



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

15 januari 2013*

„Staatssteun — Rechtstreekse toewijzing van concessie voor aanleg en later beheer van gedeelte van autosnelweg — Besluit om klacht niet verder te behandelen — Beroep tot nietigverklaring — Handeling waartegen beroep kan worden ingesteld — Procesbevoegdheid — Individuele geraaktheid — Ontvankelijkheid — Begrip steunmaatregel — Staatsmiddelen”

In zaak T-182/10,

Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat), gevestigd te Rome (Italië), vertegenwoordigd door M. Maresca, advocaat,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Rossi en D. Grespan als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Concessioni Autostradali Venete – CAV SpA, vertegenwoordigd door C. Malinconico en P. Clarizia, advocaten,

interveniente,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 10 februari 2010 houdende afwijzing van een door verzoekster ingediende klacht betreffende de onrechtmatige staatssteun die de Italiaanse Republiek aan CAV zou hebben toegekend,

wijst HET GERECHT (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: I. Pelikánová (rapporteur), president, K. Jürimäe en M. van der Woude, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 juni 2012,

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Bij brief van 10 juli 2008 (hierna: „klacht”) aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft verzoekster, de Associazione Italiana delle Società Concessionarie per la costruzione e l’esercizio di Autostrade e Trafori stradali (Aiscat), met name aangevoerd dat de Italiaanse regering de voorschriften van de Unie betreffende toegang tot de markt, mededinging en staatssteun hebben geschonden. Volgens verzoekster hebben de Italiaanse autoriteiten via artikel 2, lid 290, van wet nr. 244 van 24 december 2007 (gewoon supplement bij GURI nr. 300 van 28 december 2007) de concessie voor het beheer en het gewone en buitengewone onderhoud van het gedeelte van de autosnelweg A4 dat bekendstaat als „Passante di Mestre” (hierna: „Passante”), rechtstreeks toegewezen aan interveniënte, de vennootschap Concessioni autostradali Venete – CAV SpA, waarin wordt deelgenomen door de regio Veneto (Italië) en de Azienda nazionale autonoma delle strade SpA (ANAS), die tot de Italiaanse Staat behoort.
- 2 De Passante is een op 8 februari 2009 in gebruik genomen deel van de autosnelweg dat de weggebruikers kunnen volgen in plaats van de autosnelweg A57, de zogenoemde „Tangenziale di Mestre”, en/of van de autosnelweg A27, als verbinding – in beide richtingen – tussen Padua (Italië) en ofwel Belluno (Italië), in het noorden, ofwel Triëst (Italië), in het oosten. Met de aanleg van dit autosnelweggedeelte werd beoogd de files op de autosnelwegen A57 en A27 te verhelpen. Voor het onderhavige arrest worden met de benaming „Tangenziale” de delen van de autosnelwegen A57 en A27 aangeduid die bij gebruikmaking van de Passante kunnen worden vermeden.
- 3 Bij brief van 4 november 2009, ondertekend door het hoofd van het directoraat Interne markt en duurzame ontwikkeling van het directoraat-generaal (DG) Energie en vervoer, heeft de Commissie verzoekster laten weten dat, rekening houdend met de beschikbare informatie en inzonderheid gelet op de bepalingen van de overeenkomsten betreffende het beheer van de Passante door CAV, elk ongerechtvaardigd voordeel voor deze laatste was uitgesloten. Aan het einde van deze brief werd er bovendien op gewezen dat dit schrijven tot haar werd gericht overeenkomstig artikel 20, lid 2, tweede zin, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88] EG (PB L 83, blz. 1).
- 4 Bij brief van 12 november 2009 heeft verzoekster haar klacht herhaald en de Commissie verzocht haar onderzoek van de aan CAV verleende concessie toe te spitsen op het feit dat de aanleg en het beheer van de Passante zonder aanbestedingsprocedure was toegewezen en dat de tol op de autosnelwegen A57 en A27, die een alternatieve route voor de Passante vormen, was verhoogd.
- 5 Wat de gestelde schending van de staatssteunregels betreft, onderstreepte verzoekster in deze brief inzonderheid dat het tolbedrag op de Tangenziale was verhoogd opdat de weggebruikers op het volledige traject dat zij op de twee autosnelwegen kunnen afleggen, dezelfde tol verschuldigd zouden zijn, hoewel de Passante langer is dan de Tangenziale. Aangezien met de opbrengst van deze verhoging de aanleg van de Passante is betaald, heeft CAV als exploitant van de Passante staatssteun ontvangen.
- 6 Bij brief van 10 februari 2010, ook nu weer ondertekend door het hoofd van het directoraat Interne markt en duurzame ontwikkeling van het directoraat-generaal (DG) Energie en vervoer (hierna: „bestreden besluit”), heeft de Commissie die nieuwe brief beantwoord en zich daarbij opnieuw op artikel 20, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 659/1999 gebaseerd.

- 7 Wat de gunning van de betrokken concessie zonder aanbestedingsprocedure betreft, heeft de Commissie in het bestreden besluit in de eerste plaats aangegeven dat zij de ter zake ingeleide inbreukprocedure nr. 2008/4721 op 14 april 2009 had afgesloten, aangezien de bij de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden voor rechtstreekse toewijzing van de concessie aan CAV waren vervuld.
- 8 Wat in de tweede plaats de aangevoerde schending van de regels inzake staatssteun betreft, heeft de Commissie te kennen gegeven dat uit de haar ter beschikking staande informatie niet bleek dat sprake was van schending van artikel 7, lid 9, van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PB L 187, blz. 42), zoals gewijzigd. Aangezien de tol door de gebruikers van de Tangenziale rechtstreeks aan CAV was betaald, ging het daarbij overigens niet om staatsmiddelen. Bovendien was elk ongerechtvaardigd voordeel voor CAV uitgesloten, gelet op de aard van de verplichtingen die door de verschillende contractuele bepalingen betreffende de concessie aan CAV werden opgelegd.
- 9 Ten slotte heeft de Commissie in de derde plaats geoordeeld dat het feit dat de Italiaanse regering, door de concessie toe te wijzen aan CAV als vennootschap die aan publieke instanties toebehoort, opnieuw een markt in handen had genomen die eerder was geliberaliseerd, te weten die van de tolwegen, niet noodzakelijkerwijs impliceerde dat staatssteun aan CAV was toegekend.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 10 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 april 2010, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 11 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 juli 2010, heeft de Commissie overeenkomstig artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Verzoekster heeft op 30 juli 2010 opmerkingen over deze door de Commissie aangevoerde exceptie ingediend.
- 12 Bij op 17 december 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegde brief heeft CAV verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de Commissie. De Commissie en verzoekster hebben op respectievelijk 19 januari en 2 februari 2011 opmerkingen over de ontvankelijkheid van dit verzoek tot interventie ingediend.
- 13 Bij beschikking van 28 februari 2011 heeft het Gerecht (Vierde kamer) de exceptie van niet-ontvankelijkheid gevoegd met de zaak ten gronde en de beslissing omtrent de kosten aangehouden.
- 14 Bij beschikking van 2 maart 2011 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht CAV toelating tot interventie aan de zijde van de Commissie verleend.
- 15 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het, in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang in de zin van artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering, schriftelijke vragen aan partijen gesteld. Partijen hebben deze vragen binnen de gestelde termijn beantwoord.
- 16 Partijen hebben ter terechtzitting van 20 juni 2012 pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht. Na deze terechtzitting heeft het Gerecht (Vierde kamer) bij beschikking van 11 juli 2012 besloten de mondelinge behandeling opnieuw te openen. Diezelfde dag heeft het Gerecht verzoekster bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang verzocht,

bepaalde stukken over te leggen. Verzoekster heeft de gevraagde stukken binnen de gestelde termijn overgelegd. Interveniente en de Commissie hebben op respectievelijk 2 en 27 augustus 2012 opmerkingen over de overgelegde stukken ingediend.

17 Op 29 augustus 2012 heeft het Gerecht de mondelinge behandeling gesloten.

18 Verzoekster vordert dat het Gerecht het bestreden besluit nietig verklaart.

19 De Commissie, ondersteund door CAV, vordert dat het Gerecht:

- het beroep niet-ontvankelijk verklaart;
- subsidiair, het beroep verwerpt;
- verzoekster verwijst in de kosten.

In rechte

A – Ontvankelijkheid

20 De Commissie voert twee middelen van niet-ontvankelijkheid aan. Het eerste is gebaseerd op het feit dat het bestreden besluit geen voor beroep vatbare handeling vormt in de zin van artikel 263 VWEU en het tweede op het feit dat verzoekster geen procesbevoegdheid heeft.

1. Eerste middel van niet-ontvankelijkheid: het bestreden besluit vormt geen voor beroep vatbare handeling

21 De Commissie stelt in wezen dat verzoekster er met het bestreden besluit overeenkomstig artikel 20, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 659/1999 louter van op de hoogte werd gesteld dat de Commissie geen standpunt kon innemen, aangezien uit de in haar bezit zijnde informatie niet bleek dat in deze zaak staatssteun was toegekend. Volgens haar moet een dergelijk geval worden onderscheiden van het geval waarnaar de derde zin van datzelfde lid verwijst. In laatstgenoemd geval heeft de Commissie ingevolge een klacht de inleidende fase van het onderzoek ingeleid en na de beëindiging daarvan krachtens artikel 4 van verordening nr. 659/1999 een besluit vastgesteld, waarvan zij de klager een afschrift zendt.

22 Wat de inhoud van het bestreden besluit betreft, stelt de Commissie vast dat in casu geen van de drie door verzoekster in haar klacht aangevoerde aspecten betreffende een eventuele onverenigbaarheid met de regels inzake staatssteun was onderbouwd door voldoende gegevens op basis waarvan kon worden geconcludeerd dat sprake was van specifieke omstandigheden die rechtvaardigden dat een onderzoek in de zin van de op het gebied van staatssteun geldende regels werd ingeleid.

23 Ten slotte staan volgens de Commissie voldoende formele redenen eraan in de weg dat het bestreden besluit als een voor beroep vatbare handeling wordt beschouwd. Zo benadrukt zij, ten eerste, dat enkel een directeur binnen het DG Energie en vervoer en niet de Commissie zelf zich als collegiaal orgaan over de klacht heeft uitgesproken, ten tweede, dat het bestreden besluit niet tot de betrokken lidstaat is gericht zoals dat voor alle besluiten op het gebied van staatssteun het geval dient te zijn en, ten derde, dat zij expliciet naar artikel 20, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 659/1999 heeft verwezen, toen zij klaagster erop wees dat zij de gesprekken met haar diensten kon voortzetten indien zij dit aangewezen achtte.

- 24 Verzoekster betoogt in hoofdzaak dat de Commissie blijkens het bestreden besluit een definitief standpunt heeft ingenomen, namelijk dat in casu geen sprake was van staatssteun, en bijgevolg heeft geweigerd om de formele onderzoeksprocedure te openen. In die omstandigheden zijn de door de Commissie aangevoerde formele argumenten irrelevant.
- 25 Opgemerkt zij dat het standpunt van de Commissie in wezen aldus kan worden samengevat dat zij van mening is dat zij ter beantwoording van een klacht betreffende staatssteun ofwel de fase van het eerste onderzoek kan inleiden die tot een besluit in de zin van artikel 4 van verordening nr. 659/1999 leidt, ofwel, indien zij meent dat er onvoldoende gronden zijn om in de zaak een standpunt in te nemen, de klacht ad acta kan leggen zonder een vooronderzoek te openen. In dit laatste geval kan de klager volgens haar daartegen niet in rechte opkomen.
- 26 Vastgesteld moet evenwel worden dat deze opvatting is weerlegd door de rechtspraak van het Hof.
- 27 Het Hof heeft immers geoordeeld dat het onderzoek van een klacht betreffende staatssteun noodzakelijkerwijs gepaard gaat met de opening van de inleidende onderzoeksfase, die de Commissie dient te beëindigen door een besluit krachtens artikel 4 van verordening nr. 659/1999 te geven. Ingeval de Commissie, na een klacht te hebben onderzocht, vaststelt dat op basis van een eerste onderzoek niet tot het bestaan van staatssteun kan worden geconcludeerd, weigert zij impliciet de formele onderzoeksprocedure in te leiden. Deze weigering kan niet als een eenvoudige voorlopige maatregel worden aangemerkt (arrest Hof van 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, Jurispr. blz. I-11911, punten 49-51 en 53).
- 28 Zodra de klager aanvullende opmerkingen heeft ingediend, nadat hij de eerste brief van de Commissie heeft ontvangen waarmee deze laatste hem er overeenkomstig artikel 20, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 659/1999 van op de hoogte brengt dat er volgens haar onvoldoende gronden zijn om in de zaak een standpunt in te nemen, dient de Commissie derhalve ingevolge artikel 13, lid 1, van deze verordening de inleidende fase van het onderzoek af te sluiten met een besluit in de zin van artikel 4, lid 2, 3 of 4, van die verordening, te weten een besluit waarin wordt vastgesteld dat van staatssteun geen sprake is, een besluit om geen bezwaar te maken, of een besluit om de formele onderzoeksprocedure in te leiden (arrest Hof van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie, C-521/06 P, Jurispr. blz. I-5829, punt 40).
- 29 Bij de beoordeling of een handeling van de Commissie een dergelijk besluit vormt, mag bovendien enkel de inhoud daarvan in aanmerking worden genomen, en niet het feit dat deze al dan niet voldoet aan bepaalde formele vereisten, zoniet zou de Commissie zich aan het toezicht van de rechter kunnen onttrekken, louter door deze formele vereisten niet in acht te nemen (arrest Athinaïki Techniki/Commissie, punt 28 supra, punten 44-46).
- 30 Uit deze rechtspraak volgt in het bijzonder dat het argument van de Commissie dat het antwoord op de vraag of zij aan het einde van de inleidende onderzoeksfase een besluit moet vaststellen, of de juridische kwalificatie van haar reactie op een klacht, afhankelijk is van de kwaliteit van de door de klager verstrekte informatie, te weten de relevantie of gedetailleerdheid daarvan, moet worden afgewezen. De geringe kwaliteit van de ter onderbouwing van een klacht overgelegde informatie stelt de Commissie dus niet vrij van haar verplichting om de inleidende fase van het onderzoek in te leiden, noch van haar verplichting om dit onderzoek te beëindigen met een besluit krachtens artikel 4 van verordening nr. 659/1999.
- 31 Hieraan moet overigens worden toegevoegd dat een dergelijke uitlegging van het arrest NDSHT/Commissie, punt 27 supra, anders dan de Commissie betoogt, haar geen buitensporige onderzoeksverplichting oplegt ingeval de door de klager verstrekte informatie vaag is of betrekking heeft op een breed gebied. In de arresten Athinaïki Techniki/Commissie, punt 28 supra, en NDSHT/Commissie, punt 27 supra, wordt immers weliswaar met name vastgesteld dat de Commissie verplicht is om na de ontvangst van een klacht inzake staatssteun de inleidende onderzoeksfase te

openen en deze bij wege van een formeel besluit te beëindigen, maar deze arresten bevatten geen enkele aanwijzing betreffende de omvang van het onderzoek dat de Commissie in het kader van die inleidende onderzoeksfase dient te verrichten.

- 32 In casu had verzoekster reeds aanvullende opmerkingen ingediend na een eerste kennisgeving van de Commissie overeenkomstig artikel 20, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 659/1999, waarbij zij ervan op de hoogte was gebracht dat de Commissie niet voornemens was om de klacht verder te behandelen. In die omstandigheden diende de Commissie een besluit vast te stellen in de zin van artikel 4 van verordening nr. 659/1999. Zoals uit de in punt 29 supra aangehaalde rechtspraak volgt, hoeft bij de vaststelling of het bestreden besluit een dergelijk besluit is, enkel te worden onderzocht of de Commissie, gelet op de inhoud van het besluit en haar eigen intenties, hierin een definitief standpunt over de door verzoekster aangeklaagde maatregelen heeft ingenomen.
- 33 In het bestreden besluit wordt een dergelijk definitief standpunt ingenomen. In dit besluit wordt namelijk vastgesteld dat uit een onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak blijkt dat „het niet om overheidsmiddelen lijkt te gaan” en dat „het dan ook vaststaat dat CAV geen enkel ongerechtvaardigd aanvullend voordeel geniet”. Wat meer bepaald de omstandigheid betreft dat de Italiaanse regering een markt heeft „heroverd” die eerder was geliberaliseerd, heeft de Commissie hieraan toegevoegd dat dit niet noodzakelijkerwijs impliceert dat CAV staatssteun heeft ontvangen. De Commissie heeft dus duidelijk een standpunt ingenomen, in die zin dat de door verzoekster gelaakte maatregelen, zoals die in haar aanvullende opmerkingen zijn beschreven, geen staatssteun vormden. Bijgevolg moet het bestreden besluit worden gekwalificeerd als een besluit dat is vastgesteld krachtens artikel 4, lid 2, van verordening nr. 659/1999, welke bepaling preciseert dat „[i]ndien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel geen steun vormt, [...] zij dat bij [besluit] vast[stelt]”.
- 34 Hieraan moet worden toegevoegd dat de kennelijke niet-inachtneming van de voor een besluit in de zin van artikel 4 van verordening nr. 659/1999 vereiste formaliteiten volgens de in punt 29 supra aangehaalde rechtspraak een dergelijke kwalificatie niet belet.
- 35 Bijgevolg moet het eerste door de Commissie aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid worden afgewezen.

2. Tweede middel van niet-ontvankelijkheid: verzoekster heeft geen procesbevoegdheid

- 36 De Commissie stelt dat verzoekster de bevinding van haar diensten dat er onvoldoende geschikte gegevens waren om het onderzoek van de klacht voort te zetten, uitsluitend ten gronde betwist, door middelen aan te voeren inzake schending van wezenlijke vormvoorschriften, ontoereikende motivering en schending van artikel 107 VWEU, alsook onjuiste opvatting van de feiten. Verzoekster beroept zich evenwel in geen enkel punt van haar verzoekschrift op de bescherming van haar procedurele rechten of op eventuele aanwijzingen waaruit zou blijken dat de diensten van de Commissie bij de eerste beoordeling van de vermeende steunmaatregelen met ernstige moeilijkheden zouden zijn geconfronteerd. De Commissie beklemtoont dienaangaande dat het niet aan het Gerecht staat om de met betrekking tot de grond van het besluit aangevoerde grieven te herkwalificeren in grieven die verband houden met de bescherming van verzoeksters procedurele rechten. De Commissie is dan ook van mening dat verzoekster dient aan te tonen dat zij door het bestreden besluit individueel is geraakt, hetgeen zij in casu niet heeft gedaan.
- 37 Bovendien blijkt uit het verzoekschrift niet of verzoekster ter bescherming van haar eigen belangen als vereniging optreedt dan wel ter bescherming van de belangen van een of meerdere ondernemingen die zij mogelijkwerwijs vertegenwoordigt. Verzoekster verstrekt geen enkele precisering over de ondernemingen die zij vertegenwoordigt en zij geeft evenmin aan een mandaat te hebben ontvangen om in rechte voor deze ondernemingen op te treden.

- 38 Verzoekster betwist deze argumenten en voert aan dat het algemeen bekend is dat zij de ondernemingen, entiteiten en groepen vertegenwoordigt die concessies hebben verkregen voor de aanleg en/of de exploitatie van autosnelwegen en -tunnels in Italië.
- 39 In de eerste plaats treedt zij in casu op ter bescherming van de belangen van haar 23 leden, voor zover hun de mogelijkheid is ontnomen deel te nemen aan een aanbestedingsprocedure voor de concessie van de Passante, die rechtstreeks aan CAV is toegewezen. In de tweede plaats handelt zij in het belang van drie van haar leden, te weten Società delle autostrade di Venezia e Padova SpA (hierna: „SAVP”), Autovie Venete SpA en Autostrade per l'Italia SpA, die elk concessionaris voor een gedeelte van de Tangenziale zijn en wier marktpositie met name wordt geschaad doordat het autoverkeer door de tolverhoging op de Tangenziale wordt afgeleid naar de Passante.
- 40 Volgens vaste rechtspraak kunnen personen die niet adressaat van een besluit zijn, slechts stellen individueel te worden geraakt indien dit besluit hen treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve op soortgelijke wijze als de adressaat individualiseert (arresten Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 207, 232; 13 december 2005, Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Jurispr. blz. I-10737, punt 33, en 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, Jurispr. blz. I-10505, punt 26).
- 41 Wat een besluit van de Commissie inzake staatssteun betreft, zij eraan herinnerd dat in het kader van de procedure van toezicht op steunmaatregelen in de zin van artikel 108 VWEU onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de in lid 3 van dat artikel bedoelde inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen, die er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steun, en, anderzijds, de onderzoeksfase van lid 2 van datzelfde artikel. Slechts in het kader van deze laatste fase, die de Commissie in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens van de zaak, voorziet het Verdrag in de verplichting voor de Commissie om de belanghebbenden uit te nodigen hun opmerkingen in te dienen (arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 38; arresten Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punt 40 supra, punt 34, en British Aggregates/Commissie, punt 40 supra, punt 27).
- 42 Hieruit volgt dat wanneer de Commissie, zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, bij besluit op grond van lid 3 van dat artikel constateert dat een steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt, degenen die door deze procedurele waarborgen worden beschermd, de eerbiediging daarvan slechts kunnen afdwingen indien zij de mogelijkheid hebben tegen dat besluit op te komen voor de Unierechter. Om die reden verklaart de Unierechter een door een belanghebbende in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring van een dergelijke besluit ontvankelijk, wanneer degene die het beroep instelt, met dit beroep de procedurele rechten wil doen eerbiedigen die hij aan deze laatste bepaling ontleent (zie arresten Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punt 40 supra, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en British Aggregates/Commissie, punt 40 supra, punt 28).
- 43 Indien de verzoeker de gegrondheid betwist van het besluit waarin de steun als zodanig wordt beoordeeld, volstaat daarentegen het feit dat hij als belanghebbende in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU kan worden beschouwd op zich niet om het beroep ontvankelijk te verklaren. Hij moet dan een bijzondere status in de zin van het arrest Plaumann/Commissie, punt 40 supra, aantonen. Daarvan is met name sprake ingeval de marktpositie van de verzoeker merkbaar wordt aangetast door de steun waarop het betrokken besluit betrekking heeft (arrest Hof van 28 januari 1986, Cofaz e.a./Commissie, 169/84, Jurispr. blz. 391, punten 22-25; arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punt 40 supra, punt 37, en arrest Hof van 9 juli 2009, 3F/Commissie, C-319/07 P, Jurispr. blz. I-5963, punt 34).

Het doel van het onderhavige beroep

- 44 In de eerste plaats is in punt 33 supra vastgesteld dat het bestreden besluit in casu een besluit in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 659/1999 is waarbij de Commissie weigert om met betrekking tot de vermeende onrechtmatige steun de formele onderzoeksprocedure in te leiden.
- 45 In de tweede plaats moet worden geconstateerd dat de door verzoekster voor het Gerecht ingediende conclusies en de ter onderbouwing daarvan aangevoerde middelen strekken tot nietigverklaring van het bestreden besluit wat de grond van de zaak betreft, op grond dat de in haar klacht beschreven feiten een met de interne markt onverenigbare steun opleveren. De twee door verzoekster aangevoerde middelen hebben immers als opschrift „Schending van wezenlijke vormvoorschriften. Ontoereikende en tegenstrijdige motivering. Schending van artikel [107 VWEU] door de rechtstreekse toewijzing van de concessie voor de aanleg en het beheer van de Passante di Mestre aan CAV” enerzijds, en „Schending van wezenlijke vormvoorschriften. Ontoereikende en tegenstrijdige motivering. Onjuiste opvatting van de feiten. Schending van artikel [107 VWEU] door de tariefverhoging op [de Tangenziale]” anderzijds. Voorts heeft zij in het door haar in het kader van deze twee middelen ontwikkelde betoog in hoofdzaak uiteengezet waarom de door haar betwiste maatregelen volgens haar als staatssteun dienden te worden gekwalificeerd. Verzoekster heeft daarentegen niet om nietigverklaring van het bestreden besluit verzocht op grond dat de Commissie haar verplichting tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU niet is nagekomen of op grond dat haar – in strijd met deze bepaling – het recht is ontzegd om bij deze procedure te worden betrokken in de zin van de in punt 41 supra aangehaalde rechtspraak.
- 46 In dit verband moet tevens worden gepreciseerd dat aan deze vaststelling niet wordt afgedaan door verzoeksters argument dat de kwestie van de bescherming van haar procedurele rechten „intrinsiek gelieerd” is aan het door haar ingediende verzoekschrift, ook al wordt deze vraag daarin niet uitdrukkelijk aan de orde gesteld. In omstandigheden die vergelijkbaar zijn met die van de onderhavige zaak heeft het Hof immers benadrukt dat het Gerecht de door verzoekster aangevoerde middelen niet kan herkwalficeren, aangezien het aldus het voorwerp van het bij hem aanhangig gemaakte geding zou wijzigen (arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punt 40 supra, punten 44 en 45).
- 47 Verzoekster dient dan ook overeenkomstig de in punt 43 supra aangehaalde rechtspraak aan te tonen dat zij een bijzondere status heeft in de zin van het arrest Plaumann/Commissie, punt 40 supra.
- 48 Dienaangaande moet in herinnering worden geroepen dat een beroepsvereniging die tot taak heeft de gemeenschappelijke belangen van haar leden te behartigen, zoals verzoekster, in beginsel slechts in twee gevallen een beroep tot nietigverklaring van het eindbesluit van de Commissie inzake staatssteun kan instellen, namelijk, ten eerste, wanneer de ondernemingen die zij vertegenwoordigt of een aantal daarvan individueel procesbevoegdheid hebben en, ten tweede, wanneer zij een eigen belang kan doen gelden, met name omdat haar onderhandelingspositie ongunstig is beïnvloed door de handeling waarvan nietigverklaring wordt gevorderd (arresten Gerecht van 12 december 1996, AIUFASS en AKT/Commissie, T-380/94, Jurispr. blz. II-2169, punt 50; 9 september 2009, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-227/01-T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01, Jurispr. blz. II-3029, punt 108, en beschikking Gerecht van 29 maart 2012, Asociación Española de Banca/Commissie, T-236/10, punt 19).

De belangen die verzoekster in het kader van het onderhavige beroep behartigt

- 49 In casu betwist de Commissie niet dat verzoekster – zoals haar naam overigens aangeeft – een organisatie is die de concessionarissen van de aanleg en het beheer van autosnelwegen in Italië vertegenwoordigt. Zij stelt echter dat het instellen van het onderhavige beroep niet tot verzoeksters statutaire doelstellingen behoort.

50 In dit verband moet erop worden gewezen dat artikel 3, sub a, van de statuten van verzoekster bepaalt dat deze tot taak heeft „de technische, administratieve, financiële, juridische en fiscale problemen te bestuderen die van algemeen belang zijn voor haar leden in de sector van de in concessie gegeven autosnelwegen en tunnels en in die van de in concessie gegeven vervoerinfrastructuur in het algemeen, alsook de criteria en de werkwijzen vast te stellen die moeten worden toegepast om die problemen op te lossen”. Deze formulering gewaagt weliswaar niet uitdrukkelijk van het instellen van een beroep bij het Gerecht, maar een dergelijke machtiging valt impliciet onder de opdracht „administratieve en juridische problemen te bestuderen” en „de werkwijzen vast te stellen die moeten worden toegepast om die problemen op te lossen”.

51 Deze uitlegging wordt bevestigd door het door verzoekster overgelegde uittreksel nr. 275 van de notulen van haar raad van bestuur van 22 mei 2008. Uit dit stuk volgt met name dat op die raad van bestuur, waaraan inzonderheid de vertegenwoordigers van SAVP, Autovie Venete en Autostrade per l'Italia hebben deelgenomen, over de toewijzing van de concessie voor de Passante en over de toelverhoging op de Tangenziale is gesproken op basis van een notitie met als opschrift „CAV – Acties van Aiscat ter bescherming van de markt van de aanleg en het beheer van de autosnelwegeninfrastructuur”. Voornoemde notulen bevatten met name de hiernavolgende passage:

„CAV

De voorzitter brengt de kwestie ter sprake van CAV, de gemengde vennootschap bestaande uit ANAS en de regio Veneto, en de vraag welke acties Aiscat dient te ondernemen ter bescherming van de markt van de aanleg en het beheer van de autosnelwegeninfrastructuur. Hij verklaart dat [verzoekster] daartegen in rechte moet opkomen met een beroep dat is gebaseerd op het feit dat de wijze waarop artikel 2, lid 290, van wet nr. 244 van 24 december 2007 is uitgevoerd – in verschillende opzichten – onrechtmatig is ten aanzien van het gemeenschapsrecht.

De Raad stemt daarmee in.”

52 Uit dit uittreksel uit de notulen kan worden afgeleid dat de vertegenwoordigers van verzoeksters leden die aan de bijeenkomst van 22 mei 2008 hebben deelgenomen, er in principe van uitgingen dat tot verzoeksters statutaire bevoegdheden in voorkomend geval ook het instellen van een beroep bij de rechter behoorde. In tegenstelling tot hetgeen de Commissie betoogt, is het in die omstandigheden irrelevant dat in de notulen van die bijeenkomst geen specifieke machtiging is opgenomen tot het instellen van het onderhavige beroep tegen het bestreden besluit, dat op de datum van de bijeenkomst van 22 mei 2008 nog niet was vastgesteld.

53 Bovendien hoeft een vereniging waarvan een van de statutaire taken de verdediging van de belangen van haar leden is, anders dan volgens de Commissie het geval lijkt te zijn, daarnaast niet te beschikken over een specifiek mandaat of machtiging dat is opgesteld door de leden wier belangen zij behartigt, teneinde procesbevoegdheid voor de rechterlijke instanties van de Unie te hebben.

54 Evenzo doet het feit dat bepaalde van haar leden zich nadien mogelijkerwijs gedistantieerd hebben van het instellen van een beroep, niet af aan verzoeksters procesbevoegdheid, aangezien het inleiden van een beroep in rechte tot haar statutaire taken behoort. Derhalve doet de door interveniënte overgelegde brief van de vertegenwoordiger van Autovie Venete van 31 juli 2012 waarin deze verklaart dat Autovie Venete geen enkel belang heeft bij het onderhavige beroep, niet ter zake wat de beoordeling van verzoeksters procesbevoegdheid betreft.

55 Ten slotte blijkt uit de stukken van het dossier ondubbelzinnig dat verzoekster in het kader van het onderhavige beroep niet optreedt om haar eigen belangen als vereniging veilig te stellen, maar om die van haar leden te beschermen. Dienaangaande zij er om te beginnen op gewezen dat verzoekster in het verzoekschrift gewag maakt van de verstoring van de mededinging waarmee volgens haar „de spelers op de markt [van de concessies van autosnelwegen]” worden geconfronteerd door de toewijzing van

de concessie aan CAV zonder aanbestedingsprocedure. Voorts vermeldt zij drie ondernemingen die in het bijzonder worden getroffen door de tolverhogingen op de Tangenziale, doordat zij over een concessie beschikken voor een gedeelte van de Tangenziale, te weten SAVP, Autovie Venete en Autostrade per l'Italia. Verzoeksters verklaringen in haar opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid, waarin zij expliciet aangeeft niet haar eigen belangen maar die van haar leden te behartigen, bevestigen dus enkel de reeds in het verzoekschrift verstrekte aanwijzingen.

- 56 Wat de drie ondernemingen betreft die verzoekster heeft genoemd als concessionarissen van verschillende gedeelten van de Tangenziale, is het juist dat, anders dan zij in het verzoekschrift heeft verklaard, de concessie van SAVP op een gedeelte van de Tangenziale op 30 november 2009 is verstreken en dat deze vennootschap sinds die datum niet meer tot haar leden behoort. Verzoekster heeft deze feiten in haar antwoord op de schriftelijke vragen van het Gerecht bevestigd.
- 57 Niettemin zijn er nog steeds twee andere ondernemingen die lid zijn van verzoekster, te weten Autovie Venete en Autostrade per l'Italia, waarvan zij stelt dat hun belangen geschaad zijn door de maatregelen waartegen met de klacht wordt opgekomen.
- 58 Vastgesteld moet dan ook worden dat, enerzijds, verzoekster een beroepsvereniging is die tot taak heeft de gemeenschappelijke belangen van haar leden te behartigen in de zin van de in punt 48 supra aangehaalde rechtspraak en, anderzijds, dat zij in het verzoekschrift duidelijk heeft aangegeven dat het beroep strekte tot verdediging van de belangen van een aantal van haar leden.

De vraag of verzoeksters leden individueel zijn geraakt

- 59 Overeenkomstig de in punt 48 supra aangehaalde rechtspraak moet eveneens worden onderzocht of verzoeksters leden een bijzondere status hadden in de zin van het arrest Plaumann/Commissie, punt 40 supra.
- 60 Allereerst zij eraan herinnerd dat de Unierechter, wat de omvang van het rechterlijk toezicht betreft, zich bij het onderzoek van de ontvankelijkheid niet definitief behoeft uit te spreken over de concurrentieverhouding tussen verzoeksters leden en de onderneming die de steun heeft ontvangen. In deze context dient verzoekster, een vereniging waartoe de ondernemingen, entiteiten en groepen behoren die concessies hebben verkregen voor de aanleg en/of de exploitatie van autosnelwegen en -tunnels in Italië, slechts afdoende aan te geven om welke redenen de beweerde steun de rechtmatige belangen van een of meer van haar leden kan schaden doordat deze steun hun positie op de betrokken markt wezenlijk beïnvloedt (zie naar analogie arrest Cofaz e.a./Commissie, punt 43 supra, punt 28, en arrest Gerecht van 21 oktober 2004, Lenzing/Commissie, T-36/99, Jurispr. blz. II-3597, punt 80).
- 61 Op het gebied van staatssteun worden degenen die niet behoren tot de adressaten van een besluit waarbij steun wordt beoordeeld en die de gegrondheid hiervan betwisten, voorts geacht door dit besluit individueel te zijn geraakt indien hun marktpositie wezenlijk is aangetast door de steun waarop het betrokken besluit betrekking heeft (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Cofaz e.a./Commissie, punt 43 supra, punten 22-25, en Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punt 40 supra, punten 37 en 70).
- 62 Deze vraag moet afzonderlijk worden onderzocht voor de twee door verzoekster voor het Gerecht betwiste maatregelen, te weten de toewijzing van de concessie voor de Passante zonder aanbestedingsprocedure en de tolverhoging op de Tangenziale.

– De toewijzing van de concessie voor de Passante zonder aanbestedingsprocedure

- 63 Aangezien partijen geen gegevens over de relevante markt hebben verstrekt, dient als zodanig te worden beschouwd de markt van de autosnelwegenconcessies in Italië, waarop de 23 leden van verzoekster als exploitanten van tolautosnelwegen de vraagzijde vormen ten overstaan van de Staat, die wordt vertegenwoordigd door ANAS, die de concessies verleent. Volgens de door verzoekster overgelegde statistieken was het netwerk van de tolautosnelwegen in Italië in november 2009 ongeveer 5 500 km lang.
- 64 Wat de vaststelling van een wezenlijke aantasting van de marktpositie betreft, heeft het Hof reeds gepreciseerd dat de enkele omstandigheid dat een handeling als het bestreden besluit een bepaalde invloed kan uitoefenen op de mededingingsverhoudingen zoals die op de relevante markt bestaan en dat de betrokken onderneming op enigerlei wijze concurreerde met de begunstigde van deze handeling, in elk geval niet volstaat om deze onderneming als door deze handeling individueel geraakt te kunnen beschouwen (zie in die zin arrest Hof van 10 december 1969, Eridania e.a./Commissie, 10/68 en 18/68, Jurispr. blz. 459, punt 7; beschikking Hof van 21 februari 2006, Deutsche Post en DHL Express/Commissie, C-367/04 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 40, en arrest Hof van 22 november 2007, Spanje/Lenzing, C-525/04 P, Jurispr. blz. I-9947, punt 32).
- 65 Een onderneming kan zich dus niet louter op haar hoedanigheid van concurrent van de begunstigde onderneming beroepen, maar moet bovendien aantonen dat zij in een feitelijke situatie verkeert die haar op soortgelijke wijze individualiseert als de adreessaat (arrest Hof van 23 mei 2000, Comité d'entreprise de la Société française de production e.a./Commissie, C-106/98 P, Jurispr. blz. I-3659, punt 41; beschikking Deutsche Post en DHL Express/Commissie, punt 64 supra, punt 41, en arrest Spanje/Lenzing, punt 64 supra, punt 33).
- 66 Het bewijs van een wezenlijke aantasting van de marktpositie van een concurrent kan echter niet alleen worden geleverd aan de hand van bepaalde elementen die wijzen op een terugloop van de commerciële of financiële prestaties van die concurrent, maar ook door aan te tonen dat sprake is van winstderving of van een minder positieve ontwikkeling dan die waarvan zonder de betrokken steun sprake zou zijn geweest (arrest Spanje/Lenzing, punt 64 supra, punt 35).
- 67 Wat in casu de vraag betreft of de marktpositie van verzoeksters leden door de toewijzing van de concessie voor de Passante zonder aanbestedingsprocedure wezenlijk is aangetast, moet worden vastgesteld dat verzoekster in haar verzoekschrift uiteenzet waarom een dergelijke rechtstreekse toewijzing volgens haar een inbreuk vormt op het beginsel dat staatssteun verboden is. In het kader van haar opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid wijst zij op het belang van haar 23 leden, die niet aan een aanbestedingsprocedure voor de verlening van de concessie voor het beheer van de Passante hebben kunnen deelnemen.
- 68 Op een markt die in totaal bestaat uit 5 500 km tolautosnelwegen, kan de toewijzing zonder aanbestedingsprocedure van de concessie voor een autosnelweggedeelte dat ongeveer 32 km lang is, weliswaar een zekere invloed op de mededinging hebben, in die zin dat de andere marktdeelnemers niet de gelegenheid hebben gehad om het respectievelijk door hen geëxploiteerde wegennet uit te breiden, maar kan niet worden geoordeeld dat deze toewijzing op zich de concurrentiepositie van die andere marktdeelnemers merkbaar heeft geschaad. Verzoekster heeft dan ook niet aangetoond dat haar leden door het bestreden besluit anders zijn geraakt dan elke andere marktdeelnemer die in aanmerking wenste te komen voor de exploitatie van de concessie voor de Passante.
- 69 Wat de toewijzing van de concessie voor de Passante zonder aanbestedingsprocedure betreft, moet dus worden geconcludeerd dat verzoeksters leden niet individueel zijn geraakt door het bestreden besluit. Bijgevolg hadden zij geen procesbevoegdheid om dienaangaande zelf beroep in te stellen en had verzoekster evenmin procesbevoegdheid om beroep in te stellen ter verdediging van hun belangen.

– De toloverhoging op de Tangenziale

- 70 Aangezien partijen ter zake geen nadere gegevens hebben verstrekt, moet de relevante markt worden afgebakend als de markt waarop autosnelwegverbindingen worden aangeboden aan het transitverkeer, mits betaling van een tolgeld, op de twee routes waarvoor de Tangenziale en de Passante met elkaar concurreren. Het betreft in de eerste plaats het traject – in beide richtingen – tussen het punt op de autosnelweg A4 komende van Padua waar de Tangenziale en de Passante elkaar verlaten en het punt waar de Passante de autosnelweg A27 in de richting van Belluno kruist. Bestuurders kunnen dit traject afleggen door ofwel de Passante te nemen tot zijn knooppunt met de A27 in de richting van Belluno, ofwel eerst de autosnelweg A57 te volgen en vervolgens noordwaarts af te slaan naar de A27 in de richting van Belluno. In de tweede plaats gaat het om het traject – in beide richtingen – tussen het punt op de autosnelweg A4 komende van Padua waar de Tangenziale en de Passante elkaar verlaten en het punt op de autosnelweg A4 naar Triëst waar de Tangenziale op de autosnelweg A4 uitkomt. Bestuurders kunnen dit traject afleggen door ofwel de Passante te nemen over haar volledige lengte, ofwel volledig de autosnelweg A57 te volgen.
- 71 Het is op deze twee routes, die ofwel via de Tangenziale ofwel via de Passante kunnen worden afgelegd, dat de respectieve houders van de concessies op voornoemde weggedeelten met elkaar concurreren. Kenmerkend voor deze markt is met name het feit dat de autobestuurders enkel tussen deze twee concurrerende aanbiedingen kunnen kiezen. Aldus bestaat een rechtstreekse concurrentieverhouding tussen de houder van de concessie op de Passante en de houders van de concessie op de Tangenziale.
- 72 Zoals in punt 56 supra is geconstateerd, moet er in dit verband aan worden herinnerd dat de vennootschap SAVP op het tijdstip waarop het beroep is ingesteld, niet langer houdster was van een autosnelwegconcessie op de Tangenziale en bovendien ook geen lid van verzoekster meer was. Met betrekking tot de vraag of verzoeksters leden door het bestreden besluit individueel werden geraakt, mag derhalve bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep uitsluitend rekening worden gehouden met de situatie van de vennootschappen Autovie Venete en Autostrade per l'Italia. Autovie Venete is concessionaris van een gedeelte van de Tangenziale dat ongeveer tien kilometer lang is, tussen Mestre (Italië) en het knooppunt met de Passante in de richting van Triëst, terwijl Autostrade per l'Italia concessionaris is van het gedeelte van de autosnelweg A27 in de richting van Belluno (Italië) dat de autosnelweg A57 en de Passante met elkaar verbindt en dat ongeveer zes kilometer lang is.
- 73 Ten bewijze dat het verkeer op de Tangenziale aanzienlijk is afgenomen sinds de Passante in gebruik is genomen, heeft verzoekster gegevens verstrekt over de ontwikkeling van het verkeer van januari tot juli 2009 ten opzichte van diezelfde periode in 2008. Uit deze cijfers blijkt dat het aantal afgelegde kilometers in de eerste zeven maanden van 2009 voor lichte voertuigen met ongeveer 13 % is gedaald en voor zware voertuigen met ongeveer 28 %, wat het gedeelte van het wegennet betreft dat toen door SAVP werd beheerd, waarvan het grootste deel (16 km van de 23,3 km die door SAVP werden beheerd) op de Tangenziale is gelegen (het andere deel betreft de verbinding tussen de Tangenziale en de luchthaven Venezia-Tessera). Ook al hebben deze gegevens slechts betrekking op een gedeelte van de Tangenziale en hebben zij ook betrekking op verkeersstromen buiten de Tangenziale, daaruit kan niettemin worden afgeleid dat het verkeer op de Tangenziale beduidend is verminderd nadat de Passante in gebruik is genomen. Deze cijfers zijn niet ter discussie gesteld. Interveniente heeft ter terechtzitting immers wel verklaard over „andere cijfers” te beschikken, maar heeft dienaangaande geen verduidelijkingen of bewijzen verstrekt. De Commissie heeft de door verzoekster overgelegde gegevens niet betwist. Zij heeft louter ontkend dat een oorzakelijk verband bestaat tussen de toloverhoging op de Tangenziale en de daling van het verkeer op dit traject, dat volgens haar simpelweg te wijten is aan de openstelling van de Passante als concurrerende route.

- 74 In dit verband moet worden erkend dat de verkeersstroom op de Tangenziale reeds louter door de openstelling van de Passante aanzienlijk kon afnemen en dat niet lijkt te kunnen worden vastgesteld in welke mate deze vermindering is verergerd door het feit dat bovendien op de Tangenziale de tol is verhoogd. Niettemin mag redelijkerwijs worden aangenomen dat de vastgestelde vermindering daardoor groter is dan indien de tol niet was verhoogd. Tussen partijen wordt overigens niet betwist dat beide maatregelen er juist toe strekten om het doorgaande verkeer naar de Passante af te leiden, teneinde de Tangenziale van dit verkeer te ontlasten. De Italiaanse autoriteiten hebben dus klaarblijkelijk geoordeeld dat indien de tol voor het transitverkeer op de Tangenziale lager zou zijn dan die op de Passante, de openstelling van deze laatste als alternatieve route op zich niet zou volstaan om het verkeer in de gewenste mate naar de nieuwe weg af te leiden. Anders hoefde deze tol immers niet te worden verhoogd.
- 75 Hieruit volgt dat het door de Commissie ter terechtzitting aangevoerde argument dat de verplaatsing van het verkeer van de Tangenziale naar de Passante dezelfde zou zijn geweest indien de tol voor deze twee trajecten niet evenveel zou bedragen, aangezien de bestuurders enkel op basis van de verkeerssituatie een keuze maken, moet worden afgewezen.
- 76 Bovendien betreft de relevante markt, zoals in punt 70 supra is uiteengezet, de markt waarop autosnelwegverbindingen worden aangeboden aan het doorgaande verkeer, mits betaling van een tolgeld, op de twee routes waarvoor de Tangenziale en de Passante met elkaar concurreren, zodat op basis van die beperkte markt moet worden beoordeeld of de marktpositie van Autovie Venete en Autostrade per l'Italia aanzienlijk is geschaad, en niet op basis van de veel grotere markt van de autosnelwegenconcessies in geheel Italië. Bijgevolg faalt het door de Commissie ter terechtzitting aangevoerde argument dat, rekening houdend met de wegnetten met een totale lengte van 230 km en 3 000 km die respectievelijk door Autovie Venete en Autostrade per l'Italia worden beheerd, uit een tolverhoging op de door hen beheerde korte weggedeelten op de Tangenziale, zoals die in punt 72 supra zijn beschreven, niet kan worden afgeleid dat hun marktpositie wezenlijk is geschaad.
- 77 Ten slotte moet worden onderstreept dat het zware vrachtvervoer, dat in veel grotere mate is afgenomen, het meest lucratieve segment voor de concessionarissen van autosnelwegen vormt, zodat inzonderheid een vermindering in dit segment hun exploitatie-inkomsten aanzienlijk kan doen dalen.
- 78 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat verzoekster rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat twee van haar leden, te weten Autovie Venete en Autostrade per l'Italia, zich door de tolverhoging op de Tangenziale, waartegen de klacht was gericht, in een feitelijke situatie bevinden die hen op soortgelijke wijze individualiseert als de adreassaant van het bestreden besluit, in de zin van de in punt 65 supra aangehaalde rechtspraak, en dat hun commerciële resultaten zich minder gunstig hebben ontwikkeld dan zonder een dergelijke maatregel het geval zou zijn geweest, in de zin van de in punt 66 supra aangehaalde rechtspraak. Daarbij komt nog dat deze twee ondernemingen – als houders van de concessies op de Tangenziale – met SAVP de enige ondernemingen zijn voor wie deze tolverhoging negatieve gevolgen heeft gehad en dat die tolverhoging tot voordeel strekte van hun enige concurrent op de relevante markt, te weten CAV, als houder van de concessie op de Passante.
- 79 Hieruit volgt dat zowel Autovie Venete als Autostrade per l'Italia zelf beroep tegen het bestreden besluit had kunnen instellen, voor zover hierbij werd geweigerd om de formele onderzoeksprocedure te openen tegen de tolverhoging. Bijgevolg is het door verzoekster ter vertegenwoordiging van hun belangen ingestelde beroep ook ontvankelijk, voor zover het de tolverhoging betreft.
- 80 Derhalve moet het tweede middel inzake niet-ontvankelijkheid worden toegewezen, voor zover het de rechtstreekse toewijzing van de concessie voor het beheer van de Passante betreft, en worden afgewezen, voor zover het de tolverhoging op de Tangenziale betreft.

3. Conclusie betreffende de ontvankelijkheid

- 81 Bijgevolg dient de exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden toegewezen, voor zover zij betrekking heeft op de rechtstreekse toewijzing van de concessie voor het beheer van de Passante, en te worden afgewezen voor het overige. Het beroep is dus ontvankelijk voor zover daarmee wordt opgekomen tegen de in het bestreden besluit verrichte vaststelling dat de tolv erhoging op de Tangenziale geen staatssteun vormt. Het is daarentegen niet-ontvankelijk voor zover het is gericht tegen de vaststelling dat de rechtstreekse toewijzing van de concessie voor de Passante geen staatssteun vormt.

B – Ten gronde

- 82 Verzoekster voert twee middelen aan, die in wezen zijn gebaseerd op schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de motiveringsplicht, schending van artikel 107 VWEU en onjuiste opvatting van de feiten.

1. Eerste middel: schending van wezenlijke vormvoorschriften, ontoereikende en tegenstrijdige motivering en schending van artikel 107 VWEU, wat de rechtstreekse toewijzing aan CAV van de concessie voor de aanleg en het beheer van de Passante betreft

- 83 Het eerste middel, dat uitsluitend is gericht tegen de vaststelling dat de rechtstreekse toewijzing van de concessie voor de Passante geen staatssteun vormt, kan niet met succes worden aangevoerd tegen de vaststelling dat de tolv erhoging op de Tangenziale geen staatssteun vormt. Gelet op punt 81 supra is het niet ter zake dienend en dient het als zodanig te worden afgewezen.

2. Tweede middel: schending van wezenlijke vormvoorschriften, ontoereikende en tegenstrijdige motivering, onjuiste opvatting van de feiten en schending van artikel 107 VWEU, wat de tolv erhoging op de Tangenziale betreft

a) Grieven inzake schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de motiveringsplicht en onjuiste opvatting van de feiten

- 84 Deze door verzoekster in het kader van haar tweede middel aangevoerde grieven zijn, zoals de Commissie met betrekking tot de motiveringsplicht op goede gronden stelt, enkel in het opschrift van het tweede middel vermeld en door geen enkel argument onderbouwd, noch in het verzoekschrift noch in de memorie van repliek.

- 85 Bijgevolg moeten de in het kader van het tweede middel aangevoerde grieven inzake schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de motiveringsplicht en onjuiste opvatting van de feiten overeenkomstig artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering niet-ontvankelijk worden verklaard.

b) Grief inzake schending van artikel 107 VWEU

- 86 Verzoekster betoogt dat de aanleg van de Passante is gefinancierd met een tariefverhoging op de Tangenziale en dat deze verhoging, die ertoe heeft geleid dat de tol op beide wegen evenveel bedraagt, de mededinging heeft verstoord, doordat het verkeer op de Tangenziale is afgeleid naar de Passante.
- 87 Volgens de Commissie impliceert noch het feit dat de concessionaris van een autosnelweggedeelte tol heft, noch het feit dat deze tol wordt verhoogd, een transfer van overheidsmiddelen.

- 88 In dit verband moet worden onderstreept dat verzoekster niet beweert dat de voorwaarden van de op 30 januari 2009 tussen ANAS en CAV voor de Passante gesloten concessieovereenkomst staatssteun opleveren doordat sprake is van een onevenwichtigheid tussen de bij deze overeenkomst aan CAV opgelegde verplichtingen en de winst die deze laatste door middel van die concessie kan maken. Verzoeksters bezwaar betreft immers enkel de tolv erhoging op de Tangenziale en het feit dat met de opbrengst van deze verhoging de kosten van de aanleg van de Passante zijn betaald.
- 89 Zoals in punt 33 supra is vastgesteld, is het bestreden besluit een uit hoofde van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 659/1999 gegeven besluit, aangezien de Commissie daarmee aan het einde van de inleidende fase van het onderzoek heeft vastgesteld dat de tolv erhoging op de Tangenziale geen steun vormt. Verzoekster stelt in wezen dat de Commissie integendeel juist had moeten constateren dat deze maatregel wel staatssteun vormt.
- 90 Artikel 107, lid 1, VWEU gebiedt dat steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar worden verklaard met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- De feitelijke omstandigheden van de zaak
- 91 Om te beginnen moet nader worden omschreven hoe de betrokken tolv erhoging is verricht en waarvoor de opbrengst van deze verhoging is gebruikt.
- 92 Tot de tolv erhoging op de Tangenziale is voor het eerst besloten bij delibera (administratief besluit) nr. 128 van het Comitato interministeriale per la programmazione economica (interministerieel comité voor de economische programmering, CIPE) van 6 april 2006 (GURI nr. 142 van 21 juni 2006, blz. 16). Dit besluit bepaalt namelijk dat „in de aanvullingen van [...] de overeenkomsten die zijn gesloten met de ondernemingen die belast zijn met het beheer van de autosnelwegen waarop de Passante di Mestre zal uitkomen, clausules kunnen worden opgenomen die in gelijke tolbedragen voorzien [...] teneinde te waarborgen dat de ter verwezenlijking van de Passante noodzakelijke middelen tijdig ter beschikking staan”. Uit de stukken blijkt dat het beginsel van „gelijke tolbedragen” betekent dat het doorgaande verkeer – in beide richtingen – tussen Padua en Triëst en tussen Padua en Belluno kan kiezen tussen twee routes, zonder prijsverschil.
- 93 Het bedrag van de tolv erhoging is vastgesteld bij delibera nr. 3 van het CIPE van 26 januari 2007 (GURI nr. 96 van 26 april 2007, blz. 79). Volgens dit besluit diende de verhoging te worden berekend door toevoeging van een fictieve afstand van 10,14 km (vanaf 1 februari 2007) en van 20,28 km (vanaf 1 januari 2008) aan het aantal kilometers dat door het transitverkeer – in beide richtingen – daadwerkelijk wordt afgelegd op de Tangenziale, zowel op het traject Padua-Triëst als op het traject Padua-Belluno.
- 94 Doordat de ingebruikneming van de Passante vertraging heeft opgelopen, zijn deze data nadien bij delibera nr. 24 van het CIPE van 27 maart 2008 (GURI nr. 157 van 7 juli 2008, blz. 55) verschoven naar 1 mei 2008 en 1 januari 2009.
- 95 Overeenkomstig de in de vorige punten genoemde besluiten zijn de nadere bepalingen inzake de tolv erhoging overgenomen in de concessieovereenkomsten die van kracht zijn tussen ANAS en de ondernemingen die de Tangenziale en de Passante beheren.
- 96 Volgens artikel 4 van de concessieovereenkomst voor de Passante die op 30 januari 2009 tussen ANAS en de CAV is gesloten (hierna: „Concessieovereenkomst”), verstrijkt de concessie voor de Passante op 31 december 2032. Volgens artikel 6.2 van de Concessieovereenkomst is CAV met name de verplichting aangegaan om ANAS tot 30 juni 2010 alle door deze laatste voor de aanleg van de

Passante verrichte betalingen terug te betalen. Uit het dossier – meer bepaald uit artikel 3.2, sub d, van de Concessieovereenkomst – blijkt namelijk dat de aanleg van de Passante in een eerste fase door ANAS is gefinancierd.

- 97 Luidens artikel 6.4 van de Concessieovereenkomst kan CAV als tegenprestatie aanspraak maken op:
- ten eerste, de opbrengst van de op de Tangenziale toegepaste tolverhoging;
 - ten tweede, de inkomsten van de tolheffing op de Passante;
 - ten derde, vanaf 30 november 2009, de inkomsten van de – door CAV overgenomen – voormalige concessie van SAVP op een gedeelte van de Tangenziale;
 - ten vierde, de inkomsten van de subconcessies betreffende de servicestations.
- 98 Aldus kan de Italiaanse Staat uiteindelijk via de opbrengst van de op de Tangenziale toegepaste tolverhoging en de andere in het vorige punt vermelde bestanddelen de aan de aanleg van de Passante bestede bedragen terugwinnen.
- 99 Wat de details van de tolverhoging betreft, neemt artikel 6.4 van de Concessieovereenkomst in wezen de bepalingen over van de in de punten 93 en 94 supra genoemde besluiten van het CIPE, door te bepalen dat aan het aantal kilometers dat door het doorgaande verkeer – in beide richtingen – daadwerkelijk wordt afgelegd op de Tangenziale, zowel op het traject Padua-Triëst als op het traject Padua-Belluno, vanaf 1 mei 2008 een fictieve afstand van 10,14 km en vanaf 1 januari 2009 een fictieve afstand van 20,28 km wordt toegevoegd. Blijkens de aanwijzingen die CAV in haar antwoord op de schriftelijke vragen van het Gerecht heeft verstrekt en die door partijen ter terechtzitting mondeling zijn bevestigd, zal deze verhoging conform het economische en financiële plan dat bij de Concessieovereenkomst is gevoegd, geleidelijk verminderen, tot het einde van deze overeenkomst. Zo bedroeg het bijkomende aantal kilometers in 2010 19,88 km, in 2011 19,48 km en sinds 1 januari 2012 19,1 km.
- 100 Wat de nadere regels voor de inning en de overdracht van de voor de bijgevoegde kilometerafstand ontvangen bedragen betreft, hebben partijen in hun antwoord op de schriftelijke vragen van het Gerecht op concordante wijze te kennen gegeven dat deze bedragen worden geïnd door de concessionarissen die de betrokken tolpoorten – te weten Autovie Venete voor de tolpoort van Venezia-Est, Autostrade per l'Italia voor de tolpoort van Venezia-Nord en CAV voor de tolpoort Venezia-Padova – beheren, dan wel namens hen door een onderneming die in handen is van Autostrade per l'Italia, om vervolgens te worden overgemaakt aan CAV volgens de regeling die is vastgesteld in de ter verbinding van de autosnelwegnetten gesloten overeenkomst die de verschillende concessionarissen bindt.
- 101 Deze regels variëren naargelang van het door de weggebruiker gehanteerde betaalmiddel:
- bij betaling in speciën of met een betaalkaart worden de bedragen in kwestie geïnd door de concessionaris die de betrokken tolpoort beheert en die deze bedragen dan rechtstreeks aan CAV doet toekomen (voor het door CAV beheerde tolheffingsstation Venezia-Padua gaat het om een interne boedhoudkundige overdracht binnen CAV);
 - in geval van betaling via teletol (Telepass) of via prepaid kaart (Viacard), systemen die worden beheerd door de onderneming Telepass SpA, waarvan Autostrade per l'Italia meerderheidsaandeelhoudster is, worden de bedragen in kwestie geïnd door Telepass en vervolgens aan CAV overgemaakt.

Criterium van de overheidsmiddelen

- 102 Wat de kwalificatie van de tolvorhoging op de Tangenziale als staatssteun betreft, zijn partijen het vooral oneens over de vraag of deze maatregel een transfer van staatsmiddelen meebrengt ten gunste van CAV als concessionaris van de Passante.
- 103 In de eerste plaats volgt uit de rechtspraak van het Hof dat enkel de voordelen die rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen zijn bekostigd, als steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden beschouwd. Het in deze bepaling gemaakte onderscheid tussen „steunmaatregelen van de staten” en steunmaatregelen „met staatsmiddelen bekostigd” betekent niet dat alle door een staat verleende voordelen steunmaatregelen zijn, ongeacht of zij met staatsmiddelen worden gefinancierd, maar wil alleen zeggen dat dit begrip zowel de voordelen betreft die rechtstreeks door de staat worden toegekend als die welke worden toegekend door een van overheidswege ingesteld of aangewezen publiek- of privaatrechtelijk lichaam (zie arrest Hof van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 104 Wat in de tweede plaats het begrip „staatsmiddelen” betreft, zij eraan herinnerd dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat artikel 107, lid 1, VWEU alle geldelijke middelen omvat die de overheid daadwerkelijk kan gebruiken om ondernemingen te steunen, ongeacht of deze middelen permanent deel uitmaken van het vermogen van de staat. Ook al zijn de bedragen die met de betrokken maatregel gemoeid zijn niet permanent in het bezit van de overheid, volstaat dus het feit dat zij constant onder staatscontrole en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan, om ze als staatsmiddelen aan te merken (zie in die zin arresten Hof van 16 mei 2000, Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie, C-83/98 P, Jurispr. blz. I-3271, punt 50, en 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, Jurispr. blz. I-4397, punt 37).
- 105 Zoals in de punten 100 en 101 supra is aangegeven, worden de uit de tolvorhoging voortkomende bedragen in casu echter rechtstreeks overgemaakt aan CAV, ofwel door Autovie Venete en Autostrade per l’Italia, ofwel door Telepass, als particuliere ondernemingen. De betrokken bedragen worden dus rechtstreeks en uitsluitend tussen particuliere ondernemingen versluisd, zonder dat een publiek orgaan – zelfs niet tijdelijk – het bezit ervan of de controle erover krijgt. Het gaat dan ook niet om overheidsmiddelen in de zin van de in de punten 103 en 104 supra aangehaalde rechtspraak.
- 106 Aangezien niet is voldaan aan het criterium van de bestemming van overheidsmiddelen, moet worden vastgesteld dat de tolvorhoging op de Tangenziale en het feit dat de opbrengst van deze verhoging conform de Concessieovereenkomst is gebruikt om de kosten van de aanleg van de Passante te betalen, geen staatssteun vormen, zonder dat de andere bestanddelen van het begrip „staatssteun” hoeven te worden onderzocht.
- 107 Bijgevolg moeten de grief die op schending van artikel 107, lid 1, VWEU is gebaseerd alsook het tweede middel worden afgewezen en dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

- 108 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Voorts kan het Gerecht overeenkomstig artikel 87, lid 3, eerste alinea, van dit Reglement de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

¹⁰⁹ Aangezien verzoekster ten gronde in het ongelijk is gesteld en de Commissie ten dele in het ongelijk is gesteld wat de door haar aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid betreft, moet worden geoordeeld dat elke partij de helft van de kosten van de andere partij zal dragen. Verzoekster dient bovendien de kosten van CAV als interveniënte te dragen.

HET GERECHT (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) draagt de helft van haar eigen kosten, de helft van de kosten van de Europese Commissie en alle kosten van Concessioni autostradali Venete – CAV SpA.**
- 3) **De Commissie draagt de helft van haar eigen kosten en de helft van de kosten van Aiscat.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 januari 2013.

ondertekeningen

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding	2
Procesverloop en conclusies van partijen	3
In rechte	4
A – Ontvankelijkheid	4
1. Eerste middel van niet-ontvankelijkheid: het bestreden besluit vormt geen voor beroep vatbare handeling	4
2. Tweede middel van niet-ontvankelijkheid: verzoekster heeft geen procesbevoegdheid	6
Het doel van het onderhavige beroep	8
De belangen die verzoekster in het kader van het onderhavige beroep behartigt	8
De vraag of verzoeksters leden individueel zijn geraakt	10
– De toewijzing van de concessie voor de Passante zonder aanbestedingsprocedure	11
– De toeverhoging op de Tangenziale	12
3. Conclusie betreffende de ontvankelijkheid	14

B – Ten gronde	14
1. Eerste middel: schending van wezenlijke vormvoorschriften, ontoereikende en tegenstrijdige motivering en schending van artikel 107 VWEU, wat de rechtstreekse toewijzing aan CAV van de concessie voor de aanleg en het beheer van de Passante betreft.....	14
2. Tweede middel: schending van wezenlijke vormvoorschriften, ontoereikende en tegenstrijdige motivering, onjuiste opvatting van de feiten en schending van artikel 107 VWEU, wat de tolverhoging op de Tangenziale betreft	14
a) Grieven inzake schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de motiveringsplicht en onjuiste opvatting van de feiten	14
b) Grief inzake schending van artikel 107 VWEU	14
De feitelijke omstandigheden van de zaak	15
Criterium van de overheidsmiddelen	17
Kosten	17