



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 15 januari 2013*

”Statligt stöd — Direkt tilldelning av en koncession för att bygga och senare driva en motorvägssträcka — Beslut att avskriva klagomålet — Talan om ogiltigförklaring — Rättsakt mot vilken talan kan väckas — Talerätt — Villkoret personligen berörd — Upptagande till sakprövning — Begreppet stöd — Statliga medel”

I mål T-182/10,

Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat), Rom (Italien), företrädd av advokaten M. Maresca,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Rossi och D. Grespan, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Concessioni Autostradali Venete – CAV SpA, företrädd av advokaterna C. Malinconico och P. Clarizia,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 10 februari 2010 om avslag på sökandens klagomål avseende det påstått olagliga statliga stöd som Republiken Italien beviljat CAV,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová (referent) samt domarna K. Jürimäe och M. van der Woude,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 juni 2012,

följande

* Rättegångsspråk: italienska.

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Genom skrivelse av den 10 juli 2008 (nedan kallad klagomålet) ställd till Europeiska gemenskapernas kommission gjorde sökanden, Associazione Italiana delle Società Concessionarie per la costruzione e l'esercizio di Autostrade e Trafori stradali (Aiscat), bland annat gällande att den italienska regeringen hade åsidosatt unionsreglerna om marknadstillträde, konkurrens och statligt stöd. Enligt sökanden hade de italienska myndigheterna genom artikel 2.290 i lag nr 244 av den 24 december 2007 (ordinarie tillägg till GURI nr 300 av den 28 december 2007) direkt tilldelat intervenienten, bolaget Concessioni autostradali Venete – CAV SpA, i vilket regionen Veneto (Italien) och Azienda nazionale autonoma delle strade SpA (ANAS) (vilket ägs av italienska staten) är delägare, koncessionen för driften samt det löpande och extraordinära underhållet av ett avsnitt på motorvägen A4 som kallas Passante di Mestre (nedan kallat Passante).
- 2 Passante är ett motorvägsavsnitt som togs i bruk den 8 februari 2009 och som kan användas av trafikanterna i stället för motorvägen A57 (kallad Tangenziale di Mestre) (nedan kallad Tangenziale) och/eller motorvägen A27 som förbindelse i båda köriktningarna mellan Padua (Italien) och antingen Belluno (Italien) i nord eller Trieste (Italien) i öster. Detta motorvägsavsnitt byggdes för att lösa de problem med trängsel som funnits på motorvägarna A57 och A27. I förevarande dom avses med Tangenziale de sträckor på motorvägarna A57 och A27 som man kan undvika genom att i stället använda sig av Passante.
- 3 Genom skrivelse av den 4 november 2009, vilken undertecknats av direktören för direktoratet för den inre marknaden och hållbarhet vid generaldirektoratet (GD) för energi och transport meddelade kommissionen sökanden att mot bakgrund av tillgängliga uppgifter, särskilt avtalsbestämmelserna avseende CAV:s drift av Passante, kunde det uteslutas att CAV fått någon otillbörlig fördel. Det angavs vidare i slutet av skrivelsen att den skickats i enlighet med artikel 20.2 andra meningen i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88 EG] (EGT L 83, s. 1).
- 4 Genom skrivelse av den 12 november 2009 vidhöll sökanden sitt klagomål och begärde att kommissionen skulle pröva den aktuella koncessionen till förmån för CAV från aspekten av en tilldelning av koncessionen för genomförande och drift av Passante utan anbudsförfarande, samt mot bakgrund av en höjning av motorvägsavgifterna på A57 och A27 som utgjorde ett alternativ till Passante.
- 5 Sökanden påpekade särskilt i nämnda skrivelse och med avseende på det påstådda åsidosättandet av reglerna om statligt stöd att motorvägsavgiften på Tangenziale hade höjts för att säkerställa att användarna betalade samma avgift för hela den sträcka som utnyttjats av de två motorvägssträckorna trots att sträckan Passante är längre än sträckan Tangenziale. Vinsten från denna höjning hade finansierat byggnationen av Passante, varför CAV, som svarade för driften av Passante, fått del av statligt stöd.
- 6 Genom skrivelse av den 10 februari 2010, vilken återigen undertecknats av direktören för direktoratet för den inre marknaden och hållbarhet vid generaldirektoratet för energi och transport (nedan kallad det angripna beslutet), besvarade kommissionen den nya skrivelsen, ånyo med stöd av artikel 20.2 andra meningen i förordning nr 659/1999.
- 7 Kommissionen angav för det första i det angripna beslutet, vad gäller aspekten att koncessionen i fråga skulle ha tilldelats utan anbudsförfarande, att överträdelseförfarande nr 2008/4721 i detta avseende hade avslutats av kommissionen den 14 april 2009. De villkor som anges i EU-domstolens praxis för en direkt tilldelning av koncessionen till CAV var nämligen enligt kommissionen uppfyllda.

- 8 Kommissionen angav för det andra, vad gäller det påstådda åsidosättandet av reglerna för statligt stöd, att de uppgifter som den hade tillgång till inte visade att det skulle ha skett något åsidosättande av artikel 7.9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 187, s. 42) i dess ändrade lydelse. Mot bakgrund av att motorvägsavgifterna för Tangenziale utbetalades direkt till CAV användes vidare inga statliga medel. De skyldigheter som enligt olika bestämmelser i koncessionsavtalen åvilar CAV medför dessutom att det inte kan vara fråga om någon otillbörlig fördel för CAV.
- 9 För det tredje ansåg kommissionen att den omständigheten att den italienska regeringen, genom att tilldela CAV koncessionen i egenskap av statligt ägt företag, återinträtt på en tidigare avreglerad marknad – nämligen marknaden för motorvägsavgifter – inte med nödvändighet innebär att CAV getts statligt stöd.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 10 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 april 2010.
- 11 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 2 juli 2010 framförde kommissionen en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114.1 i tribunalens rättegångsregler. Sökanden yttrade sig över kommissionens invändning om rättegångshinder den 30 juli 2010.
- 12 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 17 december 2010 ansökte CAV om att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden. Kommissionen och sökanden inkom med sina yttranden över huruvida interventionsansökan kunde tas upp till prövning den 19 januari respektive den 2 februari 2011.
- 13 Den 28 februari 2011 beslutade tribunalen (fjärde avdelningen) att låta beslutet i anledning av invändningen om rättegångshinder anstå till den slutliga domen samt förordnade att beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare.
- 14 Genom beslut av den 2 mars 2011 tillät ordföranden på tribunalens fjärde avdelning CAV att intervensera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.
- 15 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och ställde som en processledningsåtgärd enligt artikel 64 i tribunalens rättegångsregler skriftliga frågor till parterna. Parterna besvarade frågorna inom den föreskrivna fristen.
- 16 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 20 juni 2012. Efter förhandlingen återupptog tribunalen (fjärde avdelningen) genom beslut av den 11 juli 2012 det muntliga förfarandet. Tribunalen anmodade samma dag, som en åtgärd för processledning, sökanden att inkomma med vissa handlingar. Sökanden inkom med de begärda handlingarna inom den föreskrivna fristen. Intervenienten och kommissionen inkom med yttranden över dessa handlingar den 2 respektive den 27 augusti 2012.
- 17 Genom beslut av den 29 augusti 2012 avslutade tribunalen det muntliga förfarandet.
- 18 Sökanden har yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara det angripna beslutet.
- 19 Kommissionen har, med stöd av CAV, yrkat att tribunalen ska:
— i första hand avvisa talan,

- i andra hand ogilla talan, och
- förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

A – Upptagande till sakprövning

20 Kommissionen har gjort två invändningar om rättegångshinder. Den första invändningen avser att det angripna beslutet inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Med den andra invändningen har kommissionen gjort gällande att sökanden saknar talerätt.

1. Den första invändningen om rättegångshinder: Det angripna beslutet utgör inte en rättsakt mot vilken talan kan väckas

21 Kommissionen har gjort gällande att det angripna beslutet endast utgör ett meddelande till sökanden i enlighet med artikel 20.2 andra meningen i förordning nr 659/1999 om att kommissionen inte kunde ta ställning i ärendet, eftersom det mot bakgrund av tillgängliga uppgifter inte föreföll vara fråga om att olagligt stöd hade beviljats. Enligt kommissionen ska ett sådant fall särskiljas från det fall som avses i tredje meningen i samma bestämmelse, som avser att kommissionen till följd av ett klagomål har inlett den preliminära granskningsfasen efter vilken kommissionen fattar ett beslut enligt artikel 4 i förordning nr 659/1999 om vilket klaganden underrättas.

22 Vad avser innehållet i sak i det angripna beslutet, saknas det – avseende samtliga de tre synpunkter gällande oförenlighet med reglerna om statligt stöd som framförts av sökanden i dess klagomål – tillräcklig grund för att dra slutsatsen att det föreligger relevanta omständigheter för en möjlig undersökning enligt gällande regler om statligt stöd.

23 Det finns enligt kommissionen slutligen många formella skäl till att det angripna beslutet inte kan anses utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas. Kommissionen har således för det första påpekat att det endast var en direktör vid generaldirektoratet för energi och transport som uttalat sig om klagomålet och inte kommissionen som kollegialt organ. För det andra riktades inte det angripna beslutet till medlemsstaten i fråga, vilket alla beslut om statligt stöd ska göra, och för det tredje hänvisades i beslutet uttryckligen till artikel 20.2 andra meningen i förordning nr 659/1999 när sökanden inbjöds att fortsätta diskussionen med kommissionen, om så önskades.

24 Sökanden har gjort gällande att det framgår av det angripna beslutet att kommissionen slutgiltigt tagit ställning till att det i det aktuella fallet inte förekommit något statligt stöd och att det följaktligen saknades anledning att inleda det formella granskningsförfarandet. Kommissionens processuella invändningar saknar under sådana omständigheter betydelse.

25 Tribunalen gör i denna del följande bedömning. Kommissionens ståndpunkt innebär i princip att den till följd av ett klagomål angående statligt stöd kan antingen inleda den preliminära granskningsfasen – vilken avslutas med ett beslut i den mening som avses i artikel 4 i förordning nr 659/1999 – eller, om den anser att den inte har tillräcklig grund för att avgöra frågan, avskryva ärendet utan att inleda den preliminära granskningsfasen. I det senare fallet saknas möjlighet för klaganden att invända mot avskrivningen av klagomålet.

26 Denna ståndpunkt har emellertid inte stöd i domstolens praxis.

- 27 Domstolen har nämligen slagit fast att kommissionen i sin undersökning av ett klagomål om statligt stöd ska inleda den preliminära granskningsfasen, vilken fas ska avslutas genom ett beslut enligt artikel 4 i förordning nr 659/1999. Om kommissionen efter prövningen av ett klagomål konstaterar att en undersökning inte gör det möjligt att sluta sig till att det föreligger statligt stöd är det lika med ett underförstått beslut att inte inleda det formella granskningsförfarandet. Ett sådant beslut kan omöjligen kvalificeras som en rent provisorisk åtgärd (domstolens dom av den 18 november 2010 i mål C-322/09 P, NDSHT mot kommissionen, REU 2010, s. I-11911, punkterna 49–51 och 53).
- 28 Således är kommissionen – när klaganden väl lämnat ytterligare upplysningar till följd av kommissionens första skrivelse, i vilken den i enlighet med artikel 20.2 andra meningen i förordning nr 659/1999 meddelar klaganden att den anser att det inte är möjligt att sluta sig till att det föreligger statligt stöd – skyldig att i enlighet med artikel 13.1 i förordningen avsluta den preliminära granskningsfasen genom att anta ett beslut med stöd av artikel 4.2, 4.3 eller 4.4, det vill säga ett beslut att åtgärden inte utgör stöd, att inte göra invändningar eller att inleda det formella granskningsförfarandet (domstolens dom av den 17 juli 2008 i mål C-521/06 P, Athinaïki Techniki mot kommissionen, REG 2008, s. I-5829, punkt 40).
- 29 För att avgöra om en rättsakt från kommissionen utgör ett sådant beslut ska enbart rättsaktens innehåll beaktas och inte huruvida den uppfyller vissa formkrav eller ej. Om så inte vore fallet kunde kommissionen undandra sig unionsdomstolens kontroll genom att underlåta att uppfylla sådana formkrav (domen i det ovan i punkt 28 nämnda målet Athinaïki Techniki mot kommissionen, punkterna 44–46).
- 30 Det framgår särskilt av denna rättspraxis att tribunalen inte kan godta kommissionens argument att dess skyldighet att anta ett beslut efter den preliminära granskningsfasen, eller den rättsliga kvalificeringen av dess reaktion på ett klagomål, underordnas villkoret att de uppgifter som lämnats av klaganden ska vara av en viss kvalitet – nämligen relevanta och av tillräcklig detaljeringsgrad. Den omständigheten att de uppgifter som lämnats till stöd för ett klagomål är av dålig kvalitet medför således inte att kommissionen inte är skyldig att inleda den preliminära granskningsfasen eller att avsluta undersökningen genom ett beslut med stöd av artikel 4 i förordning nr 659/1999.
- 31 Det ska vidare tilläggas att tvärtemot vad som framgår av kommissionens argument så medför en sådan tolkning av domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet NDSHT mot kommissionen inte att kommissionen är skyldig att vidta en oproportionerlig undersökning om de uppgifter som lämnats av klaganden är vaga eller avser ett mycket vidsträckt område. I domarna i det ovan i punkt 28 nämnda målet Athinaïki Techniki mot kommissionen och i det ovan i punkt 27 nämnda målet NDSHT mot kommissionen slås visserligen fast att kommissionen är skyldig att – efter att ha mottagit ett klagomål om statligt stöd – inleda den preliminära granskningsfasen och avsluta denna med ett formellt beslut. I dessa domar anges emellertid inte något om omfattningen av den undersökning som kommissionen är skyldig att göra när det gäller denna preliminära granskningsfas.
- 32 Sökanden hade i förevarande fall redan lämnat kompletterande upplysningar efter kommissionens första meddelande enligt artikel 20.2 andra meningen i förordning nr 659/1999, i vilket kommissionen upplyste sökanden om att den inte avsåg att vidta några åtgärder med anledning av klagomålet. Kommissionen var under dessa omständigheter skyldig att anta ett beslut enligt artikel 4 i förordning nr 659/1999. Som framgår av ovan i punkt 29 nämnd rättspraxis är det, för att avgöra om det angripna beslutet utgör ett sådant beslut, endast nödvändigt att undersöka huruvida detta beslut – mot bakgrund av dess innehåll och kommissionens avsikt – innebär att kommissionen däri slutgiltigt tar ställning till de åtgärder som anmälts av sökanden.
- 33 Det angripna beslutet innehåller ju ett sådant slutligt ställningstagande. Kommissionen konstaterade nämligen däri att det ”inte förefaller som om statliga medel används” och att det ”således klart framgår att CAV inte får någon ooberättigad ytterligare vinst”. Kommissionen tillade särskilt, vad gäller det förhållandet att den italienska regeringen ”återinträtt” på en marknad som tidigare avreglerats, att

detta inte nödvändigtvis innebar att något statligt stöd beviljats CAV. Kommissionen tog således tydligt ställning såtillvida att de åtgärder som anmälts av sökanden, och som sökanden preciserat ytterligare i sina kompletterande uppgifter, enligt kommissionen inte utgjorde statligt stöd. Det angripna beslutet utgör följaktligen ett beslut som antagits med stöd av artikel 4.2 i förordning nr 659/1999, där det anges att "[o]m kommissionen efter en preliminär granskning finner att den anmälda åtgärden inte utgör stöd skall den fastställa detta genom ett beslut".

- 34 I enlighet med ovan i punkt 29 nämnd rättspraxis utgör den omständigheten att formkraven för ett beslut enligt artikel 4 i förordning nr 659/1999 uppenbarligen inte har iakttagits inte att det inte kan kvalificeras som ett beslut.
- 35 Kommissionens första invändning om rättegångshinder kan således inte godtas.

2. Den andra invändningen om rättegångshinder: Sökanden saknar talerätt

- 36 Kommissionen har gjort gällande att sökanden enbart har invänt mot kommissionens bedömning i sak att det inte skulle föreligga tillräckliga uppgifter för att kunna fullfölja undersökningen av klagomålet med åberopande av grunder avseende åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, bristande motivering och åsidosättande av artikel 107 FEUF, samt missuppfattning av de faktiska omständigheterna. Sökanden har däremot inte någonstans i ansökan åberopat skyddet för sina processuella rättigheter eller att det skulle finnas tecken på att kommissionen haft allvarliga svårigheter vid den preliminära utvärderingen av de påstådda stödåtgärderna. Kommissionen har påpekat att det under dessa omständigheter inte ankommer på tribunalen att omkvalificera sökandens invändningar i sak till invändningar avseende skyddet för sökandens processuella rättigheter. Kommissionen anser således att sökanden måste visa att denne är personligen berörd av det angripna beslutet, vilket inte gjorts i det aktuella fallet.
- 37 Enligt kommissionen framgår det inte heller av ansökan huruvida sökanden handlar för att tillvarata sina egna intressen som sammanslutning eller om sökanden i stället handlar för att tillvarata intressena för ett eller flera företag som denna kunde företräda. Sökanden har inte preciserat vilka företag som företräds av sökanden och har inte heller påstått sig ha fullmakt att företräda dessa företag.
- 38 Sökanden har bestritt dessa argument och gjort gällande att det är allmänt känt att sökanden företräder företag, enheter och grupperingar som erhållit koncessioner för byggnation och/eller drift av motorvägar och vägtunnlar i Italien.
- 39 I förevarande fall har sökanden agerat för att tillvarata sina 23 medlemmars intressen då dessa berövats möjligheten att delta i ett anbudsförfarande avseende koncessionen för Passante, vilken direkttilldelats CAV. Sökanden har vidare handlat direkt i tre av sina medlemmars intresse, nämligen Società delle autostrade di Venezia e Padova SpA (nedan kallat SAVP), Autovie Venete SpA och Autostrade per l'Italia SpA, vilka var och en har en koncession för ett avsnitt av Tangenziale och som särskilt lidit skada vad gäller deras ställning på marknaden på grund av att biltrafiken avletts till Passante till följd av höjningen av vägavgifterna på Tangenziale.
- 40 Tribunalen gör i denna del följande bedömning. Enligt fast 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 (domstolens dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen, REG 1963, s. 197, 223, svensk specialutgåva, volym 1, s. 181, av den

13 december 2005 i mål C-78/03 P, kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, REG 2005, s. I-10737, punkt 33, och av den 22 december 2008 i mål C-487/06 P, British Aggregates mot kommissionen, REG 2008, s. I-10505, punkt 26).

- 41 Vad gäller kommissionsbeslut avseende statligt stöd ska det erinras om att i samband med förfarandet för kontroll av statligt stöd enligt artikel 108 FEUF ska en åtskillnad göras mellan å ena sidan den preliminära fasen av granskningen av stöden, vilken anges i artikel 108.3 FEUF och vilken enbart syftar till att göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om huruvida stödåtgärden helt eller delvis är förenlig med den gemensamma marknaden, och å andra sidan den granskningsfas som anges i artikel 108.2 FEUF. Denna granskningsfas syftar till att göra det möjligt för kommissionen att få kunskap om samtliga omständigheter i ärendet, och det är först under denna fas som kommissionen enligt fördraget har en skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig (domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 38, domen i det ovan i punkt 40 nämnda målet kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkt 34, och i det ovan i punkt 40 nämnda målet British Aggregates mot kommissionen, punkt 27).
- 42 Härav följer att när kommissionen – utan att ha inlett det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF – genom beslut med stöd av artikel 108.3 FEUF fastslår att ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, så kan de personer som åtnjuter dessa processuella skyddsregler endast göra dessa skyddsregler gällande om de har möjlighet att väcka talan mot kommissionens beslut vid unionsdomstolen. Av dessa skäl kommer unionsdomstolen att ta upp en talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut till prövning som väckts av en berörd part enligt artikel 108.2 FEUF om den som väckt talan gjort detta i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som han eller hon åtnjuter enligt den senare bestämmelsen (se domen i det ovan i punkt 40 nämnda målet kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkt 35 och där angiven rättspraxis, och domen i det ovan i punkt 40 nämnda målet British Aggregates mot kommissionen, punkt 28).
- 43 Om sökanden däremot ifrågasätter att det beslut som innehåller själva bedömningen av stödet är välgrundat, är det inte tillräckligt att sökanden anses vara berörd enligt artikel 108.2 FEUF för att talan ska kunna prövas. Sökanden måste visa att han eller hon har en särskild ställning i den mening som avses i domen i det ovan i punkt 40 nämnda målet Plaumann mot kommissionen. Så skulle till exempel vara fallet om sökandens marknadsställning väsentligt påverkades av det stöd som är föremål för prövning i det aktuella beslutet (domstolens dom av den 28 januari 1986 i mål 169/84, Cofaz m.fl. mot kommissionen, REG 1986, s. 391, punkterna 22–25, svensk specialutgåva, volym 8, s. 421, domen i det ovan i punkt 40 nämnda målet kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkt 37, och dom av den 9 juli 2009 i mål C-319/07 P, 3F mot kommissionen, REG 2009, s. I-5963, punkt 34).

Föremålet för förevarande talan

- 44 Det har i punkt 33 ovan konstaterats att det angripna beslutet utgör ett beslut i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 659/1999, i vilket kommissionen beslutade att inte inleda det formella granskningsförfarandet med avseende på det påstådda olagliga stödet.
- 45 Sökandens yrkanden vid tribunalen och de grunder som anförts till stöd för yrkandena avser vidare ogiltigförklaring av det angripna beslutet i sak, med motiveringen att de omständigheter som angetts i klagomålet utgör statligt stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden. Sökandens båda grunder har nämligen rubrikerna "Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Bristande och motsägelsefull motivering. Åsidosättande av artikel [107 FEUF] genom att koncessionen för byggnation och drift av Passante di Mestre tilldelades CAV direkt" samt "Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Bristande och motsägelsefull motivering. Missuppfattning av de faktiska omständigheterna. Åsidosättande av artikel [107 FEUF] genom höjningen av vägavgifterna på

[Tangenziale]”. Sökanden har vidare utvecklat dessa två grunder och angett skälen till att de åtgärder som sökanden ifrågasatt enligt denna ska betraktas som statligt stöd. Sökanden har däremot inte yrkat att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras på grund av att kommissionen åsidosatt sin skyldighet att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF eller på grund av att dess rätt att delta i detta förfarande, i den mening som avses i ovan i punkt 41 nämnd rättspraxis, hade åsidosatts i strid med nämnda bestämmelse.

- 46 Detta konstaterande kan inte vederläggas av sökandens argument att skyddet för processuella rättigheter har ett ”naturligt samband” med den ansökan som ingetts av sökanden, även om detta inte uttryckligen angetts. Domstolen har nämligen, när det gäller omständigheter som liknar de här aktuella, understrukt att tribunalen inte kan omkvalificera sökandens grunder och därigenom ändra föremålet för talan vid tribunalen (domen i det ovan i punkt 40 nämnda målet kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkterna 44 och 45).
- 47 Således ska sökanden i enlighet med ovan i punkt 43 nämnd rättspraxis visa att denna har en särskild ställning i den mening som avses i domen i det ovan i punkt 40 nämnda målet Plaumann mot kommissionen.
- 48 En branschsammanlutning som har till uppgift att tillvarata sina medlemmars gemensamma intressen kan i princip endast i två situationer väcka talan om ogiltigförklaring av ett slutligt beslut som kommissionen har fattat beträffande statligt stöd. Den första situationen är att de företag som sammanslutningen företräder, eller vissa av dem, har individuell talerätt. Den andra situationen är att sammanslutningen har ett eget intresse av att väcka talan, exempelvis på grund av att dess ställning som förhandlingspartner har påverkats av den rättsakt som begärs ogiltigförklarad (förstainstansrättens dom av den 12 december 1996 i mål T-380/94, AIUFASS och AKT mot kommissionen, REG 1996, s. II-2169, punkt 50, av den 9 september 2009 i de förenade målen T-227/01-T-229/01, T-265/01, T-266/01 och T-270/01, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, REG 2009, s. II-3029, punkt 108, och tribunalens beslut av den 29 mars 2012 i mål T-236/10, Asociación Española de Banca mot kommissionen, punkt 19).

De intressen som tillvaratas av sökanden med förevarande talan

- 49 Kommissionen har i förevarande fall inte bestritt att sökanden – såsom för övrigt framgår av dess namn – är en organisation som företräder innehavare av koncessioner för byggnation och drift av motorvägar i Italien. Kommissionen har däremot gjort gällande att förevarande talan inte omfattas av sökandens stadgeenliga verksamhetsföremål.
- 50 I artikel 3 a i sökandens stadgar anges att sökanden har till uppgift att ”studera tekniska, administrativa, finansiella, juridiska och skatterelaterade problem av allmänt intresse för dess medlemmar inom området för motorvägar och tunnlar som omfattas av koncessioner samt infrastruktur inom transportsektorn i allmänhet, och fastställa kriterier och sätt för att lösa dessa problem”. Denna formulering innefattar visserligen inte uttryckligen väckande av talan vid tribunalen, men det framgår underförstått av uppgifterna att ”studera ... administrativa [och] juridiska ... problem” och fastställa ”sätt för att lösa dessa problem” att sökanden har sådan behörighet.
- 51 Denna tolkning bekräftas av protokoll nr 275 från sökandens styrelse av den 22 maj 2008, vilket ingetts av sökanden. Det framgår bland annat av denna handling att – med utgångspunkt i ett meddelande med rubriken ”CAV – Åtgärder från Aiscat för att skydda marknaden för byggnation och drift av infrastruktur för motorvägar” – tilldelningen av koncessionen för Passante samt höjningen av

vägavgifterna för Tangenziale var föremål för diskussioner inom styrelsen. Vid dessa deltog bland annat företrädare för SAVP, Autovie Venete och Autostrade per l'Italia. Nämda protokoll innehåller bland annat följande stycken:

”CAV

Ordföranden väckte frågan om CAV, halvoffentligt bolag som bildats av ANAS och regionen Venetien, och om Aiscats åtgärder för att skydda marknaden för byggnation och drift av motorvägsinfrastruktur, och angav att [sökanden] hade en skyldighet att vidta rättsliga åtgärder och väcka talan grundad på att genomförandet av artikel 2.290 i lag nr 244 av den 24 december 2007 stred mot unionsrätten.

Styrelsen var enig.”

- 52 Det är av detta protokoll möjligt att dra slutsatsen att de representanter för sökandens medlemmar som deltog vid sammanträdet den 22 maj 2008 utgick ifrån principen att sökandens stadgeenliga behörighet i förekommande fall kunde inbegripa väckande av talan vid domstol. Det är under dessa omständigheter och i motsats till kommissionens argument utan betydelse att det i protokollet från detta sammanträde inte anges att sökanden ges särskild behörighet att väcka talan mot det angripna beslutet, vilket ännu inte hade antagits den 22 maj 2008 då sammanträdet ägde rum.
- 53 I motsats till vad kommissionen förefaller anse, är det inte nödvändigt att en sammanslutning, vars stadgeenliga verksamhetsföremål innefattar tillvaratagande av dess medlemmars intressen, dessutom har en särskild behörighet eller fullmakt från medlemmarna för att ha talerätt vid unionsdomstolen.
- 54 Den omständigheten att vissa medlemmar efter talans väckande kan ta avstånd från en sådan åtgärd innebär vidare inte att sökanden saknar talerätt, eftersom väckande av talan omfattas av dess stadgeenliga verksamhetsföremål. Skrivelsen från företrädaren för Autovie Venete av den 31 juli 2012, som ingetts av intervenienten och i vilken det anges att Autovie Venete saknar intresse av förevarande talan, är således utan betydelse vid prövningen av sökandens talerätt.
- 55 Det framgår slutligen otvetydigt av handlingarna i målet att sökanden, vad gäller förevarande talan, har handlat för att tillvarata sina medlemmars intressen och inte i eget intresse. Det ska erinras om att sökanden i ansökan angett den snedvridning av konkurrensen som, enligt sökanden, ”aktörerna på marknaden [för motorvägskoncessioner]” ställs inför på grund av att koncessionen tilldelats CAV utan anbudsförfarande. Sökanden har vidare angett tre företag som i särskilt hög grad påverkas av höjningen av vägavgifterna på Tangenziale, eftersom dessa vart och ett har en koncession för ett avsnitt av Tangenziale, nämligen SAVP, Autovie Venete och Autostrade per l'Italia. Sökandens uppgifter i dess yttrande över invändningen om rättegångshinder, där denna uttryckligen angett att sökanden inte tillvaratar sina egna intressen utan sina medlemmars, bekräftar således de uppgifter som redan lämnats i ansökan.
- 56 Tvärtemot vad sökanden har påstått i ansökan vad avser de tre företag som av sökanden angetts som innehavare av koncessioner för olika avsnitt av Tangenziale, är det riktigt att SAVP:s koncession för ett avsnitt av Tangenziale löpt ut den 30 november 2009 och att detta företag därefter inte längre är medlem i sökanden. Detta har bekräftats av sökanden i dess svar på tribunalens skriftliga frågor.
- 57 Det återstår emellertid två andra företag som är medlemmar i sökanden och beträffande vilka sökanden har gjort gällande att deras intressen påverkas av de i klagomålet angivna åtgärderna, nämligen Autovie Venete och Autostrade per l'Italia.
- 58 Sökanden är således en branschsammanlutning som har till uppgift att tillvarata sina medlemmars gemensamma intressen i den mening som avses i ovan i punkt 48 nämnd rättspraxis. Sökanden har dessutom i sin ansökan tydligt angett att talan väckts för att tillvarata vissa medlemmars intressen.

Huruvida sökandens medlemmar är personligen berörda

- 59 Tribunalen kommer i enlighet med ovan i punkt 48 nämnd rättspraxis att undersöka huruvida sökandens medlemmar har en särskild ställning i den mening som avses i det ovan i punkt 40 nämnda målet Plaumann mot kommissionen.
- 60 Vad avser den rättsliga prövningens omfattning ankommer det inte på unionsdomstolen att, när den behandlar frågan om upptagande till sakprövning, slutgiltigt ta ställning till konkurrensförhållandet mellan sökandens medlemmar och de stödmottagande företagen. Sökanden, som är en samanslutning för företag, enheter och grupperingar som erhållit koncessioner för byggnation och/eller drift av motorvägar och vägtunnlar i Italien, ska endast på ett relevant sätt ange grunderna för att det påstådda stödet kan skada de berättigade intressena hos en eller flera medlemmar genom att deras ställning på den relevanta marknaden påverkas på ett påtagligt sätt (se, analogt, domen i det ovan i punkt 43 nämnda målet Cofaz m.fl. mot kommissionen, punkt 28, och förstainstansrättens dom av den 21 oktober 2004 i mål T-36/99, Lenzing mot kommissionen, REG 2004, s. II-3597, punkt 80).
- 61 Vad i synnerhet gäller området för statligt stöd kan andra rättssubjekt än dem som ett beslut är riktat till, och vilka ifrågasätter det beslut som innehåller bedömningen av stödet, anses som personligen berörda av detta beslut när deras ställning på marknaden påtagligt påverkas av det stöd som är föremål för prövning i det aktuella beslutet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 43 nämnda målet Cofaz m.fl. mot kommissionen, punkterna 22–25, och i det ovan i punkt 40 nämnda målet kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkterna 37 och 70).
- 62 Det ska göras en separat prövning av denna fråga, skild från de två åtgärder som sökanden har ifrågasatt vid tribunalen, nämligen tilldelningen av koncessionen för Passante utan anbudsförfarande och höjningen av vägavgifterna för Tangenziale.
- Tilldelningen av koncessionen för Passante utan anbudsförfarande
- 63 Parterna har inte angett någonting avseende den relevanta marknaden, varför denna marknad ska anses utgöras av koncessioner för motorvägar i Italien. På denna marknad utgör sökandens 23 medlemmar, vilka driver betalmotorvägar, efterfrågan i förhållande till staten som genom ANAS tilldelar koncessioner. Enligt statistik som framlagts av sökanden omfattade det italienska betalmotorvägnätet i november 2009 omkring 5 500 km.
- 64 Vad gäller bedömningen av en sådan påtaglig påverkan av ställningen på marknaden, har domstolen kunnat fastställa att enbart den omständigheten att en rättsakt som det angripna beslutet kan ha en viss påverkan på de existerande konkurrensförhållandena på den relevanta marknaden, och att företaget i fråga befinner sig i vilket konkurrensförhållande som helst till det företag som beslutet riktar sig till, i vart fall inte är tillräcklig för att detta företag ska kunna anses vara personligen berört av detta beslut (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 10 december 1969 i de förenade målen 10/68 och 18/68, Eridania m.fl. mot kommissionen, REG 1969, s. 459, punkt 7, domstolens beslut av den 21 februari 2006 i mål C-367/04 P, Deutsche Post och DHL Express mot kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 40, och domstolens dom av den 22 november 2007 i mål C-525/04 P, Spanien mot Lenzing, REG 2007, s. I-9947, punkt 32).
- 65 Ett företag kan således inte enbart åberopa den omständigheten att det konkurrerar med det stödmottagande företaget utan ska dessutom visa att det befinner sig i en konkret situation som individualiserar det på ett sätt som motsvarar den ställning som gäller för det rättssubjekt som ett beslut är riktat till (domstolens dom av den 23 maj 2000 i mål C-106/98 P, Comité d'entreprise de la Société française de production m.fl. mot kommissionen, REG 2000, s. I-3659, punkt 41, beslutet i det ovan i punkt 64 nämnda målet Deutsche Post och DHL Express mot kommissionen, punkt 41, och domen i det ovan i punkt 64 nämnda målet Spanien mot Lenzing, punkt 33).

- 66 Förekomsten av vissa omständigheter som tyder på minskad handel eller omsättning är emellertid inte tillräcklig för att styrka en påtaglig skada på en konkurrents marknadsställning. Det kan däremot visas att det föreligger en minskad vinst eller en mer negativ utveckling än vad som hade varit fallet om ett sådant stöd inte hade beviljats (domen i det ovan i punkt 64 nämnda målet Spanien mot Lenzing, punkt 35).
- 67 Det ska, vad gäller påverkan på sökandens medlemmars ställning på marknaden av att koncessionen för Passante tilldelades utan anbudsförfarande, konstateras att sökanden i ansökan har utvecklat skälen till att denna part anser att en sådan direkt tilldelning utgör ett åsidosättande av det principiella förbudet mot statligt stöd. I sitt yttrande avseende invändningen om rättegångshinder har sökanden åberopat de 23 medlemmarnas intresse, medlemmar som berövats möjligheten att delta i ett anbudsförfarande för att tilldelas koncessionen för drift av Passante.
- 68 På en marknad som omfattar totalt 5 500 km betalmotorvägar kan visserligen tilldelningen utan anbudsförfarande av koncessionen för en motorvägssträcka på omkring 32 km ha en viss inverkan på konkurrensen på så sätt att övriga aktörer inte haft tillfälle att öka den sträcka som de driver. Tilldelningen kan emellertid inte som sådan innebära en påtaglig påverkan på dessa aktörers konkurrensställning. Sökanden har således inte visat att dess medlemmar påverkas av det angripna beslutet på annat sätt än samtliga andra ekonomiska aktörer som önskar utnyttja koncessionen för Passante.
- 69 Sökandens medlemmar var således inte personligt berörda av det angripna beslutet, vad gäller tilldelningen av koncessionen för Passante utan anbudsförfarande. De hade följaktligen inte själva kunnat väcka talan i detta avseende, och sökanden kan inte heller väcka talan för att tillvarata deras intressen.

– Höjningen av vägavgifterna för Tangenziale

- 70 Då ingen av parterna har yttrat sig i denna del ska den relevanta marknaden anses utgöras av tillhandahållande av vägförbindelser för transittrafik mot betalning på de två vägsträckor där Tangenziale och Passante konkurrerar med varandra. Det är för det första fråga om sträckan, i båda riktningarna, från den plats på motorvägen A4 från Padua där Tangenziale och Passante skiljer sig åt och den plats där Passante korsar A27 i riktning mot Belluno. Det är möjligt att resa denna sträcka antingen genom att ta Passante fram till korsningen med A27 i riktning mot Belluno eller genom att först ta motorvägen A57 och därefter svänga norrut på A27 i riktning mot Belluno. För det andra är det fråga om sträckan, i båda riktningarna, mellan den plats där motorvägen A4 från Padua delar sig i Tangenziale och Passante och den plats på motorvägen A4 mot Trieste där Tangenziale förenas med A4. Denna sträcka kan tillryggaläggas antingen genom att Passante tas hela vägen eller genom att motorvägen A57 tas hela vägen.
- 71 Det är avseende dessa båda färdvägar, där resan kan ske antingen på Tangenziale eller Passante, som innehavarna av respektive koncession på dessa sträckor konkurrerar med varandra. Denna marknad kännetecknas särskilt av att bilisterna kan välja mellan endast två konkurrerande anbud. Det finns således ett direkt konkurrensförhållande mellan innehavaren av koncessionen på Passante å ena sidan och innehavarna av koncessionen på Tangenziale å andra sidan.
- 72 Som tribunalen har konstaterat i punkt 56 ovan var företaget SAVP vid tidpunkten för talans väckande inte längre innehavare av en koncession för Tangenziale och inte heller medlem i sökanden. Vad gäller frågan om huruvida sökandens medlemmar var personligt berörda ska man, vid prövningen av huruvida förevarande talan kan tas upp till sakprövning, enbart beakta situationen för företagen Autovie Venete och Autostrade per l'Italia. Autovie Venete är innehavare av en koncession på en sträcka på omkring 10 km på Tangenziale, belägen mellan Mestre (Italien) och den punkt där

Tangenziale förenas med Passante i riktning mot Trieste, medan Autostrade per l'Italia är innehavare av en koncession på en sträcka av motorvägen A27 i riktning mot Belluno (Italien) som förbinder motorvägen A57 och Passante och som omfattar omkring 6 km.

- 73 Sökanden har, för att visa att trafiken på Tangenziale minskat kraftigt efter det att Passante öppnats, lämnat uppgifter om trafikutvecklingen för januari–juli 2009 jämförda med samma period 2008. Dessa uppgifter visar att under de första sju månaderna 2009 minskade antalet fordonskilometer med omkring 13 procent för lätta fordon och med omkring 28 procent för tunga fordon på den del av motorvägnätet som vid den tiden förvaltades av SAVP, och av vilken den större delen (16 km av de 23,3 km som förvaltades av SAVP) ligger på Tangenziale (den andra delen utgörs av den avfartsväg som förbinder Tangenziale med flygplatsen Venedig-Tessera). Även om dessa uppgifter endast avser en del av Tangenziale och dessutom innehåller trafikflöden på andra vägar än Tangenziale kan det likväl därav dras slutsatsen att trafiken på Tangenziale minskat avsevärt efter det att Passante tagits i bruk. Det har inte visats att dessa sifferuppgifter skulle vara oriktiga. Intervenienten har nämligen vid förhandlingen påstått sig ha ”andra siffror” men utan att precisera eller framlägga några bevis i detta avseende. Kommissionen har för sin del inte bestritt sökandens uppgifter. Kommissionen har endast bestritt orsakssambandet mellan höjningen av vägavgiften på Tangenziale och minskningen av trafiken på denna sträcka, vilken enligt kommissionen endast hade sin grund i att det genom Passante tagits i bruk en konkurrerande sträcka.
- 74 Trafikflödet på Tangenziale skulle antagligen ha minskat avsevärt redan på grund av att Passante öppnades, och det förefaller inte möjligt att avgöra i vilken utsträckning denna minskning har förvärrats på grund av att vägavgiften på Tangenziale dessutom höjts. Det kan likväl skäligen antas att den minskning som uppmätts är större än om vägavgiften inte hade höjts. Det är för övrigt ostridigt mellan parterna att det gemensamma syftet med dessa båda åtgärder var att styra över transittrafik till Passante för att avlasta Tangenziale. De italienska myndigheterna har således uppenbarligen ansett att om avgiften för transittrafik på Tangenziale skulle vara lägre än avgiften för transittrafik på Passante, hade enbart tagandet i bruk av den senare som alternativ färdväg inte varit tillräckligt för att avleda trafiken till denna nya sträcka i önskvärd utsträckning. Hade det förhållit sig annorlunda skulle nämligen inte höjningen av vägavgiften ha varit nödvändig.
- 75 Tribunalen godtar således inte det argument som kommissionen framfört vid förhandlingen, nämligen att förflyttningen av trafik från Tangenziale till Passante hade skett på samma sätt om avgifterna inte hade varit desamma på dessa båda sträckor och förarna enbart skulle göra sina val mot bakgrund av trafiksituationen.
- 76 Mot bakgrund av att den relevanta marknaden (se punkt 70 ovan) utgörs av tillhandahållande av vägförbindelser för transittrafik mot betalning på de två vägsträckor där Tangenziale och Passante konkurrerar med varandra, ska den påtagliga påverkan på Autovie Venetes och Autostrade per l'Italias ställning på marknaden bedömas i förhållande till denna avgränsade marknad och inte i förhållande till den betydligt större marknaden för motorvägskoncessioner i hela Italien. Följaktligen godtar tribunalen inte det argument som kommissionen framförde vid förhandlingen, nämligen att en höjning av vägavgiften på de korta vägsträckor på Tangenziale som drivs av Autovie Venete och Autostrade per l'Italia (se punkt 72 ovan) – mot bakgrund av den totala vägsträcka på 230 km respektive 3 000 km som dessa bolag driver – inte gör det möjligt att dra slutsatsen att deras ställning på marknaden påverkas påtagligt.
- 77 Det ska slutligen påpekas att lastbilstrafiken, där minskningen varit mer betydande, utgör det mest lönsamma segmentet för innehavarna av motorvägskoncessioner, och en minskning i detta segment kan särskilt medföra en påtaglig påverkan på intäkterna från motorvägsdriften.
- 78 Sökanden har under dessa omständigheter visat att två av dess medlemmar, Autovie Venete och Autostrade per l'Italia, på grund av den höjning av vägavgiften på Tangenziale som utgör föremålet för talan, befinner sig i en konkret situation som individualiserar dem på ett sätt som motsvarar den

situation i vilken det angripna beslutets adressat befann sig, i den mening som avses i ovan i punkt 65 angiven rättspraxis, samt att det ekonomiska resultatet av deras affärsverksamhet utvecklats mindre fördelaktigt än vad som hade varit fallet om en sådan höjning inte skett, i den mening som avses i ovan i punkt 66 angiven rättspraxis. Det ska tilläggas att dessa båda bolag, i egenskap av koncessionshavare för Tangenziale, tillsammans med SAVP var de enda som påverkades negativt av höjningen av vägavgiften och att denna höjning gett en fördel för deras enda konkurrent på den relevanta marknaden, nämligen CAV i dess egenskap av koncessionshavare på Passante.

- 79 Härav följer att såväl Autovie Venete som Autostrade per l'Italia hade kunnat väcka talan mot det angripna beslutet själva, eftersom detta beslut innebar att kommissionen avstod från att inleda det formella granskningsförfarandet med avseende på höjningen av vägavgiften. Den talan som väckts av sökanden för att tillvara deras intressen kan således också tas upp till sakprövning vad gäller höjningen av vägavgiften.
- 80 Den andra invändningen om rättegångshinder ska följaktligen bifallas vad avser direkttilldelningen av koncessionen för driften av Passante, men ogillas vad gäller höjningen av vägavgiften för Tangenziale.

3. Slutsats vad gäller upptagandet till sakprövning

- 81 Invändningen om rättegångshinder ska följaktligen bifallas med avseende på direkttilldelningen av koncessionen för Passante, men ogillas i övrigt. Talan kan således tas upp till sakprövning i den del sökanden bestrider konstaterandet i det angripna beslutet att höjningen av vägavgiften på Tangenziale inte utgör statligt stöd. Talan kan däremot inte tas upp till sakprövning i den del sökanden bestrider konstaterandet att direkttilldelningen av koncessionen för Passante inte utgör statligt stöd.

B – Prövning i sak

- 82 Sökanden har åberopat två grunder. Dessa avser åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av motiveringsskyldigheten, åsidosättande av artikel 107 FEUF och missuppfattning av de faktiska omständigheterna.

1. *Den första grunden: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, bristande och motsägelsefull motivering och åsidosättande av artikel 107 FEUF, vad avser tilldelningen direkt till CAV av koncessionen för byggnation och drift av Passante*

- 83 Den första grunden, som uteslutande avser konstaterandet att direkttilldelningen av koncessionen för Passante inte utgör statligt stöd, kan inte på ett verkningsfullt sätt åberopas mot konstaterandet att höjningen av vägavgiften på Tangenziale inte utgör statligt stöd. Mot bakgrund av punkt 81 ovan ska den första grunden anses vara verkningslös.

2. *Den andra grunden: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, bristande och motsägelsefull motivering, missuppfattning av de faktiska omständigheterna och åsidosättande av artikel 107 FEUF vad gäller höjningen av vägavgiften på Tangenziale*

a) Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av motiveringsskyldigheten och missuppfattning av de faktiska omständigheterna

- 84 Vad gäller de invändningar som sökanden har åberopat inom ramen för den andra grunden ska det, i likhet med vad kommissionen har gjort gällande avseende motiveringsskyldigheten, konstateras att dessa endast nämns i rubriken till den andra grunden. Invändningarna stöds dock inte av några argument vare sig i ansökan eller i repliken.

85 I enlighet med artikel 44.1 c i rättegångsreglerna finner tribunalen följaktligen att de invändningar avseende åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av motiveringsskyldigheten och missuppfattning av de faktiska omständigheterna som gjorts gällande inom ramen för den andra grunden inte kan tas upp till sakprövning.

b) Åsidosättande av artikel 107 FEUF

86 Sökanden har gjort gällande att byggnationen av Passante har finansierats genom en höjning av vägavgifterna på Tangenziale och att denna höjning, som innebär att avgifterna på de två sträckorna blir lika, leder till en snedvridning av konkurrensen genom att trafik avleds från Tangenziale till Passante.

87 Kommissionen anser att varken det förhållandet att innehavaren av en koncession för en motorvägssträcka uppbär en avgift eller att denna avgift höjs innebär en överföring av statliga medel.

88 Tribunalen gör följande bedömning. Sökanden har inte påstått att villkoren i koncessionsavtalet avseende Passante, vilket ingåtts den 30 januari 2009 mellan ANAS och CAV, utgör statligt stöd därför att det skulle skapa en obalans mellan CAV:s skyldigheter enligt avtalet och de fördelar som CAV kunde få av koncessionen. Sökandens invändning avser nämligen endast frågan avseende höjningen av avgiften på Tangenziale och användningen av intäkterna från denna höjning till att betala åter byggnationskostnaderna för Passante.

89 I likhet med vad tribunalen konstaterat i punkt 33 ovan är det angripna beslutet ett beslut i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 659/1999, eftersom kommissionen i beslutet – efter den preliminära granskningsfasen – konstaterar att höjningen av vägavgiften på Tangenziale inte utgör statligt stöd. Sökanden har gjort gällande att kommissionen i stället borde ha kommit fram till att nämnda åtgärd utgjorde statligt stöd.

90 I artikel 107.1 FEUF föreskrivs att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

De faktiska omständigheterna i målet

91 Inledningsvis kommer tribunalen att definiera villkoren för den aktuella höjningen av vägavgiften och användningen av vinsten från denna höjning.

92 Höjningen av vägavgiften på Tangenziale beslutades för första gången genom delibera (administrativt beslut) nr 128 som fattades av Comitato interministeriale per la programmazione economica (interministeriell kommitté för ekonomisk planering) (nedan kallad Comitato) den 6 april 2006 (GURI nr 142 av den 21 juni 2006, s. 16). Genom denna rättsakt godkänns nämligen ”att det i de handlingar ... som kompletterar gällande avtal med de företag som svarar för driften av de motorvägar som korsar Passante di Mestre införs klausuler om isoavgifter ... för att över tid säkerställa ett tillräckligt flöde av resurser för att genomföra Passante”. Det framgår av handlingarna i målet att principen om isovägavgifter betyder att bilister i transittrafik i båda riktningarna mellan Padua och Trieste och mellan Padua och Belluno kan välja mellan två vägar utan att det därvid finns någon skillnad vad gäller vägavgiftens storlek.

93 Det belopp med vilket vägavgiften skulle höjas fastställdes i delibera nr 3 av Comitato av den 26 januari 2007 (GURI nr 96 av den 26 april 2007, s. 79). Enligt denna rättsakt ska höjningen bestå i att en fiktiv sträcka läggs till den faktiska körsträckan för transittrafiken i båda riktningarna på

Tangenziale. Såväl på sträckan Padua–Trieste som på sträckan Padua–Belluno ska en fiktiv sträcka på 10,14 km läggas till från och med den 1 februari 2007, och på 20,28 km från och med den 1 januari 2008.

- 94 Till följd av att ibruktagandet av Passante försenats har de sistnämnda datumen flyttats fram till den 1 maj 2008 och den 1 januari 2009 genom delibera nr 24 från Comitato av den 27 mars 2008 (GURI nr 157 av den 7 juli 2008, s. 55).
- 95 I enlighet med de delibera som anges i föregående punkter angavs villkoren för höjningen av vägavgiften i koncessionsavtalen mellan å ena sidan ANAS och å andra sidan de företag som sköter driften av Tangenziale och Passante.
- 96 I enlighet med artikel 4 i koncessionsavtalet för Passante, vilket ingicks den 30 januari 2009 mellan ANAS och CAV (nedan kallat avtalet), upphör koncessionen för Passante den 31 december 2032. Enligt artikel 6.2 i avtalet åtar sig CAV bland annat att fram till och med den 30 juni 2010 återbetala ANAS samtliga utgifter för att bygga Passante. Det framgår nämligen av handlingarna i målet, särskilt artikel 3.2 d i avtalet, att byggnationen av Passante i ett första skede finansierades av ANAS.
- 97 Det framgår av artikel 6.4 i avtalet att CAV som motprestation erhåller:
- för det första, vinsten från höjningen av vägavgiften på Tangenziale;
 - för det andra, inkomsterna från vägavgiften på Passante;
 - för det tredje, från den 30 november 2009, intäkterna från SAVP:s tidigare koncession vilken övertagits av CAV och som avser en del av Tangenziale;
 - för det fjärde, intäkterna från underkoncessionerna för serviceanläggningar.
- 98 I slutändan innebär vinsten från höjningen av vägavgiften på Tangenziale och de andra komponenter som anges i föregående punkt att italienska staten kan återfå de belopp som lagts ut för att bygga Passante.
- 99 Vad gäller detaljerna för höjningen av vägavgiften återges i artikel 6.4 i avtalet, i princip, bestämmelserna i Comitatos delibera (se punkterna 93 och 94 ovan). Där i stadgas att till den faktiska körsträckan för transittrafik i båda riktningarna på Tangenziale, såväl på sträckan Padua–Trieste som på sträckan Padua–Belluno, ska en fiktiv sträcka på 10,14 km läggas till från och med den 1 maj 2008, och på 20,28 km från och med den 1 januari 2009. Enligt de uppgifter som CAV lämnat i sitt svar på tribunalens skriftliga frågor och som bekräftats muntligen av parterna vid förhandlingen, ska denna ökning minska progressivt i enlighet med den finansplan som bifogats avtalet, till dess avtalet upphörde att gälla. Således utgörs tilläggssträckan för år 2010 av 19,88 km, för år 2011 av 19,48 km och från och med den 1 januari 2012 av 19,1 km.
- 100 Vad gäller villkoren för att motta och överföra de belopp som uppburits för tilläggssträckorna, angav parterna samstämmigt, som svar på tribunalens skriftliga frågor, att de aktuella beloppen uppbärs av de koncessionsinnehavare som skötte driften av de aktuella betalstationerna – det vill säga Autovie Venete vad avser stationen Venedig-Öst, Autostrade per l'Italia vad avser stationen Venedig-Nord och CAV vad avser stationen Venedig-Padova – eller i deras namn av ett företag som ägs av Autostrade per l'Italia. Beloppen överförs därefter till CAV enligt de villkor som anges i samtrafikavtalet mellan koncessionshavarna.

101 Dessa villkor varierar i förhållande till hur användarna betalar:

- Vid betalning med kontanter eller betalkort löses beloppen in av den koncessionshavare som driver berörd betalstation, och denne överför dem genast till CAV (för betalstationen Venedig-Padova, som drivs av CAV, är det fråga om en internöverföring inom CAV).
- Vid betalning med elektroniska vägtullsystem (telepass) eller förbetalda kort (Viacard), vilka system sköts av företaget Telepass SpA, som kontrolleras av Autostrade per l'Italia, löses beloppen in av Telepass och överförs därefter till CAV.

Kriteriet avseende statliga medel

- 102 Vad avser frågan huruvida höjningen av vägavgiften på Tangenziale ska betraktas som statligt stöd, är parterna framför allt oense om huruvida denna åtgärd medför överföring av statliga medel till CAV i egenskap av innehavare av koncessionen för Passante.
- 103 Det framgår av domstolens praxis att enbart förmåner som beviljas direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel ska anses utgöra stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Distinktionen i denna bestämmelse mellan ”stöd som ges av en medlemsstat” och stöd som ges ”med hjälp av statliga medel” betyder nämligen inte att alla förmåner som en stat ger utgör stöd, oavsett om de finansieras med hjälp av statliga medel eller inte, utan innebär enbart att detta begrepp ska omfatta de förmåner som ges direkt av en medlemsstat och de som ges genom ett offentligt eller privat organ som har utsetts eller inrättats av denna stat (se domstolens dom av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra, REG 2001, s. I-2099, punkt 58 och där angiven rättspraxis).
- 104 Vad vidare gäller begreppet statliga medel ska det erinras om att det framgår av domstolens praxis att artikel 107.1 FEUF omfattar alla likvida medel som myndigheterna faktiskt kan använda för att stödja företag och att det inte är relevant huruvida dessa medel permanent ingår bland statens tillgångar. Även om de aktuella beloppen inte permanent disponeras av myndigheterna, är det förhållandet att de fortlöpande är underkastade offentlig kontroll och således kan disponeras av behöriga nationella myndigheter följaktligen tillräckligt för att de ska kunna anses utgöra statliga medel (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 16 maj 2000 i mål C-83/98 P, Frankrike mot Ladbroke Racing och kommissionen, REG 2000, s. I-3271, punkt 50, och av den 16 maj 2002 i mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-4397, punkt 37).
- 105 Såsom angetts i punkterna 100 och 101 ovan har belopp som motsvarar vinsten från höjningen av vägavgiften utbetalats direkt till CAV, antingen av Autovie Venete och Autostrade per l'Italia eller av Telepass, i egenskap av privata bolag. De aktuella beloppen överförs således direkt och enbart mellan privata bolag utan att något offentligt organ, ens tillfälligt, innehar eller kontrollerar dessa medel. Det är följaktligen inte fråga om statliga medel i den mening som avses i ovan i punkterna 103 och 104 nämnd rättspraxis.
- 106 Med hänsyn till att kriteriet om statliga medel inte är uppfyllt ska det, utan att det är nödvändigt att undersöka övriga kriterier för statligt stöd, konstateras att höjningen av vägavgiften för Tangenziale, samt den omständigheten att vinsten från denna höjning används för att ersätta kostnaderna för att bygga Passante i enlighet med avtalet, inte utgör statligt stöd.
- 107 Följaktligen kan inte invändningen avseende åsidosättande av artikel 107.1 FEUF godtas. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden, varför talan i sin helhet ska ogillas.

Rättegångskostnader

- 108 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.3 första stycket i rättegångsreglerna kan tribunalen emellertid besluta att kostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sina kostnader om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter.
- 109 Eftersom sökanden har tappat målet i sak och kommissionen delvis har tappat målet vad avser invändningarna om rättegångshinder, ska vardera parten ersätta hälften av den andres rättegångskostnader. Sökanden ska dessutom ersätta CAV:s rättegångskostnader i egenskap av intervenient.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) ska bära hälften av sina rättegångskostnader, ersätta hälften av Europeiska kommissionens rättegångskostnader samt ersätta Concessioni autostradali Venete – CAV SpA:s rättegångskostnader till fullo.**
- 3) **Kommissionen ska bära hälften av sina rättegångskostnader samt ersätta hälften av Aiscats rättegångskostnader.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 januari 2013.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten	2
Förfarandet och parternas yrkanden	3
Rättslig bedömning	4
A – Upptagande till sakprövning	4
1. Den första invändningen om rättegångshinder: Det angripna beslutet utgör inte en rättsakt mot vilken talan kan väckas	4
2. Den andra invändningen om rättegångshinder: Sökanden saknar talerätt	6
Föremålet för förevarande talan	7

De intressen som tillvaratas av sökanden med förevarande talan	8
Huruvida sökandens medlemmar är personligen berörda	10
– Tilldelningen av koncessionen för Passante utan anbudsförfarande	10
– Höjningen av vägavgifterna för Tangenziale	11
3. Slutsats vad gäller upptagandet till sakprövning	13
B – Prövning i sak	13
1. Den första grunden: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, bristande och motsägelsefull motivering och åsidosättande av artikel 107 FEUF, vad avser tilldelningen direkt till CAV av koncessionen för byggnation och drift av Passante	13
2. Den andra grunden: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, bristande och motsägelsefull motivering, missuppfattning av de faktiska omständigheterna och åsidosättande av artikel 107 FEUF vad gäller höjningen av vägavgiften på Tangenziale	13
a) Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av motiveringsskyldigheten och missuppfattning av de faktiska omständigheterna	13
b) Åsidosättande av artikel 107 FEUF	14
De faktiska omständigheterna i målet	14
Kriteriet avseende statliga medel	16
Rättegångskostnader	17