



## Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 12 stycznia 2017 r.\*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Pomoc państwa — Przedłużenie czasu obowiązywania koncesji —  
Plan poprawy sieci autostrad we Francji — Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń — Stowarzyszenie —  
Brak indywidualnego oddziaływania — Akt regulacyjny wymagający przyjęcia środków  
wykonawczych — Niedopuszczalność

W sprawie T-242/15

**Automobile club des avocats (ACDA)**, z siedzibą w Paryżu (Francja),

**Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE)**, z siedzibą w Bordeaux (Francja),

**Fédération française des motards en colère (FFMC)**, z siedzibą w Paryżu,

**Fédération française de motocyclisme**, z siedzibą w Paryżu,

**Union nationale des automobile clubs**, z siedzibą w Paryżu,

reprezentowane przez M. Lesage'a, avocat,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej przez L. Flynną oraz R. Sauera, działających w charakterze  
pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek oparty na art. 263 TFUE zmierzający do stwierdzenia nieważności  
decyzji Komisji C(2014) 7850 final z dnia 28 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa  
SA.2014/N 38271 – Francja – Plan poprawy sieci autostrad,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: I. Pelikánová, prezes, P. Nihoul (sprawozdawca) i J. Svingenssen, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujące

\* Język postępowania: francuski.

## Postanowienie

### Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżący, Automobile club des avocats (ACDA), Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE), Fédération française des motards en colère (FFMC), Fédération française de motocyclisme i Union nationale des automobile clubs, są stowarzyszeniami, których zadaniem jest obrona użytkowników dróg.
- 2 W dniu 16 maja 2014 r. władze francuskie przedstawiły Komisji Europejskiej plan poprawy sieci autostrad mający na celu przedłużenie czasu obowiązywania niektórych koncesji autostradowych w zamian za sfinansowanie przez odnośne spółki prac do wykonania w ramach ich koncesji.
- 3 W dniu 28 października 2014 r. Komisja wydała decyzję C(2014) 7850 final w sprawie pomocy państwa SA.2014/N 38271 – Francja – Plan poprawy sieci autostrad (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 4 W zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że przedmiotowy środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ale że pomoc ta mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 106 ust. 2 TFUE. Postanowiła więc nie zgłaszać zastrzeżeń wobec wspomnianego środka. Decyzja ta została podjęta z uwzględnieniem w szczególności zobowiązań podjętych przez władze francuskie.

### Postępowanie i żądania stron

- 5 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 18 maja 2015 r., skarżący wnieśli rozpatrywaną niniejszym skargę.
- 6 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 sierpnia 2015 r. Komisja podniosła na podstawie art. 130 § 1 regulaminu Sądu zarzut niedopuszczalności.
- 7 W dniu 7 września 2015 r. Republika Francuska złożyła wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta po stronie Komisji.
- 8 Skarżący nie przedstawili uwag w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.
- 9 Skarżący wnoszą do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.
- 10 Komisja wnosi do Sądu o:
  - odrzucenie skargi jako oczywiście niedopuszczalnej;
  - obciążenie skarżących kosztami postępowania.

### Co do prawa

- 11 Na poparcie zarzutu niedopuszczalności Komisja tytułem głównym podnosi, że adwokata reprezentującego skarżących nie można uznać dla potrzeb niniejszej sprawy za osobę trzecią niezależną od jednego ze skarżących, ponieważ jest on wiceprzewodniczącym rady nadzorczej ACDA. Wobec tego skarga nie została wniesiona zgodnie z art. 19 akapity trzeciej i czwartej oraz z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także z art. 73 § 1 regulaminu postępowania.

- 12 Tytułem subsydiarnym Komisja podnosi, że skarżący i ich członkowie nie mają czynnej legitymacji procesowej zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE, ponieważ, po pierwsze, zaskarżona decyzja nie dotyczy ich indywidualnie, a po drugie, decyzja ta nie stanowi aktu regulacyjnego, który nie wymaga środków wykonawczych.
- 13 Na mocy art. 130 §§ 1 i 7 regulaminu postępowania, jeżeli strona pozwana o to wnosi, Sąd może wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie niedopuszczalności skargi lub niewłaściwości Sądu bez rozpatrywania sprawy co do istoty.
- 14 W niniejszym przypadku Sąd uznaje, że po zapoznaniu się z aktami sprawy ma wystarczającą wiedzę, w związku z czym postanawia orzec bez dalszych czynności procesowych.
- 15 Ponieważ argument podniesiony tytułem głównym przez Komisję mógłby w razie jego uwzględnienia spowodować niedopuszczalności skargi jedynie w odniesieniu do jednego ze skarżących, Sąd uważa za wskazane zbadanie najpierw przeszkody procesowej podniesionej przez Komisję tytułem subsydiarnym.
- 16 Zgodnie z brzmieniem art. 263 akapit czwarty TFUE „[k]ażda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.
- 17 Artykuł 263 akapit czwarty TFUE wyróżnia więc trzy sytuacje, w których skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną może zostać uznana za dopuszczalną, i aby zająć stanowisko w przedmiocie zarzutu podniesionego przez Komisję, należy zbadać, czy jedna z tych sytuacji zachodzi w niniejszym przypadku.
- 18 Jako że bezsporne jest, iż zaskarżona decyzja była skierowana do władz francuskich, a nie do skarżących, dopuszczalność rozpatrywanej niniejszym skargi nie może wynikać z pierwszej przewidzianej przez art. 263 akapit czwarty TFUE sytuacji. Dopuszczalność wspomnianej skargi powinna zatem zostać jeszcze zbadana kolejno w odniesieniu do dwóch pozostałych sytuacji przewidzianych przez ów art. 263 akapit czwarty.
- 19 W tych warunkach rozpatrywana niniejszym skarga jest dopuszczalna ze względu na przypadki drugi i trzeci z art. 263 akapit czwarty TFUE, jedynie jeżeli zaskarżona decyzja dotyczy skarżących bezpośrednio i indywidualnie lub jeżeli decyzja ta stanowi akt regulacyjny, który nie wymaga środków wykonawczych.

***W przedmiocie bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania na skarżących***

- 20 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE osoby fizyczne lub prawne mogą wnieść skargę o stwierdzenie nieważności w szczególności na akt Unii Europejskiej, którego nie są adresatem, o ile akt ten dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie.
- 21 Zgodnie z orzecznictwem osoba niebędąca adresatem decyzji może powołać się na okoliczność, iż decyzja dotyczy jej indywidualnie, wyłącznie wtedy, gdy ta decyzja dotyczy jej z uwagi na pewne właściwe jej cechy lub szczególne okoliczności odróżniające ją od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizujące ją w podobny sposób jak adresata decyzji (wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223).
- 22 Co się tyczy indywidualnego oddziaływania, zostało stwierdzone, że można uznać, iż decyzja Komisji kończąca postępowanie w sprawie pomocy państwa dotyczy indywidualnie stowarzyszenia zajmującego się obroną interesów zbiorowych jego członków w dwóch przypadkach, a mianowicie, po pierwsze, gdy

może ono wskazać na własny interes prawny, na przykład z powodu osłabienia jego pozycji negocjacyjnej przez akt, którego stwierdzenia nieważności żąda, lub, po drugie, gdy reprezentowani przez nie członkowie lub niektórzy z nich mają prawo do wniesienia skargi indywidualnie (zob. postanowienie z dnia 29 marca 2012 r., Asociación Española de Banca/Komisja, T-236/10, EU:T:2012:176, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 W niniejszym przypadku skarżącymi są stowarzyszenia zrzeszające użytkowników dróg, których interesów obronę stowarzyszenia te stawiają sobie za zadanie:

- ACDA zrzesza adwokatów, praktykujących lub z wykształcenia, i wykwalifikowanych prawników, a jej celem jest obrona prawa podstawowych użytkowników dróg;
- OTRE zapewnia reprezentację i obronę interesów moralnych i zawodowych przewoźników drogowych będących jej członkami;
- z kolei FFMC zrzesza użytkowników dwukołowych i trójkołowych pojazdów zmotoryzowanych (od motorowerów do silników o dużej pojemności), działa na rzecz bezpieczeństwa dróg oraz wspólnego z nich korzystania i broni swoich członków jako użytkowników dróg i konsumentów;
- Fédération française de motocyclisme zrzesza stowarzyszenia organizujące wydarzenia sportowe i wszelkie inne aktywności o charakterze motocyklowym, a także kluby turystyczne, i ma na celu w szczególności prowadzenie działań związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego i na drogach publicznych;
- wreszcie, Union nationale des automobile clubs ma na celu promowanie stosunków pomiędzy francuskimi klubami motoryzacyjnymi oraz pomiędzy swoimi członkami i europejskimi klubami motoryzacyjnymi.

24 Skarżący wskazali ponadto, że działają na swój rachunek i w interesie swoich członków.

25 Jeżeli o nich chodzi, skarżący nie przedstawili jednak żadnej informacji wskazującej, że chodzi o ich własny interes. W szczególności z akt sprawy nie wynika, że podejmowali działania w toku postępowania, które zakończyło się wydaniem zaskarżonej decyzji. Ogólnie rzecz ujmując, Sąd nie dysponuje żadnymi informacjami, które pozwalałyby stwierdzić, że wspomniana decyzja osłabiła pozycję skarżących w jakichkolwiek negocjacjach.

26 Wystąpienie bezpośredniego oddziaływania zależy więc od tego, czy członkowie skarżących mają zdolność procesową do wystąpienia z żądaniem stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

27 W tym względzie należy stwierdzić, że skarżący nie przedstawiają w niniejszym przypadku żadnej informacji służącej wykazaniu, że zaskarżona decyzja indywidualizuje ich członków w sposób podobny jak adresata.

28 Przeciwnie, z akt sprawy wynika, że zaskarżona decyzja rzekomo oddziałuje na członków skarżących jako na ogólnie pojętych użytkowników dróg i autostrad.

29 W skardze skarżący wskazują bowiem w istocie, że opłaty stosowane przez spółki będące koncesjonariuszami autostrad są we Francji nadmierne i że oddziałuje to na ich członków jako na użytkowników tych dróg komunikacji.

30 W szczególności skarżący podnoszą, że we Francji spółki będące koncesjonariuszami autostrad kompensują każdą podwyżkę podatków, należności dominialnej lub pobieranych od nich opłat poprzez podwyższenie opłaty za przejazd autostradą i stosują, ogólnie rzecz biorąc, podwyżki cen, które są nadmierne wobec użytkowników i nieproporcjonalne w stosunku do świadczonej usługi.

- 31 Skarżący podnoszą też, że we Francji nadmierne korzyści wynikające z opłat za przejazd autostradą pobieranych przez spółki będące koncesjonariuszami autostrad w zamian za zobowiązanie do budowy i finansowania koncesjonowanej sieci autostrad i zarządzania nią powodują powstanie mechanizmu nadmiernej rekompensaty.
- 32 Skarżący podkreślają, że wraz z przedłużeniem czasu obowiązywania umów koncesji, na które Komisja zgodziła się w zaskarżonej decyzji, sytuacja ta będzie trwała nadal.
- 33 W tym względzie należy wskazać, że dotyczące ich członków oddziaływanie, na które powołują się skarżący, nie różni się od oddziaływania, na jakie mogliby się powołać wszyscy użytkownicy autostrad, których ono dotyczy, w szczególności jeśli chodzi o to, że ceny za przejazd autostradą stosowane przez spółki będące koncesjonariuszami autostrad są nadmierne i mogą wzrosnąć w okresie przedłużenia czasu obowiązywania umów koncesji.
- 34 Jak z tego wynika, zaskarżona decyzja nie ma wpływu na sytuację członków skarżących ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która indywidualizuje ich w sposób podobny jak adresata tej decyzji.
- 35 Na tej podstawie należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie oddziałuje na skarżących indywidualnie i że wobec tego nie spełniają oni wymogu, od którego zależy dopuszczalność w drugim z przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE przypadków.
- 36 W konsekwencji nie ma potrzeby określenia, czy oprócz tego zaskarżona decyzja dotyczy skarżących bezpośrednio.

***W przedmiocie uznania zaskarżonej decyzji za akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych***

- 37 Zgodnie z ostatnią częścią zdania w art. 263 akapit czwarty TFUE osoby fizyczne lub prawne mogą wnieść skargę o stwierdzenie nieważności aktu regulacyjnego, który nie wymaga środków wykonawczych i dotyczy ich bezpośrednio.
- 38 Pojęcie „aktów regulacyjnych, które [...] nie wymagają środków wykonawczych”, w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, należy interpretować w świetle celu tego postanowienia, który polega na uniknięciu sytuacji zmuszającej jednostkę do naruszenia prawa, żeby móc zwrócić się do sądu. Otóż gdy akt regulacyjny wywiera bezpośrednio wpływ na sytuację prawną osoby fizycznej lub prawnej, nie wymagając środków wykonawczych, osoba ta mogłaby zostać pozbawiona skutecznej ochrony sądowej, gdyby nie dysponowała bezpośrednim środkiem zaskarżenia przed sądem Unii w celu podważenia zgodności z prawem tego aktu regulacyjnego. Osoba fizyczna lub prawna postawiona w takiej sytuacji byłaby bowiem w stanie, mimo że rozpatrywany akt dotyczy jej bezpośrednio, doprowadzić do skontrolowania tego aktu przez sąd dopiero po naruszeniu przepisów tego aktu, powołując się na ich niezgodność z prawem w ramach postępowania wszczętego przeciwko niej przed sądem krajowym (wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 27).
- 39 Kontrola sądowa jest natomiast zapewniona, gdy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, C-294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 93; z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 28).
- 40 Jeżeli wdrożenie aktu regulacyjnego należy do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, to osoby fizyczne lub prawne mogą wnieść skargę bezpośrednią do sądu Unii przeciwko aktom wykonawczym na zasadach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE i podnieść zgodnie



z art. 277 TFUE na poparcie skargi zarzut niezgodności z prawem danego aktu podstawowego (wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts/Parlament*, C-294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 93; z dnia 19 grudnia 2013 r., *Telefónica/Komisja*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 29).

- 41 Jeżeli wdrożenie aktu regulacyjnego jest zadaniem państw członkowskich, osoby fizyczne lub prawne mogą podważyć ważność krajowego środka wykonawczego przed sądem krajowym i w ramach tego postępowania podnieść nieważność aktu podstawowego, powodując, że ów sąd wystąpi z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE (wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts/Parlament*, C-294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 93; z dnia 19 grudnia 2013 r., *Telefónica/Komisja*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 29).
- 42 W niniejszym przypadku należy wskazać, że w części normatywnej zaskarżonej decyzji Komisja nie określa szczególnych i konkretnych skutków stwierdzenia zgodności przedmiotowej pomocy z rynkiem wewnętrznym ani dla beneficjentów, ani dla żadnej innej osoby, na którą przedmiotowy środek mógłby w jakiś sposób oddziaływać.
- 43 Z zaskarżonej decyzji wynika jednak, że do umów koncesji zawartych pomiędzy państwem francuskim i spółkami będącymi koncesjonariuszami autostrad, których dotyczy decyzja, powinny zostać sporządzone zatwierdzone dekretem aneksy w celu określenia w nich warunków planu poprawy, a mianowicie w szczególności prac do wykonania, przedłużenia czasu obowiązywania koncesji, środków mających zapewnić monitorowanie prac i brak nadmiernej rekompensaty oraz zobowiązań podjętych przez władze francuskie wobec Komisji w postępowaniu, w którym przedmiotowy środek został zbadany.
- 44 Szczególne i konkretne skutki zaskarżonej decyzji w stosunku do skarżących i ich członków mają się zmaterializować w aktach krajowych, które tym samym mają charakter środków wykonawczych do wspomnianej decyzji w rozumieniu ostatniej części zdania w art. 263 akapit czwarty TFUE (zob. podobnie postanowienie z dnia 21 kwietnia 2016 r., *Royal Scandinavian Casino Århus/Komisja*, C-541/14 P, niepublikowane, EU:C:2016:302, pkt 47).
- 45 Zgodnie z orzecznictwem państwa członkowskie powinny zapewnić możliwość zaskarżenia przez osoby fizyczne lub prawne krajowych środków wykonawczych do aktu Unii przed sądami krajowymi. W ten sposób Trybunał przypomniał, że państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić system środków prawnych i procedur pozwalających zapewnić poszanowanie podstawowego prawa do skutecznej ochrony sądowej (wyrok z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 100; postanowienie z dnia 21 kwietnia 2016 r., *Royal Scandinavian Casino Århus/Komisja*, C-541/14 P, niepublikowane, EU:C:2016:302, pkt 51).
- 46 Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie ustanawiają bowiem środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 101).
- 47 Ponadto w braku uregulowań prawa Unii w tej dziedzinie każde państwo członkowskie jest zobowiązane wyznaczyć, zgodnie z wymaganiami wynikającymi z prawa Unii, sądy oraz przepisy proceduralne właściwe dla postępowań mających na celu zapewnienie poszanowania uprawnień (wyrok z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 102).

- 48 Niezależnie od tego, czy zaskarżona decyzja stanowi akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, należy zatem stwierdzić, że rozpatrywana niniejszym skarga nie spełnia wymogu dotyczącego braku środków wykonawczych, od którego zależy jej dopuszczalność w przewidzianym w owym przepisie przypadku trzecim.
- 49 W świetle całości powyższych rozważań rozpatrywaną niniejszym skargę należy zatem odrzucić jako niedopuszczalną bez potrzeby orzekania w przedmiocie argumentacji Komisji opartej na braku reprezentacji przez adwokata niezależnego od skarżących.

***W przedmiocie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta***

- 50 Na podstawie art. 142 § 2 regulaminu postępowania umorzone zostaje postępowanie w sprawie wniosku Republiki Francuskiej o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.

**W przedmiocie kosztów**

- 51 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 52 Ponieważ skarżący przegrali sprawę, należy ich obciążyć ich własnymi kosztami, jak również kosztami poniesionymi przez Komisję, zgodnie z jej żądaniem.
- 53 Ponadto na podstawie art. 144 § 10 regulaminu postępowania Republika Francuska pokryje własne koszty związane z wnioskiem o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

postanawia, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.**
- 2) **Postępowanie w sprawie wniosku Republiki Francuskiej o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta zostaje umorzone.**
- 3) **Automobile club des avocats (ACDA), Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE), Fédération française des motards en colère (FFMC), Fédération française de motocyclisme i Union nationale des automobile clubs** pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.
- 4) **Republika Francuska pokrywa własne koszty związane z wnioskiem o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 12 stycznia 2017 r.

Sekretarz  
E. Coulon

Prezes  
I. Pelikánová