



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (första avdelningen)

den 12 januari 2017*

”Talan om ogiltigförklaring — Statligt stöd — Förlängda koncessionsavtal — Plan för att främja det franska motorvägsnätet — Beslut att inte göra invändningar — Sammanslutning — Villkoret personligen berörd ej uppfyllt — Regleringsakt som medför genomförandeåtgärder — Avvisning”

I mål T-242/15,

Automobile club des avocats (ACDA), Paris (Frankrike),

Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE), Bordeaux (Frankrike),

Fédération française des motards en colère (FFMC), Paris,

Fédération française de motocyclisme, Paris,

Union nationale des automobile clubs, Paris,

företrädna av advokaten M. Lesage,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Flynn och R. Sauer, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en ansökan på grundval av artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2014) 7850 final av den 28 oktober 2014 om statligt stöd SA.2014/N 38271 – Frankrike – Plan för att främja motorvägar,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová samt domarna P. Nihoul (referent) och J. Svenningsen,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Beslut

Bakgrund till tvisten

- 1 Sökandena i målet är Automobile club des avocats (ACDA), Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE), Fédération française des motards en colère (FFMC), Fédération française de motocyclisme och Union nationale des automobile clubs. Dessa organisationers syfte är att skydda vägtrafikanterns intressen.
- 2 Den 16 maj 2014 anmälde franska myndigheter en plan för att främja motorvägar med syfte att förlänga vissa motorvägskoncessioner i utbyte mot att de berörda bolagen finansierar förbättringar av de motorvägsavsnitt respektive koncession gäller, till Europeiska kommissionen.
- 3 Den 28 oktober 2014 antog kommissionen beslut C(2014) 7850 final om statligt stöd SA.2014/N 38271 – Frankrike – Plan för att främja motorvägar (nedan kallat det angripna beslutet).
- 4 I det angripna beslutet förklarade kommissionen att den aktuella åtgärden utgjorde ett statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, men att detta stöd kunde anses förenligt med den inre marknaden enligt artikel 106.2 FEUF. Kommissionen beslutade därför att inte att göra invändningar mot nämnda åtgärd. I detta beslut beaktades bland annat de franska myndigheternas utfästelser.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 5 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 18 maj 2015 väckte sökandena förevarande talan.
- 6 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 3 augusti 2015, framförde kommissionen en invändning om rättegångshinder enligt artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler.
- 7 Den 7 september 2015 ingav Republiken Frankrike en ansökan om intervention till stöd för kommissionens yrkanden.
- 8 Sökandena yttrade sig inte över invändningen om rättegångshinder.
- 9 Sökandena har yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara det angripna beslutet.
- 10 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
 - avvisa talan då det är uppenbart att den inte kan upptas till sakprövning, och
 - förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 11 Kommissionen har till stöd för sin invändning om rättegångshinder i första hand gjort gällande att sökandenas advokat i förevarande mål inte kan anses som oberoende i förhållande till en av dem, eftersom han är vice ordförande i ACDA:s styrelse. Talan har således inte väckts i enlighet med artikel 19 tredje och fjärde stycket och artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol samt artikel 73.1 i rättegångsreglerna.

- 12 Kommissionen har i andra hand hävdad att sökandena och deras medlemmar inte har rätt att väcka talan enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, eftersom de inte är personligen berörda av det angripna beslutet och det inte är en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder.
- 13 Enligt artikel 130.1 och 130.7 i rättegångsreglerna kan tribunalen, om svaranden ansöker om det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att själva saken prövas.
- 14 I förevarande fall finner tribunalen att handlingarna i målet innehåller tillräckliga upplysningar och den beslutar att avgöra målet utan vidare handläggning.
- 15 Om tribunalen skulle godta kommissionens förstahandsinvändning, så skulle detta ändå inte kunna leda till att tribunalen avvisar talan vad avser en av sökandena. Tribunalen anser därför att det är lämpligt att den först prövar kommissionens andrahandsinvändning.
- 16 I artikel 263 fjärde stycket FEUF föreskrivs att "[a]lla fysiska eller juridiska personer får på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder".
- 17 Artikel 263 fjärde stycket FEUF skiljer således mellan tre typfall där en talan om ogiltigförklaring som väckts av en fysisk eller juridisk person kan upptas till prövning. Det ska därför prövas om någon av dessa typfall är för handen i förevarande fall när tribunalen tar ställning till kommissionens invändning om rättegångshinder.
- 18 Eftersom det är ostridigt att det angripna beslutet är riktat till de franska myndigheterna och inte till sökandena, kan förevarande mål inte tas upp till sakprövning med hänvisning till det första typfallet i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Frågan huruvida nämnda talan kan upptas till sakprövning ska således bedömas med utgångspunkt från de två andra typfall som anges i nämnda bestämmelse.
- 19 Förevarande talan kan under dessa omständigheter endast tas upp till sakprövning med hänvisning till det andra och tredje typfallet i artikel 263 fjärde stycket FEUF om sökandena berörs direkt och personligen av det angripna beslutet eller om de berörs direkt av det angripna beslutet och beslutet är en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder.

Huruvida sökandena uppfyller villkoret personligen berörd

- 20 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF kan fysiska eller juridiska personer väcka talan bland annat om ogiltigförklaring av en unionsrättsakt som inte är riktad till dem om den direkt och personligen berör dem.
- 21 Enligt rättspraxis kan andra rättssubjekt än dem som ett beslut är riktat till endast göra gällande att de är personligen berörda om beslutet påverkar dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och beslutet därigenom medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (dom av den 15 juli 1963, Plaumann/kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223).
- 22 Vad avser kriteriet personligen berörd har det slagits fast att en sammanslutning som har till uppgift att tillvarata sina medlemmars gemensamma intressen kan anses personligen berörd av ett slutligt kommissionsbeslut om statligt stöd i två fall, nämligen, för det första, om sammanslutningen har ett eget intresse av att väcka talan, exempelvis på grund av att dess ställning som förhandlingspart har påverkats av den akt som begärs ogiltigförklarad eller, för det andra, om de företag som

sammanslutningen företräder eller vissa av dem har individuell talerätt (se beslut av den 29 mars 2012, Asociación Española de Banca/kommissionen, T-236/10, EU:T:2012:176, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

- 23 I förevarande fall är sökandena sammanslutningar för vägtrafikanter, vars intressen de ser som sin uppgift att skydda.
- ACDA samlar praktiserande eller utbildade advokater samt kvalificerade jurister. ACDA:s syfte är att skydda vägtrafikanter grundläggande rättigheter
 - OTRE företräder och försvarar anslutna vägtrafikanter allmänna och yrkesmässiga intressen
 - FFMC organiserar förare av tvåhjuliga och trehjuliga motorcyklar (från minsta till största cylindervolym), agerar i säkerhetsfrågor och försvarar sina medlemmar som vägtrafikanter och som konsumenter,
 - Fédération française de motocyclisme samlar olika sammanslutningar som anordnar motorsportevenemang eller andra motorcykelaktiviteter samt motorcykelturismklubbar. Federationen har bland annat som syfte att bedriva kampanjer avseende trafiksäkerhet,
 - Union nationale des automobile clubs har till syfte att främja relationerna mellan bilklubbar i Frankrike och mellan sina medlemmar och europeiska bilklubbar.
- 24 Sökandena har dessutom angett att de agerar för egen räkning och i sina medlemmars intresse.
- 25 Sökandena har emellertid inte anfört någon uppgift som visar att deras egna intressen påverkas av beslutet. Det finns exempelvis inget i handlingarna i målet som visar att de har yttrat sig i förfarandet som ledde till att det angripna beslutet antogs. Rent allmänt står det klart att tribunalen inte har fått någon upplysning som ger stöd för slutsatsen att sökandenas ställning i någon form av förhandling påverkats av det angripna beslutet.
- 26 Frågan huruvida sökandena är personligen berörda är således avhängig frågan huruvida sökandenas medlemmar skulle kunna vara behöriga att väcka talan om att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.
- 27 Tribunalen konstaterar härvid att sökandena i förevarande fall inte anfört någon uppgift som visar att beslutet medför att deras medlemmar individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till.
- 28 Det framgår tvärtom av handlingarna i målet att sökandenas medlemmar påstås beröras av det angripna beslutet just i deras allmänna egenskap av vägtrafikanter.
- 29 Sökandena har nämligen i ansökan angett att de motorvägsavgifter som koncessionsinnehavarna tar ut i Frankrike är för höga och att sökandenas medlemmar påverkas därav som användare av olika kommunikationsmedel.
- 30 Sökandena har särskilt hävdad att de bolag som innehar motorvägskoncessioner i Frankrike kompenserar varje höjning av skatter, arrendavgifter eller andra avgifter som drabbar dem genom att höja motorvägsavgifterna och att dessa bolag rent allmänt tar ut motorvägsavgifter som drabbar motorvägstrafikanterna på ett orimligt sätt och att avgifterna inte står i proportion till den tjänst som tillhandahålls.

- 31 Sökandena har även gjort gällande att i Frankrike är de övervinster som uppstår genom de motorvägsavgifter som bolag som innehar motorvägskoncessioner tar ut i utbyte mot att bygga, finansiera och driva det motorvägsnät som omfattas av koncessionerna sådana att de innebär en mekanism för överkompensation.
- 32 Sökandena har understrukit att denna situation kommer att fortsätta att bestå genom den förlängning av koncessionsavtalen som kommissionen har godkänt genom det angripna beslutet.
- 33 Det ska härvid påpekas att det angripna beslutet inte påverkar sökandenas medlemmar på något annat sätt än samtliga användare av de berörda motorvägarna, exempelvis vad gäller påståendet att de bolag som innehar motorvägskoncessioner i Frankrike tar ut motorvägsavgifter som är alltför höga och att dessa avgifter kan antas höjas ännu mer under den förlängda koncessionstiden.
- 34 Det angripna beslutet påverkar således inte sökandenas medlemmar på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som innebär att de individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till.
- 35 Tribunalen finner således att sökandena inte är personligen berörda av det angripna beslutet och att de således inte uppfyller det krav som gäller för att en talan ska kunna upptas till sakprövning i det andra typfall som anges i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 36 Det saknas således anledning att pröva huruvida sökandena dessutom är direkt berörda av det angripna beslutet.

Frågan huruvida det angripna beslutet är en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder

- 37 Enligt det sista meningsledet i artikel 263 fjärde stycket FEUF kan fysiska eller juridiska personer väcka talan om ogiltigförklaring mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.
- 38 Begreppet "regleringsakt ... som inte medför genomförandeåtgärder", i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, ska tolkas mot bakgrund av syftet med denna bestämmelse, det vill säga att undvika att en enskild måste åsidosätta gällande rätt för att kunna få sin sak prövad i domstol. När en regleringsakt har en direkt inverkan på en fysisk eller juridisk persons rättsliga ställning utan att det krävs några föregående genomförandeåtgärder, skulle personen i fråga riskera att stå utan effektivt domstolsskydd om den inte hade möjlighet att väcka talan direkt vid unionsdomstolen i syfte att ifrågasätta regleringsaktens rättsenlighet. En fysisk eller juridisk person som befinner sig i denna situation saknar nämligen, även om den är direkt berörd av den ifrågavarande akten, möjlighet att få akten prövad i domstol med mindre än att denne först bryter mot bestämmelserna i denna och sedan – inom ramen för det förfarande som inleds mot denne vid nationell domstol – gör gällande att bestämmelserna är rättsstridiga (dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 27).
- 39 Domstolens prövning av att unionens rättsordning iakttas är däremot säkerställd om en regleringsakt medför genomförandeåtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 1986, Les Verts/parlamentet, C-294/83, EU:C:1986:166, punkt 23, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 93, och dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 28).
- 40 När genomförandet av en regleringsakt ankommer på unionens institutioner, organ eller byråer kan fysiska eller juridiska personer, på de villkor som anges i artikel 263 fjärde stycket FEUF, väcka direkt talan vid unionsdomstolarna mot tillämpningsakterna och, med tillämpning av artikel 277 FEUF, till

stöd för denna talan åberopa att den berörda grundläggande akten är rättsstridig (dom av den 23 april 1986, *Les Verts*/parlamentet, C-294/83, EU:C:1986:166, punkt 23, dom av den 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 93, och dom av den 19 december 2013, *Telefónica/kommissionen*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 29).

- 41 När genomförandet av en regleringsakt ankommer på medlemsstaterna kan fysiska och juridiska personer vid nationell domstol ifrågasätta den nationella genomförandeåtgärden och, inom ramen för detta förfarande, göra gällande att den berörda grundläggande akten är ogiltig samt i förekommande fall anmoda den nationella domstolen att med stöd av artikel 267 FEUF begära förhandsavgörande av EU-domstolen (dom av den 23 april 1986, *Les Verts*/parlamentet, C-294/83, EU:C:1986:166, punkt 23, dom av den 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 93, och dom av den 19 december 2013, *Telefónica/kommissionen*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 29).
- 42 I förevarande fall ska det påpekas att kommissionen i beslutsdelen av det angripna beslutet inte har uttalat sig om de specifika och konkreta följderna av att det aktuella stödet förklarats vara förenligt med den inre marknaden. Detta gäller både i förhållande till stödmottagarna och i förhållande till andra personer som på något sätt kan antas påverkas av den aktuella åtgärden.
- 43 Det framgår emellertid av det angripna beslutet att koncessionsavtalen mellan den franska staten och de bolag som innehar koncessionerna för de berörda motorvägsavsnitten kommer att bli föremål för tilläggsavtal som måste godkännas genom dekret, för att konkretisera planen för främjande av motorvägar, närmare bestämt vad avser vilka arbeten som ska genomföras, hur koncessionstiden förlängs, åtgärder för att säkerställa tillsyn över arbetena och att koncessionshavarna inte överkompenseras samt vilka åtaganden de franska myndigheterna har gentemot kommissionen inom ramen för det förfarande i vilket den aktuella åtgärden har prövats.
- 44 Frågan vilka specifika och konkreta följder det angripna stödet har för sökandena och deras medlemmar kommer således att få sitt svar i senare nationella rättsakter, vilka således utgör genomförandeåtgärder i förhållande till nämnda beslut, i den mening som avses i sista meningsledet i artikel 263 fjärde stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 21 april 2016, *Royal Scandinavian Casino Århus/kommissionen*, C-541/14 P, ej publicerat, EU:C:2016:302, punkt 47).
- 45 Enligt rättspraxis ska medlemsstaterna säkerställa att fysiska eller juridiska personer har möjlighet att vid nationella domstolar angripa nationella åtgärder varigenom en unionsrättsakt genomförs. Domstolen har härvid erinrat om att det ankommer på medlemsstaterna att inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som gör det möjligt att säkerställa den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd (dom av den 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 100, och beslut av den 21 april 2016, *Royal Scandinavian Casino Århus/kommissionen*, C-541/14 P, ej publicerat, EU:C:2016:302, punkt 51).
- 46 Enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska nämligen medlemsstaterna fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 101).
- 47 I avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det dessutom på varje medlemsstat att, med iakttagande av de skyldigheter som följer av unionsrätten, ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten (dom av den 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 102).

- 48 Oavsett vad som gäller i frågan huruvida det angripna beslutet utgör en regleringsakt, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, finner tribunalen således att förevarande talan inte uppfyller kravet om att den aktuella rättsakten inte medför några genomförandeåtgärder. Detta krav måste vara uppfyllt för att en talan ska kunna upptas till sakprövning med hänvisning till det tredje typfallet i ovannämnda bestämmelse.
- 49 Talan ska med hänsyn till samtliga ovan angivna omständigheter således avvisas i sin helhet. Det saknas härvid anledning att pröva kommissionens argument om att sökandena inte företrätts av en advokat som är oberoende i förhållande till sökandena.

Interventionsansökan

- 50 Tribunalen finner med tillämpning av artikel 142.2 i sina rättegångsregler att det saknas anledning att pröva Republiken Frankrikes interventionsansökan.

Rättegångskostnader

- 51 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 52 Kommissionen har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Sökandena har tappat målet och ska därför bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.
- 53 Republiken Frankrike ska vidare i enlighet med artikel 144.10 i rättegångsreglerna bära sina rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökan.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

- 1) Talan avvisas**
- 2) Det saknas anledning att pröva Republiken Frankrikes interventionsansökan.**
- 3) Automobile club des avocats (ACDA), Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE), Fédération française des motards en colère (FFMC), Fédération française de motocyclisme och Union nationale des automobile clubs ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 4) Republiken Frankrike ska bära sina rättegångskostnader vad avser interventionsansökan.**

Luxemburg den 12 januari 2017

Justitiesekreterare Ordförande
E. Coulon I. Pelikánová