



## Repertoriul jurisprudenței

ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

12 ianuarie 2017\*\*

„Acțiune în anulare — Ajutoare de stat — Prelungirea perioadei de concesionare — Plan de relansare a rețelei de autostrăzi pe teritoriul francez — Decizie de a nu ridica obiecții — Asociație — Lipsa afectării individuale — Act normativ care presupune măsuri de executare — Inadmisibilitate”

În cauza T-242/15,

**Automobile club des avocats (ACDA)**, cu sediul în Paris (Franța),

**Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE)**, cu sediul în Bordeaux (Franța),

**Fédération française des motards en colère (FFMC)**, cu sediul în Paris,

**Fédération française de motocyclisme**, cu sediul în Paris,

**Union nationale des automobile clubs**, cu sediul în Paris,

reprezentate de M. Lesage, avocat,

reclamante,

împotriva

**Comisiei Europene**, reprezentată de L. Flynn și de R. Sauer, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o acțiune întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea Deciziei C(2014) 7850 final a Comisiei Europene din 28 octombrie 2014 privind ajutorul de stat SA.2014/N 38271 – Franța – Plan de relansare a rețelei de autostrăzi,

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din doamna I. Pelikánová, președinte, și domnii P. Nihoul (raportor) și J. Svenningsen, judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

dă prezenta

\* Limba de procedură: franceza.

## Ordonanță

### Istoricul litigiului

- 1 Reclamantele, Automobile club des avocats (ACDA), Organisation des Transporteurs Routiers Européens (OTRE), Fédération française des motards en colère (FFMC), Fédération française de motocyclisme și Union nationale des automobile clubs, sunt asociații a căror misiune este protecția utilizatorilor rețelei de drumuri.
- 2 La 16 mai 2014, autoritățile franceze au notificat Comisiei Europene un plan de relansare a rețelei de autostrăzi pentru a prelungi perioada de concesionare a anumitor autostrăzi în schimbul finanțării de către societățile în cauză a lucrărilor care urmau a fi executate în cadrul concesiunii.
- 3 La 28 octombrie 2014, Comisia a adoptat Decizia C(2014) 7850 final privind ajutorul de stat SA.2014/N 38271 – Franța – Plan de relansare a rețelei de autostrăzi (denumită în continuare „decizia atacată”).
- 4 În decizia atacată, Comisia a considerat că măsura în cauză constituia un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, însă acest ajutor putea fi declarat compatibil cu piața internă în temeiul articolului 106 alineatul (2) TFUE. În consecință, a decis să nu ridice obiecții împotriva măsurii respective. Această decizie a fost luată ținând seama în special de angajamentele asumate de autoritățile franceze.

### Procedura și concluziile părților

- 5 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 18 mai 2015, reclamantele au introdus prezenta acțiune.
- 6 Prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la 3 august 2015, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.
- 7 La 7 septembrie 2015, Republica Franceză a depus o cerere de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei.
- 8 Reclamantele nu au depus observații cu privire la excepția de inadmisibilitate.
- 9 Reclamantele solicită Tribunalului anularea deciziei atacate.
- 10 Comisia solicită Tribunalului:
  - respingerea acțiunii ca vădit inadmisibilă;
  - obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată.

### În drept

- 11 În susținerea excepției de inadmisibilitate, Comisia susține, în principal, că avocatul care reprezintă reclamantele nu poate fi considerat, în sensul prezentei cauze, drept terț independent de acestea, întrucât este vicepreședintele Consiliului de administrație al ACDA. Prin urmare, acțiunea nu ar fi fost introdusă în conformitate cu articolul 19 al treilea și al patrulea paragraf și cu articolul 21 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și nici cu articolul 73 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

- 12 Cu titlu subsidiar, Comisia susține că reclamantele și membrii acestora nu au calitate procesuală activă în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, întrucât decizia atacată nu le privește în mod individual, pe de o parte, și nu este un act normativ care nu presupune măsuri de executare, pe de altă parte.
- 13 Potrivit articolului 130 alineatele (1) și (7) din Regulamentul de procedură, la cererea pârâtului, Tribunalul se poate pronunța asupra admisibilității sau a necompetenței, fără a intra în dezbateră fondului.
- 14 În speță, Tribunalul consideră că înscrisurile de la dosar sunt suficient de lămuritoare și decide să se pronunțe fără continuarea procedurii.
- 15 Întrucât argumentul invocat cu titlu principal de către Comisie ar putea conduce, în cazul în care ar fi acceptat, la inadmisibilitatea acțiunii numai în privința uneia dintre reclamante, Tribunalul consideră că este necesar să se examineze mai întâi motivul de inadmisibilitate invocat cu titlu subsidiar de către Comisie.
- 16 Potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, „[o]rice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare”.
- 17 Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE distinge astfel între trei ipoteze în care o acțiune în anulare formulată de o persoană fizică sau juridică poate fi declarată admisibilă și trebuie analizat dacă în speță se confirmă vreuna dintre aceste ipoteze pentru a adopta o poziție cu privire la excepția ridicată de Comisie.
- 18 Întrucât este cert că destinatarele deciziei atacate erau autoritățile franceze, iar nu reclamantele, prezenta acțiune nu poate fi admisibilă în temeiul primei ipoteze prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE. Prin urmare, admisibilitatea acestei acțiuni trebuie să fie analizată prin raportare, în mod succesiv, la celelalte două ipoteze prevăzute la patrulea paragraf al acestui articol.
- 19 În aceste condiții, prezenta acțiune este admisibilă în temeiul celei de a doua și al celei de a treia ipoteze prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE numai în cazul în care decizia atacată privește în mod direct și individual reclamantele ori în cazul în care decizia atacată le privește în mod direct și este un act normativ care nu presupune măsuri de executare.

*Cu privire la afectarea directă și individuală a reclamantelor*

- 20 Potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, persoanele fizice sau juridice pot introduce o acțiune în anulare împotriva unui act al Uniunii Europene al cărui destinatar nu sunt în măsura în care sunt vizate în mod direct și individual de acest act.
- 21 Potrivit jurisprudenței, alte subiecte decât destinatarii unei decizii nu pot pretinde că aceasta le privește în mod individual decât dacă această decizie le afectează în considerarea anumitor calități care le sunt specifice sau al unei situații de fapt care le caracterizează în raport cu orice altă persoană și, ca urmare a acestui fapt, le individualizează într-un mod analog cu modul în care ar fi individualizat destinatarul (Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia, EU:C:1963:17, p. 223).
- 22 În ceea ce privește afectarea individuală, s-a stabilit că o asociație care are sarcina de a apăra interesele colective ale membrilor săi poate fi considerată ca fiind vizată individual de o decizie finală a Comisiei în materie de ajutoare de stat în două ipoteze, și anume, în primul rând, dacă această asociație poate invoca un interes propriu, în special întrucât poziția sa de negociatoare a fost afectată de actul a cărui

anulare se solicită și, în al doilea rând, dacă membrii săi sau unii dintre aceștia au calitate procesuală activă în mod individual (a se vedea Ordonanța din 29 martie 2012, Asociación Española de Banca/Comisia, T-236/10, EU:T:2012:176, punctul 19 și jurisprudența citată).

- 23 În speță, reclamantele se prezintă drept asociații din care fac parte utilizatori ai rețelei de drumuri, ale căror interese au misiunea de a le apăra:
- ACDA reunește avocați practicanți sau cu pregătire în domeniu și juriști calificați și are drept obiectiv apărarea drepturilor fundamentale ale utilizatorilor rețelei de drumuri;
  - OTRE asigură reprezentarea și apărarea intereselor morale și profesionale ale transportatorilor rutieri membri ai organizației;
  - în ceea ce privește FFMC, aceasta reunește utilizatorii vehiculelor motorizate cu două roți și cu trei roți (mopede cu cilindru mare), activează pentru siguranța și folosirea în comun a drumurilor și își apără membrii în calitate de utilizatori de drumuri și în calitate de consumatori;
  - **Fédération française de motocyclisme** reunește asociații organizatoare de evenimente sportive sau de alte activități pentru motociclete și cluburi turistice și are ca obiect în special desfășurarea unor acțiuni legate de siguranța rutieră și de drumurile publice;
  - în sfârșit, **Union nationale des automobile clubs** urmărește să promoveze relațiile dintre cluburile automobilistice din Franța și dintre membrii săi și cluburile automobilistice din Europa.
- 24 În plus, reclamantele au declarat că acționează pe cont propriu și în interesul membrilor lor.
- 25 În ceea ce le privește, reclamantele nu au prezentat totuși niciun element care să indice că interesele proprii ar fi fost afectate. În special, din dosar nu reiese că au intervenit în cadrul procedurii în care a fost adoptată decizia atacată. În general, Tribunalul nu dispune de niciun element care să îi permită să concluzioneze că poziția reclamantelor în cadrul vreunei negocieri ar fi fost afectată de această decizie.
- 26 Existența unei afectări individuale depinde, prin urmare, de răspunsul la întrebarea dacă cererea de anulare a deciziei atacate a membrilor asociațiilor reclamante ar fi admisibilă.
- 27 În această privință, este necesar să se constate că în speță reclamantele nu prezintă niciun element care să vizeze să demonstreze că membrii lor sunt individualizați prin decizia atacată într-un mod analog cu destinatarul.
- 28 Dimpotrivă, din dosar reiese că membrii reclamantelor pretind că sunt afectați de decizia atacată în calitatea lor generală de utilizatori ai rețelei de drumuri și de autostrăzi.
- 29 Astfel, în cererea introductivă, reclamantele precizează în esență că tarifele practicate de societățile concesionare de autostrăzi în Franța sunt excesive și că membrii lor sunt afectați în calitatea lor de utilizatori ai acestor căi de comunicare.
- 30 Reclamantele susțin în special că, în Franța, societățile concesionare de autostrăzi compensează orice majorare a impozitelor, a redevenței pentru ocuparea domeniului public sau a taxelor care le sunt percepute prin creșterea taxelor de trecere și adoptă, în general, creșteri ale tarifelor care se dovedesc a fi excesive pentru utilizatori și disproporționate în raport cu serviciul prestat.
- 31 De asemenea, reclamantele susțin că, în Franța, profiturile excesive care ar fi generate prin intermediul taxelor de trecere colectate de societățile concesionare de autostrăzi în schimbul angajamentului lor de a construi, de a finanța și de a exploata rețeaua de autostrăzi concesionată conduc la mecanisme de supracompensare.

- 32 Reclamantele subliniază că această situație se va menține prin prelungirea duratei contractelor de concesiune autorizate de Comisie în decizia atacată.
- 33 În această privință, trebuie arătat că afectarea invocată de reclamante în ceea ce îi privește pe membrii acestora nu este diferită de cea pe care o pot invoca toți utilizatorii de autostrăzi în cauză, în special prin faptul că tarifele taxelor de trecere practicate în Franța de societățile concesiionare de autostrăzi ar fi excesive și susceptibile să crească în cursul perioadei de prelungire a duratei contractelor de concesiune.
- 34 În consecință, decizia atacată nu afectează membrii reclamantelor în considerarea anumitor calități specifice sau a unei situații de fapt care i-ar individualiza într-un mod analog cu cel în care ar fi individualizat destinatarul acestei decizii.
- 35 Este necesar să se concluzioneze că reclamantele nu sunt vizate individual de decizia atacată și, prin urmare, acestea nu îndeplinesc cerința căreia îi este subordonată admisibilitatea în cea de a doua ipoteză prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE.
- 36 În consecință, nu este necesar să se determine dacă reclamantele sunt, pe de altă parte, vizate în mod direct de decizia atacată.

*Cu privire la calificarea deciziei atacate drept act normativ care nu presupune măsuri de executare*

- 37 Potrivit tezei finale a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, persoanele fizice sau juridice pot introduce o acțiune în anulare împotriva unui act normativ care nu presupune măsuri de executare și le privește direct.
- 38 Noțiunea „acte normative [...] care nu presupun măsuri de executare”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE trebuie interpretată în lumina obiectivului acestei dispoziții, care constă în a evita ca un particular să trebuiască să încalce dreptul pentru a putea avea acces la o instanță. Or, atunci când un act normativ produce efecte în mod direct asupra situației juridice a unei persoane fizice sau juridice fără să fie necesare măsuri de executare, aceasta din urmă ar risca să fie lipsită de protecție jurisdicțională efectivă dacă nu ar dispune de o cale de atac directă în fața instanței Uniunii pentru a contesta legalitatea acestui act normativ. Astfel, o persoană fizică sau juridică aflată în această situație, deși vizată direct de actul în cauză, nu ar fi în măsură să obțină un control jurisdicțional al acestui act decât după ce a încălcat dispozițiile actului menționat, prevalându-se de nelegalitatea acestora în cadrul procedurilor inițiate în privința sa în fața instanțelor naționale (Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 27).
- 39 În schimb, controlul jurisdicțional este asigurat atunci când un act normativ presupune măsuri de executare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul European, C-294/83, EU:C:1986:166, punctul 23, Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 93, și Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 28).
- 40 Atunci când punerea în aplicare a unui act normativ revine instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, persoanele fizice sau juridice pot să introducă o acțiune directă la instanțele Uniunii împotriva actelor de punere în aplicare în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE și să invoce în susținerea acestei acțiuni, în temeiul articolului 277 TFUE, nelegalitatea actului de bază în cauză (Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul European, C-294/83, EU:C:1986:166, punctul 23, Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 93, și Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 29).

- 41 Atunci când punerea în aplicare a unui act normativ revine statelor membre, persoanele fizice sau juridice pot contesta validitatea măsurii naționale de executare în fața unei instanțe naționale și, în cadrul acestei proceduri, pot invoca nevaliditatea actului de bază, astfel încât să o determine pe aceasta, dacă este cazul, să sesizeze Curtea, în temeiul articolului 267 TFUE, pe calea întrebărilor preliminare (Hotărârea din 23 aprilie 1986, *Les Verts/Parlamentul European*, C-294/83, EU:C:1986:166, punctul 23, Hotărârea din 3 octombrie 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 93, și Hotărârea din 19 decembrie 2013, *Telefónica/Comisia*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 29).
- 42 În speță, este necesar să se arate că, în dispozitivul deciziei atacate, Comisia nu definește consecințele specifice și concrete ale declarației de compatibilitate a ajutorului în cauză cu piața internă nici pentru beneficiari, nici pentru orice altă persoană care ar putea fi afectată în orice mod de măsura în cauză.
- 43 Cu toate acestea, din decizia atacată reiese că contractele de concesiune încheiate între statul francez și societățile concesiunare de autostrăzi în cauză trebuie să facă obiectul unor clauze adiționale aprobate prin decret, în scopul de a introduce modalitățile planului de relansare, și anume în special lucrările care urmează a fi efectuate, prelungirea duratei concesiunilor, măsurile menite să asigure monitorizarea lucrărilor și absența supracompensării, precum și angajamentele asumate de autoritățile franceze față de Comisie în cadrul procedurii prin care a fost examinată măsura.
- 44 Prin urmare, consecințele specifice și concrete ale deciziei atacate în privința reclamantelor și a membrilor lor trebuie să se concretizeze în acte naționale având astfel natura de măsuri de executare a deciziei menționate, în sensul ultimei teze a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE (a se vedea în acest sens Ordonanța din 21 aprilie 2016, *Royal Scandinavian Casino Århus/Comisia*, C-541/14 P, nepublicată, EU:C:2016:302, punctul 47).
- 45 Potrivit jurisprudenței, posibilitatea persoanelor fizice sau juridice de a ataca măsurile naționale de executare a unui act al Uniunii în fața instanțelor naționale trebuie să fie garantată de statele membre. Astfel, Curtea a reamintit că revine statelor membre obligația de a prevedea un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă (Hotărârea din 3 octombrie 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 100, și Ordonanța din 21 aprilie 2016, *Royal Scandinavian Casino Århus/Comisia*, C-541/14 P, nepublicată, EU:C:2016:302, punctul 51).
- 46 Astfel, potrivit articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din octombrie 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 101).
- 47 În plus, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, revine fiecărui stat membru atribuția de a desemna, cu respectarea cerințelor care decurg din dreptul Uniunii, instanțele competente și de a prevedea modalitățile procedurale destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii (Hotărârea din 3 octombrie 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 102).
- 48 Independent de aspectul dacă decizia atacată este sau nu este un act normativ în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, trebuie, așadar, să se concluzioneze că prezenta acțiune nu îndeplinește cerința privind lipsa măsurilor de executare care condiționează admisibilitatea sa în conformitate cu a treia ipoteză prevăzută de această dispoziție.
- 49 Prin urmare, având în vedere toate considerațiile de mai sus, prezenta acțiune trebuie respinsă în totalitate ca fiind inadmisibilă, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la argumentația Comisiei întemeiată pe faptul că reclamantele nu sunt de reprezentate de un avocat terț independent în raport cu acestea.

*Cu privire la cererea de intervenție*

- 50 În temeiul articolului 142 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, nu este necesară pronunțarea asupra cererii de intervenție formulate de Republica Franceză.

**Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 51 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 52 Întrucât reclamantele au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a cheltuielilor de judecată efectuate de Comisie, conform concluziilor acesteia din urmă.
- 53 Pe de altă parte, în aplicarea articolului 144 alineatul (10) din Regulamentul de procedură, Republica Franceză suportă propriile cheltuieli de judecată aferente cererii de intervenție.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

dispune:

- 1) **Respinge acțiunea ca inadmisibilă.**
- 2) **Nu este necesar să se pronunțe asupra cererii de intervenție formulate de Republica Franceză.**
- 3) **Automobile club des avocats (ACDA), Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE), Fédération française des motards en colère (FFMC), Fédération française de motocyclisme și Union nationale des automobile clubs suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană.**
- 4) **Republica Franceză suportă propriile cheltuieli de judecată aferente cererii de intervenție.**

Luxemburg, 12 ianuarie 2017.

Grefier  
E. Coulon

Președinte  
I. Pelikánová