



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 15. januarja 2013 *

„Državne pomoči — Neposredna koncesija za gradnjo in kasnejše upravljanje avtocestnega odseka — Odločba o ustavitvi postopka v zvezi s pritožbo — Ničnostna tožba — Akt, zoper katerega je mogoče vložiti pravno sredstvo — Procesno upravičenje — Posamično nanašanje — Dopustnost — Pojem pomoči — Državna sredstva“

V zadevi T-182/10,

Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) s sedežem v Rimu (Italija), ki ga zastopa M. Maresca, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata P. Rossi in D. Grespan, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Concessioni Autostradali Venete – CAV SpA, ki jo zastopata C. Malinconico in P. Clarizia, odvetnika,

intervenientka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 10. februarja 2010 o zavrnitvi pritožbe, ki jo je tožeča stranka vložila v zvezi z domnevno nezakonitimi državnimi pomočmi, ki jih je Italijanska republika dodelila družbi CAV,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi I. Pelikánová (poročevalka), predsednica, K. Jürimäe, sodnica, in M. van der Woude, sodnik,

sodni tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. junija 2012

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka, Associazione Italiana delle Società Concessionarie per la costruzione e l'esercizio di Autostrade e Trafori stradali (Aiscat), je z dopisom z dne 10. julija 2008 (v nadaljevanju: pritožba), naslovljenim na Komisijo Evropskih skupnosti, med drugim prijavila, da je italijanska vlada kršila pravila Unije v zvezi z dostopom na trg, konkurenco in državnimi pomočmi. Po navedbah tožeče stranke so italijanski organi s členom 2(290) zakona št. 244 z dne 24. decembra 2007 (redni dodatek h GURI št. 300 z dne 28. decembra 2007) intervenientki, družbi Concessioni autostradali Venete – CAV SpA, v kateri imata dežela Benečija (Italija) in Azienda nazionale autonoma delle strade SpA (ANAS), ki pripada italijanski državi, delež, neposredno podelili koncesijo za upravljanje ter za redno in izredno vzdrževanje odseka avtoceste A4, imenovanega „Passante di Mestre“ (v nadaljevanju: Passante).
- 2 Passante je avtocestni odsek, ki je bil odprt 8. februarja 2009 in ki ga vozniki lahko uporabijo namesto avtoceste A57, imenovane „Tangenziale di Mestre“, in/ali avtoceste A27 za povezavo v obeh smereh med Padovo (Italija) in bodisi Bellunom (Italija) na severu bodisi Trstom (Italija) na vzhodu. Z gradnjo tega avtocestnega odseka se je želelo rešiti težave z zastoji, ki so se pojavljale na avtocestah A57 in A27. Za namene te sodbe se bo poimenovanje „Tangenziale“ uporabljalo za odseke avtocest A57 in A27, ki se jim je mogoče izogniti z uporabo odseka Passante.
- 3 Komisija je z dopisom z dne 4. novembra 2009, ki ga je podpisala direktorica direktorata za notranji trg in trajnostni razvoj znotraj Generalnega direktorata (GD) za energetiko in promet, tožečo stranko obvestila, da je na podlagi razpoložljivih informacij in zlasti glede na pogodbeno določila v zvezi z upravljanjem odseka Passante s strani družbe CAV izključena vsakršna neupravičena prednost v korist zadnjenavedene družbe. Poleg tega je bilo na koncu tega dopisa navedeno, da je bil poslan v skladu s členom 20(2), drugi stavek, Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88] ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339).
- 4 Tožeča stranka je z dopisom z dne 12. novembra 2009 ponovila svojo pritožbo in od Komisije zahtevala, naj zadevno koncesijo, podeljeno družbi CAV, analizira z vidika oddaje gradnje in upravljanja odseka Passante brez javnega razpisa ter z vidika zvišanja cestnine na avtocestah A57 in A27, ki sta bili alternativna pot glede na odsek Passante.
- 5 V tem dopisu je tožeča stranka glede domnevne kršitve pravil v zvezi z državnimi pomočmi zlasti poudarila, da je bil znesek cestnine na odsekih Tangenziale zvišan, da bi se zagotovila enaka cestnina za voznike za celotno pot, opravljeno na obeh odsekih, kljub temu, da je bil odsek Passante daljši od odsekov Tangenziale. Glede na to, da naj bi izkupiček tega zvišanja služil za financiranje gradnje odseka Passante, naj bi družba CAV kot upravljavka odseka Passante prejela državno pomoč.
- 6 Komisija je z dopisom z dne 10. februarja 2010, ki ga je ponovno podpisala direktorica direktorata za notranji trg in trajnostni razvoj znotraj GD za energetiko in promet (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), odgovorila na ta novi dopis, pri čemer se je ponovno sklicevala na člen 20(2), drugi stavek, Uredbe št. 659/1999.
- 7 Komisija je v izpodbijani odločbi, prvič, glede vidika podelitve zadevne koncesije brez javnega razpisa navedla, da je 14. aprila 2009 zaključila postopek za ugotavljanje kršitev št. 2008/4721, uveden v zvezi s tem, ker so bili pogoji, ki so bili s sodno prakso Sodišča postavljeni za neposredno podelitev koncesije družbi CAV, izpolnjeni.

- 8 Komisija je, drugič, v zvezi z zatrjevano kršitvijo pravil, ki se uporabljajo za državne pomoči, navedla, da informacije, s katerimi razpolaga, ne kažejo na kršitev člena 7(9) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 1999/62/ES z dne 17. junija 1999 o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 4, str. 372), kakor je bila spremenjena. Poleg tega naj glede na to, da so uporabniki odsekov Tangenziale cestnino plačevali neposredno družbi CAV, državna sredstva ne bi bila vpletena. Poleg tega naj bi bile obveznosti, ki so bile družbi CAV naložene v različnih pogodbenih določilih v zvezi s koncesijo, take, da so izključevale vsakršno neupravičeno prednost v korist družbe CAV.
- 9 Nazadnje, tretjič, Komisija je menila, da to, da je italijanska vlada s podelitvijo koncesije družbi CAV kot družbi v lasti javnih organov ponovno pridobila predhodno liberalizirani trg, in sicer trg cestninskih avtocest, ne pomeni nujno podelitve državne pomoči v korist družbe CAV.

Postopek in predlogi strank

- 10 Tožeča stranka je 19. aprila 2010 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 11 Komisija je z ločeno vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 2. julija 2010, vložila ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča. Tožeča stranka je stališča glede ugovora Komisije predložila 30. julija 2010.
- 12 Družba CAV je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 17. decembra 2010 vložila predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Komisije. Komisija in tožeča stranka sta stališča glede dopustnosti predloga za intervencijo predložili 19. januarja oziroma 2. februarja 2011.
- 13 S sklepom Splošnega sodišča (četrti senat) z dne 28. februarja 2011 je bil ugovor nedopustnosti združen z meritornim odločanjem, odločitev o stroških pa je bila pridržana.
- 14 S sklepom z dne 2. marca 2011 je predsednik četrtega senata Splošnega sodišča družbi CAV dovolil intervencijo v podporo predlogom Komisije.
- 15 Splošno sodišče (četrti senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca sklenilo začeti ustni postopek in je v okviru ukrepov procesnega vodstva, določenih v členu 64 Poslovnika, strankam zastavilo pisna vprašanja. Stranke so na ta vprašanja odgovorile v za to določenem roku.
- 16 Stranke so na obravnavi 20. junija 2012 ustno podale navedbe in odgovore na ustna vprašanja Splošnega sodišča. Po tej obravnavi je Splošno sodišče (četrti senat) s sklepom z dne 11. julija 2012 ponovno odprlo ustni postopek. Splošno sodišče je isti dan tožečo stranko v okviru ukrepov procesnega vodstva pozvalo, naj predloži nekatere dokumente. Tožeča stranka je zahtevane dokumente predložila v za to določenem roku. Intervenientka in Komisija sta stališča v zvezi s predloženimi dokumenti predložili 2. oziroma 27. avgusta 2012.
- 17 Splošno sodišče je 29. avgusta 2012 zaključilo ustni postopek.
- 18 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj izpodbijano odločbo razglasi za nično.
- 19 Komisija ob intervenciji družbe CAV Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrže kot nedopustno;
 - podredno, tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

A – Dopustnost

- 20 Komisija navaja dva razloga za nedopustnost, ki se nanašata, prvič, na to, da izpodbijana odločba ni izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU, in drugič, na neobstoj procesnega upravičenja tožeče stranke.

1. Prvi razlog za nedopustnost: izpodbijana odločba ni akt, zoper katerega je mogoče vložiti pravno sredstvo

- 21 Komisija v bistvu navaja, da je izpodbijana odločba služila le obvestilu tožeče stranke v skladu s členom 20(2), drugi stavek, Uredbe št. 659/1999, da Komisija ne more zavzeti stališča, saj se v zadevi glede na podatke, ki jih ima, ne zdi, da bi šlo za dodelitev nezakonite pomoči. Po njenem mnenju je treba tak primer razlikovati od tistega, na katerega se nanaša tretji stavek istega odstavka in v katerem je Komisija po pritožbi sprožila predhodno fazo preučitve, na koncu katere sprejme odločbo na podlagi člena 4 Uredbe št. 659/1999, o kateri obvesti vlagatelj pritožbe.
- 22 Vendar naj v obravnavanem primeru, kar zadeva vsebino izpodbijane odločbe, od treh vidikov v zvezi z morebitno nezdružljivostjo s pravili s področja državnih pomoči, ki jih je tožeča stranka navedla v svoji pritožbi, noben ne bi temeljil na zadostnih dokazih, ki bi omogočali sklepati o obstoju upoštevnihih okoliščin za namene morebitne preiskave v smislu veljavnih pravil o državnih pomočeh.
- 23 Nazadnje, po mnenju Komisije številni formalni razlogi preprečujejo, da bi se izpodbijana odločba štela za akt, zoper katerega je mogoče vložiti pravno sredstvo. Tako Komisija poudarja, prvič, da se je o pritožbi izrekla le direktorica znotraj GD za energetiko in promet, in ne sama Komisija kot kolegijski organ, drugič, da izpodbijana odločba ni naslovljena na zadevno državo članico, kot morajo biti vse odločbe s področja državnih pomoči, in tretjič, da se je ta izrecno sklicevala na člen 20(2), drugi stavek, Uredbe št. 659/1999, pri čemer je vlagateljico pritožbe pozvala, naj še naprej komunicira z njenimi službami, če se ji to zdi smotrno.
- 24 Tožeča stranka v bistvu navaja, da je iz izpodbijane odločbe razvidno, da je Komisija sprejela dokončno stališče o neobstoju državnih pomoči v obravnavanem primeru in je zato zavrnila začetek formalnega postopka preiskave. V podobnih okoliščinah naj bi bili formalni razlogi, ki jih navaja Komisija, neupoštevni.
- 25 Treba je poudariti, da je povzeto stališče Komisije v bistvu tako, da ima v odgovor na pritožbo s področja državnih pomoči možnost bodisi začeti predhodno fazo preučitve, ki se bo končala z odločbo v smislu člena 4 Uredbe št. 659/1999, bodisi – če meni, da ni zadostnih razlogov za zavzete stališča o zadevi – ustaviti postopek s pritožbo, ne da bi začela predhodno fazo. V tem zadnjenavedenem primeru naj vlagatelj pritožbe ne bi razpolagal s pravnim sredstvom zoper ustavitev postopka s pritožbo.
- 26 Vendar je treba ugotoviti, da glede na sodno prakso Sodišča to stališče ni pravilno.
- 27 Namreč, Sodišče je razsodilo, da preučitev pritožbe s področja državnih pomoči nujno povzroči začetek predhodne faze preučitve, ki jo je Komisija dolžna zaključiti s sprejetjem odločbe na podlagi člena 4 Uredbe št. 659/1999. Če Komisija po preučitvi pritožbe ugotovi, da preiskava ne omogoča ugotovitve obstoja državne pomoči, implicitno zavrne začetek formalnega postopka preiskave, kar je ukrep, ki ga je nemogoče opredeliti kot zgolj začasni ukrep (sodba Sodišča z dne 18. novembra 2010 v zadevi NDSHT proti Komisiji, C-322/09 P, ZOdl., str. I-11911, točke od 49 do 51 in 53).

- 28 Tako mora Komisija, ko vlagatelj pritožbe predloži dodatna stališča po prvem dopisu Komisije, s katerim je vlagatelj v skladu s členom 20(2), drugi stavek, Uredbe št. 659/1999 obveščen, da Komisija meni, da ni zadostnih razlogov, da bi zavzela stališče o zadevi, v skladu s členom 13(1) te uredbe končati predhodno fazo preučitve, tako da sprejme odločbo na podlagi člena 4(2), (3) ali (4) te uredbe, in sicer odločbo o ugotovitvi neobstoja pomoči, odločbo o nenasprotovanju ali odločbo o začetku formalnega postopka preiskave (sodba Sodišča z dne 17. julija 2008 v zadevi Athinaiki Techniki proti Komisiji, C-521/06 P, ZOdl., str. I-5829, točka 40).
- 29 Poleg tega je treba za ugotovitev, ali je akt Komisije taka odločba, upoštevati le vsebino tega akta, in ne to, ali izpolnjuje nekatere formalne zahteve, sicer bi se Komisija lahko z zgolj kršitvijo takih formalnih zahtev izognila nadzoru sodišča (zgoraj v točki 28 navedena sodba Athinaiki Techniki proti Komisiji, točke od 44 do 46).
- 30 Iz te sodne prakse zlasti izhaja, da je treba zavrniti trditev Komisije, da za njeno obveznost sprejeti odločbo po koncu predhodne faze preučitve – ali pravno opredelitev njenega odgovora na pritožbo – velja pogoj glede kakovosti informacij, ki jih predloži vlagatelj pritožbe, in sicer njihova upoštevnost in podrobnost. Šibka raven kakovosti informacij, predloženih v podporo pritožbi, torej Komisije ne odvezuje obveznosti, da začne predhodno fazo preučitve oziroma da to preučitev konča z odločbo na podlagi člena 4 Uredbe št. 659/1999.
- 31 Poleg tega je treba dodati, da v nasprotju s trditvami Komisije taka razlaga zgoraj v točki 27 navedene sodbe NDSHT proti Komisiji tej instituciji ne nalaga obveznosti čezmerne preučitve v primerih, ko so informacije, ki jih predloži vlagatelj pritožbe, nedoločne ali se nanašajo na zelo široko področje. Namreč, čeprav je v zgoraj v točki 28 navedeni sodbi Athinaiki Techniki proti Komisiji in zgoraj v točki 27 navedeni sodbi NDSHT proti Komisiji ugotovljena zlasti obveznost Komisije, da po prejetju pritožbe s področja državnih pomoči začne predhodno fazo preučitve in jo zaključi s formalno odločbo, pa navedeni sodbi ne vsebujeta nikakršne navedbe glede obsega preiskave, ki jo mora Komisija opraviti v okviru navedene predhodne faze preučitve.
- 32 V obravnavanem primeru je tožeča stranka že predložila dodatna stališča po prvem obvestilu Komisije v skladu s členom 20(2), drugi stavek, Uredbe št. 659/1999, da nima namena ukrepati na podlagi pritožbe. V teh okoliščinah je bila Komisija dolžna sprejeti odločbo na podlagi člena 4 Uredbe št. 659/1999. Kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 29 zgoraj, je treba za ugotovitev, ali je izpodbijana odločba taka odločba, zgolj preučiti, ali je Komisija – ob upoštevanju vsebine te odločbe in namena Komisije – v njej dokončno določila svoje stališče o ukrepih, glede katerih se je pritožila tožeča stranka.
- 33 Izpodbijana odločba pa vsebuje tako dokončno stališče. Namreč, v njej je po preučitvi okoliščin obravnavanega primera navedeno, da „se ne zdi, da bi šlo za državna sredstva“, in da „je torej jasno, da družba CAV ne prejema nikakršnega neupravičenega dodatnega prejema“. Komisija je v zvezi z zlasti okoliščino, da je italijanska vlada „ponovno investirala“ v trg, ki ga je predhodno liberalizirala, dodala, da to ne pomeni nujno, da je bila družbi CAV dodeljena državna pomoč. Komisija je torej jasno zavzela stališče, da po njenem mnenju ukrepi, glede katerih se je pritožila tožeča stranka in kot so bili opredeljeni v njenih dodatnih stališčih, niso pomenili državne pomoči. Zato je treba izpodbijano odločbo opredeliti kot odločbo, sprejeto na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 659/1999, v skladu s katerim velja, da „[če] Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da prijavljeni ukrep ni pomoč, to ugotovitev navede v odločbi“.
- 34 Treba je dodati, da v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 29 zgoraj, očitno neupoštevanje formalnosti, ki se zahtevajo za odločbo na podlagi člena 4 Uredbe št. 659/1999, ni ovira za takšno opredelitev.
- 35 Zato je treba prvi razlog za nedopustnost, ki ga navaja Komisija, zavrniti.

2. Drugi razlog za nedopustnost: neobstoj procesnega upravičenja tožeče stranke

- 36 Komisija navaja, da tožeča stranka le vsebinsko izpodbija presojo njenih služb glede nezadostnosti ustreznih dokazov za nadaljevanje preučitve pritožbe, in sicer ob navajanju razlogov, ki se nanašajo na bistveno kršitev postopka, na neobstoj obrazložitve in na kršitev člena 107 PDEU ter na izkrivljenje dejstev. Tožeča stranka pa se, nasprotno, v nobeni točki svoje pritožbe ni sklicevala na varstvo svojih procesnih pravic ali na morebitne pokazatelje, ki bi dokazovali obstoj resnih težav, s katerimi naj bi se srečevale službe Komisije pri predhodni oceni domnevnih ukrepov pomoči. Komisija v okviru tega poudarja, da ni naloga Splošnega sodišča, da ponovno opredeli očitke, navedene glede vsebine odločbe, kot očitke, ki se nanašajo na varstvo procesnih pravic tožeče stranke. Komisija zato meni, da mora tožeča stranka dokazati, da se izpodbijana odločba nanjo posamično nanaša, česar pa v obravnavanem primeru ni storila.
- 37 Poleg tega naj iz tožbe ne bi izhajalo, ali tožeča stranka ukrepa, da bi kot združenje zaščitila lastne interese ali, nasprotno, da bi zaščitila interese enega ali več podjetij, ki bi jih lahko predstavljala. Tožeča stranka naj ne bi podala nobene natančnejše opredelitve v zvezi s podjetji, ki jih predstavlja, in naj prav tako ne bi navedla, da je prejela pooblastilo za ukrepanje v imenu teh podjetij.
- 38 Tožeča stranka tem trditvam nasprotuje ob navajanju, da je znano, da predstavlja te družbe, subjekte in skupine, ki so pridobili koncesije za gradnjo in/ali upravljanje avtocest in cestnih predorov v Italiji.
- 39 V obravnavanem primeru naj bi tožeča stranka, prvič, intervenirala zaradi varstva interesov svojih 23 članov, kar zadeva prikrajšanje za možnost sodelovanja pri javnem razpisu za pridobitev koncesije za odsek Passante, ki je bila neposredno podeljena družbi CAV. Drugič, ukrepala naj bi v interesu treh svojih članov, in sicer družb Società delle autostrade di Venezia e Padova SpA (v nadaljevanju: SAVP), Autovie Venete SpA in Autostrade per l'Italia SpA, ki so vse koncesionarke za enega od odsekov Tangenziale in ki so v svojem položaju na trgu zlasti oškodovane zaradi preusmeritve cestnega prometa proti odseku Passante, ki jo je povzročilo zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale.
- 40 V skladu z ustaljeno sodno prakso se lahko subjekti, ki niso naslovniki odločbe, sklicujejo na to, da se odločba nanje posamično nanaša le, kadar vpliva nanje zaradi nekaterih njihovih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, ki jih razlikuje od vseh drugih subjektov in jih torej individualizira podobno kot naslovnika odločbe (sodbe Sodišča z dne 15. julija 1963 v zadevi Plaumann proti Komisiji, 25/62, Recueil, str. 197, 223; z dne 13. decembra 2005 v zadevi Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, ZOdl., str. I-10737, točka 33, in z dne 22. decembra 2008 v zadevi British Aggregates proti Komisiji, C-487/06 P, ZOdl., str. I-10505, točka 26).
- 41 Glede odločbe Komisije s področja državnih pomoči velja poudariti, da je treba v okviru postopka nadzora nad državnimi pomočmi iz člena 108 PDEU razlikovati med, prvič, fazo predhodne preučitve pomoči iz odstavka 3 tega člena, katere edini cilj je omogočiti Komisiji, da si oblikuje prvo mnenje o delni ali popolni združljivosti zadevne pomoči, in drugič, fazo preiskave iz odstavka 2 istega člena. Pogodba le v okviru te preiskave, ki Komisiji omogoči, da se v celoti seznani z vsemi podatki zadeve, določa obveznost Komisije, da pozove zadevne stranke k predložitvi pripomb (sodba Sodišča z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 38, ter zgoraj v točki 40 navedeni sodbi Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, točka 34, in British Aggregates proti Komisiji, točka 27).
- 42 Iz tega izhaja, da kadar Komisija, ne da bi sprožila formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU, z odločbo, sprejeto na podlagi odstavka 3 tega člena, ugotovi, da je pomoč združljiva z notranjim trgov, lahko osebe, ki so upravičene do teh postopkovnih jamstev, spoštovanje teh jamstev uveljavljajo le, če imajo možnost, da to odločbo izpodbijajo pred sodiščem Unije. Iz teh razlogov to sodišče razglasi za dopustno tožbo za razglasitev ničnosti take odločbe, ki jo vloži zadevna stranka v smislu

člena 108(2) PDEU, kadar želi z vložitvijo te tožbe zaščititi postopkovne pravice, ki izhajajo iz te določbe (glej zgoraj v točki 40 navedeni sodbi Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, točka 35 in navedena sodna praksa, in British Aggregates proti Komisiji, točka 28).

- 43 Vendar če tožeča stranka izpodbija utemeljenost odločbe o presoji pomoči kot take, le dejstvo, da bi jo bilo mogoče šteti za zadevno stranko v smislu člena 108(2) PDEU, ne more zadoščati za to, da se tožba razglasi za dopustno. Zato mora tožeča stranka dokazati, da ima poseben status v smislu zgoraj v točki 40 navedene sodbe Plaumann proti Komisiji. To velja zlasti v primeru, če bi pomoč, ki je predmet zadevne odločbe, znatno vplivala na položaj tožeče stranke na trgu (sodba Sodišča z dne 28. januarja 1986 v zadevi Cofaz in drugi proti Komisiji, 169/84, Recueil, str. 391, točke od 22 do 25; zgoraj v točki 40 navedena sodba Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, točka 37, in sodba z dne 9. julija 2009 v zadevi 3F proti Komisiji, C-319/07 P, ZOdl., str. I-5963, točka 34).

Cilj te tožbe

- 44 Prvič, v obravnavanem primeru je bilo v točki 33 zgoraj ugotovljeno, da je izpodbijana odločba odločba v smislu člena 4(2) Uredbe št. 659/1999, s katero Komisija zavrne začetek formalnega postopka preiskave v zvezi z domnevno nezakonito pomočjo.
- 45 Drugič, treba je ugotoviti, da se želi z zahtevki, ki jih je tožeča stranka predstavila pred Splošnim sodiščem, in z razlogi, ki jih je navedla v podporo tem zahtevkom, doseči razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe z vsebinskega vidika, ker naj bi dejstva, navedena v njeni pritožbi, pomenila pomoč, nezdružljivo z notranjim trgov. Namreč, oba razloga, ki ju je navedla tožeča stranka, sta na eni strani poimenovana „Bistvena kršitev postopka. Pomanjkljiva in protislovna obrazložitev. Kršitev člena [107 PDEU] z neposredno podelitvijo koncesije za gradnjo in upravljanje odseka Passante di Mestre družbi CAV“ in na drugi strani „Bistvena kršitev postopka. Pomanjkljiva in protislovna obrazložitev. Izkrivljenje dejstev. Kršitev člena [107 PDEU] zaradi zvišanja cestnine na [odsekih Tangenziale]“. Poleg tega je tožeča stranka v pojasnilih, navedenih pod tema dvema razlogoma, v bistvu navedla razloge, iz katerih je menila, da morajo biti ukrepi, ki jih izpodbijala, opredeljeni kot državne pomoči. Po drugi strani pa tožeča stranka razglasitve ničnosti izpodbijane odločbe ni zahtevala, ker je Komisija kršila obveznost začeti formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU oziroma ker ji je bila v nasprotju z navedeno določbo odvzeta pravica do vključitve v ta postopek v smislu sodne prakse, navedene v točki 41 zgoraj.
- 46 V zvezi s tem je treba dodati, da te ugotovitve ne more ovreči trditev tožeče stranke, da je vidik varstva procesnih pravic „neločljivo povezan“ s tožbo, ki jo je vložila, čeprav to ni izrecno navedeno. Namreč, Sodišče je v okoliščinah, primerljivih z okoliščinami obravnavanega primera, poudarilo, da Splošno sodišče razlogov, ki jih je navedla tožeča stranka, ne sme prekvalificirati in s tem spremeniti predmeta spora, ki mu je predložen (zgoraj v točki 40 navedena sodba Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, točki 44 in 45).
- 47 Zato mora tožeča stranka v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 43 zgoraj, dokazati, da ima poseben status v smislu zgoraj v točki 40 navedene sodbe Plaumann proti Komisiji.
- 48 V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko poklicno združenje, katerega naloga je varstvo kolektivnih interesov njegovih članov, načeloma vloži ničnostno tožbo zoper končno odločbo Komisije na področju državnih pomoči le v dveh primerih, in sicer, prvič, če imajo podjetja, ki jih zastopa, ali nekatera med njimi posamično procesno upravičenje in, drugič, če lahko izkaže lastni interes, zlasti če je akt, glede katerega predlaga razglasitev ničnosti, vplival na njegov pogajalski položaj (sodbi Splošnega sodišča z dne 12. decembra 1996 v zadevi AIUFASS in AKT proti Komisiji, T-380/94, Recueil, str. II-2169, točka 50, in z dne 9. septembra 2009 v združenih zadevah Diputación Foral de Álava in

drugi proti Komisiji, od T-227/01 do T-229/01, T-265/01, T-266/01 in T-270/01, ZOdl., str. II-3029, točka 108, ter sklep Splošnega sodišča z dne 29. marca 2012 v zadevi Asociación Española de Banca proti Komisiji, T-236/10, točka 19).

Interesi, ki jih tožeča stranka brani v okviru te tožbe

- 49 V obravnavanem primeru Komisija ne izpodbija, da je tožeča stranka – kot poleg tega nakazuje njeno ime – organizacija, ki predstavlja koncesionarje za gradnjo in upravljanje avtocest v Italiji. Zatrjuje pa, da vložitev te tožbe ne spada med statutarne cilje tožeče stranke.
- 50 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 3(a) statuta tožeče stranke določa, da je njen cilj „preučiti tehnične, administrativne, finančne in pravne ter davčne težave, ki so v splošnem interesu njenih članov v sektorju avtocest in predorov, dodeljenih s koncesijo, ter v sektorju prometne infrastrukture na splošno, dodeljene s koncesijo, in določiti merila in postopke, ki jih je treba izpeljati za rešitev teh težav“. Čeprav ta formulacija ne vsebuje izrecno vložitev tožbe pri Splošnem sodišču, pa je tako upravičenje vseeno implicitno zajeto z nalogo „preučiti administrativne in pravne težave“ in „določiti postopke, ki jih je treba izpeljati za rešitev teh težav“.
- 51 To razlago potrjuje zapisnik upravnega sveta tožeče stranke št. 275 z dne 22. maja 2008, ki ga je predložila tožeča stranka. Iz tega dokumenta med drugim izhaja, da sta bila na podlagi zabeležke, naslovljene „CAV – Ukrepi združenja Aiscat za varstvo trga gradnje in upravljanja avtocestnih infrastruktur“, podelitev koncesije za odsek Passante in zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale predmet razprav v navedenem upravnem svetu, v katerih so med drugim sodelovali predstavniki družb SAVP, Autovie Venete in Autostrade per l'Italia. Navedeni zapisnik med drugim vsebuje ta odlomek:
- „CAV
- Predsednik pri obravnavi vprašanja družbe CAV, ki je mešana družba, ki sta jo ustanovili družba ANAS in dežela Benečija, ter vprašanja ukrepov združenja Aiscat za varstvo trga gradnje in upravljanja avtocestne infrastrukture oznanja, da je naloga [tožeče stranke] vložiti pravno sredstvo, in sicer tožbo, ki temelji na nezakonitosti – z več vidikov – izvajanja člena 2(290) zakona št. 244 z dne 24. decembra 2007 glede na pravo Skupnosti.
- Svet se s tem strinja.“
- 52 Ta zapisnik dopušča sklep, da so predstavniki članov tožeče stranke, ki so se udeležili sestanka z dne 22. maja 2008, izhajali iz načela, da lahko statutarne naloge tožeče stranke po potrebi zajemajo vložitev tožbe pri sodišču. V teh okoliščinah – v nasprotju s trditvijo Komisije – je to, da v zapisniku navedenega sestanka ni omenjeno posebno pooblastilo za vložitev te tožbe zoper izpodbijano odločbo, ki na dan sestanka, 22. maja 2008, še ni bilo sprejeto, brez pomena.
- 53 Poleg tega – v nasprotju s tem, kar, kot se zdi, meni Komisija – ni nujno, da združenje, katerega statutarne naloge zajemajo obrambo interesov njegovih članov, dodatno razpolaga s posebnim mandatom ali pooblastilom, ki bi ga dali člani, katerih interese brani, da bi se temu združenju pred sodišči Unije priznalo procesno upravičenje.
- 54 Enako, ker vložitev tožbe pred sodiščem spada med statutarne naloge tožeče stranke, to, da se nekateri od članov tožeče stranke lahko pozneje distancirajo od vložitev tožbe, ne more odpraviti njenega interesa za vložitev tožbe. Tako je dopis predstavnika družbe Autovie Venete z dne 31. julija 2012, ki ga je predložila intervenientka in v katerem navedeni predstavnik izjavlja, da družba Autovie Venete nima nikakršnega interesa pri tej tožbi, brez pomena za presojo pravnega interesa tožeče stranke.

- 55 Nazadnje, iz dokumentov iz spisa je razvidno, da tožeča stranka v okviru te tožbe ne ukrepa za zaščito lastnih interesov kot združenja, temveč interesov svojih članov. V zvezi s tem, prvič, je treba poudariti, da tožeča stranka v tožbi navaja izkrivljenje konkurence, s katerim se morajo po njenem mnenju spopasti „subjekti, prisotni na trgu [koncesij za avtoceste]“, zaradi podelitve koncesije družbi CAV brez javnega razpisa. Drugič, tožeča stranka imenuje tri družbe, ki naj bi bile posebej prizadete zaradi zvišanja cestnine na odsekih Tangenziale, ker ima vsaka od njih koncesijo za enega od odsekov Tangenziale, in sicer družbe SAVP, Autovie Venete in Autostrade per l'Italia. Izjave tožeče stranke v stališčih glede ugovora nedopustnosti, v katerih izrecno izjavlja, da ne ščiti lastnih interesov, temveč interese svojih članov, torej le potrjujejo navedbe, že predložene v tožbi.
- 56 Kar zadeva tri družbe, ki jih je tožeča stranka imenovala kot koncesionarke različnih odsekov na Tangenziale, je res – v nasprotju s tem, kar je tožeča stranka zatrnila v tožbi – da je koncesija družbe SAVP na enem od odsekov Tangenziale potekla 30. novembra 2009 in ta družba po tem datumu ni več ena od članic tožeče stranke. Tožeča stranka je ta dejstva potrdila v okviru svojega odgovora na pisna vprašanja Splošnega sodišča.
- 57 Kljub temu pa ostajata dve drugi družbi, članici tožeče stranke, za kateri ta navaja, da so njuni interesi prizadeti zaradi ukrepov, izpostavljenih v pritožbi, in sicer družbi Autovie Venete in Autostrade per l'Italia.
- 58 Treba je torej ugotoviti, da je tožeča stranka, prvič, poklicno združenje, ki je zadolženo za obrambo kolektivnih interesov svojih članov v smislu sodne prakse, navedene v točki 48 zgoraj, in da je, drugič, v tožbi jasno navedla, da je namen tožbe obramba interesov nekaterih od njenih članov.

Posamično nanašanje na člane tožeče stranke

- 59 V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 48 zgoraj, je treba poleg tega preučiti, ali so imeli člani tožeče stranke poseben status v smislu zgoraj v točki 40 navedene sodbe Plaumann proti Komisiji.
- 60 Na začetku je treba v zvezi z obsegom sodnega nadzora opozoriti, da se sodišče Unije na stopnji presoje dopustnosti ni dolžno dokončno opredeliti glede konkurenčnih odnosov med člani tožeče stranke in podjetjem, upravičenim do subvencije. V okviru tega mora le tožeča stranka, ki je združenje, ki združuje družbe, subjekte in skupine, ki so pridobili koncesijo za gradnjo in/ali upravljanje avtocest in cestnih predorov v Italiji, navesti upoštevne razloge, iz katerih lahko domnevna pomoč škoduje legitimnim interesom enega ali več njenih članov, tako da bistveno vpliva na njihov položaj na zadevnem trgu (glej po analogiji zgoraj v točki 43 navedeno sodbo Cofaz in drugi proti Komisiji, točka 28, in sodbo Splošnega sodišča z dne 21. oktobra 2004 v zadevi Lenzing proti Komisiji, T-36/99, ZOdl., str. II-3597, točka 80).
- 61 Poleg tega na področju državnih pomoči velja, da se subjekti, razen naslovnikov, ki dvomijo o utemeljenosti odločbe o presoji pomoči, lahko sklicujejo na to, da se zadevna odločba nanje posamično nanaša v primerih, ko je pomoč, ki je predmet zadevne odločbe, njihov položaj na trgu znatno prizadela (glej v tem smislu zgoraj v točki 43 navedeno sodbo Cofaz in drugi proti Komisiji, točke od 22 do 25, in zgoraj v točki 40 navedeno sodbo Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, točki 37 in 70).
- 62 To vprašanje je treba obravnavati ločeno za oba ukrepa, ki ju tožeča stranka izpodbija pred Splošnim sodiščem, in sicer za podelitev koncesije za odsek Passante brez javnega razpisa in za zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale.

– Podelitev koncesije za odsek Passante brez javnega razpisa

- 63 Glede na to, da stranke upoštevne trga niso nikakor določile, ga je treba opredeliti kot trg koncesij za avtoceste v Italiji, na katerem 23 članov tožeče stranke, upravljavcev cestninskih avtocest, vlaga tožbo proti državi, ki jo predstavlja družba ANAS, ki podeljuje koncesije. Glede na statistične podatke, ki jih je predložila tožeča stranka, naj bi omrežje cestninskih avtocest v Italiji novembra 2009 obsegalo približno 5500 km.
- 64 Glede določitve znatnega vpliva na položaj na trgu je Sodišče že imelo priložnost natančneje opredeliti, da zgolj okoliščina, da bi izpodbijana odločba lahko v določeni meri vplivala na konkurenčne odnose na upoštevne trgu in da je bilo to podjetje v kakršnem koli konkurenčnem odnosu z upravičencem iz tega akta, nikakor ne zadošča za to, da je mogoče šteti, da se navedeni akt na to podjetje posamično nanaša (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 10. decembra 1969 v združenih zadevah Eridania in drugi proti Komisiji, 10/68 in 18/68, Recueil, str. 459, točka 7; sklep Sodišča z dne 21. februarja 2006 v zadevi Deutsche Post in DHL Express proti Komisiji, C-367/04 P, neobjavljena v ZOdl., točka 40, in sodbo Sodišča z dne 22. novembra 2007 v zadevi Španija proti Lenzing, C-525/04 P, ZOdl., str. I-9947, točka 32).
- 65 Torej se podjetje ne more sklicevati zgolj na svojo lastnost konkurenta podjetju, ki je upravičeno do pomoči, temveč mora tudi dokazati, da je v takem dejanskem položaju, ki ga individualizira podobno kot naslovnik (sodba Sodišča z dne 23. maja 2000 v zadevi Comité d'entreprise de la Société française de production in drugi proti Komisiji, C-106/98 P, Recueil, str. I-3659, točka 41; zgoraj v točki 64 navedeni sklep Deutsche Post in DHL Express proti Komisiji, točka 41, in zgoraj v točki 64 navedena sodba Španija proti Lenzing, točka 33).
- 66 Kljub temu dokaza znatne prizadetosti položaja konkurenta na trgu ni mogoče omejiti na prisotnost določenih elementov, ki kažejo na poslabšanje njegovega poslovnega ali finančnega uspeha, temveč se ta lahko dokaže z izkazom obstoja izgubljenega dobička ali manj ugodnim gibanjem od gibanja, če pomoči ne bi bilo (zgoraj v točki 64 navedena sodba Španija proti Lenzing, točka 35).
- 67 V obravnavanem primeru je treba v zvezi z znatnim vplivom na položaj članov tožeče stranke na trgu, povzročenim zaradi podelitve koncesije za odsek Passante brez javnega razpisa, ugotoviti, da tožeča stranka v tožbi navaja razloge, iz katerih meni, da pomeni taka neposredna podelitev kršitev načelne prepovedi državnih pomoči. V okviru svojih stališč o ugovoru nedopustnosti navaja interes svojih 23 članov, ki naj bi bili prikrajšani za možnost sodelovanja na javnem razpisu za koncesijo za upravljanje odseka Passante.
- 68 Vendar na trgu, ki vključuje skupno 5500 km cestninskih avtocest – tudi če ima lahko podelitev koncesije za en odsek avtoceste, ki je dolg približno 32 km, nekoleten vpliv na konkurenco v smislu, da drugi subjekti niso imeli priložnosti povečati dolžine omrežij, ki jih upravljajo – za to podelitev samo po sebi ni mogoče šteti, da pomeni znaten vpliv na konkurenčni položaj drugih subjektov. Tožeča stranka torej ni dokazala, da so bili njeni člani zaradi izpodbijane odločbe prizadeti drugače kot vsi ostali gospodarski subjekti, ki si želijo izvajati koncesijo za odsek Passante.
- 69 V zvezi s podelitvijo koncesije za odsek Passante brez javnega razpisa je torej treba zaključiti, da se izpodbijana odločba na člane tožeče stranke ni posamično nanašala. Zato niso bili upravičeni sami vložiti tožbe v zvezi s tem, tožeča stranka pa prav tako ni upravičena vložiti tožbe ob zastopanju njihovih interesov.

– Zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale

- 70 Glede na to, da stranke upoštevne trga niso nikakor določile, ga je treba opredeliti kot trg dajanja na razpolago avtocestnih povezav tranzitnemu prometu proti plačilu cestnine, in sicer na dveh poteh, na katerih obstaja konkurenca med odseki Tangenziale in odsekom Passante. Gre, prvič, za pot v obeh smereh med točko na avtocesti A4 iz smeri Padova, kjer se razhajata Tangenziale in Passante, in križiščem odseka Passante z avtocesto A27 v smeri proti Bellunu. To pot je mogoče opraviti bodisi z vožnjo po odseku Passante do njegovega križišča z A27 v smeri proti Bellunu bodisi z vožnjo najprej po avtocesti A57 in nato s skrenitvijo na A27 proti severu v smer proti Bellunu. Drugič, gre za pot v obeh smereh med točko na avtocesti A4 iz smeri Padova, kjer se razhajata Tangenziale in Passante, in točko na avtocesti A4 proti Trstu, kjer se Tangenziale združi z avtocesto A4. To pot je mogoče opraviti bodisi z vožnjo po odseku Passante po vsej njegovi dolžini bodisi z vožnjo po avtocesti A57 po vsej njeni dolžini.
- 71 Na teh dveh poteh, ki ju je mogoče opraviti z vožnjo po bodisi enem od odsekov Tangenziale bodisi odseku Passante, si torej imetniki koncesij na navedenih odsekih medsebojno konkurirajo. Za ta trg je zlasti značilno, da imajo vozniki izbiro le med dvema konkurenčnima ponudbama. Obstaja torej neposredno konkurenčno razmerje med imetnikom koncesije na odseku Passante na eni strani in imetniki koncesij na odsekih Tangenziale na drugi strani.
- 72 V zvezi s tem je treba opozoriti, da – kot je bilo ugotovljeno v točki 56 zgoraj – družba SAVP ob vložitvi tožbe ni bila več imetnica avtocestne koncesije za odseke Tangenziale niti ne članica tožeče stranke. Kar zadeva posamično nanašanje na člane tožeče stranke, je torej treba za namene preučitve dopustnosti te tožbe upoštevati le položaj družb Autovie Venete in Autostrade per l'Italia. Družba Autovie Venete je koncesionarka za odsek približno 10 km Tangenziale, ki je med Mestrami (Italija) in stičiščem z odsekom Passante v smeri proti Trstu, družba Autostrade per l'Italia pa je koncesionarka za približno 6 km dolg odsek avtoceste A27 v smeri proti Bellunu (Italija), ki povezuje avtocesto A57 in odsek Passante.
- 73 Tožeča stranka je, da bi izkazala znatno zmanjšanje prometa na odsekih Tangenziale od odprtja odseka Passante, predložila podatke o prometu za mesece od januarja do julija 2009 v razmerju do enakega obdobja v letu 2008. Ti podatki za prvih sedem mesecev leta 2009 kažejo manjše število vozil/kilometrov za približno 13 % za lahka vozila in za približno 28 % za težka vozila, in sicer za del omrežja, ki ga je tedaj upravljal družba SAVP in katerega največji del (16 km od skupno 23,3 km, ki jih upravlja družba SAVP) je na odsekih Tangenziale (drugi del sestavlja del avtoceste, ki povezuje odseke Tangenziale z letališčem Benetke Tessera). Čeprav ti podatki, prvič, pričajo le o enem delu odsekov Tangenziale in, drugič, zajemajo prometne tokove, ki niso na odsekih Tangenziale, je iz njih mogoče sklepati, da se je promet na odsekih Tangenziale po odprtju odseka Passante bistveno zmanjšal. Te številke niso bile tehtno izpodbijane. Intervenientka je namreč na obravnavi zatrdila, da razpolaga z „drugimi številkami“, ne da bi jih natančneje opredelila niti v zvezi s tem predložila dokaze. Komisija pa podatkov, ki jih je predložila tožeča stranka, ni izpodbijala. Izpodbijala je le vzročno zvezo med zvišanjem cestnine na odsekih Tangenziale in zmanjšanjem prometa na teh odsekih, pri čemer naj bi bilo po njenem mnenju za to zmanjšanje krivo le odprtje odseka Passante kot konkurenčne poti.
- 74 V zvezi s tem je treba priznati, da so se prometni tokovi lahko bistveno zmanjšali zgolj že zaradi odprtja odseka Passante in da ni mogoče določiti, koliko je bilo to zmanjšanje večje, ker je bila poleg tega zvišana cestnina na odsekih Tangenziale. Kljub temu je mogoče razumno predpostavljati, da je zabeleženo zmanjšanje večje, kot če cestnina ne bi bila zvišana. Poleg tega med strankami ni sporno, da je bil skupni cilj obeh ukrepov prav usmeriti tranzitni promet proti odseku Passante, da bi se razbremenili odseki Tangenziale. Italijanski organi so torej povsem očitno menili, da v primeru nižje cestnine za tranzit po odsekih Tangenziale glede na tranzit po odseku Passante samo odprtje

zadnjenavedenega odseka kot alternativne poti ne bi zadostovalo za preusmeritev prometa proti temu novemu odseku v želenem obsegu. Namreč, če bi bilo drugače, ne bi bilo treba uporabiti navedenega zvišanja cestnine.

- 75 Iz tega sledi, da je treba trditev, ki jo je Komisija navedla na obravnavi, da bi do preusmeritve prometa od odsekov Tangenziale proti odseku Passante v enakem obsegu prišlo, tudi če cestnina na teh dveh poteh ne bi bila enaka, saj se vozniki odločajo izključno glede na prometne razmere, zavrnilo.
- 76 Poleg tega, glede na to, da je – kot je navedeno v točki 70 zgoraj – upoštevni trg trg dajanja na razpolago avtocestnih povezav tranzitnemu prometu proti plačilu cestnine, in sicer na dveh poteh, na katerih obstaja konkurenca med odseki Tangenziale in odsekom Passante, je treba znaten vpliv na položaj družb Autovie Venete in Autostrade per l'Italia na trgu presoati glede na ta omejeni trg, ne pa glede na precej širši trg koncesij za avtoceste v celotni Italiji. Zato je treba trditev, ki jo je Komisija navedla na obravnavi, da zvišanje cestnine na kratkih odsekih, ki jih ti družbi upravljata na Tangenziale in sta bila opredeljena v točki 72 zgoraj, v razmerju do omrežij skupne dolžine 230 km oziroma 3000 km, ki ju upravljata družba Autovie Venete oziroma družba Autostrade per l'Italia, ne omogoča sklepanja o znatnem vplivu na njen položaj na trgu, zavrnilo.
- 77 Nazadnje, treba je poudariti, da težki tovorni promet, ki se je najbolj zmanjšal, za avtocestne koncesionarje predstavlja najdonosnejši segment, tako da znižanje v tem segmentu lahko zlasti bistveno vpliva na njihove prihodke od upravljanja.
- 78 V teh okoliščinah je treba šteti, da je tožeča stranka pravno zadostno dokazala, da sta zaradi zvišanja cestnine na odsekih Tangenziale, ki je bilo predmet pritožbe, dve njeni članici – to sta družbi Autovie Venete in Autostrade per l'Italia – v dejanskem stanju, ki ju individualizira enako, kot je individualiziran naslovnik izpodbijane odločbe v smislu sodne prakse, navedene v točki 65 zgoraj, in da je bilo gibanje njunih poslovnih rezultatov manj ugodno od gibanja, ki bi bilo zabeleženo ob neobstoju takega ukrepa, v smislu sodne prakse, navedene v točki 66 zgoraj. Treba je dodati, da sta bili kot imetnici koncesije na odsekih Tangenziale ti družbi edini, skupaj z družbo SAVP, na kateri je navedeno zvišanje cestnine negativno vplivalo, in da je to zvišanje koristilo njenemu edinemu konkurentu na upoštevнем trgu, in sicer družbi CAV kot imetnici koncesije za odsek Passante.
- 79 Iz tega sledi, da bi bili tako družba Autovie Venete kot družba Autostrade per l'Italia sami upravičeni do vložitve tožbe zoper izpodbijano odločbo, ker je ta odločba vsebovala zavrnitev začetka formalnega postopka preiskave glede zvišanja cestnine. Zato je tudi tožba, ki jo je vložila tožeča stranka, ki je zastopala njune interese, kar zadeva zvišanje cestnine, dopustna.
- 80 Zato je treba drugemu razlogu za nedopustnost v zvezi z neposredno podelitvijo koncesije za upravljanje odseka Passante ugoditi in ga zavrnilo v zvezi z zvišanjem cestnine na odsekih Tangenziale.

3. Sklep glede dopustnosti

- 81 Ugovoru nedopustnosti v zvezi z neposredno podelitvijo koncesije za odsek Passante je tako treba ugoditi, v preostalem delu pa ga je treba zavrnilo. Tožba je torej dopustna v delu, v katerem se izpodbija ugotovitev iz izpodbijane odločbe, da zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale ni državna pomoč. Nedopustna pa je, nasprotno, v delu, v katerem se izpodbija ugotovitev, da neposredna podelitev koncesije za odsek Passante ni državna pomoč.

B – Utemeljenost

- 82 Tožeča stranka navaja dva razloga, ki se v bistvu nanašata na bistveno kršitev postopka, na kršitev obveznosti obrazložitve, na kršitev člena 107 PDEU in na izkrivljenje dejstev.

1. Prvi tožbeni razlog: bistvena kršitev postopka, pomanjkljivost in protislovnost obrazložitve ter kršitev člena 107 PDEU, kar zadeva neposredno podelitev koncesije za gradnjo in upravljanje odseka Passante družbi CAV

- 83 Prvega tožbenega razloga, ki je usmerjen izključno zoper ugotovitev, da neposredna podelitev koncesije za odsek Passante ni državna pomoč, ni mogoče uveljavljati zoper ugotovitev, da zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale ni državna pomoč. Ob upoštevanju točke 82 zgoraj ga je treba zavrniti kot brezpredmetnega.

2. Drugi tožbeni razlog: bistvena kršitev postopka, pomanjkljivost in protislovnost obrazložitve, izkrivljenje dejstev ter kršitev člena 107 PDEU, kar zadeva zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale

a) Očitki, ki se nanašajo na bistveno kršitev postopka, na kršitev obveznosti obrazložitve in na izkrivljenje dejstev

- 84 V zvezi s temi očitki, ki jih tožeča stranka navaja v okviru drugega tožbenega razloga, je treba ugotoviti, kot je Komisija utemeljeno navedla v zvezi z obveznostjo obrazložitve, da so omenjeni le v naslovu drugega tožbenega razloga in niso podprti z nobenim argumentom ne v tožbi ne v repliki.
- 85 Zato je treba v skladu s členom 44(1)(c) Poslovnika očitke, ki se nanašajo na bistveno kršitev postopka, kršitev obveznosti obrazložitve in izkrivljenje dejstev ter so navedeni v okviru drugega tožbenega razloga, zavreči kot nedopustne.

b) Očitek, ki se nanaša na kršitev člena 107 PDEU

- 86 Tožeča stranka navaja, da je bila gradnja odseka Passante financirana z zvišanjem cestnine na odsekih Tangenziale in da je imelo to zvišanje, ki je povzročilo enakost cestnine na obeh poteh, učinek izkrivljanja konkurence zaradi preusmeritve prometa z odsekov Tangenziale v korist odseka Passante.
- 87 Komisija meni, da ne to, da koncesionar za odsek avtoceste prejema cestnino, ne to, da se ta cestnina zviša, ne pomeni prenosa državnih sredstev.
- 88 V zvezi s tem je treba poudariti, da tožeča stranka ne zatrjuje, da pogoji iz koncesijske pogodbe za odsek Passante, sklenjene 30. januarja 2009 med družbo ANAS in družbo CAV, pomenijo državno pomoč, ker naj bi obstajalo neravnotežje med obveznostmi družbe CAV iz naslova navedene pogodbe na eni strani in upravičenji, ki jih ima ta družba lahko na podlagi koncesije, na drugi strani. Očitek, ki ga navaja tožeča stranka, je namreč omejen na vprašanje zvišanja cestnine na odsekih Tangenziale in na uporabo prihodkov od tega zvišanja za povračilo stroškov gradnje odseka Passante.
- 89 Kot je bilo ugotovljeno v točki 33 zgoraj, je izpodbijana odločba odločba na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 659/1999, saj vsebuje ugotovitev Komisije po fazi predhodne preučitve, da zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale ni pomoč. Tožeča stranka v bistvu navaja, da bi morala Komisija, nasprotno, ugotoviti, da je navedeni ukrep državna pomoč.
- 90 Člen 107(1) PDEU določa, da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgov, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.

Dejanske okoliščine obravnavane zadeve

- 91 Na začetku je treba opredeliti način zadevnega zvišanja cestnine in uporabo prihodka od tega zvišanja.

- 92 O zvišanju cestnine na odsekih Tangenziale je bilo prvič odločeno z delibera (upravna odločba) št. 128 Comitato interministeriale per la programmazione economica (medresorski odbor za gospodarsko planiranje, v nadaljevanju: CIPE) z dne 6. aprila 2006 (GURI št. 142 z dne 21. junija 2006, str. 16). Namreč, ta akt dovoljuje „vstavitev klavzul, ki določajo izo-cestnino [...], v dodatne akte [...] k veljavnim pogodbam z družbami, ki upravljajo avtoceste, ki se križajo z odsekom Passante di Mestre, da bi se pravočasno zagotovili tokovi sredstev, potrebnih za gradnjo odseka Passante“. Iz spisa je razvidno, da načelo „izo-cestnine“ pomeni, da imajo vozniki v tranzitu v obeh smereh med Padovo in Trstom ter med Padovo in Bellunom izbiro med obema potema, ne da bi obstajala kakršna koli razlika glede višine cestnine.
- 93 Znesek zvišanja cestnine je bil določen z delibera št. 3 CIPE z dne 26. januarja 2007 (GURI št. 96 z dne 26. aprila 2007, str. 79). V skladu s tem aktom je moralo biti zvišanje sestavljeno tako, da se je k dejansko prevoženi razdalji s tranzitnim prometom v obeh smereh na odsekih Tangenziale – tako na odseku Padova–Trst kot na odseku Padova–Belluno – od 1. februarja 2007 dalje prištela fiktivna razdalja 10,14 km in od 1. januarja 2008 dalje 20,28 km.
- 94 Po zamudi pri odprtju odseka Passante sta bila zadnjenavedena datuma z delibera št. 24 CIPE z dne 27. marca 2008 (GURI št. 157 z dne 7. julija 2008, str. 55) pozneje prestavljena na 1. maj 2008 in 1. januar 2009.
- 95 V skladu z določili delibera, navedenimi v zgornjih točkah, so bili načini za zvišanje cestnine zapisani v koncesijskih pogodbah, ki so zavezovale družbo ANAS na eni strani in družbe upravljavke odsekov Tangenziale in odseka Passante na drugi strani.
- 96 V skladu s členom 4 koncesijske pogodbe za odsek Passante, sklenjene 30. januarja 2009 med družbama ANAS in CAV (v nadaljevanju: pogodba), koncesija za odsek Passante preneha 31. decembra 2032. V skladu s členom 6.2 pogodbe se je družba CAV med drugim zavezala, da bo družbi ANAS do 30. junija 2010 povrnila vse stroške, ki so tej nastali pri gradnji odseka Passante. Iz spisa in zlasti iz člena 3.2(d) pogodbe je namreč razvidno, da je gradnjo odseka Passante sprva financirala družba ANAS.
- 97 Iz člena 6.4 pogodbe izhaja, da bo družba CAV v zameno upravičena:
- prvič, do prihodka od zvišanja cestnine na odsekih Tangenziale;
 - drugič, do prihodkov od cestnin na odseku Passante;
 - tretjič, od 30. novembra 2009 dalje, do prihodkov od prejšnje koncesije družbe SAVP, ki jo je prevzela družba CAV, na enem delu Tangenziale;
 - četrtič, do prihodkov iz podkoncesij v zvezi s počivališči.
- 98 Tako na koncu izkupiček iz zvišanja cestnine, opravljenega na odsekih Tangenziale, in druge okoliščine, omenjene v prejšnji točki, italijanski državi omogočajo, da pridobi nazaj zneske, ki jih je porabila za gradnjo odseka Passante.
- 99 V zvezi s podrobnostmi zvišanja cestnine člen 6.4 pogodbe v bistvu povzema določbe iz delibera CIPE, navedene v točkah 93 in 94 zgoraj, in sicer določa, da se k dejansko prevoženi razdalji s tranzitnim prometom v obeh smereh na odsekih Tangenziale – tako na odseku Padova–Trst kot na odseku Padova–Belluno – od 1. maja 2008 dalje prišteje fiktivna razdalja 10,14 km in od 1. januarja 2009 dalje 20,28 km. Glede na navedbe, ki jih je podala družba CAV v odgovoru na pisna vprašanja Splošnega sodišča in ki sta jih stranki potrdili na obravnavi, se bo to zvišanje v skladu z gospodarskim in

finančnim načrtom, priloženim k pogodbi, postopno zmanjševalo do izteka te pogodbe. Tako je dodatna kilometrina leta 2010 znašala 19,88 km, leta 2011 19,48 km in od 1. januarja 2012 dalje 19,1 km.

- 100 Glede postopka pobiranja in prenosa zneskov, prejetih iz naslova dodatne kilometrine, sta stranki v odgovor na pisna vprašanja Splošnega sodišča soglasno navedli, da zadevne zneske pobirajo koncesionarji, ki upravljajo zadevne cestninske postaje – in sicer družba Autovie Venete za postajo Venezia Est, družba Autostrade per l'Italia za postajo Venezia Nord in družba CAV za postajo Venezia Padova – ali v njihovem imenu družba, ki je v lasti družbe Autostrade per l'Italia, nato pa se ti zneski prenesejo na družbo CAV po postopku, določenem v pogodbi o medsebojni povezanosti, ki veže različne koncesionarje.
- 101 Ta postopek se razlikuje glede na plačilno sredstvo, ki ga uporabi voznik:
- v primeru plačila z gotovino ali s kreditno kartico zadevne zneske prejme koncesionar, ki upravlja zadevno cestninsko postajo in ki jih prenese neposredno na družbo CAV (pri cestninski postaji Venezia Padova, ki jo upravlja družba CAV, gre za notranji računovodski prenos znotraj družbe CAV);
 - v primeru plačila z elektronskim cestninjenjem (telepass) ali s predplačniško kartico (Viacard), ki sta sistema, ki ju upravlja družba Telepass SpA, ki jo obvladuje družba Autostrade per l'Italia, zadevne zneske prejme družba Telepass in jih nato prenese na družbo CAV.

Merilo glede državnih sredstev

- 102 Glede opredelitve zvišanja cestnine na odsekih Tangenziale kot državne pomoči se stranki predvsem ne strinjata glede vprašanja, ali navedeni ukrep pomeni prenos državnih sredstev v korist družbe CAV kot koncesionarja za odsek Passante.
- 103 Prvič, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se za pomoči v smislu člena 107(1) PDEU štejejo samo ugodnosti, ki se dodelijo neposredno ali posredno iz državnih sredstev. Razlikovanje v tej določbi med pojmom „pomoč, ki jo dodeli država“ in pomoči „iz državnih sredstev“ ne pomeni, da so vse prednosti, ki jih dodeli država, pomoč, ne glede na to, ali se financirajo iz državnih sredstev, ampak je namen tega razlikovanja le, da se v pojem pomoči vključijo prednosti, ki jih država dodeli neposredno, in prednosti, ki se dodelijo prek javnega ali zasebnega subjekta, ki ga določi ali ustanovi ta država (glej sodbo Sodišča z dne 13. marca 2001 v zadevi PreussenElektra, C-379/98, Recueil, str. I-2099, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 104 Drugič, v zvezi s pojmom državnih sredstev je treba spomniti, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da člen 107(1) PDEU zajema vsa denarna sredstva, ki jih lahko javni organi dejansko uporabijo za podporo podjetij, pri čemer ni pomembno, ali ta sredstva trajno spadajo v premoženje države. Torej, tudi če zneski, povezani s spornim ukrepom, niso v trajni lasti javnih organov, že dejstvo, da so pod stalnim javnim nadzorom in torej na razpolago pristojnim nacionalnim organom, zadostuje, da se štejejo za državna sredstva (glej v tem smislu sodbi Sodišča z dne 16. maja 2000 v zadevi France proti Ladbroke Racing in Komisiji, C-83/98 P, Recueil, str. I-3271, točka 50, in z dne 16. maja 2002 v zadevi Francija proti Komisiji, C-482/99, Recueil, str. I-4397, točka 37).
- 105 Vendar v obravnavani zadevi, kot je bilo poudarjeno v točkah 100 in 101 zgoraj, zneske, ki ustrezajo prihodku od zvišanja cestnine, na družbo CAV neposredno prenesejo bodisi družba Autovie Venete in družba Autostrade per l'Italia bodisi družba Telepass kot zasebne družbe. Zadevni zneski se torej prenašajo neposredno in izključno med zasebnimi družbami, ne da bi kateri koli javni organ nad njimi pridobil posest ali nadzor. Zato ne gre za državna sredstva v smislu sodne prakse, navedene v točkah 103 in 104 zgoraj.

- ¹⁰⁶ Ker merilo v zvezi z dodelitvijo državnih sredstev ni izpolnjeno, je treba ugotoviti – ne da bi bilo treba preučiti druge konstitutivne elemente pojma državne pomoči – da zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale in namenitev prihodka od tega zvišanja za povračilo stroškov gradnje odseka Passante na podlagi pogodbe nista državna pomoč.
- ¹⁰⁷ Zato je treba očitek, ki se nanaša na kršitev člena 107(1) PDEU, ter drugi tožbeni razlog in tožbo v celoti zavrni.

Stroški

- ¹⁰⁸ V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Poleg tega lahko Splošno sodišče v skladu s členom 87(3), prvi pododstavek, Poslovnika odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma.
- ¹⁰⁹ Glede na to, da tožeča stranka ni uspela z vsebinskimi razlogi in da Komisija delno ni uspela v zvezi z razlogi nedopustnosti, ki jih je navedla, je treba odločiti, da vsaka od glavnih strank postopka nosi polovico stroškov druge stranke. Tožeča stranka nosi poleg tega stroške družbe CAV kot intervenientke.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) nosi polovico svojih stroškov, polovico stroškov, ki jih je priglasila Evropska komisija, in vse stroške, ki jih je priglasila družba Concessioni autostradali Venete – CAV SpA.**
- 3. Komisija nosi polovico svojih stroškov in polovico stroškov, ki jih je priglasilo združenje Aiscat.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 15. januarja 2013.

Podpisi

Stvarno kazalo

Dejansko stanje.....	1
Postopek in predlogi strank	3
Pravo	4
A – Dopustnost.....	4

1. Prvi razlog za nedopustnost: izpodbijana odločba ni akt, zoper katerega je mogoče vložiti pravno sredstvo	4
2. Drugi razlog za nedopustnost: neobstoj procesnega upravičenja tožeče stranke	6
Cilj te tožbe	7
Interesi, ki jih tožeča stranka brani v okviru te tožbe	8
Posamično nanašanje na člane tožeče stranke	9
– Podelitev koncesije za odsek Passante brez javnega razpisa	10
– Zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale	11
3. Sklep glede dopustnosti	12
B – Utemeljenost	12
1. Prvi tožbeni razlog: bistvena kršitev postopka, pomanjkljivost in protislovnost obrazložitve ter kršitev člena 107 PDEU, kar zadeva neposredno podelitev koncesije za gradnjo in upravljanje odseka Passante družbi CAV	13
2. Drugi tožbeni razlog: bistvena kršitev postopka, pomanjkljivost in protislovnost obrazložitve, izkrivljenje dejstev ter kršitev člena 107 PDEU, kar zadeva zvišanje cestnine na odsekih Tangenziale	13
a) Očitki, ki se nanašajo na bistveno kršitev postopka, na kršitev obveznosti obrazložitve in na izkrivljenje dejstev	13
b) Očitek, ki se nanaša na kršitev člena 107 PDEU	13
Dejanske okoliščine obravnavane zadeve	13
Merilo glede državnih sredstev	15
Stroški	16