



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 12 juli 2019 *

”Statligt stöd – Stödordning som genomförts av Frankrike mellan år 1994 och år 2008 –
Investeringsbidrag beviljade av regionen Île-de-France – Beslut att förklara stödordningen förenlig med
den inre marknaden – Begreppen befintligt stöd och nytt stöd – Artikel 107 FEUF – Artikel 108
FEUF – Artikel 1 b i och v i förordning (EU) 2015/1589 – Preskriptionstid – Artikel 17 i
förordning 2015/1589”

I mål T-309/17,

Organisation professionnelle des transports d’Île de France (Optile), Paris (Frankrike), företrädd av
advokaterna F. Thiriez och M. Dangibeaud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Armati, C. Georgieva-Kecsma och T. Maxian Rusche,
samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut
(EU) 2017/1470 av den 2 februari 2017 om de stödordningar SA.26763 2014/C (f.d. 2012/NN) som
Frankrike har genomfört till förmån för busstransportföretag i regionen Île-de-France (EUT L 209,
2017, s. 24),

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová samt domarna V. Valančius och U. Öberg (referent),

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Dom

I. Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, Organisation professionnelle des transports d'Île de France (Optile), har väckt talan och yrkat delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut (EU) 2017/1470 av den 2 februari 2017 om de stödordningar SA.26763 2014/C (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för busstransportföretag i regionen Île-de-France (EUT L 209, 2017, s. 24) (nedan kallat det angripna beslutet).
- 2 Sökanden är en sammanslutning av företag som utför regelmässiga persontransporter på väg i regionen Île-de-France, Frankrike (nedan kallad "regionen"). Dessa företag driver de linjer och nätverk som främst betjänar "la grande couronne" (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne och Val-d'Oise), medan Régie autonome des transports (RATP) har monopol på transporter på väg i Paris stad och angränsande departement.
- 3 Den 20 oktober 1994 antog regionfullmäktige i Île-de-France beslut CR 34–94 om stöd för förbättring av kollektivtrafik på väg som utförs av privata företag eller i regionens regi, i syfte att förnya en rad stödåtgärder som tidigare genomförts till förmån för dessa företag. Två beslut, CR 44–98 och CR 47–01 (nedan gemensamt med beslut CR 34–94 kallade de omtvistade besluten) följde, år 1998 respektive år 2001, innan stödordningen i fråga avskaffades år 2008.
- 4 Enligt de omtvistade besluten beviljade regionen ekonomiskt stöd till kommuner i regionen som hade ingått avtal med privata företag som utför kollektiva persontransporter på väg om drift av reguljära busslinjer eller som drev sådana linjer i egen regi. Kommunerna betalade sedan ut stödet till dessa transportföretag (nedan kallade de slutliga stödmottagarna).
- 5 Stöden beviljades i form av investeringsbidrag och var avsedda att främja att de slutliga stödmottagarna köpte in nya fordon och installerade ny utrustning, för att förbättra utbudet av kollektiva transportmedel och åtgärda de negativa effekterna av den särskilt täta trafiken i regionens transportnät.
- 6 Enligt de franska myndigheterna har 135 företag gynnats av stödordningen mellan år 1994 och år 2008. Användningen av stödet reglerades genom tillägg till driftavtalen mellan kommunerna och de slutliga stödmottagarna. Tilläggsavtalen kontrasterades av ordföranden för regionfullmäktige i Île-de-France och innehöll närmare uppgifter om de slutliga stödmottagarnas skyldigheter i utbyte mot utbetalningen av stödet.
- 7 Den 17 oktober 2008 gavs ett klagomål in till Europeiska kommissionen angående påstått olagligt statligt stöd i form av stödåtgärder till förmån för vissa busstransportföretag mellan år 1994 och år 2008, av regionen inom dess territorium och, från år 2008, av Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF, Frankrike).
- 8 Genom skrivelse av den 11 mars 2014 underrättade kommissionen Republiken Frankrike om sitt beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF. Genom att offentliggöra detta beslut i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 141, 2014, s. 38) anmodade kommissionen berörda parter att inkomma med synpunkter på de aktuella åtgärderna.
- 9 Den 30 april 2014 översände Republiken Frankrike sina synpunkter till kommissionen. Alla synpunkter från de berörda parterna, bland annat sökanden, har kommunicerats till Republiken Frankrike, som inte har lämnat några kommentarer.

- 10 Den 21 juni 2016 mottog kommissionen ett gemensamt meddelande från fyra av de sju berörda parterna, som syftade till att klargöra deras ståndpunkt efter domen av den 6 oktober 2015, kommissionen/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647). Den 9 november 2016 kompletterade regionen, i egenskap av berörd part, sina synpunkter.
- 11 Den 2 februari 2017 antog kommissionen det angripna beslutet och avslutade det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF.
- 12 I det angripna beslutet fann kommissionen bland annat att de investeringsbidrag som regionen beviljat inom ramen för den omtvistade stödordningen mellan år 1994 och år 2008 utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, men att de inte hade påverkat handeln mellan medlemsstaterna i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset och därför var förenliga med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 FEUF. Kommissionen konstaterade dock att eftersom stödåtgärderna inte hade anmälts och skulle kvalificeras som ”nytt stöd”, hade de genomförs olagligen, i strid med artikel 108.3 FEUF.
- 13 Artiklarna i det angripna beslutet har följande lydelse:

”Artikel 1

Den stödordning som Frankrike olagligen har genomfört under tiden 1994–2008 i form av investeringsbidrag som regionen Île-de-France har beviljat inom ramen för besluten nr CR 34–94, CR 44–98 och CR 47–01 är förenlig med den inre marknaden.

...

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Frankrike. De avgifter som fastställs i avtalet ska följa alla bestämmelser i artiklarna ovan.”

II. Förfarandet vid de nationella domstolarna

- 14 I maj 2004 begärde Syndicat Autonome des Transporteurs de Voyageurs (nedan kallat SATV) att ordföranden för regionfullmäktige i Île-de-France skulle upphäva de omtvistade besluten. Efter det att den begäran avslogs, överklagade SATV den 17 juni 2004 det beslutet av regionfullmäktiges ordförande till Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsdomstolen i Paris, Frankrike) och yrkade att det skulle ogiltigförklaras.
- 15 Genom dom nr 0417015 av den 10 juli 2008 biföll Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsdomstolen i Paris) SATV:s överklagande och ålade regionen att lägga fram ett nytt förslag till beslut för regionfullmäktige, med motiveringen att den stödordning som genomförts genom de omtvistade besluten inte hade anmälts till kommissionen. Rätten ålade även regionen att upphäva de omtvistade besluten.
- 16 Regionen antog beslut CR 80–08 av den 16 oktober 2008 om upphävande av de omtvistade besluten, samtidigt som den överklagade domen.
- 17 Genom dom nr 08PA 04753 av den 12 juli 2010 fastställde Cour administrative d’appel de Paris (Förvaltningsöverdomstolen i Paris, Frankrike) dom nr 0417015 av den 10 juli 2008 från Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsdomstolen i Paris). Regionen överklagade den domen till Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike). Genom dom nr 343440 av den 23 juli 2012 ogillade Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) överklagandet.

- 18 Efter det att SATV den 27 oktober 2008 gett in en ny ansökan, ålade Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsdomstolen i Paris) genom dom nr 0817138 av den 4 juni 2013 regionen att utfärda verkställighetsbeslut för att återkräva det utbetalda stödet på grundval av de omtvistade besluten. Den 27 november 2015 avslog Cour administrative d'appel de Paris (Förvaltningsöverdomstolen i Paris) regionens överklagande av den domen (dom nr 13PA 03172). Regionen har överklagat till Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen). Det målet var fortfarande anhängigt den dag ansökan lämnades in.

III. Förfarandet och parternas yrkanden

- 19 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 15 maj 2017 väckte sökanden med stöd av artikel 263 FEUF förevarande talan om delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet.
- 20 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- fastställa att talan kan tas upp till prövning, och
 - ogiltigförklara det angripna beslutet i den del det konstaterar, i första hand, att den stödordning som genomförts inom ramen för besluten CR 34–94, CR 44–98 och CR 47–01 är en ny stödordning som "olagligen genomförts" eller, i andra hand, att preskriptionstiden endast avser bidrag som betalats ut före maj 1994.
- 21 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
- i första hand avvisa talan, eller
 - i andra hand ogilla talan, samt
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

IV. Rättslig bedömning

A. Upptagande till sakprövning

- 22 Kommissionen har, dock utan att ha framställt en invändning om rättegångshinder i en separat handling i enlighet med artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler, yrkat att talan ska avvisas på grund av att sökanden saknar talerätt och berättigat intresse av att få saken prövad.
- 23 Sökanden har gjort gällande att den har rätt att väcka förevarande talan, trots att den inte är mottagare av det angripna beslutet.
- 24 Tribunalen erinrar om att unionsdomstolarna mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet kan pröva om kravet på en god rättskipning motiverar att talan ogillas i sak utan att det dessförinnan har prövats huruvida talan kan upptas till sakprövning (dom av den 26 februari 2002, rådet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punkterna 51 och 52, och dom av den 14 september 2015, Brouillard/domstolen, T-420/13, ej publicerad, EU:T:2015:633, punkt 18).
- 25 Med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet finner tribunalen det lämpligt att av processekonomiska hänsyn pröva talan i sak direkt utan att först pröva om den kan tas upp till sakprövning.

B. Prövning i sak

- 26 Till stöd för sitt överklagande har sökanden anfört två grunder. Den första grunden avser för det första åsidosättande av artikel 1 b i och v i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 [FEUF] (EUT L 249, 2015, s. 9), genom att kommissionen i det angripna beslutet felaktigt konstaterade att de stöd som beviljats enligt den berörda stödordningen mellan år 1994 och år 2008 var nytt stöd som, i avsaknad av en anmälan, hade genomförts olagligen, och för det andra åsidosättande av motiveringsskyldigheten vid tillämpningen av artikel 1 b v i den förordningen, eftersom kommissionen inte tillräckligt ingående förklarat varför den ansåg att de stöden redan vid tidpunkten för deras införande utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Den andra grunden, som åberopats i andra hand, rör åsidosättande av artikel 17.2 i samma förordning, genom att kommissionen i det angripna beslutet felaktigt fann att endast de stöd som betalades ut enligt den berörda stödordningen före maj 1994 var preskriberat.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 1 b i och v i förordning 2015/1589 och åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 27 Kommissionen har inledningsvis hävdade att sökanden inte har formulerat den första grunden på det sättet att den avser åsidosättande av ”materiella normer” i unionsrätten.
- 28 Detta argument kan avvisas från början, eftersom sökanden i sina inlagor har hänvisat till artikel 1 b i och v i förordning (EG) nr 2015/1589 och uttryckligen har grundat sina argument på denna bestämmelse. Rubrikerna till de olika invändningar som den första grunden innehåller en hänvisning till artikel 1 b i) i förordning (EG) nr 2015/1589 respektive en hänvisning till artikel 1 b v i samma förordning. Av detta följer att kommissionen inte kan hävda att sökanden inte har grundat denna grund på exakta bestämmelser i unionsrätten.
- 29 Utöver det påstådda åsidosättandet av artikel 1 b i och v i förordning 2015/1589, har sökanden kritiserat kommissionen för att den i det angripna beslutet inte i tillräcklig utsträckning redogjort för skälen till att den ansåg att de stöd som beviljats enligt stödordningen i fråga utgjorde stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF redan vid den tidpunkten då den infördes och därför inte kunde utgöra befintligt stöd enligt artikel 1 b v i förordning 2015/1589.
- 30 Avsaknad av eller bristande motivering utgör åsidosättande av en väsentlig formföreskrift. Prövningen av motiveringsskyldigheten ska särskiljas från frågan huruvida motiveringen av det omtvistade beslutet är hållbar, vilken handlar om huruvida det beslutet är lagenligt i materiellt hänseende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 67, och dom av den 15 december 2005, Italien/kommissionen, C-66/02, EU:C:2005:768, punkt 26).
- 31 Det är därför lämpligt att pröva invändningen om bristande motivering vid tillämpningen av artikel 1 b v i förordning 2015/1589 före de övriga invändningar som gjorts inom ramen för förevarande grund, vilka rör det angripna beslutets materiella lagenlighet.

– Invändningen om åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 32 Sökanden har hävdade att kommissionen inte motiverade sitt beslut att inte kvalificera de stöd som beviljats inom ramen för stödordningen i fråga som befintligt stöd enligt artikel 1 b v i förordning 2015/1589, såtillvida att den inte exakt preciserade när stödordningen infördes utan bara angav att den tidpunkten var ”mellan 1979 och 2008”.

- 33 Sökanden har särskilt gjort gällande att kommissionens motivering är inkonsekvent på så vis att den å ena sidan fann att de stöd som beviljats inom ramen för stödordningen i fråga infördes år 1979 och å andra sidan fann att beslut CR 84–07 (från år 1984) utgjorde den rättsliga grunden för den ordningen. I skälen 226 och 237 i det angripna beslutet fann kommissionen dessutom att kriteriet om påverkan på handeln mellan medlemsstaterna var uppfyllt, oberoende av tidpunkten för införandet av stödordningen i fråga. I skäl 228 i det angripna beslutet anges emellertid att endast subventioner som beviljats efter år 1993 kunde påverka handeln mellan medlemsstaterna.
- 34 Kommissionen har bestritt sökandens argument.
- 35 Tribunalen erinrar om att artikel 296 andra stycket FEUF föreskriver att rättsakter ska motiveras. Enligt artikel 41.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innefattar rätten till god förvaltning att förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut.
- 36 Enligt fast rättspraxis beror motiveringsskyldighetens omfattning på den ifrågavarande rättsaktens beskaffenhet och på det sammanhang i vilket den antagits. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur institutionen har resonerat, dels så att unionsdomstolarna ges möjlighet att utöva sin laglighetsprövning, dels så att de som berörs kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden för att kunna göra gällande sina rättigheter och bedöma om beslutet är välgrundat (se dom av den 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen/kommissionen, T-228/99 och T-233/99, EU:T:2003:57, punkt 278 och där angiven rättspraxis).
- 37 Det krävs emellertid inte att samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 andra stycket FEUF ska ske inte endast utifrån rättsaktens lydelse, utan även utifrån dess sammanhang och rättsreglerna på området (dom av den 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen/kommissionen, T-228/99 och T-233/99, EU:T:2003:57, punkt 279).
- 38 Kommissionen är dock inte skyldig att ta ställning till samtliga argument som de berörda personerna har åberopat inför den, utan det räcker att den anger de faktiska omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för beslutets systematik (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen/kommissionen, T-228/99 och T-233/99, EU:T:2003:57, punkt 280).
- 39 Vad gäller frågan om kvalificeringen av en stödåtgärd fordrar motiveringsskyldigheten att kommissionen anger skälen till varför den anser att åtgärden omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF (dom av den 13 juni 2000, EPAC/kommissionen, T-204/97 och T-270/97, EU:T:2000:148, punkt 36).
- 40 Även i de fall det framgår av de förhållanden under vilka stödet beviljades att det är av sådant slag att det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen, åligger det kommissionen att åtminstone redogöra för dessa omständigheter i motiveringen till sitt beslut (dom av den 7 juni 1988, Grekland/kommissionen, 57/86, EU:C:1988:284, punkt 15, dom av den 24 oktober 1996, Tyskland m.fl./kommissionen, C-329/93, C-62/95 och C-63/95, EU:C:1996:394, punkt 52, och dom av den 30 april 1998, Vlaamse Gewest/kommissionen, T-214/95, EU:T:1998:77, punkt 64).
- 41 Påverkan på handeln mellan medlemsstaterna får inte vara rent hypotetisk eller förmodad. I annat fall skulle 107.1 FEUF förlora sin mening. Det måste således fastställas varför åtgärden i fråga snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och genom sina förutsebara effekter kan påverka handeln mellan medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 maj 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, punkt 30).

- 42 Enligt artikel 1 b v i förordning 2015/1589 ska allt stöd som inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den inre marknaden och utan att medlemsstaten företagit någon ändring betraktas som befintligt stöd. När vissa åtgärder blir stöd sedan en verksamhet har liberaliserats genom unionslagstiftning, ska sådana åtgärder däremot inte betraktas som befintligt stöd efter det datum som fastställts för liberaliseringen.
- 43 I skälen 226 och 237 i det angripna beslutet konstaterade kommissionen att det stöd som beviljats inom ramen för stödordningen i fråga kunde snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna och följaktligen utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF från och med den tidpunkt då det först genomfördes, eftersom de slutliga stödmottagarna sannolikt skulle använda den subventionerade utrustningen inom ramen för tillfälliga transporter eller på andra reguljära transportmarknader som är öppna för konkurrens i Frankrike eller inom unionen.
- 44 Till stöd för denna slutsats anförde kommissionen dom nr 0417015 av den 10 juli 2008 från Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsdomstolen i Paris) och dom nr 08PA04753 av den 12 juli 2010 från Cour administrative d'appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris), där stödordningen i fråga befanns ha genomförts olagligen.
- 45 Efter att ha konstaterat att beviljandet av regionalstöd styrdes av de omtvistade besluten, som hade fattats år 1994 och utgjorde den rättsliga grunden för stödordningen i fråga, tog kommissionen tillbörlig hänsyn till argumenten från parterna i det administrativa förfarandet för att denna stödordning hade införts antingen före ikraftträdandet av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen i Frankrike eller vid en tidpunkt före år 1994, då marknaden för reguljär kollektivtrafik på väg ännu inte hade öppnats för konkurrens, det vill säga år 1984, eller tidigast år 1979.
- 46 Det framgår av skälen 234–237 i det angripna beslutet att kommissionen undersökte om förekomsten av en statlig stödordning i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF redan kunde ha fastställts med avseende på eventuella stöd som beviljats före år 1994 enbart i syfte att bemöta regionens och vissa berörda parter argument som framförts under det administrativa förfarandet.
- 47 Det kan därför inte utläsas av skälen 234–237 i det angripna beslutet att kommissionen själv ansåg att stödordningen i fråga hade kunnat inrättas när som helst mellan år 1979 och år 2008. Tvärtom ansåg kommissionen att perioden 1979–1994 föregick inrättandet av stödordningen i fråga. Under dessa omständigheter kan den inte klandras för att inte ha förklarat på vilket sätt det stöd som betalats ut på denna grund kunde kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF för denna period.
- 48 Kommissionen kan inte heller kritiseras för att inte tillräckligt utförligt ha redogjort för varför den ansåg det lämpligt att tillbakavisa de berörda parternas argument för att stödordningen i fråga hade införts före år 1994 och skulle kvalificeras som en befintlig stödordning med hänvisning till att marknaden för reguljär persontransport ännu inte var öppen för konkurrens vid den tidpunkten.
- 49 Kommissionen förklarade i skälen 226 och 237 i det angripna beslutet att även om stödordningen i fråga hade inrättats före år 1994, skulle den ha kunnat snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna och därmed uppfylla kriterierna i artikel 107.1 FEUF sedan den infördes, med tanke på de slutliga stödmottagarnas närvaro på marknaden för tillfälliga persontransporter.
- 50 Av detta följer att kommissionen har lämnat en förvisso kortfattad men i det aktuella fallet tillräcklig motivering, av vilken sökanden kunde utläsa varför kommissionen ansåg att stöd som beviljats inom ramen för stödordningen, sedan den inrättats, riskerade att snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna och att det därmed utgör nytt stöd i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning 2015/1589.
- 51 Invändningen om åsidosättande av motiveringsskyldigheten ska följaktligen underkännas.

– *Invändningen om åsidosättande av artikel 1 b i) i förordning 2015/1589*

- 52 Sökanden har gjort gällande att stödordningen i fråga ska kvalificeras som en befintlig stödordning enligt artikel 1 b i) i förordning (EG) nr 2015/1589. Kommissionen anser att möjligheten för offentliga myndigheter att bevilja subventioner till företag som bedriver kollektivtrafik på väg inom ramen för de avtal som fastställer skyldigheterna att tillhandahålla tjänster och de taxevillkor som ålagts dem infördes genom artikel 19 i dekret nr 49–1473 av den 14 november 1949 om samordning och harmonisering av järnvägs- och vägtransporter (JORF av den 15 november 1949, s. 11104, nedan kallat 1949 års dekret), innan Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen trädde i kraft i Frankrike den 1 januari 1958. De har påpekat att enligt artikel 1 b i) i förordning 2015/1589 ska stöd som införts innan EUF-fördraget trädde i kraft i den berörda medlemsstaten betraktas som befintligt stöd.
- 53 Kommissionen har bestritt sökandens argument.
- 54 Kommissionen har framför allt hävdad att även om 1949 års dekret hade gjort det möjligt för franska lokala myndigheter att ingå avtal om bidrag med offentliga transportföretag, ändrades dekretet under alla omständigheter väsentligt genom de omtvistade besluten.
- 55 I 1949 års dekret föreskrevs följande:

”Artikel 2

Följande persontransporttjänster omfattas av samordnings- och harmoniseringsåtgärder enligt artikel 7 i lagen av den 5 juli 1949:

...

2. Följande persontransporttjänster på väg ... :

Linjetrafik, inbegripet säsongsbaserad och periodisk trafik

Tillfälliga tjänster, det vill säga tjänster som, även om de tillhandahålls på begäran, svarar mot allmänhetens allmänna behov och förnyas vid vissa tillfällen varje år ...

Artikel 19

En kommun får subventionera en vägtransporttjänst genom att ingå ett avtal med ett företag.

I avtalet ska fastställas vilka förpliktelser som företaget åläggs utöver dem som följer av dess verksamhetsordning. De avgifter som fastställs i avtalet ska följa alla bestämmelser i artiklarna ovan.”

- 56 Vad gäller frågan huruvida det stöd som beviljats enligt stödordningen i fråga har sitt ursprung i 1949 års dekret, bör det påpekas att det fanns skillnader mellan hur bidragen enligt 1949 års dekret och stöden enligt beslut CR 34–94 beviljades. Som kommissionen med rätta har hävdad, beviljades investeringsbidragen inom ramen för beslut CR 34–94 av regionen till myndigheterna innan de betalades ut till de slutliga stödmottagarna. En sådan återbetalningsmekanism fanns inte i 1949 års dekret.
- 57 För det andra framgår det av dom nr 343440 av den 23 juli 2012 från Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) att de bidrag som beviljades enligt beslut CR 34–94 endast syftade till att underlätta för kollektivtrafikföretagen i Île-de-France att köpa in utrustning. Stödordningen hade inte till syfte eller resultat att som motprestation ålägga de slutliga stödmottagarna skyldigheter avseende avgifter. Så var inte fallet med artikel 19 i 1949 års dekret, som samtidigt som den allmänt föreskrev

en möjlighet för franska kommuner att ingå avtal med dessa företag om bidrag även syftade till att kontrollera vilka avgifter som togs ut. I artikel 11 i dekretet föreskrevs följande: ”För tjänster där det föreligger ett kontrakt med en kommun ska avgifterna fastställas ... i enlighet med avtalet mellan företaget och den kommun som betalar ut bidraget.”

- 58 För det tredje innehöll det omtvistade beslutet inte någon hänvisning till 1949 års dekret. Dessa beslut nämnde endast Code général des collectivités territoriales (den allmänna lagen om lokala myndigheter), Loi no 82–1153 d’orientation des transports intérieurs (lag nr 82–1153 av den 30 december 1982 om inlandstransporter, JORF av den 31 december 1982, s. 4004) och flera tidigare beslut och dekret som antagits enligt nationell rätt, bland vilka 1949 års dekret inte ingick.
- 59 För det fjärde ingick de omtvistade besluten i ett specifikt lagstiftningssammanhang, rörande organiseringen av transporter i Île-de-France, vilken påpekades för första gången i Ordonnance n° 59–151 relative à l’organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne (beslut nr 59–151 av den 7 januari 1959 om organiseringen av persontransporter i Parisregionen, JORF av den 10 januari 1959, s. 696), som antogs nära tio år efter 1949 års dekret.
- 60 Av vad som anförts följer att 1949 års dekret inte utgjorde den rättsliga grunden för stödordningen i fråga.
- 61 Under dessa omständigheter konstaterar tribunalen att sökanden inte i denna process har styrkt att stödordningen i fråga måste kvalificeras som en befintlig stödordning enligt artikel 1 b i) i förordning (EG) nr 2015/1589.
- 62 Invändningen om åsidosättande av artikel 1 b i) i förordning 2015/1589 kan därför inte godtas.

– Invändningen om åsidosättande av artikel 1 b v i förordning 2015/1589

- 63 Sökanden har hävdatt att kommissionen åsidosatte artikel 1 b v i förordning 2015/1589 när den i det angripna beslutet inte ansåg att de stöd som beviljats av regionen utgjorde en befintlig stödordning enligt den bestämmelsen.
- 64 Sökanden anser i synnerhet att eftersom marknaderna för kollektivtrafik i unionens medlemsstater inte öppnades för konkurrens förrän år 1995, vilket slagits fast i domen av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), rörande öppnandet av dessa marknader, kunde de bidrag som beviljades med stöd av de omtvistade besluten inte utgöra en stödordning i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF när de beviljades för första gången.
- 65 Enligt sökanden infördes stödordningen i fråga genom beslut CR 79–21 av den 10 juli 1979 och kompletterades genom beslut CR 80–40 av den 10 december 1980, då marknaderna för kollektivtrafik inte var öppna för konkurrens i unionen. Ordningen förnyades utan betydande ändringar åren 1984, 1994, 1998 och 2001.
- 66 Kommissionen har gjort gällande att, som Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsdomstolen i Paris) fastställt i dom nr 0417015 av den 10 juli 2008, de slutliga stödmottagarna var verksamma både på marknaden för linjetrafik och på marknaden för tillfälliga persontransporter. Marknaden för tillfälliga persontransporter liberaliserades emellertid redan år 1979. Av detta följer att stödordningen i fråga skulle ha kunnat påverka konkurrensen mellan medlemsstaterna på den marknaden, oavsett när den infördes, under förutsättning att detta var mellan år 1979 och år 2008.
- 67 Kommissionen har tillagt att det datum som ska beaktas vad gäller öppnandet av marknaden för linjetrafik är ikraftträdandet av Loi n° 93–122 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (lag nr 93–122 av den 29 januari 1993

om förebyggande av korruption och insyn i det ekonomiska livet och offentliga förfaranden, JORF av den 30 januari 1993, s. 1588, nedan kallad Sapin-lagen), som gjorde det möjligt för investerare och operatörer att träda in på den franska marknaden och införlivade rådets direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och telekommunikationer (EGT L 199, 1993, s. 84; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 177) med fransk rätt.

- 68 Att det framgår av domen av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), att vissa medlemsstater öppnade sina marknader för konkurrens år 1995 utesluter enligt kommissionen inte att Frankrike hade kunnat öppna sin marknad redan år 1993.
- 69 Tribunalen erinrar om att begreppet ”utvecklingen av den inre marknaden” i artikel 1 b v i förordning 2015/1589 enligt rättspraxis kan förstås som en ändring av det ekonomiska och rättsliga sammanhanget inom den sektor som berörs av den ifrågavarande åtgärden. En sådan ändring kan i synnerhet vara följden av liberaliseringen av en marknad som inledningsvis inte var öppen för konkurrens (se, analogt, dom av den 24 mars 2011, Freistaat Sachsen och Land Sachsen-Anhalt/kommissionen, T-443/08 och T-455/08, EU:T:2011:117, punkt 188).
- 70 Enligt artikel 1 b v i förordning 2015/1589 ska datumet för liberaliseringen av en viss typ av verksamhet genom unionsrätten därför endast beaktas för att utesluta en situation där en åtgärd som inte utgjorde ett stöd före liberaliseringen kvalificeras som befintligt stöd (se, analogt, dom av den 16 januari 2018, EDF/kommissionen, T-747/15, EU:T:2018:6, punkt 369).
- 71 I förevarande fall framgår det av det angripna beslutet, särskilt skälen 18 a, 19, 183 och 186 i det beslutet, att kommissionen ansåg att stödordningen i fråga hade inrättats år 1994 och upphävts år 2008, så att den ursprungliga stödåtgärden från år 1979 måste betraktas som en stödordning skild från den som genomfördes genom beslut CR 34–94 och följande beslut.
- 72 När det gäller frågan om stödordningen i fråga ska kvalificeras som en befintlig stödordning enligt artikel 1 b v i förordning 2015/1589 eller enligt den rättspraxis enligt vilken en stödordning som införts på en marknad som ursprungligen var stängd för konkurrens ska betraktas som en befintlig stödordning vid liberaliseringen av den marknaden (dom av den 15 juni 2000, Alzetta m.fl./kommissionen, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–T-607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 och T-23/98, EU:T:2000:151, punkt 143), erinrar tribunalen om att Sapin-lagen, som liberaliserade marknaden för linjetrafik i hela Frankrike utom Île-de-France, antogs år 1993, det vill säga innan beslut CR 34–94 trädde i kraft, och att sistnämnda tidpunkt enligt kommissionens bedömning i det angripna beslutet, som erinras om i punkt 71 ovan, sammanfaller med den tidpunkt då stödordningen i fråga infördes.
- 73 Mot bakgrund av dessa omständigheter ansåg kommissionen i det angripna beslutet med fog att de slutliga stödmottagarna från år 1994 kunde använda den utrustning som finansierats genom det stöd som beviljats enligt stödordningen i fråga på andra marknader för linjetrafik som öppnats för konkurrens och följaktligen att de stöden kunde påverka konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna och utgöra nytt stöd från den tidpunkten.
- 74 Den slutsatsen påverkas inte av sökandens påstående att Sapin-lagen föregick all formell liberalisering av marknaden för linjetrafik genom unionsrätten. Artikel 1 b v i förordning 2015/1589 ska tolkas så, att det inte räcker att det finns ett datum för liberaliseringen – till följd av att unionslagstiftning träder i kraft – för att utesluta att en åtgärd kan kvalificeras som ett nytt stöd, om det på grundval av kriteriet marknadsutveckling kan bevisas att åtgärden vidtogs på en marknad som redan helt eller delvis var öppen för konkurrens före tidpunkten för liberaliseringen av den berörda verksamheten genom unionsrätten (se, analogt, dom av den 16 januari 2018, EDF/kommissionen, T-747/15, EU:T:2018:6, punkt 369).

- 75 Sökanden har inte bestritt att de bidrag som beviljats enligt de omtvistade besluten ska kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF för perioden 1994–2008. Kommissionens slutsats att samtliga kriterier i artikel 107.1 FEUF var uppfyllda för den perioden är dessutom i linje med bedömningen i de nationella domstolarnas avgöranden, särskilt dom nr 0417015 av den 10 juli 2008 från Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsrätten i Paris) och dom nr 08PA 04753 av den 12 juli 2010 från Cour administrative d'appel de Paris (Förvaltningsöverdomstolen i Paris), som bland annat nämns i skäl 226 i det angripna beslutet.
- 76 Även om kommissionen, som sökanden hävdar, gjorde fel när den fann att stödordningen i fråga infördes först år 1994, räcker dessutom inte det felet i sig för att ogiltigförklara slutsatsen att den stödordningen ska betraktas som ny. Såsom redan konstaterats i punkt 49 ovan, framgår det av skälen 226 och 237 i det angripna beslutet att även om stödordningen i fråga skulle anses ha införts redan år 1979 eller senast år 1994, då marknaden för linjetrafik fortfarande var stängd för konkurrens, kunde de slutliga stödmottagarna använda den utrustning som delvis finansierats av regionen för tillfällig transportverksamhet som var öppen för konkurrens.
- 77 I detta fall har sökanden inte lagt fram någon konkret bevisning för att styrka att marknaden för tillfälliga transporter inte ingick i handeln mellan medlemsstaterna under perioden före införandet av stödordningen i fråga eller när den infördes.
- 78 Som kommissionen påpekade vid förhandlingen, hade Cour administrative d'appel de Paris (Förvaltningsöverdomstolen i Paris) dessutom redan understrukit betydelsen av marknaden för tillfälliga persontransporter i sin dom nr 15PA00385 av den 27 november 2015. Det var alltså på grundval av de nationella domstolarnas avgöranden som kommissionen fann att stödordningen i fråga skulle anses ha påverkat handeln mellan medlemsstaterna och konkurrensen redan från det att den infördes – så även om detta skulle ansetts ha skett år 1979.
- 79 Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan invändningen om åsidosättande av artikel 1 b v i förordning 2015/1589 inte godtas. Talan kan därmed inte bifallas såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 17.2 i förordning 2015/1589

- 80 Sökanden har bestritt slutsatsen i skäl 239 i det angripna beslutet att eftersom en första talan väcktes vid nationell domstol i maj 2004, är endast de stöd som beviljades enligt den aktuella stödordningen före maj 1994 preskriberade.
- 81 Mer specifikt har sökanden hävdar att kommissionen åsidosatt artikel 17 i förordning 2015/1589 när den i det angripna beslutet ansåg att den preskriptionstid som föreskrivs i den bestämmelsen kunde brytas om en enskild part väckte talan vid nationell domstol. Sökanden anser att enligt den bestämmelsen kan bara en rättsakt från kommissionen eller från en medlemsstat som handlar på kommissionens begäran bryta preskriptionstiden.
- 82 Sökanden har vidare hävdar att kommissionen åsidosatte de berörda parternas processuella rättigheter och principen om skydd för berättigade förväntningar genom att inte informera sökanden om ändringen av den preskriptionstid som tidigare fastställts i beslutet av den 11 mars 2014 att inleda förfarandet, där det anges att endast åren från 1998 inte var preskriberade.
- 83 Kommissionen anser att den andra grunden saknar verkan. Enligt kommissionen rör dess bedömning av preskriptionen av det stöd som beviljats enligt stödordningen i fråga beträffande den nationella tvisten inte tolkningen av artikel 17 i förordning 2015/1589 utan tolkningen av artikel 108.3 FEUF.

- 84 Enligt kommissionen är syftet med artikel 108.3 FEUF att se till att de nationella domstolarna behåller sin exklusiva behörighet att godkänna stöd och att återkräva stöd. Preskriptionstiden fastställs i nationell lagstiftning och kan avbrytas så snart en talan väcks vid nationell domstol av en konkurrent till de slutliga stödmottagarna.
- 85 Det bör erinras om att artikel 17.2 i förordning 2015/1589 fastställer villkoren för beräkningen av den tioåriga preskriptionstiden för kommissionens befogenheter vad gäller återkrav av stöd, medan artikel 17.3 i den förordningen föreskriver att "[v]arje stöd för vilket preskriptionstiden har löpt ut ska betraktas som befintligt stöd". Artikel 1 b iv i förordningen preciserar att det befintliga stödet omfattar "stöd som enligt artikel 17 i denna förordning är att betrakta som befintligt stöd".
- 86 Det framgår av skälen 238–240 i det angripna beslutet att kommissionen prövade frågan om preskription av de omtvistade stöden enbart i syfte att kontrollera om den slutsats som tidigare dragits i beslutet, om att stödet i fråga var nytt, kunde ifrågasättas på grund av att en del av dessa stöd preskriberats. I synnerhet ska nämnas skäl 239 i det angripna beslutet, som avser att bekräfta att "[a]llt stöd som regionen har betalat ut efter maj 1994 måste ... betraktas som nytt stöd i det här förfarandet".
- 87 Av detta följer att övervägandena i skäl 239 i det angripna beslutet har en tydlig koppling till analysen i det beslutet av huruvida stödordningen i fråga är ny eller befintlig. I motsats till vad kommissionen har påstått avsåg den således i detta skäl att tillämpa artikel 1 b iv jämförd med artikel 17 i förordning 2015/1589.
- 88 Det ska också noteras att preskriptionsreglerna i artikel 17 i förordning 2015/1589 endast avser "kommissionens befogenheter att återkräva stöd". Den bestämmelsen ska läsas mot bakgrund av artikel 16.1 i förordningen, som föreskriver att det bara är vid negativa beslut i fall av olagligt stöd, det vill säga efter det att de omtvistade stöden har konstaterats vara oförenliga med den inre marknaden, som kommissionen kan anta ett beslut om återkrav.
- 89 Av detta följer att preskriptionsreglerna i artikel 17 i förordning 2015/1589 liksom artikel 1 b iv i den förordningen inte är avsedda att tillämpas i fall där, som i det aktuella fallet, kommissionen har erkänt att de olagliga stöden är förenliga med den inre marknaden efter det att de beviljats.
- 90 På samma sätt kan den preskriptionstid på tio år som föreskrivs i artikel 17 i förordning 2015/1589 inte tolkas som en utvidgning av de nationella myndigheternas befogenheter att kräva ränta för den period då stödet i fråga olagligen betalades ut.
- 91 Det framgår av själva lydelsen av artikel 17.2 i förordning 2015/1589 att den bestämmelsen syftar till att fullständigt reglera frågan om tillämplig preskriptionstid vid kommissionsbeslut om återkrav. Att talan väcks vid en nationell domstol kan därför inte utgöra en "åtgärd avseende det olagliga stödet som vidtas av kommissionen eller av en medlemsstat som agerar på kommissionens begäran" i den mening som avses i artikel 17.2 i förordning 2015/1589.
- 92 Under dessa omständigheter skulle beslutet inte vara bindande för kommissionen, även om de nationella domstolarna, beträffande stödordningen i fråga, hade beslutat att de beviljade stöden var preskriberade från det att en konkurrent till de slutliga stödmottagarna först väckte talan vid nationell domstol.
- 93 På motsvarande sätt omfattas de nationella myndigheternas befogenheter i fråga om eventuella återkrav av stöden i fråga eller ränta för den period under vilken stöden olagligen betalades ut endast av de nationella preskriptionsregler som är tillämpliga vid den nationella domstolen.

- 94 I punkterna 34 och 35 i dom av den 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644), preciserade EU-domstolen att även om förordning 2015/1589 innehåller processuella regler som ska tillämpas på alla administrativa förfaranden beträffande statligt stöd som anhängiggjorts vid kommissionen, kodifierar och stöder den förordningen kommissionens beslutspraxis angående prövning av statligt stöd och innehåller inte någon bestämmelse rörande nationella domstolars behörighet och skyldigheter, vilka fortfarande följer av fördragets bestämmelser, såsom dessa tolkas av EU-domstolen.
- 95 Tribunalen erinrar om att kommissionen i det aktuella fallet inte kunde utöva sina befogenheter att återkräva stödet från de slutliga mottagarna av det stöd som beviljats inom ramen för stödordningen i fråga, eftersom den i artikel 1 i det angripna beslutet hade funnit att stödordningen var förenlig med den inre marknaden.
- 96 Vidare erinrar domstolen om att när kommissionen, såsom i det angripna beslutet, har fattat ett beslut där den slagit fast att ett stöd är olagligt, ska den nationella domstolen enligt unionsrätten ålägga stödmottagaren att betala ränta för den period som stödet olagligen betalats ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008, CELF och Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkterna 51, 52 och 55, och dom av den 16 oktober 2014, Alpiq RomIndustries och Alpiq RomEnergie/kommissionen, T-129/13, ej publicerad, EU:T:2014:895, punkt 39). De är emellertid inte, ens i avsaknad av exceptionella omständigheter, skyldiga att återkräva även det olagliga stödet, om det är förenligt med den inre marknaden. I tillämpliga fall är det således endast enligt nationell rätt som den nationella domstolen eventuellt kan vara behörig att besluta om återkrav av olagligt stöd, utan att det påverkar den berörda medlemsstatens rätt att senare på nytt genomföra det stödet eller bifalla skadeståndsanspråk för skador som orsakats av stödets olagliga karaktär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008, CELF och Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 55).
- 97 Även om kommissionen gjorde fel vid tillämpningen av artiklarna 1 b iv och artikel 17 i förordning 2015/1589 i skäl 239 i det angripna beslutet, kan detta följaktligen inte få rättsverkningar för sökanden.
- 98 Av vad som anförts följer att den andra grunden saknar verkan, eftersom artikel 17.2 i förordning 2015/1589 inte var tillämplig i det aktuella fallet, med tanke på att den berörda stödordningen är förenlig med den inre marknaden.
- 99 Eftersom talan inte kan vinna bifall på någon av de grunder som åberopats, ska talan ogillas.

V. Rättegångskostnader

- 100 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 101 Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska sökanden förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Organisation professionnelle des transports d'Île de France (Optile) ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Pelikánová

Valančius

Öberg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 juli 2019.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I. Bakgrund till tvisten	1
II. Förfarandet vid de nationella domstolarna	3
III. Förfarandet och parternas yrkanden	4
IV. Rättslig bedömning	4
A. Upptagande till sakprövning	4
B. Prövning i sak	5
Den första grunden: Åsidosättande av artikel 1 b i och v i förordning 2015/1589 och åsidosättande av motiveringsskyldigheten	5
– Invändningen om åsidosättande av motiveringsskyldigheten	5
– Invändningen om åsidosättande av artikel 1 b i) i förordning 2015/1589	8
– Invändningen om åsidosättande av artikel 1 b v i förordning 2015/1589	9
Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 17.2 i förordning 2015/1589	11
Rättegångskostnader	13