

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 13 december 2005 *

I mål C-78/03 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 19 februari 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av J. Flett och V. Kreuschitz, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av M. Lumma, i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,

* Rättegångsspråk: tyska.

Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV, Borken (Tyskland), företrädd av M. Pechstein, professeur,

sökande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann och J. Makarczyk samt domarna C. Gulmann (referent), A. La Pergola, J.-P. Puissochet, P. Küris, E. Juhász, E. Levits och A. Ó Caoimh,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 24 februari 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den

5 december 2002 i mål T-114/00, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum mot kommissionen (REG 2002, s. II-5121) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom avslog förstainstansrätten den invändning om rättegångshinder som kommissionen framställt mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV:s (aktionsföreningen för rätt och egendom, nedan kallad ARE) talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 22 december 1999 om tillstånd till statligt stöd enligt artiklarna 87 och 88 (f.d. artiklarna 92 och 93) i EG-fördraget (EGT C 46, 2000, s. 2) (nedan kallat det omtvistade beslutet). Stödet avsåg ett program för förvärv av mark i de nya tyska delstaterna.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I artikel 87.1 EG föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

- 3 Artikel 88.2 första stycket EG har följande lydelse:

”Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, eller att sådant stöd missbrukas, skall den besluta om att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.”

4 Artikel 88.3 EG har följande lydelse:

"Kommissionen skall underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, skall den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut."

Bakgrund till tvisten

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

6 Efter Tysklands återförening år 1990 överfördes omkring 1,8 miljoner hektar statligt ägd jord- och skogsbruksmark från Tyska demokratiska republiken till staten i Förbundsrepubliken Tyskland.

7 Lagen om regleringsåtgärder (Ausgleichsleitungsgesetz) utgör 2 § i lag om ersättning och regleringsåtgärder (Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz) (nedan kallad EALG), vilken trädde i kraft den 1 december 1994. Enligt denna lag om regleringsåtgärder kunde viss jordbruksmark i före detta Tyska demokratiska

republiken som innehades av Treuhandanstalt, ett offentligrättsligt organ med uppgift att omstrukturera gamla företag i före detta Tyska demokratiska republiken, förvärvas av olika personkategorier för ett pris som understeg hälften av det verkliga marknadsvärdet. I dessa kategorier ingick i första hand personer som, på villkor att de var bosatta på orten den 3 oktober 1990 och att de per den 1 oktober 1996 hade slutit ett långfristigt arrendeavtal avseende mark som tidigare varit statligt ägd och nu skulle privatiseras genom Treuhandanstalts försorg, hade ingått ett arrendeavtal, företag som efterträtt ett tidigare jordbrukskooperativ, så kallade återgrundare som fått sin egendom exproprierad mellan åren 1945 och 1949 eller under Tyska demokratiska republikens existens, och som därefter ånyo brukat mark samt de jordbrukare som betecknas som "nygrundare" och som tidigare inte ägde mark i de nya delstaterna. Kategorierna omfattar i andra hand tidigare ägare som fått sin egendom exproprierad före år 1949, och som varken har återfått sina tillgångar eller återupptagit någon jordbruksverksamhet på orten. De sistnämnda kunde endast förvärva mark som inte förvärvats av de personer som ingick i den första kategorin.

- 8 I lagen föreskrevs även en möjlighet att förvärva skogsmark med förtur samt en legaldefinition av de personkategorier som avsågs i detta avseende.
- 9 Till följd av klagomål från såväl tyska medborgare som medborgare i andra länder inledde kommissionen ett prövningsförfarande den 18 mars 1998 i enlighet med artikel 93.2 i EG-fördraget (nu artikel 88.2 EG) avseende detta markförvärvsprogram (EGT C 215, s. 7).
- 10 Ovannämnda formella prövningsförfarande ledde fram till beslut 1999/268/EG av den 20 januari 1999 om markförvärv enligt den tyska lagen om regleringsåtgärder (EGT L 107, s. 21) (nedan kallat beslutet av den 20 januari 1999) i vilket kommissionen slog fast att markförvärvsprogrammet var oförenligt med den gemensamma marknaden i den mån som de beviljade stöden var förenade med ett krav på bosättning på orten per den 3 oktober 1990, och i den mån som beviljade stöd överskred de högsta tillåtna stödnivåerna. Den högsta nivån var fastställd till 35

procent för jordbruksmark i områden som inte är mindre gynnade i den mening som avses i rådets förordning (EG) nr 950/97 av den 20 maj 1997 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet (EGT L 142, s. 1). När det särskilt gäller kravet på bosättning på orten per den 3 oktober 1990 som föreskrivs i lagen om regleringsåtgärder, kom kommissionen fram till följande:

"... lagen [gynnar] fysiska och juridiska personer i de nya delstaterna gentemot personer utan säte eller bostad i Tyskland och utgör således ett brott mot diskrimineringsförbudet enligt artiklarna [43 EG–48 EG] ...

Det var kanske möjligt rent juridiskt för alla medborgare i gemenskapen att uppfylla villkoret att den utsatta dagen den 3 oktober 1990 ha varit bofasta i [före detta Tyska demokratiska republiken]. Detta villkor uppfylldes dock i praktiken nästan uteslutande av tyska medborgare — i synnerhet de som tidigare hade bott i de nya delstaterna.

Således utestänger detta villkor de personer som inte uppfyller kriteriet att ha varit bofasta i [före detta Tyska demokratiska republiken].

...

Urskiljningsvillkoret 'på orten bofasta den 3 oktober 1990' kan då endast motiveras om det både är nödvändigt och lämpligt för att uppnå lagstiftarens syfte.

...

Syftet var ... att inbegripa förvärvsparter, som med sina familjer under årtionden hade bott och arbetat i [Tyska demokratiska republiken].

...

För att uppnå detta syfte var det dock inte nödvändigt att fastställa den 3 oktober 1990 som datum för boende på orten. Det var nämligen enligt artikel 3.1 i ALG tillåtet för dessa nygrundare respektive juridiska personer att delta i markförvärvsprogrammet, om de den 1 oktober 1996 en längre tid hade arrenderat tidigare statligt ägd mark som privatiseringsmyndigheten skulle privatisera.

Under det att huvudförfarandet pågick, påpekade vissa berörda parter uttryckligen för kommissionen, att de allra flesta fleråriga arrendeavtal hade slutits med östtyskar.

...

Därmed är det klarlagt att även om lagstiftarens syfte (att låta östtyskarna få del av markförvärvsprogrammet) i sig är legitimt, skulle det i praktiken inte ha ointetgjorts om den 3 oktober 1990 inte hade fastställts som ett avgörande datum.”

- ¹¹ I artiklarna 2 och 3 i beslutet av den 20 januari 1999 ålade kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland att återkräva redan beviljade stöd som konstaterats vara oförenliga med den gemensamma marknaden, samt att inte bevilja nya stöd i enlighet med detta program.

12 Artikeldelen i detta beslut har följande lydelse:

"Artikel 1

Det markförvärvsprogram som föreskrivs i artikel 3 i den tyska lagen om regleringsåtgärder innehåller inget stöd, om åtgärderna endast utgör kompensation för expropriation eller liknande ingrepp [från det offentliga sida] och om de beviljade förmånerna är lika stora som eller mindre än de förmögenhetsskador som förorsakats av dessa ingrepp.

Artikel 2

Stödet är förenligt med den gemensamma marknaden om det inte kopplas till hemorten den 3 oktober 1990 och om det inte överskrider den högsta stödnivån på 35% för jordbruksmark i områden som inte är mindre gynnade enligt förordning ... nr 950/97.

Det stöd som är kopplat till hemorten den 3 oktober 1990 och det stöd där stödnivån överskrider den högsta gränsen på 35% för jordbruksmark i områden som inte är mindre gynnade enligt förordning ... nr 950/97 är inte förenligt med den gemensamma marknaden.

Tyskland måste upphäva det stöd som nämns i punkt 2 och får inte bevilja det i fortsättningen.

Artikel 3

Tyskland skall inom två månader återkräva det stöd som beviljats enligt artikel 2 andra stycket. Återkravet skall ske i enlighet med förfaranden och bestämmelser i tysk lagstiftning, med ränta från och med den dag då stödet betalades ut och räntan skall motsvara den referensränta som ligger till grund för beräkningen av regionalstöd.

...”

- 13 Efter att detta beslut fattats den 20 januari 1999 utarbetade den tyska lagstiftaren ett förslag till lag om tillägg till lagen om återupprättande av rätt till egendom (Vermögensrechtsergänzungsgesetz), enligt vilken vissa av metoderna som föreskrevs för markförvärvsprogrammet avskaffades eller ändrades. Det framgår i synnerhet att kravet på bosättning på orten per den 3 oktober 1990 avskaffades, och att stödnivåerna fastställdes till 35 procent (det vill säga förvärvspriset för den ifrågavarande marken fastställdes till det verkliga värdet minskat med 35 procent). Det huvudsakliga kravet för markförvärv till ett nedsatt pris var hädanefter ett innehav av ett långfristigt arrendeavtal.
- 14 Det nya lagförslaget anmälades till kommissionen, som i det omtvistade beslutet godkände det utan att inleda det prövningsförfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG. I punkt 123 i beslutet konstaterar kommissionen följande:

”Kommissionen har med beaktande av de tyska myndigheternas försäkringar tydligt fastställt att det finns tillräckligt stora markområden för att all diskriminering skall kunna avhjälpas utan att avtal som slutits med tillämpning av den ursprungliga

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

- 15 Kommissionen lämnade genom detta konstaterande mycket av den kritik som den fick motta från flera berörda efter beslutet av den 20 januari 1999 utan avseende. Denna kritik avsåg att markförvärvsprogrammet även utan kravet på bosättning per den 3 oktober 1990 var diskriminerande på grund av att det krävdes innehav av ett långfristigt arrendeavtal, vilket fick till följd att kriteriet avseende bosättning på orten upprätthölls och att det inte fanns tillräckligt mycket mark till salu.
- 16 Sedan kommissionen godkänt markförvärvsprogrammet genom det omtvistade beslutet antog den tyska lagstiftaren lagen om tillägg till lagen om återupprättande av rätt till egendom.

Förfarandet inför förstainstansrätten och den överklagade domen

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

- 18 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 20 juni 2000 framställde kommissionen en invändning om rättegångshinder. Invändningen avsåg för det första att ARE inte är direkt och personligen berörd av beslutet och för det andra att ARE gjort sig skyldig till rättegångsmissbruk.
- 19 Genom beslut av den 9 november 2000 beviljade ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning i utökad sammansättning Förbundsrepubliken Tysklands begäran om att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.
- 20 Genom den överklagade domen avslog förstainstansrätten kommissionens invändning om rättegångshinder.
- 21 I punkt 45 i den överklagade domen erinrade förstainstansrätten om att det omtvistade beslutet fattats med stöd av artikel 88.3 EG utan att kommissionen inledde det formella förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG. Förstainstansrätten fann därför att ARE följaktligen skall anses vara direkt och personligen berörd av det omtvistade beslutet om den för det första för talan i syfte att tillvarata sina processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG och om det för det andra framgår att ARE berörs på sätt som avses i denna bestämmelse.
- 22 I punkt 47 slog förstainstansrätten fast att ”sökanden inte uttryckligen har åberopat att kommissionen skulle ha åsidosatt sin skyldighet att inleda [det formella prövnings-]förfarandet enligt artikel 88.2 EG och därmed förhindrat utövandet av de processuella rättigheter som föreskrivs i denna bestämmelse. De grunder för ogiltigförklaring som har åberopats i förevarande mål, i synnerhet de som avser en överträdelse av förbudet mot all diskriminering på grund av nationalitet, skall emellertid tolkas så att de avser en fastställelse av att prövningen av de omtvistade åtgärdernas förenlighet med den gemensamma marknaden var förenad med

allvarliga svårigheter. Dessa svårigheter innebar att kommissionen var skyldig att inleda det formella [prövnings]förfarandet.”

- 23 I punkt 49 i den överklagade domen drog förstainstansrätten slutsatsen att ”talan alltså [kan] tolkas så, att sökanden lägger kommissionen till last att den, trots de allvarliga svårigheterna som bedömningen av de ifrågavarande stödens förenlighet var förenad med, inte inledde det formella [prövnings]förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG, och [att] syftet med talan synes vid en närmare analys vara att tillvarata de processuella rättigheter som följer av nämnda bestämmelse”.
- 24 Vad gäller frågan huruvida ARE skall anses berörd enligt artikel 88.2 EG slog förstainstansrätten i punkt 52 i den överklagade domen fast att ”[e]ftersom sökanden är en sammanslutning skall det emellertid inledningsvis undersökas om medlemmarna i denna sammanslutning berörs i den mening som avses i artikel 88.2 EG. En sammanslutning som har bildats för att främja gemensamma intressen hos en kategori rättssubjekt kan inte, för så vitt det inte föreligger särskilda omständigheter i form av till exempel den roll som sammanslutningen hade kunnat spela i ett [formellt prövnings-]förfarande som utmynnat i att den ifrågavarande rättsakten antogs (se punkt 65 och följande punkter nedan), anses personligen berörd i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG av en rättsakt som påverkar denna grupps allmänna intressen, och följaktligen kan en sådan sammanslutning inte väcka talan om ogiltigförklaring för sina medlemmars räkning då dessa inte kan göra detta var för sig (domstolens dom av den 14 december 1962 i de förenade målen 19/62–22/62, *Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes m.fl. mot rådet*, REG 1962, s. 943, och av den 2 april 1998 i mål C-321/95 P, *Greenpeace Council m.fl. mot kommissionen*, REG 1998, s. I-1651, punkterna 14 och 29; domstolens beslut av den 18 december 1997 i mål C-409/96 P, *Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen*, REG 1997, s. I-7531, punkt 45, [förstainstansrättens] dom ... [av den 21 mars 2001 i mål T-69/96], *Hamburger Hafen- und Lagerhaus m.fl. mot kommissionen* [REG 2001, s. II-1037], punkt 49)”.
- 25 I punkt 63 i den överklagade domen slog förstainstansrätten fast att ARE ”[skall] anses kunna väcka förevarande talan om ogiltigförklaring i ... [sina medlemmars] namn, vilka, eftersom de berörs i den mening som avses i artikel 88.2 EG, själva hade kunnat väcka denna talan”.

26 Punkterna 65–70 i den överklagade domen har följande lydelse: ..

”65 Härutöver skall det konstateras att sökanden även kan anses vara personligen berörd av det [omtvistade] beslutet eftersom den har gjort gällande ett eget intresse av att väcka talan på grund av att dess ställning som förhandlare har påverkats av nämnda beslut (se bland annat domstolens domar av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m.fl. mot kommissionen, REG 1988, s. 219, punkterna 19–25, svensk specialutgåva, volym 9, s. 305, av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen, REG 1993, s. I-1125, punkterna 29 och 30, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-83, förstainstansrättens dom ... [av den 12 december 1996 i mål T-380/94,] AIUFFASS och AKT mot kommissionen, [REG 1996, s. II-2169,] punkt 50, och dom av den 29 september 2000 i mål T-55/99, CETM mot kommissionen, REG 2000, s. II-3207, punkt 23).

66 Sökanden deltog nämligen aktivt i det formella prövningsförfarandet som utmynnade i att beslutet av den 20 januari 1999 antogs, och deltog även aktivt vid flera tillfällen under de informella samtalen avseende beslutets genomförande, då med stöd av vetenskaplig sakkunskap till sitt stöd. Kommissionen har själv medgivit att sökanden påverkade beslutsförfarandet och att den utgjorde en intressant informationskälla.

67 Sökanden skulle alltså, i egenskap av personligen berörd på det sätt som avses i den rättspraxis som återgivits i punkt 65 ovan, kunnat väcka talan om ogiltigförklaring av det [omtvistade] beslutet, varmed det formella förfarandet avslutades, om ett sådant beslut skulle förfördela sökanden med avseende på de intressen som den företrädde.

68 Som kommissionen bekräftade under förhandlingen berör det [omtvistade] beslutet emellertid ’uteslutande och direkt genomförandet av ett tidigare av kommissionen meddelat beslut’, det vill säga beslutet av den 20 januari 1999. Det [omtvistade] beslutet har alltså direkt koppling till beslutet av den 20 januari 1999.

69 Med hänsyn till denna koppling mellan de två besluten samt till sökandens viktiga roll som samtalspartner under det formella förfarande som avslutades genom beslutet av den 20 januari 1999, måste individualiseringen av sökanden med avseende på detta beslut även gälla i fråga om det [omtvistade] beslutet, även om sökanden inte har deltagit i kommissionens undersökning som ledde till att det senare beslutet fattades. Denna slutsats påverkas inte av att beslutet av den 20 januari 1999 i förevarande fall i princip inte stred mot de intressen som sökanden företrädde.

70 Av vad som anförts ovan följer att sökanden berörs personligen på det sätt som avses i den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 42.”

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

27 I sitt överklagande har kommissionen yrkat att domstolen skall

- upphäva den överklagade domen,
- slutligt avgöra målet och avvisa ARE:s talan, eftersom den senare inte är personligen berörd av det omtvistade beslutet i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG, eller
- återförvisa målet till förstainstansrätten i den del det avser frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning, och

— förplikta ARE att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.

28 ARE har yrkat att domstolen skall

— ogilla överklagandet i dess helhet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna för överklagandet.

29 I en inlägga som inkom till domstolens kansli den 21 mars 2003 informerade Förbundsrepubliken Tyskland domstolen om att den inte hade några ytterligare anmärkningar att anföra utöver dem som förekommer i kommissionens överklagande och att Förbundsrepubliken Tyskland avstod från att inkomma med en särskild handling.

Yrkandet att den överklagade domen skall upphävas

30 Till stöd för sitt överklagande har kommissionen åberopat sju grunder. Grunderna avser att förstainstansrätten gjort en felaktig rättstillämpning

— genom att slå fast att det omtvistade beslutet, trots att det utgör en åtgärd med allmän giltighet, angår ARE personligen eller vissa av dess medlemmar på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för den eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer,

- genom att, vad gäller villkoret att en person skall vara personligen berörd, grunda sin slutsats på att det individualiseringskriterium som avser konkurrensförhållandena skiljer sig åt beroende på om det rör sig om beslut som fattats enligt artikel 88.2 EG eller artikel 88.3 EG och att olika kriterier därför gäller för frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning,

- genom att tillämpa ett kriterium för konkurrensförhållandet (enligt vilket ARE:s konkurrensrättsliga ställning måste påverkas) som skiljer sig från och är mindre strängt än det kriterium som domstolen uppställt, enligt vilket den konkurrensrättsliga ställningen märkbart skall påverkas,

- genom att på eget initiativ, utan att höra vare sig kommissionen, intervenienten i första instans eller sökanden, infoga en grund som inte förekom i ansökan,

- genom att fastställa att ARE påverkades i sin ställning som förhandlare och därmed personligen berördes av det omtvistade beslutet,

- genom att inte med tillräcklig klarhet redovisa domskälen i den överklagande domen, och

- genom att med avseende på förfarandet rörande statligt stöd på ett motsägelsefullt sätt slå fast att ARE å ena sidan inte hade hörts av kommissionen och å andra sidan hade hörts i en sådan utsträckning att den härigenom fått ställning som förhandlare.

Inledande anmärkningar

- 31 Innan domstolen prövar grunderna för överklagandet är det lämpligt att erinra om de bestämmelser som reglerar rätten för en annan person än den medlemsstat som beslutet riktas till att väcka talan mot ett kommissionsbeslut om statligt stöd.
- 32 Varje fysisk eller juridisk person får enligt artikel 230 fjärde stycket EG väcka talan mot ett beslut riktat till en annan person om det berör honom direkt och personligen.
- 33 Enligt fast rättspraxis kan andra personer än dem som ett beslut är riktat till göra anspråk på att vara personligen berörda endast om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett dylikt beslut är riktat till (se bland annat dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen, REG 1963, s. 197, 223, svensk specialutgåva, volym 1, s. 181, av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen, REG 1993, s. I-2487, punkt 20, svensk specialutgåva, volym 14, s. 201, och av den 29 april 2004 i mål C-298/00 P, Italien mot kommissionen, REG 2004, s. I-4087, punkt 36).
- 34 Vad sedan gäller kommissionens beslut på området för statligt stöd erinrar domstolen om att en åtskillnad således skall göras, i samband med förfarandet för kontroll av statligt stöd enligt artikel 88 EG, mellan å ena sidan den inledande fasen av granskning av stöden, vilken anges i artikel 88.3 EG och som enbart syftar till att göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om huruvida stödåtgärden helt eller delvis är förenlig med den gemensamma marknaden, och å andra sidan den prövningsfas som anges i artikel 88.2 EG. Denna prövningsfas syftar till att göra det möjligt för kommissionen att få kunskap om samtliga omständig-

heter i ärendet och det är först under denna fas som kommissionen enligt EG-fördraget har en skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig (se domen i det ovannämnda målet *Cook* mot kommissionen, punkt 22, dom av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, *Matra* mot kommissionen, REG 1993, s. I-3203, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 14, s. 213, och dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot *Sytraval* och *Brink's France*, REG 1998, s. I-1719, punkt 38).

35 Då kommissionen, utan att inleda det formella prövningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG, genom beslut med stöd av artikel 88.3 EG fastslår att ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, kan de personer som åtnjuter dessa processrättsliga skyddsregler endast göra dessa skyddsregler gällande om de har möjlighet att vid gemenskapsdomstolarna väcka talan mot kommissionens beslut (se domarna i de ovannämnda målen *Cook* mot kommissionen, punkt 23, *Matra* mot kommissionen, punkt 17, och kommissionen mot *Sytraval* och *Brink's France*, punkt 40). Av dessa skäl kommer gemenskapsdomstolen att ta upp en talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut till prövning som väckts av en berörd part enligt artikel 88.2 EG om den som väckt denna talan gjort detta i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som han åtnjuter enligt den senare bestämmelsen (domarna i de ovannämnda målen *Cook* mot kommissionen, punkterna 23–26, och *Matra* mot kommissionen, punkterna 17–20).

36 Således anses personer, företag eller sammanslutningar, vars intressen eventuellt skadas av att ett stöd beviljas, det vill säga särskilt företag som konkurrerar med stödmottagarna samt branschorganisationer, vara berörda i den mening som avses i artikel 88.2 EG. Dessa personer får därför väcka talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot *Sytraval* och *Brink's France*, punkt 41).

37 Om sökanden däremot ifrågasätter det beslut som innehåller själva bedömningen av stödet är det inte tillräckligt att den anses berörd enligt artikel 88.2 EG för att talan skall kunna prövas. Sökanden måste visa att han har en särskild ställning i den mening som avses i rättspraxis i domen i det ovannämnda målet *Plaumann* mot kommissionen. Så skulle till exempel vara fallet om sökandens marknadsposition

påtagligt påverkas av det stöd som är föremål för prövning i det aktuella beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 1986 i mål 169/84, Cofaz m.fl. mot kommissionen, REG 1986, s. 391, svensk specialutgåva, volym 8, s. 421, punkterna 22–25, och beslutet i det ovannämnda målet Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, punkt 45).

- 38 Det är mot bakgrund av dessa rättsfakta som domstolen nu kommer att pröva de grunder som kommissionen åberopat till stöd för sitt överklagande.
- 39 Domstolen kommer först att pröva den fjärde och den femte grunden.

Den fjärde grunden

Parternas argument

- 40 Kommissionen har i sin fjärde grund gjort gällande att förstainstansrätten infogat en ny grund om åsidosättande av väsentliga formföreskrifter genom att anse att ARE väckt talan i syfte att tillvarata sina processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG. Kommissionen anser sig inte ha beretts tillfälle att utöva sin rätt till försvar med avseende på denna grund.
- 41 ARE har invänt att förstainstansrätten har iakttagit principen om processekonomi genom att tolka talan så att den avser det faktum att något formellt prövningsförfarande aldrig inletts. Förstainstansrätten har på så sätt begränsat sammanslutningens ursprungliga yrkande, vilket är till kommissionens fördel. ARE har även anfört att hela dess argumentation för att påvisa att det omtvistade beslutet är

rättsstridigt i sak visar att det föreligger "allvarliga svårigheter" att fastställa att det aktuella stödet är förenligt med den gemensamma marknaden. Gemenskapsdomstolarna får i vart fall ex officio pröva om sammanslutningens processuella rättigheter har åsidosatts på grund av att något formellt prövningsförfarande inte inletts enligt artikel 88.2 EG. Det saknas således stöd för kommissionens argument att den inte getts möjlighet att försvara sig mot den grund som avser att ett formellt prövningsförfarande inte inletts. Slutligen har kommissionen i stor utsträckning ifrågasatt att ARE:s medlemmar skulle vara konkurrenter till stödmottagarna, och därmed deras ställning som berörda under ett formellt prövningsförfarande. Denna ställning är nämligen av avgörande betydelse vid bedömningen av om en person är personligen berörd.

Domstolens bedömning

42 Av punkterna 3, 6, 8, 9, 66 och 68 i den överklagade domen framgår följande:

— I beslutet av den 20 januari 1999, som fattades till följd av prövningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG, slog kommissionen fast att markförvärvsprogrammet i EALG var oförenligt med den gemensamma marknaden i den mån som de beviljade stöden var förenade med ett krav på bosättning på orten per den 3 oktober 1990, och i den mån som beviljade stöd överskred de högsta tillåtna stödnivåerna. Den högsta nivån var fastställd till 35 procent för jordbruksmark i områden som inte är mindre gynnade i den mening som avses i förordning nr 950/97. När det särskilt gäller kravet på bosättning på orten per den 3 oktober 1990 som föreskrivs i lagen om regleringsåtgärder, kom kommissionen fram till följande:

— Lagen gynnar fysiska och juridiska personer i de nya delstaterna gentemot personer utan säte eller bostad i Tyskland och utgör således ett brott mot diskrimineringsförbudet enligt artiklarna 43 EG–48 EG.

- Det var kanske möjligt rent juridiskt för alla medborgare i gemenskapen att uppfylla villkoret att den utsatta dagen den 3 oktober 1990 ha varit bofasta i före detta Tyska demokratiska republiken. Detta villkor uppfylldes dock i praktiken nästan uteslutande av tyska medborgare — i synnerhet de som tidigare hade bott i de nya delstaterna.

- Det är klarlagt att även om lagstiftarens syfte att låta östtyskarna få del av markförvävsprogrammet i sig är legitimt, skulle det i praktiken inte ha omtintgjorts om den 3 oktober 1990 inte hade fastställts som ett avgörande datum.

- Sedan beslutet av den 20 januari 1999 fattats utarbetade den tyska lagstiftaren ett förslag till lag om tillägg till lagen om återupprättande av rätt till egendom. Av detta framgår att kravet på bosättning per den 3 oktober 1990 avskaffats, och att stödnivåerna fastställdes till 35 procent (det vill säga att förvärvspriset för den ifrågavarande marken fastställdes till det verkliga värdet minskat med 35 procent). Det huvudsakliga kravet för markförvärv till ett nedsatt pris var hädanefter ett innehav av ett långfristigt arrendeavtal, vilket krav återfanns bland de krav som föreskrevs i EALG.

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

- ARE deltog nämligen aktivt i det formella prövningsförfarandet som utmynnade i att beslutet av den 20 januari 1999 antogs, och deltog även aktivt och vid ett flertal tillfällen under de informella samtalen avseende beslutets genomförande,

då med hjälp av vetenskaplig sakkunskap till sitt stöd. Kommissionen har själv medgivit att ARE påverkade beslutsförfarandet och att den utgjorde en intressant informationskälla.

— Det omtvistade beslutet avser genomförande av beslutet av den 20 januari 1999.

- 43 Det får således anses utrett att ARE har getts tillfälle att yttra sig och också har yttrat sig under det formella prövningsförfarande som utmynnade i beslutet av den 20 januari 1999. Sammanslutningen kunde då göra gällande att det stödsystem som infördes genom EALG var oförenligt med den gemensamma marknaden, framför allt eftersom stöden beviljades på villkor som skulle kunna strida mot förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Det är vidare utrett att kommissionen i beslutet slagit fast att markförvärvsprogrammet i EALG var oförenligt med den gemensamma marknaden, särskilt i den mån som de beviljade stöden var förenade med ett krav på bosättning på orten per den 3 oktober 1990, ett krav som strider mot förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, och att den tyske lagstiftarens lagförslag om att kravet på bosättning på orten per den 3 oktober 1990 skulle avskaffas godkändes genom det omtvistade beslutet, vilket avser genomförandet av beslutet av den 20 januari 1999.

- 44 Mot denna bakgrund finner domstolen att det saknas objektiv grund för vad förstainstansrätten konstaterade i punkterna 47 och 49 i den överklagade domen. I dessa punkter slog nämligen förstainstansrätten fast att även om det inte anförts någon uttrycklig grund om att kommissionen åsidosatt sin skyldighet att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG, skall talan, med hänsyn till de grunder för ogiltigförklaring som åberopats, tolkas så att kommissionen läggs till last att den,

trots de allvarliga svårigheter som bedömningen av de ifrågavarande stödets förenlighet var förenad med, inte inledde det formella prövningsförfarande som föreskrivs i denna bestämmelse, och att syftet med talan synes vid en närmare analys vara att tillvarata de processuella rättigheter som följer av nämnda bestämmelse.

45 En sådan omtolkning av talan, som leder till att processföremålet ändras, får inte ske enbart med anledning av de konstateranden som gjordes i punkt 47 i den överklagande domen. I punkt 47 slogs nämligen fast att de grunder för ogiltigförklaring som har åberopats till stöd för talan, i synnerhet de som avser en överträdelse av förbudet mot all diskriminering på grund av nationalitet, egentligen avsåg en fastställelse av att prövningen av de omtvistade åtgärdernas förenlighet med den gemensamma marknaden var förenad med allvarliga svårigheter och att dessa svårigheter innebar att kommissionen var skyldig att inleda det formella förfarandet.

46 Förstainstansrätten motiverar i övrigt inte alls sin tolkning av de grunder som ARE åberopat och med hjälp av vilken förstainstansrätten fastställt föremålet för talan på det sätt den gjort.

47 En utveckling av skälen för en sådan tolkning av grunderna var extra viktig, eftersom ARE, vilket förstainstansrätten påpekade i punkt 39 i den överklagade domen, i sin talan påstod att den hade ett eget intresse av att det omtvistade beslutet ogiltigförklaras, eftersom en strikt tillämpning av principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet skulle medföra att marken måste omfördelas och att sammanslutningens medlemmar skulle få en större möjlighet att förvärva denna mark. ARE lät härigenom antyda att grunden beträffande åsidosättande av förbudet mot all diskriminering på grund av nationalitet gällde själva sakfrågan i det omtvistade beslutet och inte det faktum att något formellt prövningsförfarande inte inletts enligt artikel 88.2 EG.

- 48 Mot bakgrund härav finner domstolen att kommissionen i förevarande fall inte getts tillfälle att bemöta grunden om åsidosättande av ARE:s processuella rättigheter.
- 49 Härav följer att förstainstansrätten felaktigt ansåg att ARE underförstått anfört en grund om att kommissionen åsidosatt sin skyldighet att inleda ett formellt prövningsförfarande enligt artikel 88.2 EG.
- 50 Följaktligen skall den fjärde grund som kommissionen åberopat till stöd för sitt överklagande godtas.

Den femte grunden

Parternas argument

- 51 I punkterna 65–69 i den överklagade domen slog förstainstansrätten fast att ARE är personligen berörd av det omtvistade beslutet på grund av att dess ställning som förhandlare har påverkats av nämnda beslut. Kommissionen har med anledning härav inledningsvis hävdats att förstainstansrätten gjort en uppenbart felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna, eftersom sammanslutningen aldrig åberopat detta argument. Kommissionen har även gjort gällande att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning på grund av att förstainstansrätten inte får tillskriva en sökande rättsliga argument som vederbörande aldrig själv har anfört. Kommissionen har vidare bestridit förstain-

stansrättens konstaterande att ARE:s deltagande i det administrativa förfarande som ledde fram till det omtvistade beslutet gjorde sammanslutningen till en förhandlare med ett eget intresse av att väcka talan. Slutligen anser kommissionen att förstainstansrätten gjorde såväl en felaktig rättstillämpning som en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna när den fann att beslutet av den 20 januari 1999 inte stred mot ARE:s intressen.

- 52 ARE har påpekat att den i sin ansökan till förstainstansrätten åberopat en egen direkt talerätt och inte en indirekt sådan på grund av att medlemmarna har talerätt. Sammanslutningens direkta talerätt föreligger på grund av att den i egenskap av branschorganisation är självständigt berörd av att kommissionen inte inlett det formella prövningsförfarandet. Sammanslutningen har även gjort gällande att förstainstansrätten gett begreppet förhandlare, som lagts fast i rättspraxis, en rimlig tolkning då den ansåg att sammanslutningens aktiva deltagande i det formella prövningsförfarande som föregick beslutet av den 20 januari 1999 utgjorde tillämpning av begreppet.

Domstolens bedömning

- 53 I punkt 40 i den överklagade domen anges att ARE "har tillagt att även om förstainstansrätten skulle finna att sökanden inte utgör en sammanslutning av företagare eller ekonomiska aktörer, måste den ändå anses personligen berörd av det ifrågasatta beslutet på grund av dess roll som förhandlare med kommissionen och dess deltagande i förfarandet i fråga".
- 54 ARE har enligt kommissionen emellertid aldrig åberopat sin ställning som förhandlare för att ges rätt att väcka talan mot det omtvistade beslutet. Sammanslutningen har för övrigt inte uttryckligen bestritt denna punkt i kommissionens argumentation.

- 55 Det är i alla fall viktigt att erinra om att de omständigheter som förstainstansrätten identifierat för att betrakta ARE som personligen berörd av det omtvistade beslutet, på grund av att detta påverkat dess ställning som förhandlare, inte är tillräckliga för att ge sammanslutningen denna egenskap.
- 56 Domstolen finner i detta hänseende att det faktum att ARE aktivt deltog i det formella prövningsförfarande, som utmynnade i beslutet av den 20 januari 1999, och även vid flera tillfällen aktivt deltog under de informella samtalen avseende beslutets genomförande, då med stöd av vetenskaplig sakkunskap, och den omständigheten att ARE varit en viktig samtalspartner under förfarandet, samt det faktum att det omtvistade beslutet har ett direkt samband med beslutet av den 20 januari 1999 och att kommissionen själv medgivit att sammanslutningen påverkade beslutsförfarandet och att den utgjorde en intressant informationskälla, är inte tillräckliga för att betrakta ARE som förhandlingspartner, i likhet med Landbouwschap i domen i de ovannämnda förenade målen Van der Kooy m.fl. mot kommissionen, och Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques (CIRFS) i domen i det ovannämnda målet CIRFS m.fl. mot kommissionen.
- 57 Landbouwschap hade nämligen i växthusodlarnas intresse förhandlat med NV Nederlandse Gasunie de Groningen (Nederländerna) om taxan på gas och ingick bland dem som undertecknat ett avtal om fastställande av dessa taxor. I det aktuella beslutet ansåg kommissionen att dessa taxor utgjorde stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden. Mot beslutet väcktes sedermera talan av bland annat Landbouwschap. CIRFS å sin sida var en sammanslutning som omfattade de största internationella tillverkarna av syntetfiber och som tjänat som kommissionens samtalspartner och förhandlat med kommissionen om införande av en "stöddordning" i fråga om statligt stöd inom syntetfibersektorn. På grundval av denna stöddordning hade kommissionen sedan antagit ett beslut vari den ansåg att ett visst stöd som en medlemsstat beviljat ett visst företag inte behövde anmälas i förväg, beslut mot vilket CIRFS väckte talan.

58 ARE:s roll under det formella prövningsförfarande som ledde fram till att beslutet av den 20 januari 1999 antogs — beslut vilket inte går utöver de processuella rättigheter berörda parter tillerkänns enligt artikel 88.2 EG — kan emellertid inte jämföras med den roll Landbouwschap och CIRFS hade i de mål som omnämns i punkt 56 ovan, vilken roll är tillräcklig för att en sammanslutning i sig skall få väcka talan mot ett beslut som kommissionen fattat med stöd av artikel 88.2 EG eller 88.3 EG och vilket riktas till en annan adressat än sammanslutningen.

59 Med hänsyn till vad som anförts ovan finner domstolen att förstainstansrätten gjorde en felaktig rättstillämpning då den ansåg att ARE är personligen berörd av det omtvistade beslutet då ARE åberopade ett eget berättigat intresse av att få saken prövad på grund av att dess ställning som förhandlare påverkats av beslutet.

60 Den femte grunden skall därför godtas.

61 Eftersom den fjärde och den femte grunden för överklagandet godtas är villkoret för att ARE:s talan mot det omtvistade beslutet skall tas upp till prövning, nämligen att sammanslutningen är personligen berörd av detta beslut, inte uppfyllt eller i varje fall är det inte styrkt att villkoret är uppfyllt. Den överklagade domen skall därför upphävas.

62 Härav följer att det saknas skäl att pröva övriga fem grunder för överklagandet.

Huruvida talan kan tas upp till prövning

- 63 I enlighet med artikel 61 första stycket andra meningen i domstolens stadga kan domstolen då den upphäver ett avgörande av förstainstansrätten själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.
- 64 Detta är fallet i förevarande mål.
- 65 Det är utrett att ARE inte uttryckligen yrkat att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras på den grunden att kommissionen åsidosatt sin skyldighet att inleda ett formellt prövningsförfarande enligt artikel 88.2 EG eller på grund av att de processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i denna bestämmelse åsidosatts. Det är likaså utrett att sammanslutningen aldrig under förfarandets olika faser inför förstainstansrätten berört frågan om att ett sådant förfarande skall inledas eller den rättspraxis som avser denna fråga.
- 66 Det är dessutom viktigt att erinra om att ARE själv i sin svarsskrivelse med anledning av överklagandet medgett att förstainstansrätten begränsat dess ursprungliga yrkande för att åtgärda ett rättsligt fel som sammanslutningen gjort beträffande hur det omtvistade beslutet korrekt skulle kvalificeras i processuellt hänseende. Sammanslutningen angrep inledningsvis beslutet såsom ett beslut vilket slutligt bekräftar att det tidigare formella prövningsförfarandet avslutats och genom vilket det ändrade stödsystemet definitivt godkänns. ARE har medgett att förstainstansrätten med fog ansåg att det omtvistade beslutet avslutade den preliminära granskningen i det kontrollförfarande för stöd som föreskrivs i artikel 88.3 EG. Det vore därför i överensstämmelse med kravet på processekonomi att förstainstansrätten tolkade yrkandet såsom riktat mot det faktum att något formellt prövningsförfarande inte inletts.

- 67 Domstolen konstaterar under dessa omständigheter att ARE, med den talan som sammanslutningen väckte inför förstainstansrätten och som syftade till ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, inte avsåg att bestrida att något förfarande inte inletts enligt artikel 88.2 EG och därmed tillvarata sina processuella rättigheter enligt denna bestämmelse.
- 68 Med sin talan avsåg ARE egentligen att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras i själva sakfrågan.
- 69 Enbart den omständigheten att ARE kan anses berörd i den mening som avses i artikel 88.2 EG är därför inte tillräcklig för att ta upp ARE:s talan till prövning. För att så skall kunna ske krävs att ARE visar att den har en särskild ställning i den mening som avses i den rättspraxis som lagts fast i domen i det ovannämnda målet Plaumann mot kommissionen.
- 70 ARE som är en sammanslutning med uppdrag att främja en viss kategori enskildas gemensamma intressen kan endast anses vara personligen berörd i den mening som avses i den rättspraxis som lagts fast i domen i det ovannämnda målet Plaumann mot kommissionen, om dess medlemmars marknadsposition väsentligen påverkas av det stödsystem som det omtvistade beslutet avser (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Cofaz m.fl. mot kommissionen, punkterna 22–25, och beslutet i det ovannämnda målet Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, punkt 45).
- 71 Så är emellertid inte fallet i förevarande mål.

- 72 Även om vissa av ARE:s medlemmar är ekonomiska aktörer som kan anses utgöra direkta konkurrenter till mottagarna av de stöd som infördes genom lagen om regleringsåtgärder och även om deras konkurrensställning oundvikligen påverkas av det omtvistade beslutet, såsom följer av punkterna 54 och 60 i den överklagade domen, innebär detta inte att deras marknadsposition väsentligen påverkas av att de nämnda stöden beviljas, eftersom samtliga jordbrukare inom Europeiska unionen, såsom följer av punkt 55 i den överklagade domen, kan utgöra konkurrenter till stödmottagarna enligt markförvärvsprogrammet.
- 73 ARE kan följaktligen inte anses personligen berörd av det omtvistade beslutet.
- 74 Den invändning om rättegångshinder som kommissionen framfört inför förstainstansrätten mot ARE:s talan skall följaktligen godtas och talan avvisas.

Rättegångskostnader

- 75 Enligt artikel 122 första stycket i domstolens rättegångsregler skall domstolen, när överklagandet ogillas eller avvisas eller när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt, besluta om rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.2 första stycket i samma rättegångsregler, som enligt artikel 118 i samma rättegångsregler skall tillämpas i mål om överklagande, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att ARE skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom ARE har tappat målet, skall ARE förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 5 december 2002 i mål T-114/00, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum mot kommissionen, upphävs.**
- 2) **Den talan som väckts av Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV inför Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 22 december 1999 om tillstånd till statligt stöd enligt artiklarna 87 och 88 (f.d. artiklarna 92 och 93) i EG-fördraget avvisas.**
- 3) **Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV skall ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.**

Underskrifter