



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 12. januarja 2017\*

„Ničnostna tožba — Državne pomoči — Podaljšanje trajanja koncesij — Načrt širitve avtocest na francoskem ozemlju — Sklep o nenasprotovanju — Združenje — Neobstoj posamičnega nanašanja — Predpis, ki potrebuje izvedbene ukrepe — Nedopustnost“

V zadevi T-242/15,

**Automobile club des avocats (ACDA)** s sedežem v Parizu (Francija),

**Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE)** s sedežem v Bordeauxu (Francija),

**Fédération française des motards en colère (FFMC)** s sedežem v Parizu,

**Fédération française de motocyclisme** s sedežem v Parizu,

**Union nationale des automobile clubs** s sedežem v Parizu,

ki jih zastopa M. Lesage, odvetnik,

tožeče stranke,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopata L. Flynn in R. Sauer, agenta,

tožena stranka,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2014) 7850 final z dne 28. oktobra 2014 o državni pomoči SA.2014/N 38271 – Francija – Načrt širitve avtocest,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi I. Pelikánová, predsednica, P. Nihoul (poročevalec) in J. Svaningsen, sodnika,

sodni tajnik: E. Coulon,

sprejema naslednji

\* Jezik postopka: francoščina.

## Sklep

### Dejansko stanje

- 1 Tožeče stranke, in sicer Automobile club des avocats (ACDA), Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE), Fédération française des motards en colère (FFMC), Fédération française de motocyclisme in Union nationale des automobile clubs, so združenja, katerih naloga je varstvo uporabnikov cest.
- 2 Francoski organi so 16. maja 2014 pri Evropski komisiji priglasili načrt širitve avtocest, v skladu s katerim naj bi trajanje nekaterih avtocestnih koncesij podaljšali v zameno za to, da bi zadevne družbe financirale dela, ki jih je treba izvesti na območju njihove koncesije.
- 3 Komisija je 28. oktobra 2014 sprejela Sklep C(2014) 7850 final o državni pomoči SA.2014/N 38271 – Francija – Načrt širitve avtocest (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).
- 4 Komisija je v izpodbijanem sklepu menila, da je zadevni ukrep državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, da pa je to pomoč mogoče razglasiti za združljivo z notranjim trgov v skladu s členom 106(2) PDEU. Zato je odločila, da navedenemu ukrepu ne bo nasprotovala. Ta sklep je bil sprejet zlasti ob upoštevanju zavez, ki so jih sprejeli francoski organi.

### Postopek in predlogi strank

- 5 Tožeče stranke so 18. maja 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile to tožbo.
- 6 Komisija je z ločenim aktom, vloženim v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 3. avgusta 2015, vložila ugovor nedopustnosti na podlagi člena 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča.
- 7 Francoska republika je 7. septembra 2015 vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom Komisije.
- 8 Tožeče stranke niso predložile stališč o ugovoru nedopustnosti.
- 9 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj izpodbijani sklep razglasi za ničn.
- 10 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
  - tožbo zavrže kot očitno nedopustno;
  - tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

### Pravo

- 11 Komisija v podporo ugovoru nedopustnosti primarno trdi, da odvetnika, ki zastopa tožeče stranke, za namene te zadeve ni mogoče obravnavati kot tretjo osebo, neodvisno od ene od njih, saj je podpredsednik upravnega odbora združenja ACDA. Zato naj tožba ne bi bila vložena v skladu s členom 19, tretji in četrti odstavek, in členom 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije ter členom 73(1) Poslovnika.
- 12 Komisija podredno trdi, da tožeče stranke in njihovi člani niso procesno upravičeni v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, ker, prvič, jih izpodbijani sklep posamično ne zadeva in, drugič, ta sklep ni predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov.

- 13 Splošno sodišče lahko na podlagi člena 130(1) in (7) Poslovnika na predlog tožene stranke odloči o nedopustnosti ali nepristojnosti, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini.
- 14 V obravnavani zadevi Splošno sodišče meni, da je na podlagi listin v spisu dejansko stanje dovolj razjasnjeno, zato bo odločilo, ne da bi nadaljevalo postopek.
- 15 Ker bi lahko trditev, na katero se Komisija sklicuje primarno, tudi če bi bila sprejeta, povzročila zgolj nedopustnost tožbe v zvezi z eno od tožečih strank, Splošno sodišče meni, da je treba najprej preizkusiti ugovor nedopustnosti, na katerega se Komisija sklicuje podredno.
- 16 Člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko „[f]izične ali pravne osebe [...] pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“.
- 17 V členu 263, četrti odstavek, PDEU se torej razlikuje med tremi predpostavkami, katerih posledica je, da je mogoče ničnostno tožbo, ki jo vloži fizična ali pravna oseba, razglasiti za dopustno, zato je treba – da bi se lahko izrekli o ugovoru, ki ga navaja Komisija – preučiti, ali je v obravnavani zadevi katera od teh predpostavk izpolnjena.
- 18 Ker ni sporno, da je bil izpodbijani sklep naslovljen na francoske organe, ne pa na tožeče stranke, ta tožba ne more biti dopustna v vidika prve predpostavke, določene s členom 263, četrti odstavek, PDEU. Torej je treba dopustnost navedene tožbe zaporedoma preučiti še z vidika preostalih dveh predpostavk, določenih s četrtim odstavkom tega člena.
- 19 V takih okoliščinah je ta tožba na podlagi druge in tretje predpostavke iz člena 263, četrti odstavek, PDEU dopustna le, če se izpodbijani sklep neposredno in posamično nanaša na tožeče stranke ali če se ta sklep nanje neposredno nanaša in je to predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov.

*Neposredno in posamično nanašanje na tožeče stranke*

- 20 Člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe vložijo ničnostno tožbo med drugim zoper akt Evropske unije, ki ni naslovljen nanje, če se nanje neposredno in posamično nanaša.
- 21 Iz sodne prakse izhaja, da se subjekti, ki niso naslovniki sklepa, lahko sklicujejo na to, da se sklep nanje posamično nanaša, samo, kadar vpliva nanje zaradi nekaterih njihovih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, ki jih razlikuje od vseh drugih subjektov in jih zato individualizira podobno kot samega naslovnika sklepa (sodba z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, str. 223).
- 22 Kar zadeva neposredno nanašanje, je bilo že odločeno, da je mogoče združenje, katerega naloga je varstvo kolektivnih interesov njegovih članov, obravnavati, kot da se končni sklep Komisije s področja državnih pomoči nanaša nanj, v dveh primerih, in sicer, prvič, če lahko izkaže lastni interes, zlasti če je akt, glede katerega predlaga razglasitev ničnosti, vplival na njegov pogajalski položaj, ali drugič, če so njegovi člani ali nekateri med njimi posamično procesno upravičeni (glej sklep z dne 29. marca 2012, Asociación Española de Banca/Komisija, T-236/10, EU:T:2012:176, točka 19 in navedena sodna praksa).
- 23 V obravnavani zadevi se tožeče stranke predstavljajo kot združenja uporabnikov cest, ki so si kot nalogo zadala varstvo interesov teh uporabnikov:
  - združenje ACDA združuje aktivne odvetnike ali odvetnike po izobrazbi in kvalificirane pravnike, njegov namen pa je varstvo temeljnih pravic uporabnikov cest;

- združenje OTRE zagotavlja zastopanje in varstvo nepremoženjskih in poklicnih interesov včlanjenih cestnih prevoznikov;
  - združenje FFMC združuje uporabnike motoriziranih dvo- in trikolesnikov (od koles z motorjem do motornih koles z veliko prostornino motorja), si prizadeva za varnost in souporabo cest ter zagovarja svoje člane kot uporabnike cest in potrošnike;
  - zveza Fédération française de motocyclisme združuje združenja, ki organizirajo športne dogodke ali kakršno koli drugo motociklistično dejavnost, in turistične klube, njen cilj pa je zlasti izvajanje dejavnosti v zvezi z varnostjo v cestnem prometu in javno prometno infrastrukturo;
  - nazadnje, namen zveze Union nationale des automobile clubs je spodbujati odnose med francoskimi avtomobilskimi klubi ter med njenimi člani in evropskimi avtomobilskimi klubi.
- 24 Tožeče stranke so poleg tega navedle, da delujejo v svojem imenu in v interesu svojih članov.
- 25 Vendar tožeče stranke v zvezi s sabo niso navedle nobenega elementa, ki bi kazal na vpliv na njihov lastni interes. Zlasti iz spisa ne izhaja, da bi sodelovale v postopku, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep. Na splošno Splošno sodišče ne razpolaga z nobenim elementom, na podlagi katerega bi bilo mogoče skleniti, da je navedeni sklep vplival na položaj tožečih strank v kakršnih koli pogojih.
- 26 Obstoj posamičnega nanašanja je torej odvisen od odgovora na vprašanje, ali bi bil predlog članov tožečih strank za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa dopusten.
- 27 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da tožeče stranke v obravnavani zadevi ne navajajo nobenega elementa, katerega namen bi bil dokazati, da izpodbijani sklep njihove člane individualizira podobno kot njegovega naslovnika.
- 28 Nasprotno, iz spisa izhaja, da se izpodbijani sklep na člane tožečih strank domnevno nanaša zaradi njihovega splošnega statusa uporabnikov cest in avtocest.
- 29 Tožeče stranke v tožbi namreč v bistvu navajajo, da so tarife, ki jih zaračunavajo imetniki koncesij za avtoceste, v Franciji previsoke, kar vpliva na njihove člane kot uporabnike te prometne infrastrukture.
- 30 Tožeče stranke zlasti trdijo, da v Franciji imetniki koncesij za avtoceste kakršno koli povišanje davkov, javnih pristojbin ali dajatev, ki se pobirajo, prenesejo nanje s povišanjem cestnin ter da so njihova povišanja tarif na splošno prekomerna za uporabnike in nesorazmerna glede na opravljeno storitev.
- 31 Tožeče stranke še trdijo, da v Franciji prekomerni dobički, ki naj bi nastali zaradi cestnin, ki jih pobirajo imetniki koncesij za avtoceste v zameno za zaveze, da bodo zgradili, financirali in izkoriščali avtocestno omrežje, za katero pridobijo koncesijo, privedejo do mehanizmov prekomernih nadomestil.
- 32 Tožeče stranke poudarjajo, da se bo ta položaj nadaljeval zaradi podaljšanja trajanja koncesijskih pogodb, ki ga je Komisija odobrila v izpodbijanem sklepu.
- 33 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se nanašanje, na katero se sklicujejo tožeče stranke v zvezi s svojimi člani, ne razlikuje od nanašanja, na katero bi se lahko sklicevali vsi zadevni uporabniki avtocest, zlasti v zvezi s tem, da naj bi bile cestninske tarife, ki jih v Franciji zaračunavajo imetniki koncesij za avtoceste, previsoke in bi se lahko v obdobju podaljšanja trajanja koncesijskih pogodb še povišale.
- 34 Iz tega sledi, da izpodbijani sklep članov tožečih strank ne zadeva zaradi nekaterih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, ki bi jih individualiziral podobno kot naslovnika tega sklepa.

35 Torej je treba skleniti, da izpodbijani sklep tožečih strank posamično ne zadeva, zato te ne izpolnjujejo zahteve za dopustnost na podlagi druge predpostavke iz člena 263, četrty odstavek, PDEU.

36 Zato ni treba opredeliti, ali se izpodbijani sklep na tožeče stranke sicer neposredno nanaša.

*Opredelitev izpodbijanega sklepa kot predpisa, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov*

37 V skladu s členom 263, četrty odstavek, zadnji del stavka, PDEU lahko fizične ali pravne osebe vložijo ničnostno tožbo zoper predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov in se neposredno nanaša nanje.

38 Pojem „predpis[i], ki [...] ne potrebuje izvedbenih ukrepov“ v smislu člena 263, četrty odstavek, PDEU je treba razlagati ob upoštevanju cilja, zastavljenega s to določbo, to je preprečiti, da bi moral posameznik kršiti pravo, da bi lahko imel dostop do sodišča. Če ima predpis neposredne učinke na pravni položaj fizične ali pravne osebe, ne da bi potreboval izvedbene ukrepe, bi bila lahko ta oseba prikrajšana za učinkovito sodno varstvo, če pred sodiščem Unije ne bi imela neposrednega pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti navedenega predpisa. Fizična ali pravna oseba v tem položaju, čeprav bi se zadevni akt neposredno nanašal nanjo, bi namreč sodni nadzor nad tem aktom dosegla šele po tem, ko bi kršila določbe navedenega akta s sklicevanjem na njihovo nezakonnost v okviru postopkov, sproženih zoper njo pred nacionalnimi sodišči (sodba z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 27).

39 Nasprotno, sodni nadzor je zagotovljen, če predpis potrebuje izvedbene ukrepe (glej v tem smislu sodbe z dne 23. aprila 1986, Les Verts/Parlament, C-294/83, EU:C:1986:166, točka 23; z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 93, in z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 28).

40 Če so za izvajanje predpisa pristojne institucije, organi ali subjekti Unije, lahko fizične ali pravne osebe pri sodiščih Unije vložijo neposredno tožbo zoper izvedbene akte pod pogoji iz člena 263, četrty odstavek, PDEU in se na podlagi člena 277 PDEU v utemeljitev te tožbe sklicujejo na nezakonnost zadevnega osnovnega akta (sodbe z dne 23. aprila 1986, Les Verts/Parlament, C-294/83, EU:C:1986:166, točka 23; z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 93, in z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 29).

41 Če so za izvajanje predpisa pristojne države članice, lahko fizične ali pravne osebe pred nacionalnim sodiščem izpodbijajo veljavnost nacionalnega izvedbenega ukrepa ter se v okviru tega postopka sklicujejo na neveljavnost osnovnega akta, in če je to primerno, dosežejo, da to sodišče Sodišču predloži vprašanja za predhodno odločanje na podlagi člena 267 PDEU (sodbe z dne 23. aprila 1986, Les Verts/Parlament, C-294/83, EU:C:1986:166, točka 23; z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 93, in z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 29).

42 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da Komisija v izreku izpodbijanega sklepa ne opredeljuje posebnih in konkretnih posledic ugotovitve združljivosti zadevne pomoči z notranjim trgov niti za upravičence niti za katero koli drugo osebo, na katero bi se lahko zadevni ukrep kakor koli nanašal.

43 Vendar iz izpodbijanega sklepa izhaja, da je treba h koncesijskim pogodbam, sklenjenim med francosko državo in zadevnimi imetniki koncesij za avtoceste, sprejeti dodatke, ki se odobrijo z uredbo, da se tako v te pogodbe vnesejo podrobna pravila načrta širitve, to je zlasti dela, ki jih je treba izvesti, podaljšanje trajanja koncesij, ukrepi za zagotovitev spremljanja del in neobstoj prekomernega nadomestila ter zaveze, ki so jih sprejeli francoski organi v odnosu do Komisije v okviru postopka, v katerem je bil zadevni ukrep preučen.



- 44 Torej se morajo posebne in konkretne posledice izpodbijanega sklepa za tožeče stranke in njihove člane udejanjiti v nacionalnih aktih, ki so po naravi izvedbeni ukrepi, ki jih potrebuje navedeni sklep, v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU (glej v tem smislu sklep z dne 21. aprila 2016, Royal Scandinavian Casino Århus/Komisija, C-541/14 P, neobjavljen, EU:C:2016:302, točka 47).
- 45 Iz sodne prakse izhaja, da morajo fizičnim ali pravnim osebam možnost izpodbijanja nacionalnih izvedbenih ukrepov, sprejetih na podlagi akta Unije, pred nacionalnimi sodišči zagotoviti države članice. Sodišče je tako opozorilo, da so države članice zavezane določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki lahko zagotovi spoštovanje temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva (sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 100, in sklep z dne 21. aprila 2016, Royal Scandinavian Casino Århus/Komisija, C-541/14 P, neobjavljen, EU:C:2016:302, točka 51).
- 46 V skladu s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU namreč države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 101).
- 47 Poleg tega, če na danem področju ni ureditve Unije, mora vsaka država članica ob spoštovanju zahtev, ki izhajajo iz prava Unije, določiti pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije (sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 102).
- 48 Ne glede na odgovor na vprašanje, ali je izpodbijani sklep predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, je treba torej skleniti, da ta tožba ne izpolnjuje zahteve v zvezi z neobstojem izvedbenih ukrepov, s katero je pogojena dopustnost z vidika tretje predpostavke, določene s tem členom.
- 49 Torej je treba ob upoštevanju vsega navedenega to tožbo v celoti zavreči kot nedopustno, ne da bi se bilo treba izreči o trditvah Komisije, ki temeljijo na nezastopanju s strani odvetnika, ki bi bil tretja oseba, neodvisna od tožečih strank.

#### *Predlog za intervencijo*

- 50 V skladu s členom 142(2) Poslovnika se postopek v zvezi s predlogom Francoske republike za intervencijo ustavi.

#### **Stroški**

- 51 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.
- 52 Ker tožeče stranke s svojimi predlogi niso uspele, jim je treba v skladu s predlogi Komisije naložiti, da nosijo svoje stroške in stroške Komisije.
- 53 Poleg tega Francoska republika na podlagi člena 144(10) Poslovnika nosi svoje stroške, povezane s predlogom za intervencijo.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

sklenilo:

1. **Tožba se zavrže kot nedopustna.**
2. **Postopek v zvezi s predlogom Francoske republike za intervencijo se ustavi.**
3. **Automobile club des avocats (ACDA), Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE), Fédération française des motards en colère (FFMC), Fédération française de motocyclisme in Union nationale des automobile clubs nosijo svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija.**
4. **Francoska republika nosi svoje stroške, povezane s predlogom za intervencijo.**

V Luxembourg, 12. januarja 2017

Sodni tajnik  
E. Coulon

Predsednica  
I. Pelikánová