



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

15. januar 2013*

»Statsstøtte — direkte koncession af anlæg og efterfølgende drift af en motorvejsstrækning — beslutning om henlæggelse af klagen — annullationssøgsmål — retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål — søgsmålskompetence — umiddelbart berørt — formaliteten — begrebet støtte — statsmidler«

I sag T-182/10,

Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat), Rom (Italien) ved advokat M. Maresca,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved P. Rossi og D. Grespan, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Concessioni Autostradali Venete – CAV SpA ved advokaterne C. Malinconico og P. Clarizia,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 10. februar 2010 om afvisning af en klage indgivet af sagsøgeren om den påståede ulovlige statsstøtte, som Den Italienske Republik har tildelt CAV,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánová (refererende dommer), og dommerne K. Jürimäe og M. van der Woude,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. juni 2012,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

Sagens baggrund

- 1 Ved skrivelse af 10. juli 2008 (herefter »klagen«) til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber gjorde sagsøgeren, Associazione Italiana delle Società Concessionarie per la costruzione e l'esercizio di Autostrade e Trafori stradali (Aiscat), bl.a. gældende, at den italienske regering havde tilsidesat Unionens regler om markedsadgang, konkurrence og statsstøtte. Ifølge sagsøgeren tildelte de italienske myndigheder ved artikel 2, stk. 290, i lov nr. 244 af 24. december 2007 (almindeligt tillæg til GURI nr. 300 af 28.12.2007) direkte intervenienten, selskabet Concessioni autostradali Venete – CAV SpA, hvori regionen Veneto (Italien) og Azienda nazionale autonoma delle strade SpA (ANAS), der tilhører den italienske stat, har en andel, koncession på driften og den almindelige og ekstraordinære vedligeholdelse af motorvejsstrækningen benævnt »Mestre-omfartsvejen« på A4 (herefter »Passante«).
- 2 Passante er en motorvejsstrækning, der blev taget i brug den 8. februar 2009, som brugerne kan benytte i stedet for motorvej A57, benævnt »Tangenziale di Mestre«, og/eller motorvej A27, for i begge retninger at forbinde Padua (Italien) og enten Belluno, Italien, nordpå, eller Trieste (Italien), østpå. Anlægget af denne motorvejsstrækning havde til formål at løse trafikproblemerne på A57- og A27-motorvejene. Til brug for nærværende dom finder betegnelsen »Tangenziale« anvendelse på de motorvejsstrækninger på A57 og A27, som kan undgås ved at benytte Passante.
- 3 Ved skrivelse af 4. november 2009, der er underskrevet af direktøren for direktoratet »Det Indre Marked og Bæredygtighed« i Generaldirektoratet for »Energi og Transport«, meddelte Kommissionen sagsøgeren, at på grundlag af de tilgængelige oplysninger og navnlig i lyset af kontraktbestemmelserne om CAV's drift af Passante var enhver uberettiget fordel til fordel for CAV udelukket. Det blev endvidere som afslutning på skrivelsen anført, at den blev fremsendt i overensstemmelse med artikel 20, stk. 2, andet punktum, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [...] artikel [88 EF] (EFT L 83, s. 1).
- 4 Ved skrivelse af 12. november 2009 gentog sagsøgeren sin klage, idet sammenslutningen anmodede Kommissionen om at analysere den pågældende koncession til fordel for CAV i forhold til tildelingen uden udbud af anlæg og drift af Passante og i forhold til forhøjelsen af vejafgifterne på motorvejene A57 og A27, som var et alternativ i forhold til Passante.
- 5 I denne skrivelse fremhævede sagsøgeren i særligt hvad angår den påståede tilsidesættelse af statsstøttereglerne, at størrelsen af vejafgiften for Tangenziale var blevet forhøjet for at sikre ensartethed i vejafgiften for brugerne for den fulde rejselængde mellem de to strækninger, selv om Passante var længere end Tangenziale. Da provenuet af denne forhøjelse blev brugt til at finansiere anlægget af Passante, modtog CAV statsstøtte som ansvarlig for driften af Passante.
- 6 Ved skrivelse af 10. februar 2010, der atter var underskrevet af direktøren for direktoratet »Det Indre Marked og Bæredygtighed« i Generaldirektoratet for »Energi og Transport« (herefter »den anfægtede beslutning«), besvarede Kommissionen denne nye skrivelse, idet den ligeledes støttede sig på artikel 20, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 659/1999.
- 7 I den anfægtede beslutning anførte Kommissionen først med hensyn til forholdet omkring tildelingen uden udbud af den pågældende koncession, at den havde afsluttet den i denne forbindelse indledte overtrædelsesprocedure nr. 2008/4721 den 14. april 2009, da de betingelser, som er opstillet i Domstolens praksis for en direkte tildeling af koncessionen til CAV, var opfyldt.
- 8 Hvad for det andet angår den påståede tilsidesættelse af statsstøttereglerne anførte Kommissionen, at de oplysninger, den var i besiddelse af, ikke tydede på en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 9, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge

godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT L 187, s. 42), med senere ændringer. Da vejafgiften i øvrigt blev betalt direkte til CAV af Tangenziales brugere, syntes statsmidler ikke at være involveret. Forpligtelserne pålagt CAV i forskellige kontraktbestemmelser vedrørende koncessionen kan endvidere udelukke enhver uberettiget fordel til fordel for CAV.

- 9 Endelig fandt Kommissionen for det tredje, at den omstændighed, at den italienske regering gennem tildelingen af koncessionen til CAV, som en af de offentlige myndigheder ejet virksomhed, havde generhvervet et tidligere liberaliseret marked, nemlig markedet for betalingsmotorveje, ikke nødvendigvis indebar, at CAV blev tildelt støtte.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 10 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. april 2010 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag.
- 11 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 2. juli 2010 har Kommissionen fremsat en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement. Sagsøgeren har indleveret bemærkninger til Kommissionens formalitetsindsigelse den 30. juli 2010.
- 12 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 17. december 2010 har CAV fremsat begæring om tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for Kommissionens påstande. Kommissionen og sagsøgeren har fremsat bemærkninger vedrørende formaliteten med hensyn til interventionsbegæringen henholdsvis den 19. januar og den 2. februar 2011.
- 13 Ved Rettens kendelse (Fjerde Afdeling) af 28. februar 2011 blev formalitetsindsigelsen henskudt til afgørelsen af sagens realitet, ligesom afgørelsen vedrørende sagens omkostninger blev udsat.
- 14 Ved kendelse af 2. marts 2011 gav formanden for Rettens Fjerde Afdeling CAV tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.
- 15 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. artikel 64 i Rettens procesreglement, skriftligt stillet parterne spørgsmål. Parterne har besvaret disse spørgsmål inden for den fastsatte frist.
- 16 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 20. juni 2012. Efter retsmødet har Retten (Fjerde Afdeling) ved kendelse af 11. juli 2012 genåbnet den mundtlige forhandling. På samme dato har Retten i forbindelse med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse anmodet sagsøgeren om at fremlægge visse dokumenter. Sagsøgeren har fremlagt de ønskede dokumenter inden for den fastsatte frist. Intervenienten og Kommissionen har fremsat bemærkninger vedrørende de fremlagte dokumenter henholdsvis den 2. og den 27. august 2012.
- 17 Ved afgørelse af 29. august 2012 afsluttede Retten den mundtlige forhandling.
- 18 Sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning.
- 19 Kommissionen, støttet af CAV, har nedlagt følgende påstande:
- Afvisning.
 - Subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

A – Formaliteten

20 Kommissionen har fremført to formalitetsindsigelser vedrørende, for det første, at den anfægtede beslutning ikke udgør en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF, og, for det andet, sagsøgerens manglende søgsmålskompetence.

1. Den første formalitetsindsigelse om, at den anfægtede beslutning ikke udgør en retsakt, som kan gøres til genstand for et søgsmål

21 Kommissionen gør i det væsentlige gældende, at den anfægtede beslutning blot oplyser sagsøgeren om, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 20, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 659/1999 ikke kunne træffe afgørelse, da tilfældet på grundlag af oplysningerne i dens besiddelse ikke syntes at indebære tildeling af ulovlig støtte. Ifølge Kommissionen skal der sondres mellem et sådant tilfælde og det, der henvises til i bestemmelsens tredje punktum, hvor Kommissionen efter en klage har iværksat den indledende undersøgelsesfase, hvorefter den træffer en beslutning i henhold til artikel 4 i forordning nr. 659/1999, der meddeles klageren.

22 Hvad angår den anfægtede beslutnings materielle indhold er der i det foreliggende tilfælde imidlertid ingen af de tre punkter vedrørende en mulig uforenelighed med statsstøttereglerne, som sagsøgeren havde anført i sin klage, der bygger på tilstrækkelige holdepunkter for at konkludere, at der foreligger omstændigheder, som er relevante for en mulig undersøgelse i henhold til de gældende regler for statsstøtte.

23 Endelig er der efter Kommissionens opfattelse mange grunde af formel karakter til hinder for at anse den anfægtede beslutning for at være en retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål. Den har således for det første påpeget, at det kun var en direktør i Generaldirektoratet for »Energi og Transport«, der tog stilling til klagen, og ikke selve Kommissionen som et kollegialt organ, at den anfægtede beslutning for det andet ikke er rettet til den berørte medlemsstat, således som det kræves vedrørende alle beslutninger om statsstøtte, og for det tredje, at den udtrykkeligt indeholdt henvisning til artikel 20, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 659/1999, ved at anmode klageren om at fortsætte drøftelserne med tjenestegrenene, hvis den fandt det hensigtsmæssigt.

24 Sagsøgeren gør i det væsentlige gældende, at det fremgår af den anfægtede beslutning, at Kommissionen har fastlagt sit endelige standpunkt vedrørende fraværet af statsstøtte i det foreliggende tilfælde og følgelig afslog at iværksætte den formelle undersøgelsesprocedure. De formelle argumenter, som Kommissionen har gjort gældende, kan under sådanne omstændigheder ikke tillægges betydning.

25 Det skal bemærkes, at Kommissionens standpunkt i det væsentlige kan sammenfattes til at antage, at den som reaktion på en klage vedrørende statsstøtte har valget mellem enten at iværksætte den formelle undersøgelsesprocedure, som munder ud i en beslutning som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 659/1999, eller, hvis den finder, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at undersøge sagen, at henlægge klagen uden at iværksætte den indledende fase. I sidstnævnte tilfælde har klageren ingen retsmidler med henblik på at modsætte sig henlæggelsen af klagen.

26 Det skal imidlertid bemærkes, at dette standpunkt er blevet kendt ugyldigt i Domstolens praksis.

- 27 Domstolen har således fastslået, at undersøgelse af en klage på statsstøtteområdet nødvendigvis medfører iværksættelse af den indledende undersøgelsesprocedure, som Kommissionen er forpligtet til at afslutte ved en beslutning i henhold til artikel 4 i forordning nr. 659/1999. Hvis Kommissionen efter undersøgelsen af en klage anfører, at det ikke på grundlag af undersøgelsen kan antages, at der foreligger en statsstøtte, afslår Kommissionen forudsætningsvis at iværksætte den formelle undersøgelsesprocedure, som det er ikke muligt at kvalificere som blot en foreløbig foranstaltning (Domstolens dom af 18.11.2010, sag C-322/09 P, NDSHT mod Kommissionen, Sml. I, s. 11911, præmis 49-51 og 53).
- 28 Når klageren først har fremsat supplerende bemærkninger efter en første skrivelse fra Kommissionen, hvorved den i overensstemmelse med artikel 20, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 659/1999 oplyser klageren om, at den finder, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at undersøge sagen, er Kommissionen således i overensstemmelse med forordningens artikel 13, stk. 1, forpligtet til at afslutte den indledende undersøgelsesfase ved en beslutning i henhold til forordningens artikel 4, stk. 2, 3 eller 4, nemlig en beslutning om, at der ikke foreligger støtte, om ikke at rejse indsigelser eller om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure (Domstolens dom af 17.7.2008, sag C-521/06 P, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, Sml. I, s. 5829, præmis 40).
- 29 Ved afgørelsen af, om en retsakt fra Kommissionen udgør en sådan beslutning, skal der udelukkende tages hensyn til denne retsakts indhold og ikke, om den eventuelt opfylder visse formkrav, idet Kommissionen ellers kunne unddrage sig Unionens retsinstitansers kontrol ved blot at tilsidesætte sådanne formkrav (dommen i sagen Athinaïki Techniki mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 28, præmis 44-46).
- 30 Det følger navnlig af denne retspraksis, at Kommissionens argument om, at dens forpligtelse til at træffe en beslutning efter den indledende undersøgelsesfase eller den retlige kvalifikation af dens reaktion på en klage er underlagt en betingelse om kvaliteten af de oplysninger, som klageren har fremsendt, nemlig deres relevans eller detaljerede karakter, må forkastes. Den ringe kvalitet af de fremsendte oplysninger til støtte for en klage kan derfor ikke fritage Kommissionen for dens forpligtelse til at iværksætte den indledende undersøgelsesfase eller afslutte denne undersøgelse ved en beslutning i henhold til artikel 4 i forordning nr. 659/1999.
- 31 Det skal endvidere tilføjes, at en sådan fortolkning af dommen i sagen NDSHT mod Kommissionen, nævnt i præmis 27 ovenfor, i modsætning til, hvad der fremgår af Kommissionens argumenter, ikke pålægger den en uforholdsmæssig forpligtelse i tilfælde, hvor de oplysninger, som klageren har fremsendt, er vage eller vedrører et meget bredt område. Selv om dommen i sagen Athinaïki Techniki mod Kommissionen, nævnt i præmis 28 ovenfor, og i sagen NDSHT mod Kommissionen, nævnt i præmis 27 ovenfor, således bl.a. fastslår Kommissionens forpligtelse til som følge af en klage vedrørende statsstøtte at iværksætte den indledende undersøgelsesprocedure og afslutte den ved en formel beslutning, indeholder de nævnte domme derimod ingen oplysninger om rækkevidden af den undersøgelse, som Kommissionen er forpligtet til at foretage i forbindelse med den nævnte indledende undersøgelsesfase.
- 32 I det foreliggende tilfælde havde sagsøgeren allerede fremsat supplerende bemærkninger efter en første underretning fra Kommissionen i henhold til artikel 20, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 659/1999, hvorved Kommissionen oplyste klageren om, at den ikke ville tage klagen til følge. Kommissionen var under disse omstændigheder forpligtet til at træffe en beslutning i henhold til artikel 4 i forordning nr. 659/1999. Som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 29 ovenfor, skal det for at afgøre, om den anfægtede beslutning er en sådan beslutning, alene undersøges, om Kommissionen, henset til dens materielle indhold og Kommissionens hensigt, heri definitivt har fastlagt sit standpunkt om de af sagsøgeren påtalte forhold.

- 33 Den anfægtede beslutning indeholder en sådan endelig stillingtagen. Det blev nemlig heri fastslået efter en undersøgelse af omstændighederne i det foreliggende tilfælde, at »statsmidler ikke synes at være involveret«, og at »[d]et således er åbenbart, at CAV ikke opnår nogen uberettiget yderligere fortjeneste«. Kommissionen har hvad særligt angår den omstændighed, at den italienske regering »geninvesterede« i et marked, som forinden var blevet liberaliseret, tilføjet, at dette ikke nødvendigvis indebar, at CAV blev ydet en statsstøtte. Kommissionen har derfor klart taget stilling, idet de af sagsøgeren påtalte forhold – således som det er præciseret i sagsøgerens supplerende bemærkninger – efter Kommissionens opfattelse ikke udgjorde statsstøtte. Den anfægtede beslutning må derfor kvalificeres som en beslutning vedtaget i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 659/1999, hvoraf fremgår, at »[k]onstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ikke udgør støtte, fastslår den dette ved beslutning«.
- 34 Det skal tilføjes, at den åbenlyse manglende iagttagelse af bestemmelserne om de formaliteter, som kræves for en beslutning i henhold til artikel 4 i forordning nr. 659/1999, ifølge den retspraksis, der er nævnt i præmis 29, ikke er til hinder for en sådan kvalifikation.
- 35 Kommissionens første formalitetsindsigelse må derfor forkastes.

2. Den anden formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende søgsmålskompetence

- 36 Kommissionen har anført, at sagsøgeren udelukkende bestrider realiteten vedrørende tjenestegrenenes vurdering af utilstrækkeligheden af relevante forhold for at behandle klagen, idet sidstnævnte har gjort anbringender gældende om tilsidesættelse af væsentlige formkrav, manglende begrundelse og en tilsidesættelse af artikel 107 TEUF samt urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder. Derimod henviser sagsøgeren ikke noget sted i stævningen til beskyttelsen af dens processuelle rettigheder eller eventuelle oplysninger, der påviser tilstedeværelsen af alvorlige vanskeligheder for Kommissionens tjenestegrene ved den foreløbige vurdering af de formodede støtteforanstaltninger. Kommissionen har i denne forbindelse påpeget, at det ikke tilkommer Retten at give de fremsatte klagepunkter med hensyn til substansen i klagepunktsmeddelelsen, der har til formål at beskytte sagsøgerens processuelle rettigheder, en ny betydning. Kommissionen mener derfor, at sagsøgeren skal godtgøre, at sammenslutningen er individuelt berørt af den anfægtede beslutning, hvilket den ikke har gjort i det foreliggende tilfælde.
- 37 Desuden fremgår det ikke af stævningen, om sagsøgeren handler for at beskytte sine egne interesser i sin egenskab af en sammenslutning, eller tværtimod for at beskytte interesserne hos en eller flere virksomheder, som den kunne repræsentere. Sagsøgeren giver ikke en nærmere angivelse af de virksomheder, som den repræsenterer, og har heller ikke angivet at have modtaget noget mandat til at handle på disse virksomheders vegne.
- 38 Sagsøgeren har bestridt disse argumenter ved at gøre gældende, at sammenslutningen åbenbart repræsenterer de selskaber, enheder og sammenslutninger, der har opnået en koncession for anlæg og/eller drift af motorveje og biltunneller i Italien.
- 39 I det foreliggende tilfælde griber sammenslutningen for det første ind for at beskytte interesserne hos dets 23 medlemmer med hensyn til fratagelsen af muligheden for at deltage i en udbudsprocedure med henblik på at blive tildelt Passante-koncessionen, der direkte blev tildelt CAV. For det andet handler sammenslutningen i tre af medlemmernes interesse, nemlig Società delle autostrade di Venezia e Padova SpA (herefter »SAVP«), Autovie Venete SpA og Autostrade per l'Italia SpA, der hver for sig er koncessionshaver for en strækning af Tangenziale, og som navnlig er blevet skadet i deres markedsstilling ved omladningen af biltrafikken mod Passante, der er opstået som følge af forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale.

- 40 Ifølge fast retspraksis kan andre personer end en beslutnings adressater kun gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten for en sådan beslutning (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, af 13.12.2005, sag C-78/03 P, Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Sml. I, s. 10737, præmis 33, og af 22.12.2008, sag C-487/06 P, British Aggregates mod Kommissionen, Sml. I, s. 10505, præmis 26).
- 41 Med hensyn til en beslutning fra Kommissionen vedrørende statsstøtte skal det bemærkes, at der i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 108 TEUF for kontrol med statsstøtte skal sondres mellem på den ene side den indledende fase af undersøgelsen af støtteforanstaltninger i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF – der alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse af, om den pågældende støtte helt eller delvis er forenelig med fællesmarkedet – og på den anden side undersøgelsesfasen i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF. Først i denne undersøgelsesfase, som skal give Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle sagens momenter, er Kommissionen i henhold til traktaten forpligtet til at give de berørte adgang til at fremsætte deres bemærkninger (Domstolens dom 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. s. 1719, præmis 38, dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 34, og dommen i sagen British Aggregates mod Kommissionen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 27).
- 42 Heraf følger, at når Kommissionen uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF ved en beslutning truffet i medfør af artikel 88, stk. 3, EF fastslår, at en støtte er forenelig med det indre marked, kan de berørte parter, der er indrømmet disse processuelle garantier, kun opnå, at de respekteres, hvis de har adgang til at indbringe Kommissionens beslutning for Unionens retsinstanser. Unionens retsinstanser må derfor realitetsbehandle et annullationssøgsmål vedrørende en sådan beslutning, som er anlagt af en interesseret part i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 108, stk. 2, TEUF, når denne med søgsmålet ønsker at beskytte de processuelle rettigheder, der tilkommer ham ifølge denne bestemmelse (dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen British Aggregates mod Kommissionen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 28).
- 43 Hvis sagsøgeren derimod anfægter berettigelsen af beslutningen og vurderingen af støtten som sådan, er den omstændighed alene, at sagsøgeren kan anses for »interesseret part« i artikel 108, stk. 2, TEUF's forstand, ikke tilstrækkeligt til at realitetsbehandle sagen. Det må i så fald godtgøres, at sagsøgeren har en særlig stilling som omhandlet i dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen, nævnt i præmis 40 ovenfor. Dette vil bl.a. være gældende i det tilfælde, hvor sagsøgerens stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, som den pågældende beslutning vedrører (Domstolens dom af 28.1.1986, sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, præmis 22-25, dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 37, og dom af 9.7.2009, sag C-319/07 P, 3F mod Kommissionen, Sml. I, s. 5963, præmis 34).

Formålet med nærværende søgsmål

- 44 I det foreliggende tilfælde blev det for det første konstateret i præmis 33 ovenfor, at den anfægtede beslutning er en beslutning som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 659/1999, hvorved Kommissionen nægter at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til den formodede ulovlige støtte.

- 45 For det andet skal det fastslås, at de af sagsøgeren for Retten nedlagte påstande og de anbringender, der er fremført til støtte herfor, vedrører annullation af den anfægtede beslutnings realitet med den begrundelse, at de faktiske omstændigheder, der var genstand for klagen, udgjorde en støtte, der er uforenelig med det indre marked. De to af sagsøgeren fremsatte anbringender har henholdsvis overskriften »Tilsidesættelse af væsentlige formkrav. Manglende og selvmodsigende begrundelse. Tilsidesættelse af artikel [107 TEUF] ved den direkte tildeling af koncessionen for anlægget og driften af Passante di Mestre til CAV«, og »Tilsidesættelse af væsentlige formkrav. Manglende begrundelse og begrundelsesmangler. Urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder. Tilsidesættelse af artikel [107 TEUF] gennem prisforhøjelsen på [Tangenziale]«. I de bemærkninger, som er fremført i forbindelse med disse to anbringender, har sagsøgeren i øvrigt i det væsentlige redegjort for grundene til, at sammenslutningen fandt, at de af denne anfægtede foranstaltninger skulle kvalificeres som statsstøtte. Sagsøgeren har derimod ikke nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning med henvisning til, at Kommissionen har tilsidesat forpligtelsen til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF, eller med henvisning til, at sammenslutningens ret til at blive inddraget i denne procedure som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 41 ovenfor, blev frataget den i strid med denne bestemmelse.
- 46 Det skal i den forbindelse tilføjes, at denne konstatering ikke kan tilsidesættes ved sagsøgerens argument om, at forholdet omkring beskyttelsen af processuelle rettigheder er »uløseligt forbundet« med sammenslutningens stævning, selv om det ikke udtrykkelig er nævnt. Domstolen har således under omstændigheder svarende til dem, der foreligger her, understreget, at Retten ikke kan give sagsøgerens anbringender en ny betydning, hvilket herved ændrer genstanden for den sag, der er indbragt for den (dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt ovenfor i præmis 40, præmis 44 og 45).
- 47 Ifølge den retspraksis, der er nævnt i præmis 43 ovenfor, skal sagsøgeren derfor godtgøre, at sammenslutningen har en særlig stilling som omhandlet i dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 40.
- 48 Det skal i den forbindelse erindres, at en faglig sammenslutning, som varetager medlemmernes fælles interesser, principielt kun kan anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en endelig kommissionsbeslutning på området for statsstøtte i to tilfælde, nemlig for det første såfremt de virksomheder, den repræsenterer, eller nogle af disse har individuel søgsmålskompetence, og for det andet såfremt den kan gøre en egen interesse gældende, navnlig fordi dens stilling som forhandlingspart berøres af den retsakt, som påstås annulleret (Rettens dom af 12.12.1996, sag T-380/94, AIUFASS og AKT mod Kommissionen, Sml. II, s. 2169, præmis 50, og af 9.9.2009, forenede sager T-227/01 - T-229/01, T-265/01, T-266/01 og T-270/01, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3029, præmis 108, samt Rettens kendelse af 29.3.2012, sag T-236/10, Asociación Española de Banca mod Kommissionen, præmis 19).

De af sagsøgeren varetagne interesser i nærværende sag

- 49 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ikke bestridt, at sagsøgeren – hvilket i øvrigt også fremgår af sammenslutningens navn – er en organisation, som repræsenterer koncessionshavere for anlæg og drift af motorvejsstrækninger i Italien. Kommissionen gør derimod gældende, at anlæggelsen af nærværende sag ikke indgår i formålene i sagsøgerens vedtægter.
- 50 Det bemærkes i denne forbindelse, at det i artikel 3, litra a), i sagsøgerens vedtægter bestemmes, at sammenslutningen har til formål at »undersøge de tekniske, administrative, finansielle, retlige samt skattemæssige problemer, der er af almen interesse for medlemmerne inden for den koncessionerede sektor for motorveje og tunneller samt i den koncessionerede sektor for transportinfrastrukturer i almindelighed, og fastsætte de kriterier og fremgangsmåder, som skal følges for disses løsning«. Selv

om denne formulering ikke udtrykkeligt foreskriver sagsanlæg ved Retten, er en sådan bemyndigelse dog implicit omfattet af opgaven at »undersøge administrative og retlige problemer« og »fastsætte de fremgangsmåder, som skal følges for disses løsning«.

- 51 Denne fortolkning bekræftes af det af sagsøgeren fremlagte mødereferat nr. 275 af 22. maj 2008 fra sagsøgerens bestyrelse. Det følger især af dette dokument, at tildelingen af koncessionen for Passante og forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale på grundlag af et notat med overskriften »CAV – Aiscats handlinger med henblik på at beskytte markedet for anlæg og drift af motorvejsinfrastrukturer« blev drøftet i den nævnte bestyrelse, som bl.a. repræsentanterne for SAVP, Autovie Venete og Autostrade per l'Italia deltog i. Dette mødereferat indeholder bl.a. følgende passage:

»CAV

Formanden meddeler vedrørende spørgsmålet om CAV, et blandet selskab, som blev oprettet af ANAS og regionen Veneto, og spørgsmålet om Aiscats handlinger med henblik på at beskytte markedet for anlæg og drift af motorvejsinfrastrukturer, at [sagsøgeren] har pligt til at anlægge sag – et søgsmål vedrørende ulovligheden i en række henseender i forhold til fællesskabsretten af gennemførelsen af artikel 2, stk. 290, i lov nr. 244 af 24. december 2007.

Dette tiltrædes af bestyrelsen.«

- 52 Dette mødereferat gør det muligt at konkludere, at repræsentanterne for sagsøgerens medlemmer, som deltog i mødet den 22. maj 2008, tog udgangspunkt i, at sagsøgerens vedtægtsmæssige forpligtelser i givet fald kunne omfatte indgivelse af søgsmål. Under disse omstændigheder er den manglende henvisning i referatet fra dette møde til en udtrykkelig bemyndigelse til at anlægge denne sag til prøvelse af den anfægtede beslutning, som endnu ikke var vedtaget på tidspunktet for mødet den 22. maj 2008, i modsætning til, hvad der fremgår af Kommissionens argumentation, irrelevant.
- 53 Det kræves i modsætning til, hvad Kommissionen synes at mene, ikke, at en sammenslutning, hvis vedtægtsmæssige opgaver omfatter at fremme sine medlemmers interesser, derudover har en bemyndigelse eller specifik fuldmagt, udfærdiget af de medlemmer, hvis interesser sammenslutningen varetager, for at blive anset for at have søgsmålskompetence ved Unionens retsinstanser.
- 54 Eftersom indgivelse af søgsmål er omfattet af sagsøgerens vedtægtsmæssige opgaver, kan den omstændighed, at visse medlemmer efterfølgende kan tage afstand fra indgivelsen af et søgsmål, heller ikke ophæve dennes søgsmålsinteresse. Den af intervenienten fremlagte skrivelse af 31. juli 2012 fra Autovie Venetes repræsentant, hvori han erklærede, at Autovie Venete ikke har en retlig interesse i nærværende søgsmål, har således ingen relevans for vurderingen af sagsøgerens søgsmålsinteresse.
- 55 Endelig fremgår det utvetydigt af sagens akter, at sagsøgeren inden for rammerne af det foreliggende søgsmål handler for at beskytte ikke sine egne interesser som en sammenslutning, men medlemmernes. Det skal i den forbindelse for det første bemærkes, at sagsøgeren i stævningen nævner den konkurrenceforvridning, som »de aktører, der er til stede på markedet for [motorvejskoncessioner]«, står over for som følge af tildelingen af koncessionen til CAV uden udbudsprocedure. For det andet har sagsøgeren henvist til tre selskaber, der er særligt påvirket af forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale, idet de hver især har opnået koncession for en strækning af Tangenziale, nemlig SAVP, Autovie Venete og Autostrade per l'Italia. Sagsøgerens erklæringer i dennes skriftlige indlæg vedrørende formalitetsindsigelsen, hvori sammenslutningen udtrykkeligt har erklæret ikke at beskytte sine egne interesser, men medlemmernes, bekræfter derfor blot det i stævningen angivne.

- 56 Det er i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende i stævningen med hensyn til de tre selskaber, som sammenslutningen har henvist til som koncessionshavere for forskellige strækninger af Tangenziale, rigtigt, at SAVP's koncession på en strækning af Tangenziale udløb den 30. november 2009, og at dette selskab fra denne dato ikke længere var medlem. Sagsøgeren har bekræftet disse omstændigheder i sit svar på skriftlige spørgsmål fra Retten.
- 57 Ikke desto mindre er der to yderligere selskaber – medlemmer af sagsøgeren – og hvis interesser sagsøgeren har gjort gældende, der er påvirket af de i klagen anfægtede foranstaltninger, nemlig Autovie Venete og Autostrade per l'Italia.
- 58 Det skal derfor fastslås, at sagsøgeren for det første er en faglig sammenslutning, som varetager medlemmernes fælles interesser, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 48 ovenfor. For det andet har sammenslutningen i stævningen klart anført, at søgsmålet havde til formål at forsvare interesserne for visse af sammenslutningens medlemmer.

Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerens medlemmer er individuelt berørt

- 59 Som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 48 ovenfor, skal det desuden undersøges, om medlemmer af sagsøgeren havde en særlig stilling som omhandlet i dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 40.
- 60 Indledningsvis bemærkes med hensyn til omfanget af domstolskontrollen, at det ikke tilkommer Unionens retsinstanser under sagens formalitetsspørgsmål at tage endelig stilling til spørgsmål vedrørende den konkurrence, der måtte være mellem medlemmer af sagsøgeren og den støttemodtagende virksomhed. I den forbindelse påhviler det alene sagsøgeren, en sammenslutning af selskaber, enheder og sammenslutninger, der har opnået en koncession for anlæg og/eller drift af motorveje og biltunneller i Italien, at oplyse grundene til, at den formodede støtte krænker et eller flere af sine medlemmers retmæssige interesser ved at påvirke virksomhedernes stilling på det omhandlede marked (jf. analogt dommen i sagen Cofaz m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 43, præmis 28, og Rettens dom af 21.10.2004, sag T-36/99, Lenzing mod Kommissionen, Sml. II, s. 3597, præmis 80).
- 61 Hvad i øvrigt angår statsstøtteområdet vil andre retssubjekter end adressaten, som anfægter berettigelsen af en beslutning om støtte, blive betragtet som individuelt berørt af den pågældende beslutning, hvis deres stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, som den pågældende beslutning vedrører (jf. i denne retning dommen i sagen Cofaz m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 43, præmis 22-25, og i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt ovenfor i præmis 40, præmis 37 og 70).
- 62 Der skal foretages en særskilt undersøgelse af dette spørgsmål for de to af sagsøgeren for Retten anfægtede foranstaltninger, nemlig tildelingen af koncessionen for Passante uden udbudsprocedure og forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale.

– Tildelingen af koncessionen for Passante uden udbudsprocedure

- 63 I mangel af enhver angivelse fra parterne vedrørende det relevante marked må det relevante marked identificeres som markedet for motorvejskoncessioner i Italien, hvor 23 af sagsøgerens medlemmer, der er betalingsmotorvejsoperatører, repræsenterer efterspørgslen over for staten, repræsenteret af ANAS, der tildeler koncessionerne. Ifølge de af sagsøgerne fremlagte statistikker omfattede betalingsmotorvejsnettet i Italien ca. 5 500 km i november 2009.

- 64 Hvad angår fastlæggelsen af en væsentlig påvirkning af stillingen på markedet har Domstolen haft anledning til at præcisere, at den blotte omstændighed, at en retsakt såsom den anfægtede beslutning er egnet til at øve en vis indflydelse på de på det relevante marked herskende konkurrenceforhold, og at den berørte virksomhed på en eller anden måde konkurrerede med modtageren af beslutningen, under alle omstændigheder ikke er tilstrækkeligt til, at den pågældende virksomhed kan betragtes som individuelt berørt af den pågældende beslutning (jf. i denne retning Domstolens dom af 10.12.1969, forenede sager 10/68 og 18/68, Eridania m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1969, s. 117, org.ref.: Rec. s. 459, præmis 7, Domstolens kendelse af 21.2.2006, sag C-367/04 P, Deutsche Post og DHL Express mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 40, og Domstolens dom af 22.11.2007, sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing, Sml. I, s. 9947, præmis 32).
- 65 En virksomhed kan således ikke alene påberåbe sig sin status som konkurrent i forhold til den støttemodtagende virksomhed, men skal desuden bevise, at den befinder sig i en faktisk situation, som individualiserer den på samme måde som adressaten (dom af 23.5.2000, sag C-106/98 P, Comité d'entreprise de la Société française de production m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3659, præmis 41, kendelsen i sagen Deutsche Post og DHL Express mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 64, præmis 41, og dommen i sagen Spanien mod Lenzing, nævnt ovenfor i præmis 64, præmis 33).
- 66 Godtgørelsen af en væsentlig skade på en konkurrents markedssituation kan dog ikke begrænses til, om visse forhold, der indikerer en nedgang i virksomhedens kommercielle eller økonomiske formåen, er til stede, men kan foretages ved at påvise tilstedeværelsen af en manglende indtjening eller en mindre fordelagtig udvikling end den, der ville have været, set i mangel af en sådan støtte (dommen i sagen Spanien mod Lenzing, nævnt ovenfor i præmis 64, præmis 35).
- 67 I det foreliggende tilfælde må det for så vidt angår en væsentlig påvirkning af medlemmerne af sagsøgerens stilling på markedet ved tildelingen uden udbudsprocedure af koncessionen for Passante konstateres, at sagsøgeren i stævningen fremfører, hvorfor sammenslutningen mener, at en sådan direkte tildeling udgør en overtrædelse af det principielle forbud mod statsstøtte. Sagsøgerne har inden for rammerne af sit skriftlige indlæg vedrørende formalitetsindsigelsen henvist til de 23 medlemmers interesse, som blev frataget muligheden for at deltage i en udbudsprocedure med henblik på tildeling af koncessionen for driften af Passante.
- 68 Hvis tildelingen uden udbudsprocedure af koncessionen for en motorvejsstrækning på ca. 32 km kan have en vis indvirkning på konkurrencen på et marked, der omfatter i alt 5 500 km betalingsmotorveje, således at de andre aktører ikke har haft mulighed for at forøge længden af det vejnet, der benyttes af dem, kan den ikke som sådan antages at udgøre en væsentlig påvirkning af disse andre aktørers stilling på markedet. Sagsøgeren mangler derfor at bevise, at sammenslutningens medlemmer var påvirket af den anfægtede beslutning på en anden måde i forhold til alle andre økonomiske aktører, der ønsker at udnytte koncessionen for Passante.
- 69 Det må herefter konkluderes, at sagsøgerens medlemmer i henseende til tildelingen uden udbudsprocedure af koncessionen for Passante ikke var individuelt berørt af den anfægtede beslutning. De var derfor ikke berettiget til selv at anlægge sag herom, og sagsøgeren er heller ikke berettiget til at anlægge sag som repræsentant for deres interesser.

– Forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale

- 70 I mangel af enhver angivelse fra parterne må det relevante marked identificeres som markedet for tilrådighedsstillelse af motorvejsforbindelser for transittrafik mod betaling af en vejafgift på de to ruter, for hvilke der er tale om konkurrence mellem Tangenziale og Passante. Det drejer sig for det første om strækningen i begge retninger mellem det punkt på motorvej A4 fra Padova, hvor Tangenziale og Passante skilles, og det sted, hvor Passante krydser motorvej A27 i retning af Belluno. Denne

strækning kan tilbagelægges ved at benytte enten Passante, indtil den krydser A27 i retning af Belluno, eller ved først at benytte motorvej A57 og derefter dreje af på A27 mod nord i retning af Belluno. Det drejer sig for det andet om strækningen i begge retninger mellem det punkt på motorvej A4 fra Padova, hvor Tangenziale og Passante skilles, og punktet på motorvej A4 mod Trieste, hvor Tangenziale igen forbindes med motorvej A4. Denne strækning kan tilbagelægges ved at benytte enten Passante i hele sin længde, eller ved at benytte motorvej A57 i hele sin længde.

- 71 Det er på disse to ruter, som kan tilbagelægges ved at benytte enten Tangenziale eller Passante, at de respektive indehavere af koncessionerne på de nævnte strækninger konkurrerer med hinanden. Dette marked er navnlig kendetegnet ved det forhold, at bilisterne kun har valget mellem to konkurrerende bud. Der foreligger derfor et direkte konkurrenceforhold mellem indehaveren af koncessionen for Passante på den ene side, og indehaverne af koncessionen for Tangenziale på den anden side.
- 72 I denne forbindelse bemærkes, som det er fastslået i præmis 56 ovenfor, at selskabet SAVP på tidspunktet for anlæggelsen af sagen ikke længere var indehaver af en motorvejskoncession på Tangenziale eller i øvrigt medlem af sagsøgeren. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerens medlemmer er individuelt berørt, bør der derfor ved undersøgelsen af formaliteten i nærværende sag udelukkende tages hensyn til Autovie Venete og Autostrade per l'Italias situation. Mens Autovie Venete har koncession på en strækning på ca. 10 km af Tangenziale mellem Mestre (Italien) og tilslutningen til Passante i retning af Trieste, har Autostrade per l'Italia koncession på en delstrækning af motorvej A27 i retning af Belluno (Italien), der forbinder motorvej A57 og Passante, på ca. seks km.
- 73 For at godtgøre en betydelig trafikreduktion på Tangenziale fra den dato, hvor Passante blev taget i brug, har sagsøgeren fremlagt oplysninger vedrørende udviklingen i trafikken fra januar til juli 2009, i forhold til den samme periode i 2008. Tallene for de første syv måneder af 2009 viser et fald i køretøjskilometer på ca. 13% for lette køretøjer og ca. 28% for tunge køretøjer for den del af nettet, der på daværende tidspunkt blev forvaltet af SAVP, hvoraf størstedelen (16 km ud af de 23,3 km, der drives af SAVP) er beliggende på Tangenziale (idet den anden del består af motorvejsforbindelsen mellem Tangenziale og Venedig-Tessera-lufthavnen). Selv om disse oplysninger dels kun tilvejebringer oplysninger om en del af Tangenziale, dels indeholder de trafikstrømme, der ikke er beliggende på Tangenziale, kan det deraf udledes, at trafikken på Tangenziale er faldet markant efter, at Passante blev taget i brug. Disse tal er ikke med føje blevet bestridt. Intervenienten har således under retsmødet bekræftet, at selskabet råder over »andre tal«, dog uden at præcisere hvilke eller fremlægge beviser i så henseende. Kommissionen har ikke bestridt de oplysninger, sagsøgeren har givet. Den har begrænset sig til at bestride årsagssammenhængen mellem forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale og trafikreduktionen på denne strækning, idet sidstnævnte efter Kommissionens opfattelse alene skyldes, at Passante blev taget i brug som en konkurrerende rute.
- 74 Det skal i denne forbindelse medgives, at trafikstrømmen for Tangenziale allerede kunne falde væsentligt alene på grund af åbningen af Passante, og at det ikke synes muligt at afgøre, i hvilket omfang dette fald blev forværret ved, at vejafgiften for Tangenziale blev forhøjet. Det forekommer dog rimeligt at gå ud fra, at det registrerede fald er større, end hvis vejafgiften ikke var blevet forhøjet. Det er i øvrigt ubestridt mellem parterne, at det fælles formål med de to foranstaltninger netop var at omlede transittrafikken mod Passante med henblik på at aflaste Tangenziale herfor. De italienske myndigheder fandt derfor øjensynligt, at i tilfælde af en lavere vejafgift for transitten over Tangenziale i forhold til transitten over Passante ville den blotte ibrugtagning af sidstnævnte som alternativ rute ikke være tilstrækkelig til at omlede trafikken mod denne nye strækning i det ønskede omfang. Såfremt det forholdt sig anderledes, ville det ikke have været nødvendigt at foretage den nævnte vejafgiftsforhøjelse.
- 75 Heraf følger, at det af Kommissionen under retsmødet fremførte argument om, at overførslen af trafik fra Tangenziale mod Passante ville være sket på samme måde, hvis der ikke var lighed mellem disse to ruter, idet bilisters valg udelukkende foretages på grundlag af trafiksituationen, må forkastes.

- 76 Da det relevante marked endvidere som anført i præmis 70 ovenfor er markedet for tilrådighedsstillelse af motorvejsforbindelser for transittrafik mod betaling af en vejafgift på de to ruter, for hvilke der er tale om konkurrence mellem Tangenziale og Passante, er det i forhold til dette begrænsede marked, at fastlæggelsen af den væsentlige påvirkning af Autovie Venete og Autostrade per l'Italias stilling på markedet skal undersøges, og ikke i forhold til det langt større marked for motorvejskoncessioner i hele Italien. Det af Kommissionen under retsmødet fremførte argument om, at i forhold til de net på i alt 230 km og 3 000 km, der drives af henholdsvis Autovie Venete og Autostrade per l'Italia, giver en højere vejafgift på de korte strækninger, der drives af disse selskaber på Tangenziale, som de er beskrevet i præmis 72 ovenfor, ikke grundlag for at fastslå, at der foreligger en væsentlig påvirkning af deres stilling på markedet, må derfor forkastes.
- 77 Det skal endelig fremhæves, at kørslen med lastvogne, for hvilken trafikken er blevet reduceret mest, udgør det mest lukrative segment for motorvejskoncessioner, således at et fald i dette segment er særligt egnet til at påvirke deres driftsindtægter væsentligt.
- 78 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at sagsøgeren har ført tilstrækkeligt bevis for, at to af sammenslutningens medlemmer, nemlig Autovie Venete og Autostrade per l'Italia, på grund af forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale, som var genstand for klagen, befinder sig i en faktisk situation, der individualiserer dem på lignende måde som adressaten for den anfægtede beslutning, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 65 ovenfor, og at deres forretningsmæssige resultater gennemgik en mindre fordelagtig udvikling end den, der ville have været, set i mangel af en sådan foranstaltning, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 66 ovenfor. Det skal tilføjes, at disse to selskaber som indehavere af en motorvejskoncession på Tangenziale var de eneste, der sammen med SAVP blev negativt påvirket af den nævnte vejafgiftsforhøjelse, og at sidstnævnte kun var til gavn for deres eneste konkurrent på det relevante marked, nemlig CAV, som indehaver af koncessionen for Tangenziale.
- 79 Det følger heraf, at såvel Autovie Venete som Autostrade per l'Italia var berettiget til selv at anlægge sag til prøvelse af den anfægtede beslutning, for så vidt som det derved blev afslået at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i forbindelse med vejafgiftsforhøjelsen. Den af sagsøgeren anlagte sag som repræsentant for deres interesser må derfor også antages til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrører vejafgiftsforhøjelsen.
- 80 Følgelig skal den anden formalitetsindsigelse tages til følge med hensyn til den direkte tildeling af koncessionen for driften af Passante, og forkastes med hensyn til forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale.

3. Konklusion vedrørende formaliteten

- 81 Formalitetsindsigelsen med hensyn til den direkte tildeling af koncessionen for driften af Passante skal derfor tages til følge og i øvrigt forkastes. Søgsmålet kan derfor antages til realitetsbehandling, for så vidt som det anfægter den i den anfægtede beslutning foretagne konstatering af, at forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale ikke udgør en statsstøtte. Søgsmålet skal derimod afvises, for så vidt som det vedrører konstateringen af, at den direkte tildeling af koncessionen for driften af Passante ikke udgør en statsstøtte.

B – Realiteten

- 82 Sagsøgeren har fremsat to anbringender, der i det væsentlige vedrører tilsidesættelse af væsentlige formkrav, tilsidesættelse af begrundelsespligten, tilsidesættelse af artikel 107 TEUF og urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder.

1. *Det første anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formkrav, manglende og selvmodsigende begrundelse og om tilsidesættelse af artikel 107 TEUF med hensyn til den direkte tildeling til CAV af koncessionen for anlægget og driften af Passante*

- 83 Det første anbringende, der udelukkende vedrører konstateringen af, at den direkte tildeling af koncessionen for Passante ikke udgør en statsstøtte, kan ikke med føje påberåbes mod konstateringen af, at forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale ikke udgør en statsstøtte. Under hensyn til præmis 81 ovenfor skal anbringendet derfor forkastes som irrelevant.

2. *Det andet anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formkrav, manglende og selvmodsigende begrundelse, urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og om tilsidesættelse af artikel 107 TEUF med hensyn til forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale*

a) Klagepunkterne om tilsidesættelse af væsentlige formkrav, tilsidesættelse af begrundelsespligten og urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder

- 84 Vedrørende disse klagepunkter, som er blevet påberåbt af sagsøgeren i forbindelse med det andet anbringende, må det, således som Kommissionen med rette har gjort gældende med hensyn til begrundelsespligten, fastslås, at de udelukkende nævnes i overskriften til det andet anbringende og ikke har støtte i noget argument, hverken i stævningen eller replikken.

- 85 Klagepunkterne om tilsidesættelse af væsentlige formkrav, tilsidesættelse af begrundelsespligten og urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, som blev fremført i forbindelse med det andet anbringende, må derfor afvises i overensstemmelse med procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c).

b) Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 107 TEUF

- 86 Sagsøgeren har gjort gældende, at anlægget af Passante blev finansieret ved hjælp af en prisforhøjelse på Tangenziale, og at denne forhøjelse, der har ført til en vejafgiftslighed for de to strækninger, har forvredet konkurrencen ved at omlede trafikken fra Tangenziale til fordel for Passante.

- 87 Kommissionen finder, at hverken den omstændighed, at koncessionshaveren for en motorvejsstrækning pålægger en vejafgift, eller at denne vejafgift forhøjes, indebærer overførsel af statsmidler.

- 88 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at sagsøgeren ikke har påstået, at betingelserne i koncessionsaftalen for Passante, der blev indgået den 30. januar 2009 mellem ANAS og CAV, udgør en statsstøtte derved, at der er et misforhold mellem CAV's forpligtelser i henhold til den nævnte aftale, på den ene side, og de fordele, som sidstnævnte ville kunne opnå ved koncessionen, på den anden side. Sagsøgerens klagepunkt er således begrænset til spørgsmålet om forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale og fordelingen af indtægterne fra denne forhøjelse til tilbagebetalingen af omkostningerne ved anlægget af Passante.

- 89 Som det er fastslået i præmis 33 ovenfor, er den anfægtede beslutning en beslutning i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 659/1999, eftersom den består i Kommissionens konstatering efter den indledende undersøgelsesfase af, at forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale ikke udgør en støtte. Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen tværtimod burde have konstateret, at den nævnte foranstaltning udgjorde en statsstøtte.

- 90 I henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

De faktiske omstændigheder i den foreliggende sag

- 91 Indledningsvis må fremgangsmåderne for den pågældende afgiftsforhøjelse og anvendelsen af provenuet af denne forhøjelse afgrænses.
- 92 Forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale blev oprindeligt indført ved delibera (administrativ afgørelse) nr. 128 fra Comitato interministeriale per la programmazione economica (tværministerielt udvalg for økonomisk planlægning, CIPE) af 6. april 2006 (GURI nr. 142 af 21.6.2006, s. 16). Ovennævnte retsakt godkender således, »at der i tillæg [...] til eksisterende aftaler med de selskaber, der driver de motorveje, som krydser Passante di Mestre, indsættes bestemmelser, som fastsætter ISO-vejafgifter [...] med henblik på i tidens løb at sikre strømmen af de nødvendige midler til virkeliggørelsen af Passante«. Det fremgår af sagens akter, at princippet om »ISO-vejafgifter« indebærer, at bilister i transit i begge retninger mellem Padova og Trieste og mellem Padova og Belluno kan vælge mellem to ruter, uden at der er forskel mellem vejafgiftens størrelse.
- 93 Størrelsen af vejafgiftsforhøjelsen blev fastsat af CIPE ved delibera nr. 3 af 26. januar 2007 (GURI nr. 96 af 26.4.2007, s. 79). I overensstemmelse med denne retsakt skulle forhøjelsen bestå i tilføjesen til transittrafikkens faktiske antal kørte kilometer i begge retninger på Tangenziale – både på strækningen Padova-Trieste og strækningen Padova-Belluno – af en kunstig afstand på 10,14 km fra den 1. februar 2007 og på 20,28 km fra den 1. januar 2008.
- 94 Efter en forsinkelse med ibrugtagningen af Passante blev disse datoer efterfølgende udsat til den 1. maj 2008 og den 1. januar 2009 ved delibera nr. 24 af 27. marts 2008 fra CIPE (GURI nr. 157 af 7.7.2008, s. 55).
- 95 I overensstemmelse med bestemmelserne i de administrative afgørelser, der er nævnt i de foregående præmisser, blev fremgangsmåderne for vejafgiftsforhøjelsen indført i de koncessionsaftaler, der er indgået mellem ANAS, på den ene side, og driftsselskaberne for Tangenziale og Passante, på den anden side.
- 96 I henhold til artikel 4 i koncessionsaftalen for Passante, der blev indgået den 30. januar 2009 mellem ANAS og CAV (herefter »aftalen«), udløber koncessionen vedrørende Passante den 31. december 2032. I henhold til aftalens § 6.2 forpligtede CAV sig indtil den 30. juni 2010 navnlig til at tilbagebetale alle de udgifter, der blev afholdt af ANAS i forbindelse med anlægget af Passante. Det følger således af sagens akter, og navnlig af aftalens § 3.2, litra d), at anlægget af Passante først blev finansieret af ANAS.
- 97 Det følger af aftalens § 6.4, at CAV til gengæld opnår:
- for det første provenuet af den på Tangenziale anvendte vejafgiftsforhøjelse
 - for det andet vejafgiftsprovenuet af Passante
 - for det tredje provenuet fra SAVP's tidligere koncession, som blev overtaget af CAV for en del af Tangenziale, fra den 30. november 2009
 - for det fjerde provenuet fra underkoncessioner vedrørende servicestationer.
- 98 I sidste ende giver provenuet af den på Tangenziale anvendte vejafgiftsforhøjelse og de øvrige komponenter, som er nævnt i den foregående præmis, således den italienske stat mulighed for at inddrive de udgifter, som den har afholdt med henblik på anlægget af Passante.

- 99 Hvad nærmere angår detaljerne i vejafgiften gengiver aftalens § 6.4 i det væsentlige bestemmelserne i CIPE's administrative afgørelser, der er nævnt i præmis 93 og 95 ovenfor, ved til transittrafikens faktiske antal kørte kilometer i begge retninger på Tangenziale – både på strækningen Padova-Trieste og strækningen Padova-Belluno – at fastsætte en tilføjelse af en kunstig afstand på 10,14 km fra den 1. maj 2008 og på 20,28 km fra den 1. januar 2009. Ifølge oplysningerne fra CAV i svaret på Rettens skriftlige spørgsmål, som blev bekræftet mundtligt af parterne under retsmødet, vil denne forhøjelse i overensstemmelse med den økonomiske og finansielle plan, der er knyttet som bilag til aftalen, gradvist blive mindre, indtil sidstnævnte udløber. De yderligere kørte kilometer var således på 19,88 km i 2010, 19,48 km i 2011 og 19,1 km siden den 1. januar 2012.
- 100 Med hensyn til fremgangsmåderne for opkrævning og betaling af de pålagte beløb i henhold til de yderligere kørte kilometer har parterne som svar på Rettens skriftlige spørgsmål overensstemmende anført, at de pågældende beløb opkræves af de koncessionshavere, som driver de pågældende betalingsanlæg – nemlig Autovie Venete for anlægget i Venedig-Øst, Autostrade per l'Italia for anlægget i Venedig-Nord og CAV for anlægget Venedig-Padova – eller på deres vegne af et selskab ejet af Autostrade per l'Italia, og overføres derefter til CAV ifølge de fremgangsmåder, der er fastsat i de forskellige koncessionshaveres samtrafikaftale.
- 101 Disse fremgangsmåder varierer i forhold til den af brugeren anvendte betalingsmåde:
- I tilfælde af kontantbetaling eller ved brug af kreditkort opkræves de pågældende beløb af den koncessionshaver, som driver det pågældende betalingsanlæg, og som derefter overfører disse beløb direkte til CAV (for betalingsanlægget Venedig-Padova, som drives af CAV, er der tale om en intern regnskabsmæssig overførsel i CAV).
 - I tilfælde af telebetaling (telepass) eller et prepaid-kort (Viacard), systemer, som drives af Telepass SpA, og kontrolleres af Autostrade per l'Italia, opkræves de pågældende beløb af Telepass og overføres derefter til CAV.

Kriteriet om statsmidler

- 102 Hvad angår kvalificeringen af de vejafgiftsforhøjelsen på Tangenziale som statsstøtte er sagens parter først og fremmest uenige om spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte foranstaltning indebærer overførsel af statsmidler til fordel for CAV som koncessionshavere for Passante.
- 103 For det første følger det af Domstolens praksis, at kun fordele, der ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler, anses for at være støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Den sondring, der i denne bestemmelse foretages mellem »statsstøtte« og støtte, som ydes »ved hjælp af statsmidler«, betyder ikke, at alle de fordele, der indrømmes af en stat, udgør støtte, uanset om de er finansieret ved hjælp af statsmidler eller ej, men har alene til formål at sikre, at støttebegrebet ikke alene omfatter støtte ydet direkte af staten, men ligeledes støtte ydet af offentlige eller private organer, der er udpeget eller oprettet af staten (jf. Domstolens dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 104 Hvad for det andet angår begrebet statsmidler bemærkes, at artikel 107, stk. 1, TEUF ifølge Domstolens praksis omfatter alle økonomiske midler, som offentlige myndigheder faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue. Selv om de beløb, som er anvendt til den pågældende foranstaltning, ikke permanent er i offentlige myndigheders besiddelse, er den omstændighed, at de til stadighed er under offentlig kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder, tilstrækkelig til at kvalificere dem som statsmidler (jf. i denne retning Domstolens dom af 16.5.2000, sag C-83/98 P, Frankrig mod Ladbroke Racing og Kommissionen, Sml. I, s. 3271, præmis 50, og af 16.5.2002, sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4397, præmis 37).

- 105 Som det fremgår af præmis 100 og 101 ovenfor, betales beløbene svarende til provenuet af vejafgiftsforhøjelsen i den foreliggende sag direkte til CAV af enten Autovie Venete og Autostrade per l'Italia eller Telepass i deres egenskab af private selskaber. De pågældende beløb føres derfor direkte og udelukkende igennem private selskaber, uden at nogen som helst offentlig instans – selv kortvarigt – opnår besiddelse eller kontrol herover. Der er følgelig ikke tale om statsmidler som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 103 og 104 ovenfor.
- 106 Eftersom kriteriet vedrørende tilførslen af statsmidler ikke er opfyldt, skal det, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige elementer af begrebet statsstøtte, fastslås, at vejafgiftsforhøjelsen på Tangenziale og fordelingen i henhold til aftalen af denne forhøjelses provenu til tilbagebetalingen af omkostningerne ved anlægget af Passante ikke udgør en statsstøtte.
- 107 Følgelig må klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af artikel 107, stk.1, TEUF og det andet anbringende forkastes, og sagsøgte bør i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

- 108 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artikel 87, stk. 3, i nævnte procesreglement kan Retten endvidere fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.
- 109 Idet sagsøgeren har tabt sagen og Kommissionen delvist har tabt sagen med hensyn til de af denne rejste formalitetsindsigelser, bestemmes det, at hver af sagens parter betaler halvdelen af den anden parts omkostninger. Sagsøgeren betaler endvidere CAV's omkostninger som intervenienter.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) bærer halvdelen af sine egne omkostninger, betaler halvdelen af Kommissionens omkostninger og alle Concessioni autostradali Venete – CAV SpA's omkostninger.**
- 3) **Kommissionen bærer halvdelen af sine egne omkostninger og betaler halvdelen af Aiscats omkostninger.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. januar 2013.

Underskrifter

Indhold

Sagens baggrund	2
Retsforhandlinger og parternes påstande	3
Retlige bemærkninger.....	4
A – Formaliteten	4
1. Den første formalitetsindsigelse om, at den anfægtede beslutning ikke udgør en retsakt, som kan gøres til genstand for et søgsmål	4
2. Den anden formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende søgsmålskompetence	6
Formålet med nærværende søgsmål	7
De af sagsøgeren varetagne interesser i nærværende sag	8
Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerens medlemmer er individuelt berørt	10
– Tildelingen af koncessionen for Passante uden udbudsprocedure	10
– Forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale	11
3. Konklusion vedrørende formaliteten	13
B – Realiteten	13
1. Det første anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formkrav, manglende og selvmodsigende begrundelse og om tilsidesættelse af artikel 107 TEUF med hensyn til den direkte tildeling til CAV af koncessionen for anlægget og driften af Passante	14
2. Det andet anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formkrav, manglende og selvmodsigende begrundelse, urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og om tilsidesættelse af artikel 107 TEUF med hensyn til forhøjelsen af vejafgifterne på Tangenziale	14
a) Klagepunkterne om tilsidesættelse af væsentlige formkrav, tilsidesættelse af begrundelsespligten og urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder	14
b) Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 107 TEUF	14
De faktiske omstændigheder i den foreliggende sag	15
Kriteriet om statsmidler	16
Sagens omkostninger	17