog.

**Sodba Sodišča**

136. Po členu 61 Statuta mora Sodišče, če je pritožba utemeljena, razveljaviti odločitev Sodišča prve stopnje, vendar pa lahko samo dokončno odloči o zadevi, če to dovoljuje stanje postopka. V pritožbi je Komisija zahtevala, naj Sodišče ne le razveljavi izpodbijano sodbo, temveč naj tudi razglasi tožbo za nedopustno zaradi pomanjkanja posamičnega zadevanja po členu 230 ES. Menim, da ima Sodišče vse potrebne podatke, da odloči o vprašanju dopustnosti, ter da bo to storilo v interesu ekonomičnosti postopka in dobrega delovanja pravosodnega sistema.

58 — Glej med drugim sodbe z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Camar in Tico (C-312/00 P, Recueil, str. I-11355, točka 69); z dne 28. maja 1998 v zadevi Deere proti Komisiji (C-7/95 P, Recueil, str. I-3111, točka 21) in z dne 2. oktobra 2001 v zadevi EIB proti Hautem (C-449/99 P, Recueil, str. I-6733, točki 44 in 45).

137. Iz zgornje analize zadeve po mojem mnenju izhaja, da tožeča stranka ne izpolnjuje zahtev za posamično zadevanje in da se mora tožba zavreči kot nedopustna.

**Ponovna preučitev sodne prakse**

138. Na koncu moram dodati komentar o trenutnem stanju prava, ki ureja legitimacijo fizičnih in pravnih oseb, ki želijo izpodbijati odločbo Komisije po členu 88(3) ES. Sodna praksa na tem področju ni zadovoljiva, je zapletena ter očitno ni ne logična ne skladna. Težave so na široko izpostavili komentatorji[59] in so očitne iz sorazmerno kratke ocene, predstavljene v teh sklepnih predlogih. Celotna predstavitev težav bi zahtevala neobičajno dolge sklepne predloge.

139. Menim, da moramo priznati, da težave izvirajo iz odločitev Sodišča v sodbah Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji. Namen teh odločitev je bil bolje zaščititi konkurente, pri katerih se Komisija odloči, da ne bo sprožila postopka po členu 88(2) – zaščita, za katero se je menilo, da je upravičena na podlagi tega, da v takih zadevah tožeča stranka ne bi imela zadosti podatkov, da bi uveljavljala posamično zadevanje. Namen je bil očitno nadomestiti pomanjkljiv procesni status tožeče stranke po členu 88(3) s podelitvijo procesnih pravic „zadevne stranke" po členu 88(2). Vendar pa je bil rezultat nekako zmedena združitev testov legitimacij po členih 88(2) in 88(3), tako da je legitimacija prenesena na zelo široko kategorijo oseb; jasno več oseb lahko trdi, da bi bile „zadevne stranke", če bi bil sprožen postopek po členu 88(2). Vrata, ki so bila tako preveč na široko odprta po členu 88(3), so se potem morala delno zapreti s pomočjo različnih kasnejših sprememb sodne prakse, ki so povzročile vse večjo zapletenost in neskladnost.

140. Menim, da ni jasno, ali je v tej zadevi upravičen odstop od pogojev po členu 230,

59 — Glej zgoraj navedeno opombo 37.

četrti odstavek. Ker je odločba po členu 88(3) sprejeta v zgodnji fazi, je res, da ima lahko oseba, na katero potencialno vpliva predlagana pomoč, malo podatkov o njenem verjetnem učinku. Zato morda nima dovolj podatkov, ko izpodbija odločbo po členu 88(3), da bi uveljavljala posamično zadevanje v tožbi, ki sproži postopek pred Sodiščem prve stopnje. Vendar bodo med tem postopkom zagotovo oblikovani podatki s strani Komisije (in verjetno tudi s strani zadevne države članice, če se pridruži postopku), če je treba kot odgovor na poizvedbe in vprašanja s strani Sodišča prve stopnje, da se omogoči Sodišču prve stopnje odločiti, ali je izpolnjena zahteva po posamičnem zadevanju.

141. Menim, da bi bila najboljša rešitev, da se vrnemo na pogoje v členu 230, četrti odstavek, ES in v vseh zadevah, v katerih tožeča stranka izpodbija odločbo na podlagi člena 88(3), uveljavimo test neposrednega in posamičnega zadevanja, ne glede na razloge, na podlagi katerih je tožba vložena. Test posamičnega zadevanja pa se ne sme razlagati tako ozko, kot se ga je v zadevi Plaumann proti Komisiji, zlasti ker je sodišče Skupnosti pravilno uporabilo širši pogled na test legitimacije tožečih strank na drugih povezanih področjih, in sicer po pravilih o konkurenci, ki se nanašajo na podjetja (člena 81 in 82 ES) ter v dampinških zadevah. Kljub temu se zahteva posamičnega zadevanja razlikuje od pojma „zadevne stranke".

142. Tožeča stranka, ki izpodbija odločbo po členu 88(3) ES bi tako morala dokazati oboje, da jo odločba neposredno zadeva in da jo do neke mere tudi posamično. Seveda bi bilo težje dokazati posamično zadevanje, kjer je program pomoči splošen. Tudi združenje tožečih strank ne bi bilo v boljšem položaju (niti ne v slabšem) kot tožeče stranke, ki jih zastopa in jih mora posamično zadevati. Te posledice, ki jasno izhajajo iz Pogodbe, niso nerazumne. Tak pristop bi po mojem mnenju rešil številne težave, ki izvirajo iz sodne prakse.

143. Kako bi se predlagani pristop uporabil v tej zadevi? Tudi s tega izhodišča se zdi jasno zaradi že predstavljenih razlogov, da tožba ne bi bila dopustna. Tožeča stranka ni dokazala posamičnega zadevanja niti zase niti za svoje člane.

## Predlog

144. Iz teh razlogov sklepam, da bi moralo Sodišče:

1. razveljaviti izpodbijano sodbo;

2. razglasiti tožbo Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum za nedopustno;

3. naložiti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum plačilo stroškov na prvi stopnji in v pritožbenem postopku, razen stroškov Zvezne republike Nemčije, ki mora kot intervenientka nositi svoje stroške.