

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kibővített második tanács)

2006. december 12.*

A T-95/03. sz. ügyben,

az **Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid** (székhelye: Madrid [Spanyolország]),

a **Federación Catalana de Estaciones de Servicio** (székhelye: Barcelona [Spanyolország])

(képviselik őket: J. M. Jiménez Laiglesia, M. Delgado Echevarría és R. Ortega Bueno ügyvédek)

felpereseknek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviseli: J. Buendía Sierra, meghatalmazotti minőségben, segítői: J. Rivas Andrés és J. Gutiérrez Gisbert ügyvédek)

alperes ellen,

* Az eljárás nyelve: spanyol.

támogatják:

a **Spanyol Királyság** (képviseli kezdetben: E. Barqueáis Conesa, később: M. Muñoz Pérez, meghatalmazotti minőségben)

és

az **Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)**
(székhelye: Madrid, képviselik: J. Pérez-Bustamante Köster és J. Passás Ogallar
ügyvédek)

beavatkozók,

a hipermarketek által nyitott benzinkutakra vonatkozó spanyol szabályozásról szóló,
2002. november 13-i C(2002) 4355 végleges bizottsági határozat megsemmisítése
iránt benyújtott keresete tárgyában,

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA
(kibővített második tanács),

tagjai: J. Pirrung elnök, A. W. H. Meij, N. J. Forwood, I. Pelikánová és S. Papasavvas
bírák,

hivatalvezető: J. Palacio González főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2005. október 18-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei

1. A spanyol szabályozás

- 1 A Spanyol Alkotmány 47. cikkének (2) bekezdése értelmében: „a közösség részesedik a közjogi szervek városrendezési intézkedéseiből származó értéknövekedésből.”
- 2 A Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (a földről és felértékeléséről szóló törvény, a továbbiakban: LRSV) 3., 7., 8., 14. és 18. cikke értelmében:

„3. cikk

A közjogi szervek városrendezési intézkedéseiből származó értéknövekedésből a közösség a jelen törvényben és a más irányadó törvényekben meghatározott rendelkezések szerint részesedik.

[...]

7. cikk

A jelen törvény alkalmazásában a földet belterület, beépíthető terület és nem beépíthető terület osztályokba, vagy ennek megfelelő, a városrendezési jogszabályok által szabályozott osztályokba kell sorolni.

8. cikk

A jelen törvény alkalmazásában az alábbiak tekintendők belterületnek:

- a) a már ilyennek nyilvánított földterület, amely minimálisan közútról megközelíthető, vízvezeték-bekötéssel, vízvezetéssel és elektromos csatlakozással rendelkezik, vagy mert a városrendezési előírásokban meghatározott formában és jellemzők melletti építési szándékkal vonták be;
- b) a tervezés végrehajtása során belterületbe vont és annak megfelelő telkek.

[...]

14. cikk

1. Az építési céllal bevont belterületi telkek tulajdonosai saját költségükre kötelesek a belterületbe vonást úgy kiegészíteni, hogy a telkek, amennyiben még nem azok,

építési telekké váljanak, és a telkeket, amennyiben olyan területen fekszenek, amely tekintetében a városrendezési terv ilyen kötelezettséget ír elő, határidőn belül kell beépíteni; a beépítést a terv szerint kell végrehajtani.

2. A belterületi, építésbe be nem vont telkek tulajdonosait az alábbi kötelezettségek terhelik:

[...]

- c) a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek juttatni kötelezően és ingyenesen azt a földrészletet, amely a megfelelő zónából származó haszon 10%-nak felel meg; ezt a százalékot, amely a legfelső határ, a városrendezési jogszabály csökkentheti; ugyanakkor e szabályozás a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek a nevezett föld belterületbe vonásával kapcsolatos költségeinek részvételét is csökkentheti.

[...]

18. cikk

A beépíthető területnek besorolt föld átminősítése az alábbi kötelezettségeket rója ez utóbbiak tulajdonosaira:

[...]

- 4) a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek juttatni kötelezően és ingyenesen azt a földrészletet, amely a megfelelő zónából származó haszon 10%-nak felel meg; ezt a százalékot, amely a legfelső határ, a városrendezési jogszabály csökkentheti; ugyanakkor e szabályozás a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek a nevezett föld belterületbe vonásával kapcsolatos költségeinek részvételét is csökkentheti.

[...]"

- 3 A Real Decreto Ley 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios (az áruk és szolgáltatások piacán a verseny ösztönzését célzó sürgős intézkedésekre vonatkozó királyi törvényrendelet) (a továbbiakban: DT 1) első átmeneti rendelkezése értelmében:

„A [törvényrendelet] hatályba lépésének napján működő, az önkormányzat használatbavételi engedélyével rendelkező hipermarketek, a [törvényrendelet] 3. cikkével összhangban az alábbi feltételek mellett jogosultak a kőolajtermékek értékesítésére szolgáló berendezések telepítésére:

- a) a [szóban forgó termékek] értékesítéséhez szükséges berendezések és felszerelések által elfoglalt terület nem számít bele sem a beépíthető, sem az elfoglalt terület nagyságába.
- b) a berendezések telepítéséhez és működtetéséhez szükséges helyhatósági engedélyeket a közigazgatási szerv hallgatása esetén megadottnak kell tekinteni, ha az a kérelem benyújtását követő 45 napon belül nem közöl kifejezett határozatot.

c) a kereskedelmi egység minden esetben köteles a kőolajtermék-értékesítő berendezéseket az általános külső rendszerekhez csatlakoztató infrastruktúrát kiépíteni és viselni ennek költségeit, figyelembe véve a [városrendezési] tervben meghatározott előírásokat és feltételeket.”

- 4 A Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia (a verseny védelméről szóló törvény) 19. cikkének (1) cikke előírja, hogy: „a jelen cikk rendelkezései az EK 87–89. cikknek és az [EK [88]. cikk alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999.] március 22-i 659/1999 bizottsági rendelet (HL L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.) sérelme nélkül alkalmazandók.”

2. A törvényrendelet és a DT 1

- 5 2000. június 23-án a spanyol kormány elfogadta az áruk és szolgáltatások spanyol piacán, nevezetesen a kőolajtermékek kiskereskedelmének piacán a verseny ösztönzését célzó törvényrendeletet. A törvényrendelet, amely tartalmazza a DT 1-et, nem volt tárgya az EK 88. cikk (3) bekezdése szerinti, a Bizottsághoz benyújtott előzetes bejelentésnek.

3. A Bizottság előtti eljárás

- 6 2000. július 20-án az Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid (a madridi autonóm közösség benzinkút üzemeltetőinek társasága), a Federación Catalana de Estaciones de Servicio (a benzinkutak katalán szövetsége) és a Confederación Española de Estaciones de

Servicio (a benzinkutak spanyol szövetsége) panaszt nyújtott be a Bizottsághoz a 659/1999 rendelet 20. cikke alapján. A panaszosok azt feltételezik, hogy a DT 1 elfogadása az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében állami támogatást nyújt a hipermarketek tulajdonosai számára és azt kérik a Bizottságtól, hogy rendelje el a támogatások felfüggesztését és indítsa meg a 659/1999 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást.

- 7 A panaszosok 2000 és 2001 folyamán többször közöltek a Bizottsággal kiegészítő információkat és érveket. A panaszosok jogi képviselői és a Bizottság tisztviselői közötti telefonbeszélgetésekre és találkozókra is sor került ezen időszak alatt.
- 8 2000. december 28-án a Bizottság felhívta a Spanyol Királyságot, hogy nyilatkozzon a panasz tárgyáról és hogy nyújtson további felvilágosítást. A Spanyol Királyság 2001. február 13-i levelével megküldte válaszát.
- 9 2002. február 8-i levelével a Bizottság arról értesítette a panaszosokat, hogy miután a rendelkezésre álló információk alapján előzetes vizsgálatot végzett, úgy véli, hogy a DT 1-et nem közforrásokból származó eszközökből finanszírozták, ennek következtében nincs elegendő indok a vizsgálat lefolytatására.
- 10 2002. március 8-i levelükkel a panaszosok kiegészítő észrevételeket fogalmaztak meg. 2002. szeptember 18-án a panaszosok az EK 232. cikkre hivatkozva kérték a Bizottságot, hogy fogadjon el a 659/1999 rendelet 13. cikkének megfelelő határozatot.

4. A megtámadott határozat

- 11 2002. november 13-án a Bizottság elfogadta a C(2002) 4355 végleges határozatot, amely szerint nem áll fenn állami támogatás (a továbbiakban: a megtámadott határozat).
- 12 Ami a DT 1 a) pontját illeti, a Bizottság először is úgy vélte, hogy e rendelkezés a földnek az általános városrendezési terv által meghatározott jellemzői megváltoztatását tartalmazza, mivel lehetővé teszi az e tervben meghatározott maximális beépíthető területet már kimerítő hipermarketek számára, hogy a benzinkutat létesítsenek a meglévő épületek lerombolásának szükségessége nélkül. Így a DT 1 kedvezményezettjeinek nem kell tárgyalniuk az önkormányzatokkal azon föld jellemzőinek módosítása engedélyezéséről, amelyen létre kívánják hozni a benzinkutakat. A Bizottság az LRSV 8. és 14. cikkére támaszkodva úgy véli, hogy mivel a hipermarketek építésbe bevont belterületi telkeken találhatóak, tulajdonosaikat nem terheli a spanyol jog szerint az a kötelezettség, hogy a helyi közigazgatási szervre engedményezzék a kiegészítő építkezés lehetőségéből eredő értéknövekedés egy részét. Ennek következtében a DT 1 nem mentesíti a hipermarketek tulajdonosait az állam javára szóló átengedés kötelezettsége alól. Ezt az álláspontot támasztja alá a Tribunal Constitucional (spanyol alkotmánybíróság) 54/2002. sz. ítélete (a továbbiakban: 54/2002 ítélet), amelynek értelmében a nemzeti szabályozás tiltja minden, az építésbe bevont belterületi telkek tulajdonosait terhelő, az építési jog kiterjesztéséből eredő értéknövekedés kötelező átengedését.
- 13 Másodszor a Bizottság úgy véli, hogy a DT 1 a) pontja nem módosítja a föld rendeltetését, amelyre a hipermarketeket építették az állandó helyi rendezési terv szerint. Valójában a Bizottság szerint e rendelkezés kizárólag csak a beépíthető területre és a foglalás korlátaira vonatkozik. Így ha a föld rendeltetése nem teszi lehetővé benzinkút létesítését, tulajdonosának az előírt közigazgatási eljárás szerint kell kérelmeznie a rendeltetés módosítását.

- 14 A Bizottság továbbá úgy véli, hogy a DT 1 b) pontja csak a közigazgatási szerv hallgatásának időtartamát csökkenti és nem tér el a tulajdonos építési engedély megadására vonatkozó díjak megfizetésének kötelezettségétől.
- 15 Végül a Bizottság megerősíti, hogy a hipermarketek tulajdonosai kötelesek megszerezni a kőolajtermékek kiskereskedelmi forgalmazását végző berendezések építéséhez és működtetéséhez szükséges engedélyeket, és hogy e berendezéseknek a hatályban lévő műszaki előírásoknak meg kell felelniük. A Bizottság ebből azt a következtetést vonja le, hogy a hipermarketek tulajdonosai nem részesülnek kedvezőbb elbánásban, mint az ágazat más szereplői.
- 16 Végeredményben a Bizottság az LRSV 14. cikkére és annak a Tribunal Constitucional általi értelmezésére támaszkodva arra a következtetésre jut, hogy a spanyol szabályozás tiltja minden, például a hipermarketeket is magába foglaló építésbe bevont belterületi telkek tulajdonosait terhelő, a DT 1 által előírt, az építési jog kiterjesztéséből eredő értéknövekedés kötelező átengedését. A Bizottság ebből azt a következtetést vonja le, hogy a DT 1 nem tartalmaz semmilyen közforrás-vesztést vagy azok beszedéséről való lemondást, és hogy ennek következtében szabályozó jellegű állami határozatról van szó, amely nem jelenti az állami források közvetlen vagy közvetett áthelyezését. Ezen ok miatt arra a következtetésre jut, hogy a DT 1 nem minősül állami támogatásnak az EK 87. cikk értelmében.

Az eljárás és a felek kérelmei

- 17 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2003. március 8-án benyújtott kérelmükkel az Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid és a Federación Catalana de Servicio a jelen keresetet terjesztették elő.

- 18 2003. június 19-én a Spanyol Királyság kérte, hogy az alperes támogatása végett beavatkozhasson. 2003. szeptember 22-i végzésével az Elsőfokú Bíróság kibővített második tanácsának elnöke megengedte a beavatkozást. A Spanyol Királyság 2003. december 5-én nyújtotta be beavatkozási beadványát. A többi fél lemondott az erre történő észrevételek benyújtásának jogáról.
- 19 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2003. szeptember 4-én benyújtott iratukkal a felperesek lemondtak a válasz benyújtásának jogáról.
- 20 2004. március 11-én az Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED, az értékesítéssel foglalkozó nagyvállalkozások nemzeti szövetsége) kérte, hogy az alperes támogatása végett beavatkozhasson. Az alperes és a felperesek e kérelem tekintetében 2004. március 25-én és 31-én terjesztették elő észrevételeiket. Mivel a kérelmet az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 115. cikkének 1. §-a szerinti hathetes határidő lejárta után terjesztették elő, az Elsőfokú Bíróság kibővített második tanácsának elnöke 2004. május 17-i végzésével megengedte az ANGED-nek, hogy az eljárási szabályzat 116. cikkének 6. §-a értelmében észrevételeit a szóbeli szakasz során adja elő.
- 21 2005. június 13-i levelével az Elsőfokú Bíróság a felperesektől, a Bizottságtól és a Spanyol Királyságtól egy dokumentum rendelkezésre bocsátását kérte, valamint bizonyos kérdésekre kért választ. A felek a megadott határidőn belül eleget tettek e kérésnek.
- 22 2005. október 5-én a Bizottság benyújtotta az Elsőfokú Bírósághoz a Tribunal Superior de Justicia de Madrid (madridi legfelsőbb bíróság) két, 2005 májusában és júliusában kelt ítéletét, amelyeknek szerinte jelentőségük van a jogvita eldöntése szempontjából. A Bizottság jelezte, hogy 2005. szeptember végén szerzett tudomást ezen ítéletekről.

- 23 A felperesek 2005. október 14-én előterjesztették észrevételeiket a Tribunal Superior de Justicia de Madrid a Bizottság által benyújtott ítéletei tekintetében. Észrevételeik mellékleteként a felperesek egyrészt a Tribunal Superior de Justicia de Madrid egyik ítéletére vonatkozó közigazgatási aktából nyújtottak be részleteket, másrészt mellékeltek egy sor, magánszemélyek és a helyi spanyol hatóságok közötti városrendezési megállapodást.
- 24 A 2005. október 18-i tárgyalás során meghallgatták a felek szóbeli előterjesztéseit és az Elsőfokú Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaikat.
- 25 A felperesek azt kérik, hogy az Elsőfokú Bíróság:
- semmisítse meg a megtámadott határozatot;
 - kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.
- 26 A Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:
- határozzon a kereset elfogadhatóságáról;
 - a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el;
 - kötelezze a felpereseket a költségek viselésére.

27 A Spanyol Királyság és az ANGED azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

- utasítsa el a keresetet;

- kötelezze a felpereseket a költségek viselésére.

Az elfogadhatóságról

1. A felperesek 2005. október 14-i észrevételeihez csatolt bizonyos melléletek elfogadhatóságáról

28 A Tribunal Superior de Justicia de Madridnak a Bizottság által közölt ítéleteire vonatkozó 2005. október 14-i észrevételeik melléleteként a felperesek egy sor kivonatot csatoltak a spanyol autonóm közösségek 2003. május 9-i, 2004. február 17-i, 2005. március 28-i és július 1-jei hivatalos kiadványaiból, magánszemélyek és a helyi spanyol hatóságok közötti bizonyos városrendezési megállapodások tárgyában.

29 Először meg kell állapítani, hogy a felperesek feltételezéseivel ellentétben ezek a dokumentumok nem állnak kapcsolatban a Tribunal Superior de Justicia de Madridnak a Bizottság által közölt ítéleteivel, és ezért nem tekinthetők a Bizottság említett ítéletek közlésére vonatkozó válasznak.

- 30 Másodszor meg kell állapítani, hogy az olyan városrendezési megállapodások létét, mint amelyekre a közölt részletek vonatkoznak, a felperesek keresetükben említik, csakúgy, mint a Bizottság előtti panaszukban. Ezért a felperesek a nevezett részleteknek az Elsőfokú Bíróság számára történő közlésével nem állíthatják, hogy a Bizottság által 2005. október 5-i észrevételében felhozott új érvére válaszolnak.
- 31 Harmadszor emlékeztetni kell arra, hogy a felperesek nem indokolják, miért nem állt módjukban közölni az érintett részleteket egy korábbi időpontban.
- 32 Tekintettel az előzőekre, késedelmes bemutatásuk miatt az eljárási szabályzat 48. cikkének 1. §-a értelmében törölni kell az aktából a spanyol autonóm közösségek hivatalos kiadványaiból a felperesek 2005. október 14-i észrevételeinek mellékleteként csatolt részleteket.

2. *A kereset elfogadhatóságáról*

A felek érvei

- 33 Anélkül, hogy külön iratban elfogadhatatlansági kifogást emelne, a Bizottság úgy véli, hogy a kereset elfogadhatatlan.

- 34 Az ítélkezési gyakorlatra támaszkodva a Bizottság úgy véli, hogy a felperesek által megfogalmazott kereset, akik vállalkozások szövetségei, csak kétféle helyzetben lenne elfogadható. Az első esetben, ha a felperesek tagjai szintén keresetet indíthatnának egyedi címen. A második esetben a megtámadott határozatnak érintenie kellene a felperesek tárgyalási pozícióit. A Bizottság szerint a felperesek által benyújtott kereset e követelmények egyikét sem teljesíti.
- 35 A Bizottság először azon az állásponton van, hogy a felperesek tagjait nem érinti közvetlenül és személyükben a megtámadott határozat. A megtámadott határozat a felperesek tagjainak versenyhelyzetét csak közvetetten és potenciálisan érinti. Ezért a felperesek tagjai nem indíthatnak megsemmisítés iránti keresetet a megtámadott határozat ellen. Másodszor a Bizottság úgy véli, hogy a megtámadott határozat nem érinti sem a felperesek tárgyalási pozícióit, sem pedig fontos közvetítő szerepüket. A tárgyaláson a Bizottság hozzátette, hogy a felperesek nem mutattak be pontos adatokat a tekintetben, hogy a DT 1 mennyire érintette érzékenyen tagjaik helyzetét.
- 36 A nemzeti jogorvoslati lehetőségek hiányára vonatkozó érvelésre adott válaszként a Bizottság megállapítja, hogy a Ley de Defensa de la Competencia 19. cikkében előírt eljárás, amelynek hatékonyságát a felperesek megkérdőjelezték, csak az állami támogatásokra vonatkozó nemzeti rendelkezések alkalmazását érinti. A Bizottság szerint a felperesek a spanyol bíróságok előtt hivatkozhatnak az EK 88. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatására a jogellenes támogatások fennállásának említése során. Így a felpereseket nem fosztották meg a hatékony jogvédelemtől.
- 37 A Spanyol Királyság csatlakozik a Bizottság érveléséhez. Hangsúlyozza, hogy a Confederación Espanola de Estaciones de Servicio nemzeti egyesület, amely nem csatlakozott a jelen keresethez, noha a Bizottság előtti közigazgatási eljárásban részt vett, és ez bizonyítja a felperesek keresethetőségi jogának hiányát. A tárgyalás során a

Spanyol Királyság egyrészt előadta, hogy a felperesek számára biztosított a hatékony nemzeti jogvédelem, másrészt a jelen ügyre nem alkalmazható a C-198/91. sz., Cook kontra Bizottság ügyben 1993. május 19-én hozott ítéletben (EBHT 1993., I-2487. o.), valamint a C-225/91. sz., Matra kontra Bizottság ügyben 1993. június 15-én hozott ítéletben (EBHT 1993., I-3203. o.) kialakult ítélkezési gyakorlat, mivel a jelen ügyben a felperesek nem hivatkoznak eljárási jogaik megsértésére.

38 A felperesek szerint keresetük elfogadható. Először is úgy vélik, hogy van keresetőségi joguk, mivel jogaikat közvetlenül érinti a megtámadott határozat. Mivel a DT 1-et ugyanis a Spanyol Királyság nem jelentette be, a Bizottság az ő panaszuk alapján folytatta le vizsgálatát. Egyébiránt a felperesek állandó kapcsolatban álltak a ügyet előkészítő bizottsági tisztviselőkkel, benyújtották észrevételeiket a Bizottsághoz és útmutatást adtak a Bizottságnak a DT 1 általa végzett elemzése során. A felperesek azt is állítják, hogy a Bizottság előzetes álláspontját tartalmazó 2002. február 8-i levelét (lásd a fenti 9. pontot) kizárólag nekik címezték, és hogy a megtámadott határozatot, amelyben többször említik őket, eljuttatták nekik, miután megküldték azt a Spanyol Királyságnak. Végül a felperesek a múltban a Bizottság előtt tagjaik szakmai érdekei képviseletének védelmében jártak el, alapszabályaikkal összhangban.

39 Másodszor a felperesek előadják, hogy a megtámadott határozat érinti tagjaikat, akik a DT 1 kedvezményezettjeinek közvetlen versenytársai. A DT 1 alkalmazása jelentős hátránnyal jár a már működő vagy üzembe helyezés alatt álló, a hipermarketek befolyási területén található benzinkutak tulajdonosai számára. A tény, hogy a DT 1 kedvezményezettjei nem kötelesek az állam javára lemondani a haszonról egy benzinkút megnyitása céljából, számukra versenyelőnyt jelent a többi szereplővel szemben.

- 40 Végül a felperesek előadják, hogy nincs semmilyen lehetőségük arra, hogy Spanyolországban panaszt tegyenek az állami támogatások nyújtása miatt. Az egyetlen létező út, a Ley de Defensa de la Competencia 19. cikkében előírt eljárás a gyakorlatban minden hatékonyságát elvesztette, mivel nem teszi lehetővé magán-személyek számára a nyújtott támogatások miatt panasz tételét vagy az eljárásban beavatkozóként való részvételüket. A Tribunal de Defensa de la Competencia (versenybíróság) továbbá diszkrecionális jogkörrel rendelkezik a támogatásokról szóló határozat elfogadására és jelentés kibocsátására, amelyek azonban nem kötik a spanyol kormányt a vitatott intézkedések megváltoztatása vagy visszavonása tekintetében.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

- 41 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azok a jogalanyok, akik a határozatnak nem címzettjei, csak akkor állíthatják, hogy személyükben érintettek, ha ez a határozat sajátos tulajdonságaik vagy olyan ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, amely minden más személytől megkülönbözteti, és ezáltal a címzetthez hasonló módon egyéniesíti őket (a C-25/62. sz., Plaumann kontra Bizottság ügyben 1963. július 15-én hozott ítélet [EBHT 1963., 197. o.] 223. pontja, a fent hivatkozott Cook kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 20. pontja, a fent hivatkozott Matra kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 14. pontja és a C-78/03. P. sz., Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ügyben 2005. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-10737. o.] 33. pontját).
- 42 Ugyanakkor egy egyesület, amely vállalkozások közös érdekeinek védelmével van megbízva, alapvetően csak akkor jogosult a Bizottság állami támogatások tárgyában hozott határozatának megsemmisítése iránti keresetet benyújtani, ha a kérdéses vállalkozások erre egyénileg is jogosultak, vagy megfelelő saját érdeket tud igazolni a kereset alátámasztására, azaz mivel tárgyalási helyzetét érintette az az aktus, amelynek megsemmisítését kéri (az Elsőfokú Bíróság T-55/99. sz., CETM kontra

Bizottság ügyben 2000. szeptember 29-én hozott ítéletének [EBHT 2000., II-3207. o.] 23. pontja).

- 43 Ettől kezdve az Elsőfokú Bíróság feladata annak a megvizsgálása a jelen ügyben, hogy a felperes tagjai vagy közülük legalább egyesek olyanak tekinthetők-e, mint akiket a megtámadott határozat személyükben érint.
- 44 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EK 88. cikkben foglalt, az állami támogatások ellenőrzésére szolgáló eljárás keretében különbséget kell tenni egyrészt az e cikk (3) bekezdése által megnevezett támogatások előzetes vizsgálatának szakasza – amelynek egyedüli célja annak lehetővé tétele a Bizottság számára, hogy kialakítsa elsődleges véleményét a szóban forgó támogatás teljes vagy részleges összeegyeztethetőségéről –, másrészt az ugyanezen cikk (2) bekezdésében foglalt vizsgálati szakasz között. Csak ez utóbbi rendelkezés – amely arra szolgál, hogy a Bizottság számára lehetővé tegye azt, hogy teljes információt kapjon az ügy összes adatára vonatkozóan – keretében írja elő az EK-Szerződés a Bizottság számára azt a kötelezettséget, hogy felhívja az érintetteket észrevételeik benyújtására (a Bíróság a fent hivatkozott Cook kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 22. pontja; a fent hivatkozott Matra kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 16. pontja; C-367/95. P. sz., Bizottság kontra Sytraval et Brink's France ügyben 1998. április 2-án hozott ítéletének [EBHT 1998., I-1719. o.] 38. pontja; és a fent hivatkozott Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ügyben hozott ítélet 34. pontja).
- 45 Abban az esetben, ha a Bizottság az EK 88. cikk (2) bekezdésében foglalt hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül az ugyanezen cikk (3) bekezdése alapján hozott határozattal megállapítja, hogy valamely támogatás összeegyeztethető a közös piaccal, az e cikk (2) bekezdésében foglalt eljárási garanciák kedvezményezettjei csak akkor tudják elérni azok betartását, ha lehetőségük van e határozat közösségi bíróság előtti megtámadására (a Bíróság a fent hivatkozott Cook kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 23. pontja; a fent hivatkozott Matra kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 17. pontja; a fent hivatkozott Bizottság kontra Sytraval et Brink's France ügyben hozott ítélet 40. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ügyben hozott ítélet 35. pontja).

- 46 Ezen okoknál fogva a közösségi bíróság az EK 88. cikk (2) bekezdése értelmében vett érintett fél által az EK 88. cikk (3) bekezdésén alapuló határozat ellen benyújtott megsemmisítés iránti keresetet elfogadhatónak nyilvánítja akkor, ha azzal a felperes az említett rendelkezésből levezetett eljárási jogokat kívánja betartatni (a fent hivatkozott Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ügyben hozott ítélet 35. pontja, lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Cook kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 23. és 26. pontját és a fent hivatkozott Matra kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 17–20. pontját).
- 47 Az EK 88. cikk (2) bekezdése értelmében vett érdekelték – akik ennél fogva az EK 230. cikk negyedik albekezdése alapján megsemmisítés iránti keresetet nyújthatnak be – azok a személyek, vállalkozások vagy társulások, amelyek érdekeit esetleg sérti egy támogatás megadása, vagyis nevezetesen az e támogatás kedvezményében részesülővel versenytárs vállalkozások és a szakmai szervezetek (a fent hivatkozott Bizottság kontra Sytraval et Brink's France ügyben hozott ítélet 41. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ügyben hozott ítélet 36. pontja).
- 48 Ezzel szemben, ha a felperes vitatja a támogatást értékelő határozat megalapozottságát, az a pusztán tény, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdése értelmében ő érdekeltnek tekinthető, nem elegendő a kereset elfogadhatóságának megállapításához. Tehát a felperesnek ezért bizonyítania kell, hogy a fent hivatkozott Plaumann kontra Bizottság ügyben hozott ítélet értelmében vett sajátos helyzetben van. Ez az eset különösen akkor áll fenn, ha a felperes piaci helyzetét lényegesen befolyásolja a szóban forgó határozat tárgyát képező támogatás (a fent hivatkozott Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ügyben hozott ítélet 37. pontja).
- 49 A jelen keresettel a felperesek a megtámadott határozat megalapozottságát vitatják. Ennélfogva meg kell vizsgálni, hogy releváns módon tüntették-e fel azokat az okokat,

amelyek miatt a DT 1 alkalmas tagjai közül legalább az egyik versenyhelyzetének lényeges befolyásolására a kőolajtermékek kiskereskedelmi értékesítésének spanyol piacán.

- 50 Meg kell jegyezni e tekintetben, hogy a Bizottság állításaival ellentétben a felperes által a tárgyaláson ismertetett, és egyes tagjainak helyzetére vonatkozó pontosítások nem tekinthetők elkésettnek az eljárási szabályzat 48. cikke (1) §-a értelmében. E pontosítások lényegében a felek közötti vita meghosszabbításának tekinthetők (lásd ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság T-199/99. sz., *Mediterranea kontra Bizottság* ítéletének [EBHT 1999., II-3731. o.] 67. és 70. pontját), így a pontosítások arra szorítkoznak, hogy kiegészítsék a Bizottság elfogadhatatlanságra vonatkozó érveire adott válaszként a keresetben előterjesztett érvelést, miszerint a DT 1 negatív hatással van az olyan vállalkozások versenyhelyzetére, amelyek – mint a felperes tagjai is – benzinkutakat üzemeltetnek. Mindenesetre a kereset elfogadhatóságának feltételeit a közösségi bíróság bármely pillanatban hivatalból vizsgálhatja, és semmi sem akadályozza azt, hogy figyelembe vegye a tárgyaláson előadott kiegészítő adatokat.
- 51 Ami a felperesek tagjait illeti, az Elsőfokú Bíróság kérdéseire adott írásbeli válaszukban, amelynek pontossága nem vitatott, magukba foglalják a Spanyolországban található összes benzinkút több mint egynegyedét, pontosabban Madrid autonóm közösség benzinkútjainak 85%-át és Katalónia benzinkútjainak 70%-át.
- 52 Ezt követően meg kell állapítani – amint azt a Spanyol Királyság jelezte –, hogy a DT 1 célja a hipermarketek belépésének megkönnyítése a kőolajtermékek kiskereskedelmi forgalmazásának spanyol piacára, e piacon a verseny ösztönzése céljából. Az ilyen jellegű fokozás alkalmas a piaci versenyhelyzet jelentős, bizonyos más benzinkutak működtetőire nézve hátrányos módosítására.

- 53 Egyebekben a Bizottság által az Elsőfokú Bíróságnak nyújtott felvilágosításból az derül ki, hogy a hipermarketek részeként működő benzinkutak száma 2001 és 2003 között 80-ról 157-re nőtt. Noha ez utóbbi szám, mint azt a Bizottság is előadta a tárgyaláson, csak csekély százalékot képvisel a benzinkutak spanyolországi 8600 teljes száma mellett, a hipermarketek mellett nyitott benzinkutak számának jelentős növekedése nem felel meg a benzinkutak teljes számára irányadó enyhe, 1%-os növekedésnek az érintett időszakban. A Spanyol Királyság által a tárgyaláson nyújtott felvilágosítás szerint a hipermarketekben nyitott benzinkutak számának aránytalan növekedése, legalábbis részben, a DT 1 hatásainak eredménye.
- 54 Végül a tárgyaláson a felperesek – anélkül, hogy a többi fél ezt vitatta volna – hivatkoztak a tagjaik által üzemeltetett számos benzinkút helyzetére, amelyek, miután a szomszédos hipermarket benzinkutat nyitott, eladásaik jelentős csökkenését szenvedték el, ami néhány esetben tevékenységük abbahagyásához vezetett. A felperesek azt is megjegyezték, hogy a hipermarketek mellett működő benzinkutak által eladott kőolajtermékek mennyisége jelentősen növekedett.
- 55 Tekintettel ezekre a körülményekre meg kell állapítani, hogy a vitatott állami intézkedés alkalmas volt a felperesek bizonyos tagjai versenyhelyzetének jelentős befolyásolására, aminek következtében keresetösségi joguk van a megtámadott határozattal szemben.
- 56 A fenti indokok miatt a keresetet elfogadhatónak kell nyilvánítani anélkül, hogy az Elsőfokú Bíróságnak a felperes egyesületek feltételezetten abból adódó keresetösségi jogát meg kellene állapítania, hogy a megtámadott határozat befolyásolta tárgyalási pozíciójukat, vagy azt, hogy a spanyol nemzeti jog szerint nem áll rendelkezésre jogorvoslat.

Az ügy érdeméről

1. A spanyol szabályozás nyilvánvalóan hibás értékelésére alapított első jogalapról

Az értéknövekedés átengedésére vonatkozó kötelezettség nyilvánvalóan hibás értékelésére alapított első részről

A felek érvei

- 57 A felperesek előadják, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban, amennyiben megállapította, hogy a DT 1 nem mentesíti a hipermarketek tulajdonosait a nyereség állam részére történő átengedése alól, figyelmen kívül hagyta a városrendezési intézkedésekből adódó értéknövekedés átengedésének a spanyol alkotmányban, a nemzeti jogszabályokban, az autonóm közösségek jogszabályaiban és a közigazgatási gyakorlatban rögzített kötelezettségét. A hipermarketek tulajdonosait a DT 1 mentesítette e kötelezettség alól, és így anélkül léphettek be a kőolajtermékek kiskereskedelmének piacára, hogy a többi gazdasági szereplőnél fellépő költségeket viselniük kellene.
- 58 A felperesek szerint a nevezett kötelezettség alapján mindenféle típusú telek tulajdonosai, beleértve az építésbe bevont belterületi telkek tulajdonosait is, kötelesek átadni a helyi önkormányzatnak a telküknek az ezen önkormányzat által végrehajtott területrendezési intézkedésekből eredő értéknövekedése egy részét, tekintet nélkül az intézkedés pontos formájára. Ezt a kötelezettséget rögzíti a spanyol alkotmány 47. cikkének (2) bekezdése, amelyet nemcsak az LRSV 14. cikke szerinti

átengedési rendelkezések hajtottak végre, amely az egyetlen, a megtámadott határozatban vizsgált cikk, és amely csak a telkek egy részének kötelező átadását érintette az építésbe vonás keretén belül.

- 59 A felperesek e tekintetben támadják az 54/2002 ítélet Bizottság általi értelmezését, aki a megtámadott határozat 34. preambulumbekzdésében kijelentette, hogy ezen ítélet értelmében a nemzeti szabályozás tiltja az építésbe bevont belterületi telkek értéknövekedésének minden kötelező átengedését, és így tagadja az általános átengedési kötelezettséget. A felperesek előadják, hogy egyrészt az ítélet célja nem az LRSV 14. cikke hatályának meghatározása volt, másrészt csak az e cikkben előírt terület átengedésének kötelezettségére vonatkozott. Ezért az ítélet nem vonatkozott az általuk hivatkozott általánosabb átengedési kötelezettségre.
- 60 A felperesek annak megállapításával folytatják, hogy a spanyol alkotmány jogot ad az államnak az értéknövekedés átadásának követelésére, és kötelességévé is teszi azt. A spanyol alkotmány 47. cikkének (2) bekezdése az államnak a törvényhozás, a joggyakorlat és a hatóságok által végrehajtandó feltétlen kötelezettségét állapítja meg. pontosítják, hogy ha egy egyedi esetben eltekintenének e kötelezettség figyelembe vételétől, akkor ez előnyben részesítő megkülönböztető elbánást eredményezne és így jogellenesnek lehetne tekinteni.
- 61 Álláspontjuk alátámasztására a felperesek az autonóm közösségek jogszabályalkotó intézkedéseit idézik, amelyek szerintük a nevezett általános kötelezettséget tükrözik, és egyidejűleg gyakorlásának módozatait pontosítják, nevezetesen amennyiben meghatározzák az értéknövekedés átengedésének különböző formáit.
- 62 A felperesek továbbá megerősítik, hogy Spanyolországban létezik a magánszemélyek és a helyi közigazgatási szervek közötti városrendezési megállapodásokra irányadó általános közigazgatási gyakorlat. Ilyen megállapodást – amely közigazgatási jellegű

és amelynek megkötését és rendszerét az autonóm közösségek jogszabályai határozzák meg – kell kötni akkor, ha a magánszemély bizonyos, a hatályban lévő terv módosítását magába foglaló városrendezési intézkedést kíván a helyi közigazgatási szerv részéről. Az érintett helyi közigazgatási szerv a kérelmezett intézkedés elfogadására irányuló kötelezettségvállalása ellenében a szerződéses partner a kérdéses intézkedésből eredő értéknövekedés egy részének megfelelő pénz- vagy egyéb szolgáltatás nyújtására kötelezi magát a helyi közigazgatási szerv javára.

- 63 A felperesek hozzáteszik, hogy az olyan szabályozás hiánya, amely minden egyes esetre meghatározná a telkek tulajdonosait terhelő átengedési kötelezettség terjedelmét és pontos módozatait, nem értelmezhető az ilyen kötelezettség fennállása hiányának bizonyítékeként. Valójában ez a hiány az ilyen kötelezettséget keletkeztethető városrendezési intézkedések nem egységes jellegének, valamint annak a körülménynek a következménye, hogy a jogalkotás nem láthat előre minden lehetséges esetet. Ezért a feltételeket és a megfelelő összegeket minden egyes esetben a helyi hatóságok határozzák meg és tárgyalják le, és végül az érintett magánszeméllyel kötött városrendezési megállapodás aláírásával rögzítik azokat. A DT 1 létezésének köszönhetően a benzinkutat nyitni kívánó hipermarketek tulajdonosaira nem vonatkozik többé ezen, azaz a helyi közigazgatási szervvel a kérelmezett városrendezési intézkedés feltételeinek megtárgyalásából, a városrendezési megállapodás megkötéséből és végül az értéknövekedésnek a megállapodás szerinti formában a közigazgatási szervnek történő átengedéséből álló eljárás.
- 64 A városrendezési megállapodások elfogadhatóságát és érvényességét, valamint az általános átengedési kötelezettséget, amely kifejeződései a megállapodások, a spanyol bíróságok számos esetben megerősítették. Azt a tényt, hogy itt szokásos közigazgatási gyakorlatról van szó, bizonyítják a mintamegállapodások létezése és a témához kapcsolódó kiterjedt jogirodalom.
- 65 A Tribunal de Defensa de la Competencia ezt a közigazgatási gyakorlatot a városrendezési tervezés módosításának a közigazgatási szerv útján történő elérésére vonatkozó tárgyalási módszernek ismerte el. Végül a gyakorlatot és annak hátrányos hatásait a spanyol vállalkozások vezetői is megállapították.

- 66 A felperesek továbbá azon az állásponton vannak, hogy már a DT 1 létezése bizonyíték a feltételezett általános átengedési kötelezettség fennállására. Ha az építési jog kiterjesztéséhez nem kapcsolódna semmilyen teher, a vitatott intézkedés teljesen érdektelen lenne. Hozzáteszik, hogy amennyiben a jogszabály előírja a magánszemélyeknek a közigazgatási szerv általi kártalanítását arra az esetre, ha valamely városrendezési intézkedés károkat okoz nekik, az ennek megfelelő, a városrendezési intézkedésekből eredő értéknövekedés egy részének átengedésének követelésére irányuló jognak is léteznie kell.
- 67 A felperesek végül megjegyzik, hogy ha az 54/2002 ítélet Bizottság által támogatott értelmezése helyes lenne, a belterületi telkek értéknövekedésére kivetett adó jogellenes lenne az építésbe vont belterületi telkek tulajdonosaival szemben. A jelen esetben azonban ez nincs így.
- 68 A Bizottság szerint nem áll fenn a városrendezési értéknövekedés átengedésének az építésbe bevont belterületi telkek, és így a hipermarketek tulajdonosait terhelő, a felperesek által vélelmezett kötelezettsége. Megállapítja, hogy egyrészt a hatályos spanyol jog nem ír elő ilyen kötelezettséget, és másrészt egy autonóm közösség jogszabálya vagy közigazgatási gyakorlat sem alapíthat ilyet.
- 69 A Spanyol Királyság szerint az LRSV 14. cikkében előírtakon kívül nincs más részvételi formája az államnak az értéknövekedésben. A városrendezési megállapodások gyakorlata nem általánosan elterjedt és nem kötelező, mert alá van rendelve a helyi hatóságok spanyol jogrendszer szerint fennálló cselekvési szabadságának. Ezért a Spanyol Királyság szerint e gyakorlatra nem lehet hivatkozni az állam értéknövekedésben való részt nem vétele megalapozására.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

70 Vizsgálni kell a felperesek arra irányuló állítását, hogy mindenféle típusú telek tulajdonosát általánosan terheli a városrendezési értéknövekedés átengedésének kötelezettsége, amely egyrészt a spanyol alkotmány 47. cikkének (2) bekezdésén, a nemzeti jogszabályokon és az autonóm közösségek jogszabályain alapul, másrészt pedig a városrendezési megállapodások kötésére vonatkozó közigazgatási gyakorlatból következik.

– Az értéknövekedés átengedésének kötelezettségét előíró szabályozás fennállásáról

71 Először arra kell felhívni a figyelmet, hogy a spanyol alkotmány 47. cikkének (2) bekezdését, amelynek értelmében „[a] közösség részesedik a közjogi szervek városrendezésre vonatkozó intézkedéseiből származó értéknövekedésből”, általános és elvont módon fogalmazták. Ezért úgy tűnik – amint azt a Bizottság és a Spanyol Királyság előadta –, hogy e rendelkezést jogszabályokkal kell végrehajtani. Az ügy irataiból arra kell következtetni, hogy e végrehajtás az LRSV-vel történt meg. Az LRSV 3. cikke ugyanis átveszi az alkotmány szövegét, amennyiben úgy rendelkezik, hogy „[a] közjogi szerveknek az épített környezet kialakítása tárgyában hozott intézkedéseiből származó értéknövekedésből a közösség a jelen törvényben és a más irányadó törvényekben meghatározott rendelkezések szerint részesedik”.

72 Az LRSV 3. cikke tehát előírja, hogy az értéknövekedés átengedését a nevezett törvény vagy adott esetben más nemzeti törvény szabályozza. Mivel a felperesek nem hivatkoztak más nemzeti törvényre, amelyek az értéknövekedés átengedését írják elő, csak LRSV irányadó rendelkezéseit kell vizsgálni.

- 73 Az LRSV 14. és 18. cikkében szerepelnek a különböző típusú telkek tulajdonosainak kötelezettségei. Az értéknövekedés átengedésére vonatkozó kötelezettségeket a 14. cikk (2) bekezdésének c) pontja és a 18. cikk tartalmazza. E kötelezettségek az építésbe be nem vont belterületi telkek tulajdonosaira és a beépíthető telkek tulajdonosaira vonatkoznak. A 14. cikk (1) bekezdése, amely az építésbe bevont belterületi telkek tulajdonosainak kötelezettségeit sorolja fel, nem tartalmaz az értéknövekedés átengedésére vonatkozó semmilyen kötelezettséget. Mivel a jelen ügyben nem vitatott, hogy a hipermarketek építésbe bevont belterületi telkeken találhatóak, meg kell állapítani, hogy az LRSV nem ír elő tulajdonosaik számára semmilyen értéknövekedés átengedésére vonatkozó kötelezettséget.
- 74 Másodszer az LRSV 3. cikkének a fenti 72. pontban elvégzett vizsgálatából kiderül, hogy az autonóm közösségek nem állapíthatnak meg a belterületi telkek tulajdonosaira vonatkozó, az értéknövekedés átengedését célzó kiegészítő kötelezettségeket. Ezt a megállapítást támasztja alá az 54/2002-es ítélet is, amelynek értelmében az építésbe bevont belterületi telkek esetén a városrendezési értéknövekedés minden kötelező átengedésének kizárása, amely az LRSV 14. cikkének (1) bekezdéséből következik, semmilyen módon nem változtatható meg az autonóm közösségek által. Mindenesetre meg kell állapítani, hogy az autonóm közösségeknek a felperesek által bemutatott jogszabályai vizsgálatából nem adódtak az építésbe bevont belterületi telkek tulajdonosait terhelő, a városrendezésből adódó értéknövekedés átengedésére vonatkozó kötelezettségek. Ebből következően úgy tűnik, hogy e jogszabályok célja az LRSV által előírt kötelezettségek végrehajtási feltételeinek megállapítása, nem pedig az értéknövekedés átengedésére vonatkozó, mindenféle típusú telket terhelő kiegészítő kötelezettség megállapítása.
- 75 Ebből következik, hogy a felperesek nem bizonyították a városrendezési értéknövekedés átengedésére vonatkozó, az építésbe bevont belterületi telkek tulajdonosait, és így a hipermarketek tulajdonosait terhelő általános kötelezettség meglétét a spanyol jogszabályokban.
- 76 E tekintetben el kell utasítani a felperesek azon feltételezését, hogy az átengedési kötelezettség terjedelmét és pontos módoszatait meghatározó szabályozás hiánya

nem értelmezhető az ilyen kötelezettség fennállása hiányának bizonyítékeként. Valójában – amint azt fentebb kifejtettük – a jogalkotó már magát a kötelezettséget nem írta elő, és nem csupán terjedelmének és pontos módozatainak meghatározásától tekintett el. Az 54/2002-es ítélet szerint úgy tűnik, hogy a jogalkotó tudatos mulasztásáról van szó. A Tribunal Constitucional megállapította, hogy az állam széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a közösségek városrendezési értéknövekedéséből való részesedése tekintetében, amelynek keretében jogosan korlátozhatja a részesedést bizonyos típusú telkekre.

77 A felperesek azon érvét is el kell utasítani, hogy a telkek tulajdonosaitól az értéknövekedés átengedése keretében követelt ellenszolgáltatás különböző formákat ölthet. Valójában még ha igaz is, hogy az LRSV irányadó cikkei szerint a kötelezettség tárgya egy földrészlet átengedése, azonban az autonóm közösségek felperesek által hivatkozott néhány jogszabálya lehetővé teszi a földrészlet átengedését más ellentételezés felváltásával. A fenti 74. pontban továbbá megállapítást nyert, hogy az autonóm közösségek nem határozhatnak meg az értéknövekedés átengedésére vonatkozó kiegészítő kötelezettségeket. Így úgy tűnik, hogy az ellentételezés különböző formái csak az LRSV által meghatározott átengedési kötelezettségek kifejeződésai, így ez a körülmény nem alkalmas a felperesek által vélelmezett általános átengedési kötelezettség fennállásának bizonyítására.

78 Azt az érvet is el kell utasítani, amely szerint a közigazgatási szerv a jogszabályok szerint köteles az egyént kártalanítani, ha az a városrendezési intézkedések miatt kárt szenved. Ez a ténynek ugyanis nem elkerülhetetlen következménye az, hogy az államnak joga, vagy kötelezettsége lenne az egyéntől a városrendezési intézkedésekből eredő értéknövekedés egy részét követelni. Ebben az összefüggésben arra kell emlékeztetni – amint azt a fenti 76. pontban megállapítottuk –, hogy a spanyol állam az 54/2002-es ítélet értelmében jogosan mondhat le bizonyos telekfajták esetén az értéknövekedés beszedéséről, ennek következtében nem kell a megfelelő átengedési kötelezettséget előírnia.

79 Végül a felpereseknek a belterületi telkek értéknövekedésére kivetett adóra vonatkozó érvét is el kell utasítani. Ugyanis nem vitatott, hogy a DT 1 nem mentesítette a hipermarketek tulajdonosait ezen adó vagy egy részének megfizetése alól. Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy ezt az adót nem kifejezetten a városrendezésből adódó, hanem az építési telkek minden értéknövekedése tekintetében kivetik, függetlenül annak okától. Ezért nem tűnik úgy, hogy ezt az adót a városrendezési értéknövekedés átengedéseként lehetne értelmezni. Végül ezen adó kivetésének általános feltételeit a nemzeti jogszabályok írják elő, a jelen ügyben a Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (a helyi pénzügyek szabályozásáról szóló törvény). Így még ha az adót a városrendezési értéknövekedés átengedéseként értelmeznénk is, kivetése nem lenne ellentétes az LRSV rendelkezéseivel és azoknak az 54/2002-es ítélet általi, a fenti 72. és 74. pontban kifejtett értelmezésével, mivel ezek nem zárják ki, hogy a nemzeti jogszabályok kiegészítő kötelezettségeket írjanak elő.

– Az államnak az értéknövekedés átengedésének követelését lehetővé tevő közigazgatási gyakorlat fennállásáról

80 Ami a felperesek által feltételezett közigazgatási gyakorlatot illeti, az ügy irataiból, valamint az eljárás feleinek írásbeli beadványaiból az következik, hogy a helyi hatóságoknak lehetőségük van a terveknek magánszemélyekkel kötött városrendezési megállapodások útján történő módosítására. Az LRSV irányadó rendelkezéseinek a Tribunal Constitucional általi értelmezése (lásd a fenti 74. pontot) mindazonáltal azt sugallja, hogy a helyi hatóságok nem kérhetnek a magánszemélyektől ellenszolgáltatást, ha a megállapodás egy építésbe bevont belterületi telekre vonatkozik.

81 Mindenesetre a felperesek által előadottak nem teszik lehetővé olyan általános közigazgatási gyakorlat fennállásának megállapítását, amelynek értelmében a helyi hatóságok az érvényes terv rendszeres módosítására köteleznék magukat az építésbe bevont belterületi telkek tulajdonosai javára a változásból adódó értéknövekedés egy részének átengedése fejében.

- 82 A felperesek által hivatkozott autonóm közösségi jogszabályok először is csupán általánosan szabályozzák minden fajta városrendezési megállapodás megkötésének feltételeit és végrehajtását. Az ilyen jellegű jogi keretek egyszerű létezése nem enged arra a következtetésre jutni, hogy azokat a helyi hatóságok általánosan alkalmazzák, vagy azért alkalmazzák őket, hogy az építésbe bevont belterületi telkek tulajdonosaitól a városrendezési értéknövekedés átengedését követeljék. E tekintetben meg kell állapítani, hogy a felperesek által bemutatott szabályozások nem írják elő, hogy a helyi hatóságok városrendezési megállapodások kötésére kötelezettek, vagy hogy e megállapodásnak kötelezően tartalmaznia kellene a magánszemély részéről ellenszolgáltatást.
- 83 Ugyanezek a megjegyzések érvényesek másodszor a városrendezési megállapodásokkal kapcsolatos tanokra és azok mintáira. A bemutatott jogirodalom általánosságban megerősíti, hogy a helyi hatóságoknak lehetőségük van városrendezési megállapodások kötésére a hatályban lévő városrendezési terv módosítása céljából, és a minták e megállapodások lehetséges formáit mutatják be. Ezen adatokból azonban nem lehet igazolható, hogy a helyi hatóságok milyen terjedelemben veszik igénybe e lehetőséget, sem pedig az, hogy egyes esetekben hogyan alkalmazzák azokat.
- 84 Harmadszor ami kereset mellékleteként csatolt városrendezési megállapodások példáit és a spanyol bíróságok döntéseit illeti, meg kell állapítani, hogy ezek jelentős része az LRSV hatálybalépését megelőző nemzeti jogszabályokon alapul. Ezeket azonban nem lehet a megtámadott határozatnak alapvetően ez utóbbi törvényre és annak a Tribunal Constitucional általi értelmezésére alapított indokolásával szemben felhozni. A közölt megállapodások és ítéletek továbbá alapvetően nem az építésbe bevont belterületi, hanem egyéb telkekre vonatkoznak, vagy nem teszik lehetővé annak megállapítását, hogy milyen típusú telekről van szó. Ezért nem alkalmasak az építésbe bevont belterületi telkekre vonatkozó közigazgatási gyakorlat fennállásának megállapítására.
- 85 Negyedszer és utolsó sorban a Tribunal de Defensa de la Competencia jelentései és a vállalkozások vezetőinek észrevételei a hatályos spanyol városrendezési rendszer és annak helyi hatóságok általi alkalmazása általános problémáival foglalkoznak. E

dokumentumok felperesek által idézett részletei mindazonáltal inkább a belterületbe vonás eljárására összpontosítanak, mint a már belterületbe vont telkek használata feltételeinek módosítására, és a városrendezési megállapodások kötésének problematikáját sem mutatják be kellő részletességgel.

- 86 Ebből következően a felperesek jogilag nem bizonyították megfelelően olyan általános közigazgatási gyakorlat fennállását, amelynek keretén belül a helyi hatóságok az építésbe bevont belterületi telkek, és így a hipermarketek tulajdonosait a városrendezési, e telkek használata feltételeinek megváltozásából adódó értéknövekedés átengedésére köteleznék.
- 87 Végeredményként meg kell állapítani, hogy a DT 1-nek a kőolajtermékek kiskereskedelmének piacára való bejutást kell megkönnyítenie, amennyiben eltöröl bizonyos városrendezési korlátozásokat és megkönnyíti a benzinkutak létesítésére irányuló közigazgatási eljárásokat. A felperesek azonban nem bizonyították, hogy a hipermarket tulajdonosokat ezen intézkedésekkel az állam javára szóló, a hatályos spanyol jog által előírt vagy a helyi hatóságok általános közigazgatási gyakorlatából adódó valamilyen átengedési kötelezettség alól mentesítették volna. Ebből következően a Bizottság nem követett el nyilvánvaló értékelési hibát, amikor azt az álláspontot képviselte, hogy a DT 1 nem vezet a közforrások sem közvetlen, sem közvetett átruházásához, és ezért nem tekinthető állami támogatásnak. Az első jogalap első részét ezért el kell utasítani.

A föld rendeltetése módosításának nyilvánvalóan hibás értékelésére alapított második részről

A felek érvei

- 88 A felperesek előadják, hogy ellentétben azzal, amit a Bizottság állít a megtámadott határozat 37. preambulumbekkezdésében, a DT 1 módosítja a föld rendeltetését. E

tekintetben előadják, hogy a DT 1 alapján a hipermarketek tulajdonosai korábban zöld- vagy parkolási területnek kijelölt területeken létesíthettek benzinkutat. Így a szóban forgó föld rendeltetése megváltozott. Hozzáteszik, hogy ezt állapították meg a Tribunal Superior de Justicia de Madrid ítéletei is, amelyeket 2005. október 5-én mutattak be a Bizottságnak. Ezek az ítéletek megerősítik, hogy a hipermarketekhez az érintett föld rendeltetésétől függetlenül és az államnak fizetett ellenérték nélkül kapcsolódhatnak benzinkutak.

89 A Bizottság vitatja a felperesek állítását. Mivel a DT 1 nem említi a föld rendeltetését, nem is módosíthatja azt. Egyébiránt ez a kérdés a jelen ügyben nem lényeges, mivel az LRSV 14. cikkében előírt kötelezettség semmi esetre sem vonatkozik az építésbe bevont belterületi telkekre.

90 A Bizottság a beavatkozók támogatásával hozzáteszi, hogy álláspontját, miszerint a DT 1 nem érinti a föld rendeltetését, a Tribunal Superior de Justicia de Madrid neki 2005. október 5-én megküldött ítéletei is alátámasztják. Ezen ítéletek értelmében a DT 1 nem jelenti az érintett földek rendeltetésének új meghatározását és így nem változtatja vagy sérti meg a településfejlesztési terveket.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

91 Annak a kérdésnek, hogy a DT 1 megváltoztatja-e a föld rendeltetését, csak akkor lehetne jelentősége, ha bizonyított lenne, hogy a hipermarket-tulajdonosok ilyen módosítás esetén kötelesek lennének a megfelelő telek értéknövekedése egy részének átengedésére. Amint azonban azt a fenti 87. pontban megállapítottuk, a felperesek nem bizonyították a hipermarketek tulajdonosaira irányadó bármilyen átengedési

kötelezettség fennállását. A DT 1 ezért nem alkalmas a hipermarketek tulajdonosainak mentesítésére az állam javára történő átengedés alól, és ezért függetlenül attól, hogy esetleg a föld rendeltetésének megváltoztatását írja elő, nem vezet közforrások közvetlen vagy közvetett átruházásához.

- 92 Ennek következtében a második részt mint hatástalant el kell utasítani. Mivel e jogalap mindkét része elutasítandó, az első jogalapot összességében el kell utasítani.

2. Az állami támogatás fogalma alkotóelemeinek hibás értelmezésére és alkalmazására alapított második jogalapról

A felek érvei

- 93 Először a felperesek előadják, hogy a megtámadott határozat 49. preambulumbekzdésében a Bizottság hibásan képviselte azt az álláspontot, hogy az állami források közvetlen átruházása, amely abban áll, hogy az állam eltekint az adók kivételétől, csak akkor állapítható meg, ha az érintett adókötelezettséget törvény írja elő. E tekintetben azt állítják, hogy sem az EK-Szerződés, sem a Bíróság erre vonatkozó ítélkezési gyakorlata nem állapítja meg, hogy csak akkor van szó közforrások közvetett átruházásáról, ha az állam törvényben előírt adókról mond le. Ellenkezőleg, a Bíróság – csakúgy, mint a Bizottság – szokásos gyakorlata során elismerte, hogy ilyen közvetett átruházásra más esetekben is sor kerülhet, mint amikor az állam egy szerződés alapján neki járó összeg követelésétől tekint el, vagy – mint a jelen esetben – az állandó és megengedhető közigazgatási gyakorlat alapján fennálló kötelezettség alól mentesít.

- 94 Másodszor a felperesek megerősítik, hogy a jelen ügyben, eltérően a Bíróság C-72/91 és C-73/91. sz., Sloman Neptun egyesített ügyekben 1993. március 17-én hozott ítéletének (EBHT 1993., I-887. o.), a C-52/97. és a C-54/97. sz., Viscido és társai egyesített ügyekben 1998. május 7-én hozott ítéletének (EBHT 1998., I-2629. o.) és a C-379/98. sz. PreussenElektra ügyben 2001. március 13-án hozott ítéletének (EBHT 2001., I-2099. o.) alapjául szolgáló ügyektől azok a terhek, amelyek az állam számára valamely előny biztosításából fakadtak, nem csupán egy alapvetően más célt szolgáló intézkedés mellékhatásai. Ellenkezőleg, a DT 1 kifejezett célja a hipermarketek mentesítése a hatályos spanyol jog alapján fennálló kötelezettségeik alól.
- 95 Végül a felperesek előadják, hogy egy állami támogatás fennállását csak akkor lehet megállapítani, ha az állam előnyt nyújt. Ezért ezen elengedhetetlen feltételnek alá van rendelve a közforrások közvetett vagy közvetlen átruházásának fennállása. A felperesek ebből arra következtetnek, hogy azokat az intézkedéseket, amelyek támogatást valósíthatnak meg, a versenyre gyakorolt hatásukra tekintettel kell vizsgálni. Az ilyen intézkedések ezért az EK 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak, ha torzították a versenyt. Az állam általi, törvényben előírt aktív vagy passzív kiadásnak ezért a jelen ügyben nincs jelentősége.
- 96 A Bizottság úgy véli, hogy a felperesek félreértették a megtámadott határozat 49. preambulumbekkezdését. Ha ezt a preambulumbekkezdést összefüggéseiben értelmezzük, abból nem következik, hogy az állami források az EK 87. cikk (1) bekezdésének értelmében vett közvetett átruházása alá van rendelve a nemzeti jogszabályok alapján fennálló beszédési kötelezettségnek vagy hogy az ilyen átruházás ne lenne a kizárólag közigazgatási gyakorlaton alapuló beszédésre alapítható. Az érintett preambulumbekkezdés csupán azt állapítja meg, hogy a jelen esetben a spanyol államtól nem kérhető olyan összeg vagy vagyontárgy követelése, amelyre nincs joga.
- 97 A Spanyol Királyság előadja, hogy a DT 1 nem részesít előnyben bizonyos vállalkozásokat és a tagállamok közötti kereskedelmet sem befolyásolja, végeredményben csak erősíti a versenyt a kőolajtermékek kiskereskedelmi piacán.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

- 98 Az első kifogás tekintetében először a megtámadott határozat (49) preambulumbekzdésének pontos szövegére kell felhívni a figyelmet, amelynek értelmében: „az állam csak akkor mondhat le a források követeléséről, ha jogszabály kötelezi azok megfizetésére”.
- 99 Szó szerinti értelmezés esetén úgy tűnik, hogy ez a megfogalmazás a felperesek álláspontját erősíti. Mindazonáltal a megtámadott határozat összefüggései ellentétben állnak az ilyen értelmezéssel.
- 100 A (49) preambulumbekzdés megfogalmazásának kivételével a megtámadott határozatban semmi nem enged arra következtetni, hogy a Bizottság tagadta volna az állami források közvetlen átruházása fennállásának vizsgálata során a közigazgatási gyakorlat jelentőségét.
- 101 Azt, hogy a Bizottság a panaszosok által feltételezett közigazgatási gyakorlatot nem vette figyelembe, a megtámadott határozat 52. pontjában azzal indokolja, hogy „a Bizottság nem indulhat ki a forrásveszteségből vagy az adóketés elmulasztásából, mivel a hatályos spanyol törvények ([az LRSV]) a építésbe bevont belterületi telkek esetén kifejezetten megtiltják az értéknövekedés átengedésének követelését.” A Bizottság álláspontja szerint „a hipermarketek tulajdonosait nem lehet bizonyos összeg fizetésére kötelezni a föld értéknövekedése címén”. A Bizottság tehát nem arra hivatkozott, hogy a közigazgatási gyakorlatoknak eleve nincs jelentőségük az állami források közvetett átruházása tekintetében, hanem arra, hogy a panaszosok által előadotthoz hasonló közigazgatási gyakorlat ellentétes a hatályos nemzeti joggal.

- 102 A megtámadott határozat teljes indokolását tekintve valószínűtlen, hogy a Bizottság arra alapozta a DT 1 elleni kifogásemelés mellőzéséről szóló határozatát, hogy csak akkor állapítható meg az állami források közvetett átruházása az adók kivetésének elmulasztásával, ha az állam törvényben előírt adókról mond le. Az első kifogás ezért nem megalapozott.
- 103 Meg kell jegyezni továbbá, hogy a Bizottság azt a megállapítását, miszerint nem áll fenn az állami források közvetlen vagy közvetett átruházása, nem arra alapozta, hogy az államnál a DT 1 elfogadása következtében felmerülő terhek csupán kiegészítő jellegűek. Ezért a felperesek második, e jelleget támadó kifogása hatástalan.
- 104 Ami végül a harmadik, az állami támogatások elemzése során a források közvetett vagy közvetlen átruházásnak feltételezett alárendelt jelentőségére alapozott kifogást illeti, elegendő annak megállapítása, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint csak azok az előnyök tekintendők az EK 87. cikk (1) bekezdésének értelmében támogatásnak, amelyeket közvetlenül vagy közvetetten állami forrásokból finanszíroznak (a fent hivatkozott Sloman Neptun ügyben hozott ítélet 19. pontja, a fent hivatkozott Viscido és társai ügyben hozott ítélet 13. pontja, és a fent hivatkozott Preussenelektra-ügyben hozott ítélet 58. pontja). Ezért olyan állami intézkedés, amely nem foglalja magába állami források közvetlen vagy közvetett átruházását, nem tekinthető az EK 87. cikk (1) bekezdésének értelmében támogatásnak, még akkor sem, ha a hivatkozott rendelkezés egyéb feltételeit kielégíti (lásd e tekintetben a fent hivatkozott Viscido és társai ügyben hozott ítélet 14–16. pontját).
- 105 Mivel a felperesek egyik kifogása sem volt elfogadható, a második jogalapot el kell utasítani.

3. Az indokolási kötelezettség megsértésére alapított harmadik jogalapról

- 106 A felperesek előadják, hogy a Bizottság köteles bemutatni azokat az indokokat, hogy a panaszban kifejtett jogi és ténybeli elemek miért nem elegendőek az állami támogatás fennállásának bizonyítására. A Bizottság elmulasztott válaszolni az általuk feltett kérdésekre, hiányos érvelésre támaszkodott, nem megalapozott és alá nem támasztott kijelentéseket tett, a nemzeti ítélkezési gyakorlatot hibásan értelmezte és egymásból nem következő, megszakításokat tartalmazó érvelést mutatott be. Hozzáteszik, hogy a megtámadott határozat egyetlen világos indoka, nevezetesen az, hogy az LRSV 14. cikke nem alkalmazandó a hipermarketek tulajdonosaira a DT 1 értelmében, hibás. A felperesek ezért arra a következtetésre jutnak, hogy a megtámadott határozat nincs kellően megindokolva.
- 107 E tekintetben arra kell emlékeztetni, hogy az indokolási kötelezettség olyan lényeges formai követelmény, amelyet külön kell választani az indokolás megalapozottságától, amely a vitatott jogi aktus érdemi jogszerűségére vonatkozik (a Bíróság C-17/99. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 2001. március 22-én hozott ítéletének [EBHT 2001., I-2481. o.] 35. pontja). Ebből következően a felperesek a megtámadott határozat megalapozatlanságára vonatkozó, az első és a második jogalap keretében már megvizsgált kifogásainak a jelen jogalap keretében nincs jelentőségük.
- 108 Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 253. cikkel előírt indokolásnak igazodnia kell a szóban forgó jogi aktus természetéhez, és világosan és egyértelműen ki kell fejtenie a jogi aktust megalkotó intézmény érvelését úgy, hogy az érdekelték megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, és a hatáskörrel rendelkező bíróság felülvizsgálatot gyakorolhasson. Az indokolási kötelezettséget az adott esetben fennálló körülmények alapján kell értékelni, többek között a jogi aktus tartalma, a felhozott indokok jellege és a címzetteknek vagy egyéb, a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett személyeknek a magyarázatokhoz fűződő érdekei alapján. Az indokolásnak nem kell megjelölnie az összes vonatkozó ténybeli és jogi elemet, mivel azt, hogy a jogi aktus indokolása megfelel-e az EK 253. cikkben felsorolt követelményeknek, nemcsak a szövege, hanem az összefüggései, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összessége alapján kell megítélni. Ami különösen a Bizottság olyan határozatát

illeti, amely arra a következtetésre jut, hogy nem áll fenn a panaszos által hivatkozott állami támogatás, a Bizottság köteles megfelelő módon kifejtteni a panaszos számára azokat az indokokat, amelyek miatt a panaszban hivatkozott ténybeli és jogi elemek nem voltak elegendők az állami támogatás meglétének bizonyítására. Mindenesetre a Bizottság nem köteles állást foglalni azokról a tényekről, amelyek nyilvánvalóan nem a tárgyhoz tartoznak, jelentéktelenek vagy egyértelműen mellékesek (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ügyben hozott ítélet 63. és 64. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 109 E szabályok fényében kell megvizsgálni a jelen jogalap megalapozottságát.
- 110 A megtámadott határozatban azzal az indokolással tagadják az állami támogatás fennállását, hogy az EK 87. cikk (1) bekezdésében előírt egyik feltétel nem teljesül. A Bizottság szerint a DT 1 a közforrások sem közvetlen, sem közvetett átruházásához nem vezet, ezért a panaszosok vélekedéseivel szemben nem mentesíti a hipermarketek tulajdonosait bármilyen értéknövekedés állam részére történő átengedésének kötelezettsége alól (a megtámadott határozat (43)–(53) preambulum-bekezdése).
- 111 Ami a beépíthető és hasznosítható területek korlátozásaitól a DT 1 a) pontjában előírt eltérésekkel illeti, a Bizottság azt a véleményét, hogy ez a rendelkezés nem mentesíti a hipermarketek tulajdonosait bármilyen értéknövekedés állam részére történő átengedésének kötelezettsége alól, az alábbi, a megtámadott határozat (30)–(35). és (50)–(52). preambulumbekezdésében kifejtett indokokra alapozza:
- az LRSV-ben előírt értéknövekedés átengedésére irányuló kötelezettségek nem vonatkoznak a hipermarketekre, amelyek mind építésbe bevont belterületi telkeken találhatóak;

- a spanyol nemzeti jogszabályok nem írnak elő további, az értéknövekedés átengedésére irányuló kötelezettséget, amely a DT 1 a) pontjában előírthoz hasonló eltérés esetén terhelné a hipermarketek tulajdonosait;

- a hipermarketek tulajdonosait ezért tekintet nélkül a DT 1 létezésére, nem terheli az értéknövekedés állam javára történő átengedésének kötelezettsége;

- amíg a hatályos nemzeti jogszabályokat nem módosítják, alkotmányellenes lenne a hipermarketek tulajdonosait terhelő ilyen kötelezettség megállapítása.

112 A panaszosok egyéb kifogásaira adott válaszként a megtámadott határozatban kifejti, hogy a DT 1 nem módosítja a föld rendeltetését, a közigazgatási szerv hallgatása időtartamának csökkentése nem mentesíti a hipermarketek tulajdonosait a közigazgatási díjak fizetése alól és hogy a tulajdonosok emellett kötelesek a benzinkutak nyitásához és üzemeltetéséhez szükséges minden engedélyt beszerezni (a megtámadott határozat (36)–(42) preambulumbekkezdése).

113 Meg kell állapítani, hogy ez az indokolás lehetővé teszi az érintettek számára a megtámadott határozat indokolásainak megértését, mivel világosan és egyértelműen mutatta be azokat a megfontolásokat, amelyek alapján a Bizottság a közforrások közvetett vagy közvetlen átruházásának feltételeit nem tekintette teljesültnek, amiért úgy döntött, hogy nem emel kifogást. E tekintetben megjegyzendő, hogy a kereset szövegezését figyelembe véve úgy tűnik, a felpereseknek lehetősége volt a nevezett határozatban kifejtett indokolás megértésére. Valójában első jogalapjukkal a felperesek a fenti 111. pontban kifejtett különböző érveléseket kérdőjelezték meg,

valamint azt a megállapítást, hogy a DT 1 nem változtatja meg a föld rendeltetését. Második jogalapjukkal a DT 1 közösségi jog alapján történő, a Bizottság által a megtámadott határozatban elvégzett és a fenti 110. pontban összefoglalt általános vizsgálata ellen irányul.

- 114 A megtámadott határozat indokolása lehetővé teszi az Elsőfokú Bíróság számára a határozat jogszerűségének vizsgálatát. A megtámadott határozat ezért megfelelő indokolást tartalmaz; így a harmadik jogalapot el kell utasítani.

4. Az EK 88. cikk (2) bekezdésének, a 659/1999 rendelet 4. cikke (4) bekezdésének és a gondos ügyintézés elve megsértésére alapított negyedik jogalapról

A felek érvei

- 115 A felperesek először azt állítják, hogy a Bizottság megsértette a gondos ügyintézés elvét, amikor panaszukat nem vizsgálta meg gondosan és pártatlanul.
- 116 Előadják, hogy a Bizottság hosszasan vizsgálta az ügyet, amelynek során nekik és tagjainak is káruk keletkezett. Valójában a vizsgálat során, amely majdnem két és fél évig tartott, a DT 1 teljes mértékben kifejtette hatását, lehetővé téve a hipermarketek számára számos benzinkút nyitását. A felperesek e tekintetben emlékeztetnek arra, hogy a közösségi ítélkezési gyakorlat értelmében a Bizottság nem hosszabbíthatja meg a vizsgálat előzetes szakaszát azon túlmenően, ami lehetővé teszi számára a vitatott intézkedések minősítéséről és a közös piaccal való összeegyeztethetőségükről

az első vélemény kialakítását. Véleményük szerint a jelen ügyben a kérdés Bizottság általi részletes vizsgálata nem igazolja a több mint 27 hónapos időtartamot. Különösen kérdéses a Bizottság előzetes álláspontját tartalmazó 2002. február 8-i levél és a megtámadott határozat elfogadása, 2002. november 13-i között eltelt kilenc hónap.

- 117 Másodszer a felperesek úgy vélik, hogy a Bizottság nem járt el módszeresen, és az esetek többségében különböző, nem igazolt véleményeket fogalmazott meg. Ezt meghaladóan a Bizottság a felperesek által bemutatott, a kétségeket felvető kérdéseket tartalmazó dokumentumokra sem válaszolt.
- 118 Harmadszer a felperesek azt állítják, hogy a Bizottság megsértette az EK 88. cikk (2) bekezdését és a 659/1999 rendelet 4. cikke (4) bekezdését, amikor a DT 1 közös piaccal való összeegyeztethetősége tekintetében fennálló komoly kétségek ellenére elutasította a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását.
- 119 E tekintetben úgy vélik, hogy a jelen esetben az első vizsgálat nem tette lehetővé a Bizottság számára a DT 1 állami támogatásnak való minősítésére vonatkozó összes nehézség legyőzését. Az előzetes vizsgálat feltételezett túlzott hosszúságán kívül a Bizottság véleményének jelentős változása is mutatja a nehézségek fennállását. Valójában a vizsgálat teljes időszaka alatt a Bizottság megerősítette, hogy a DT 1 támogatást valósít meg és utóbb azt is elismerte, hogy az állami támogatással azonos hatású intézkedésről van szó. Csak az állami források közvetett vagy közvetlen átruházása tekintetében fejezett ki kételyeket. Végül a megtámadott határozat elfogadását megelőzően soha nem hivatkozott az LRSV 14. cikkére, noha ismert volt előtte ez a rendelkezés.
- 120 A Bizottság fenntartja, hogy a panasz gondos és elfogulatlan vizsgálatát folytatta le, és hogy a felperesek nem említettek olyan tényeket, amelyek meg tudnák cáfolni ezt

az állítást. A felperesek egyrésztől nem fejtették ki, hogy milyen sérelem érte őket és milyen károkat szenvedtek el a vizsgálat miatt, másrésztől hogy a DT 1 jogosan fejthette ki hatásait, mivel nem mutatta az állami támogatások ismérveit. A Bizottság azt is előadja, hogy a vizsgálat időtartama kevésbé köszönhető kétségei fennállásának, mint a felperesek által benyújtott minden egyes kiegészítő feltételezésnek és információnak szentelt elemzésnek és figyelemnek.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

Az eljárás időtartamáról

- ¹²¹ Az ítélezési gyakorlat értelmében a Bizottság olyan esetben, ha az érintett tagállam nem értesítette a vitatott állami intézkedésekről, nem köteles ezen intézkedéseket meghatározott határidőn belül előzetes vizsgálatnak alávetni. Ha azonban harmadik személyek a be nem jelentett állami intézkedések tekintetében panaszt emelnek, a Bizottság köteles az EK 88. cikk (3) bekezdésében előírt előzetes eljárás keretében e panaszokat gondosan és pártatlanul kivizsgálni, az EK-Szerződés állami támogatásra vonatkozó alapvető szabályainak a gondos ügyintézés szerinti érvényesülése érdekében. Ebből következik különösen, hogy a Bizottság nem hosszabbíthatja meg korlátlanul azon állami intézkedések előzetes vizsgálatát, amelyekkel szemben panaszt emeltek, mivel ezen vizsgálat célja csupán annak lehetővé tétele számára, hogy első véleményt formáljon a megítélése alá tartozó intézkedések minősüléséről és azok közös piaccal való összeegyeztethetőségéről (lásd az Elsőfokú Bíróság T-46/97. sz., SIC kontra Bizottság ügyben 2000. május 10-én hozott ítéletének [EBHT 2000., II-2125. o.] 103., 105. és 107. pontját és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlatot).

- 122 Az előzetes vizsgálat időtartama megfelelőségét a mindenkori eset különleges körülményei, és különösen annak összefüggései, a Bizottság által lefolytatandó különböző eljárási szakaszok, az ügy összetettsége, valamint a különböző résztvevők tekintetében fennálló jelentősége alapján kell megítélni (az Elsőfokú Bíróság T-95/96. sz., Gestevisión Telecinco kontra Bizottság ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítéletének [EBHT 1998., II-3407. o.] 75. pontja).
- 123 A jelen ügyben megjegyzendő, hogy a panaszosok panaszukban és későbbi észrevételeikben a DT 1 különböző szempontjaira vonatkozó számos hivatkozást nyújtottak be a Bizottságnak, amelyek jogi elemzésekre, a spanyol jogszabályokra és ítélkezési gyakorlatra történő hivatkozásokra és számos dokumentumra vonatkoztak. E tekintetben a Bizottság joggal utal arra, hogy köteles volt minden, a felperesek által tudomására hozott ténybeli és jogi szempontot megvizsgálni.
- 124 Ezek a körülmények azonban nem igazolják a Bizottság által elvégzett előzetes vizsgálat majdnem 28 hónapos időtartamát.
- 125 Először, noha a panaszosok valóban viszonylag sok információt hoztak a Bizottság tudomására, teljes terjedelmük nem volt akkora, amely indokolná a vizsgálat eltelt időtartamát. Hozzá kell tenni e tekintetben, hogy a panaszosok által a panaszt megtételét követően benyújtott észrevételek nagyrésztükben bizonyos, a közgazgatási eljárás során felmerült kérdések kifejtésére, közelebbi megvilágítására vagy magyarázatára szolgáltak, nem pedig a DT 1 elleni további kifogások emelésére. Ezért ezek az észrevételek sem tekinthetők az előzetes vizsgálat jelentős meghosszabbítása okának.
- 126 Ami a Bizottság előzetes álláspontját tartalmazó 2002. február 8-i levél és a végleges határozat elfogadásának időpontja, 2002. november 13-a között eltelt időtartamot

illeti, noha a felperesek 2002. március 8-án a Bizottság előzetes álláspontjára való reagálásként számos melléklettel ellátott, mintegy húsz oldalas állásfoglalást küldtek számára, azonban itt csak a panaszosok által a közigazgatási eljárás során érvényesített lényeges elemek összefoglalásáról volt szó. Az, hogy a Bizottságnak alaposan meg kellett vizsgálnia e felvetéseket, nem igazolja az eltelt több mint kilenc hónap időtartamot.

127 Másodszor a Bizottság által elvégzett eljárási szakaszok tekintetében meg kell állapítani, hogy a Bizottság – eltekintve a panaszosok képviselővel folytatott megbeszélésektől és telefonbeszélgetésektől – csak egyszer, 2000 decemberében kért információt a Spanyol Királyságtól. A Spanyol Királyság 2001 februárjában válaszolt a megkeresésre kizárólag a spanyol jog értelmezésére korlátozott összefoglaló észrevételeivel. Ezért a Bizottság által elvégzett lépések sem igazolják az eljárás időtartamát.

128 Harmadszor semmi nem enged arra következtetni, hogy a szóban forgó ügy olyan összetett lenne, amely több mint kétéves előzetes vizsgálatot követel. Mivel a Bizottság azt a megállapítását, hogy a közforrások közvetlen vagy közvetett átruházása nem áll fenn, alapvetően az irányadó spanyol jog vizsgálatára alapozta, nem tűnik úgy, hogy a Bizottságnak kiterjedt ténybeli vizsgálatokat kellett volna lefolytatnia vagy más, jelentős időráfordítást igénylő intézkedést kellett volna végrehajtania. Az a tény is, hogy az előzetes álláspontot tartalmazó levél és a megtámadott határozat is meglehetősen rövid, ellene szól annak, hogy a kérdéses ügyeket különösen összetettnek lehetne minősíteni.

129 Ebből következik, hogy a Bizottság a megtámadott határozatot nem ésszerű határidőn belül fogadta el, és így megszegte az alapos vizsgálat elvégzésére irányuló kötelezettségét, mivel csaknem huszonnyolc hónapon át végezte a panasz előzetes vizsgálatát.

- 130 Mindazonáltal, noha az ésszerű határidő betartása a közigazgatási eljárások során a közösségi jog általános elvét képezi, amely az állami támogatások vizsgálatára vonatkozó eljárásra alkalmazandó, és amelynek betartását a közösségi bíróság biztosítja, csupán az a tény, hogy a határozatot az ésszerű határidő letelte után hozták meg, nem elegendő a Bizottságnak az EK 88. cikk (3) bekezdése értelmében lefolytatott előzetes vizsgálat során hozott határozata jogellenessé nyilvánításához (lásd ebben az értelemben a T-378/02. R. sz., Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ügyben 2003. augusztus 1-jén hozott végzés [EBHT 2003., II-2921. o.] 65. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 131 Ebben az összefüggésben a felperesek két feltételezetten különleges körülményre hivatkoznak. Egyrészt előadják, hogy a DT 1 alkalmazása révén ők maguk és tagjaik is kárt szenvedtek el. Másrészt a Bizottság előzetes vizsgálatának túlzott időtartama azt mutatja, hogy az jelentős nehézségekbe ütközött, amelyek igazolták az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítását.
- 132 A felpereseknek és tagjaiknak okozott kárra vonatkozó érvelés a jelen jogvita keretei között lényegtelen, mivel az kizárólag a megtámadott határozat semmisségének megállapítására és így jogszerűségének vizsgálatára irányul. Ami azt illeti, hogy a Bizottság a hivatalos vizsgálati eljárás megindítására irányuló kötelezettségével kapcsolatban esetleg túllépte az ésszerű határidőt, ennek helytállóságát az alábbiakban, az erre vonatkozó kifogás keretében vizsgáljuk meg.

A hivatalos vizsgálati eljárás megindításának elmulasztásáról

- 133 Meg kell jegyezni – amint azt a fenti 44. pontban megállapítottuk –, hogy az EK 88. cikk keretében különbséget kell tenni egyrészt a támogatásoknak a (3) bekezdés szerinti előzetes vizsgálata, amely célja kizárólag az, hogy lehetővé

tegye a Bizottság számára egy előzetes vélemény kialakítását az érintett intézkedés állami támogatásnak minősüléséről, illetve annak a közös piaccal való részleges vagy teljes összeegyeztethetőségéről, és a (2) bekezdésben szabályozott hivatalos vizsgálati szakasz között. Csak ez utóbbi keretében, amelynek lehetővé kell tennie a Bizottság számára az ügy minden részletének megismerését, írja elő az EK-Szerződés a Bizottság számára az érdekelteknek az észrevételek benyújtásának biztosítására irányuló kötelezettséget.

- 134 A 659/1999 rendelet 4. cikkének (4) bekezdéséből és az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a Bizottság köteles az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítására, ha az első vizsgálat során nem tudott az összes nehézségen felülkerekedni azon kérdés tekintetében, hogy az ellenőrzése alá tartozó állami intézkedés támogatást valósít-e meg az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében; de legalábbis akkor, ha ezen első vizsgálat során nem tudott meggyőződni arról, hogy az érintett intézkedés, feltételezve, hogy állami támogatást valósít meg, mindazonáltal összeegyeztethető a közös piaccal (az Elsőfokú Bíróság T-11/95. sz., BP Chemicals kontra Bizottság ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítéletének [EBHT 1998., II-3235. o.] 166. pontja).
- 135 Azon időtartam letelte, amely jelentősen meghaladja az EK 88. cikk (3) bekezdése értelmében az első vizsgálatához szokásos esetben szükséges időtartamot, más tényezőkkel együtt annak elismeréséhez vezethet, hogy a Bizottság komoly értékelési nehézségekkel került szembe, amelyek az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítását tették szükségessé (a fent hivatkozott SIC kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 102. pontja).
- 136 Amint azt a fenti 121–129. pontban kifejtettük, az eltelt idő meghaladja az EK 88. cikk (3) bekezdése értelmében az első vizsgálatához szokásos esetben szükséges időtartamot. A jelen ügyben azonban az ésszerű határidő túllépésén kívüli tényezők megállapítására nem került sor.

- 137 Ami a támogatásként minősülésre vonatkozó bizottsági kétségeket illet, először nevezetesen az a vélekedés, hogy a Bizottság a teljes vizsgálat során megerősítette, hogy a DT 1 támogatást valósít meg, nem helytálló, mivel ellentmond az ügy iratainak és a közigazgatási eljárás a felperesek által a keresetben bemutatott időrendiségének.
- 138 Másodsor bár a Bizottság 2002. február 8-i, előzetes álláspontját tartalmazó levelében jelezte, hogy „a DT 1 rendelkezései az állami támogatásokkal azonos hatású intézkedéseknek tekinthetők”, ám a mondatot úgy folytatta, hogy „mivel [azonban] nem állami forrásokból finanszírozták őket, ezért nem esnek az [EK 87. cikk (1) bekezdésében foglalt] tilalom alá”. A 2002. február 8-i levélben kifejtett álláspont tehát megfelel a megtámadott határozat álláspontjának, amelyek megalapozottságát az első és a második jogalap keretében vizsgáltuk. A 2002. február 8-i levél fent hivatkozott szövegezése ezért nem enged arra következtetni, hogy a Bizottság az előzetes vizsgálat során különleges nehézségekkel szembesült volna.
- 139 Harmadszor ami a Bizottság feltételezett véleményváltoztatását illeti, az a körülmény, hogy a Bizottság a rendelkezésére álló információk alapján kétségeit fejezte ki egy állami intézkedés támogatás jellegének kérdésében, ezeket a kétségeket azonban a panaszosok által rendelkezésére bocsátott további információk alapján nem fejezi ki többé, nem enged arra következtetni, hogy Bizottság különleges nehézségekkel szembesült volna. Ugyanis bár a Bizottság egyáltalán nem rendelkezik mérlegelési mozgástérrel a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása tekintetében, amennyiben ilyen nehézségek fennállását állapítja meg, az adott eset körülményeinek feltárása és vizsgálata során mégis bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak megállapítása céljából, hogy ezek komoly nehézségeket vetnek-e fel. Az EK 88. cikk (3) bekezdése céljának megfelelően és a gondos ügyintézés őt terhelő kötelezettségére tekintettel a Bizottság ugyanis párbeszédet folytathat a panaszosokkal az előzetes eljárás során felmerülő esetleges nehézségek leküzdése érdekében (lásd ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság T-73/98. sz., Prayon-Rupel kontra Bizottság ügyben 2001. március 15-én hozott ítéletének [EBHT 2001.,

II-867. o.] 45. pontját). Márpedig ez a lehetőség feltételezi, hogy a Bizottság álláspontját a párbeszéd eredményéhez igazítsa, anélkül hogy ezt a hozzáigazítást előzetesen komoly nehézségek fennállásának bizonyítékaként kellene értékelni.

140 Negyedszer és utolsó sorban a felperesek azt sérelmezik, hogy a Bizottság a megtámadott határozat elfogadása előtt nem hivatkozott kifejezetten az LRSV 14. cikkére, nem bizonyították azonban e körülmény jelentőségét a komoly nehézségek fennállásának vizsgálata szempontjából. Mivel a Bizottság nem köteles a panaszosok meghallgatására (a fent hivatkozott Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ügyben hozott ítélet 58. és 59. pontja), nem kell számukra azt a jogalapot sem megnevezni, amelyre határozatát kívánja alapítani. Ennek következtében önmagában az ilyen jelzés hiánya nem jelenti azt, hogy a Bizottság komoly nehézségekkel szembesült volna.

141 Egyébiránt a 2002. február 8-i levélben a Bizottság kijelentette, hogy „a számára rendelkezésre álló információk azt mutatják, hogy nincs [a hipermarketnek helyet adó telek rendeltetésének megváltoztatását kérő hipermarket tulajdonosnak] kártalanítás fizetésére irányuló kötelezettsége”. Ez a szövegezés azt mutatja, hogy a Bizottság ennek során az irányadó spanyol jog elemzését vette alapul, amelynek az LRSV lényeges részét képezi. Noha a Bizottság nem közölte kifejezetten a felperesekkel, hogy elemzését az LRSV-re alapítja majd, ezt a szöveget már a megtámadott határozat elfogadása előtt figyelembe vette.

142 Figyelemmel az előzőekre, meg kell állapítani, hogy még akkor is, ha a közigazgatási eljárás időtartama meghaladta a szokásos esetben az EK 88. cikk (3) bekezdésének rendelkezései szerinti első vizsgálathoz szükséges időtartamot, a felperesek azonban nem bizonyították jogilag megkövetelt módon, hogy a Bizottság jelentős nehézségekkel szembesült, amelyek igazolták volna az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítását.

A Bizottság által elvégzett vizsgálat egyéb hibáiról

- 143 Amennyiben végül a felperesek azt állítják, hogy a Bizottság nem járt el módszeresen, különböző nem igazolt véleményeket fogalmazott meg, továbbá a felperesek által bemutatott, a kétségeket felvető kérdéseket tartalmazó dokumentumokra sem válaszolt; csupán összefoglaló feltételezések, amelyeket nem támasztanak alá további információk vagy bizonyítékok, és amelyeket mint megalapozatlanokat ezért el kell utasítani.
- 144 Mivel a negyedik jogalap keretében felhozott egyetlen kifogás sem volt sikeres, következésképpen ezt a jogalapot el kell utasítani.

5. A bizonyítékok szolgáltatására irányuló kérelemről

- 145 A felperesek azt kérik, hogy a Bizottság mutassa be közigazgatási aktáját, beleértve a Spanyol Királyságnak a Bizottság információkérésére adott válaszát és a Spanyol Királyság vagy harmadik személyek által később megfogalmazott feltételezéseket.
- 146 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság válaszához csatolta a Spanyol Királyság a Bizottság információnyújtási kérelmére adott válaszát. Amennyiben az Elsőfokú Bíróság a felperesek jogalapjainak összességét vizsgálhatta az eljárási aktához csatolt iratok alapján, nincs szükség a Bizottságtól kiegészítő dokumentumok kérésére. A bizonyítékok szolgáltatására irányuló kérelmet ezért el kell utasítani.

- 147 A fentiek összességéből következik, hogy a keresetet teljese egészében el kell utasítani.

A költségekről

- 148 Az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 87. cikkének 3. §-a szerint az Elsőfokú Bíróság kivételes okból elrendelheti a költségeknek a felek közötti megosztását vagy azt, hogy a felek mindegyike maga viselje saját költségeit. A jelen esetben noha a felperesek a megtámadott határozat megsemmisítésére irányuló keresetükkel pervesztesek lettek, az Elsőfokú Bíróság által elvégzett vizsgálat azonban azt mutatta, hogy a Bizottság megsértette a gondos vizsgálat elvégzésére irányuló kötelezettségét az előtte emelt panasz tekintetében. E körülmények között úgy kell határozni, hogy a felperesek viselik költségeik háromnegyedét, a Bizottságnál felmerült költségek háromnegyedét és az ANGED-nél felmerült összes költséget. A Bizottság viseli költségei egynegyedét és a felpereseknél felmerült költségek egynegyedét.
- 149 Az eljárási szabályzat 87. cikke 4. §-ának első bekezdése alapján az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket. Ebből következően a Spanyol Királyság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (kibővített második tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) A keresetet elutasítja.

- 2) **A felperesek maguk viselik saját költségeik háromnegyedét, a Bizottságnál felmerült költségek háromnegyedét, valamint az Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribuciónnál felmerült költségek egészét.**

- 3) **A Bizottság maga viseli saját költségei egynegyedét, valamint felpereseknél felmerült költségek egynegyedét.**

- 4) **A Spanyol Királyság maga viseli saját költségeit.**

Pirrung

Meij

Forwood

Pelikánová

Papasavvas

Kihirdetve Luxembourgban, a 2006. december 12-i nyilvános ülésen.

E. Coulon

hivatalvezető

J. Pirrung

elnök

Tartalomjegyzék

A jogvita előzményei	II - 4746
1. A spanyol szabályozás	II - 4746
2. A törvényrendelet és a DT 1	II - 4749
3. A Bizottság előtti eljárás	II - 4750
4. A megtámadott határozat	II - 4750
Az eljárás és a felek kérelmei	II - 4752
Az elfogadhatóságról	II - 4753
1. A felperesek 2005. október 14-i észrevételeihez csatolt bizonyos melléletek elfogadhatóságáról	II - 4756
2. A kereset elfogadhatóságáról	II - 4756
A felek érvei	II - 4757
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja	II - 4757
Az ügy érdeméről	II - 4760
1. A spanyol szabályozás nyilvánvalóan hibás értékelésére alapított első jogalapról	II - 4765
Az értéknövekedés átengedésére vonatkozó kötelezettség nyilvánvalóan hibás értékelésére alapított első részről	II - 4765
A felek érvei	II - 4765
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja	II - 4765
– Az értéknövekedés átengedésének kötelezettségét előíró szabályo- zás fennállásáról	II - 4769
– Az államnak az értéknövekedés átengedésének követelését lehetővé tevő közigazgatási gyakorlat fennállásáról	II - 4769
	II - 4795

A föld rendeltetése módosításának nyilvánvalóan hibás értékelésére alapított második részről	II - 4772
A felek érvei	II - 4774
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja	II - 4774
2. Az állami támogatás fogalma alkotóelemeinek hibás értelmezésére és alkalmazására alapított második jogalapról	II - 4775
A felek érvei	II - 4776
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja	II - 4776
3. Az indokolási kötelezettség megsértésére alapított harmadik jogalapról	II - 4778
4. Az EK 88. cikk (2) bekezdésének, a 659/1999 rendelet 4. cikke (4) bekezdésének és a gondos ügyintézés elve megsértésére alapított negyedik jogalapról	II - 4780
A felek érvei	II - 4783
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja	II - 4783
Az eljárás időtartamáról	II - 4785
A hivatalos vizsgálati eljárás megindításának elmulasztásáról	II - 4785
A Bizottság által elvégzett vizsgálat egyéb hibáiról	II - 4788
5. A bizonyítékok szolgáltatására irányuló kérelemről	II - 4792
A költségekről	II - 4792