

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(andra avdelningen i utökad sammansättning)
den 12 december 2006*

I mål T-95/03,

Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid, Madrid (Spanien),

Federación Catalana de Estaciones de Servicio, Barcelona (Spanien),

företrädta av advokaterna J. Jiménez Laiglesia, M. Delgado Echevarría och R. Ortega Bueno,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av J. Buendía Sierra, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna J. Rivas Andrés och J. Gutiérrez Gisbert,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

med stöd av

Konungariket Spanien, inledningsvis företrätt av E. Braquehais Conesa, därefter av
M. Muñoz Pérez, båda i egenskap av ombud,

och

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), Madrid,
företrädd av advokaterna J. Pérez-Bustamante Köster och J. Passás Ogallar,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K (2002) 4355
slutlig av den 13 november 2002 om den spanska lagstiftningen om stormarknaders
öppnande av bensinstationer,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden J. Pirrung samt domarna A.W.H. Meij, N.J. Forwood,
I. Pelikánová och S. Papasavvas,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 oktober 2005,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1. *Den spanska lagstiftningen*

- 1 I artikel 47.2 i den spanska författningen föreskrivs att "staten skall ta del av värdeökningar som följer av stadsplaneringsåtgärder som har vidtagits av offentliga organ".
- 2 I artiklarna 3, 7, 8, 14 och 18 i lag nr 6/1998 om mark och värdering (Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones) (nedan kallad LRSV) föreskrivs följande:

"Artikel 3

Staten skall ta del av värdeökningar som följer av stadsplaneringsåtgärder som har vidtagits av offentliga organ på de villkor som anges i denna lag och i andra tillämpliga lagar.

...

Artikel 7

Vid tillämningen av denna lag indelas mark i klasserna stadsplanerad mark, mark som kan bebyggas och mark som inte kan bebyggas, eller i motsvarande klasser enligt plan- och bygglagstiftningen.

Artikel 8

Vid tillämpningen av denna lag anses följande mark utgöra stadsplanerad mark:

- a) [M]ark som redan har genomgått en förändring genom att det finns minst en vägförbindelse, en vattenledning, en avloppsledning och elförsörjning eller mark som har förstärkts för bebyggelse i enlighet med föreskrifterna i plan- och bygglagstiftningen.
- b) [M]ark som har bebyggts i samband med genomförandet av planering och i överensstämmelse med den.

...

Artikel 14

1. Innehavare av stadsplanerad mark som har förstärkts för bebyggelse skall på egen bekostnad komplettera den urbanisering som krävs för att marken skall anses utgöra

mark som kan bebyggas, om så inte redan är fallet, samt bygga inom föreskriven tid när marken ligger i områden för vilka en sådan skyldighet föreskrivs i stadsplanen, och i enlighet med den.

2. Innehavare av stadsplanerad mark som inte har förstärkts skall

...

- c) ovillkorligen och gratis överlåta det markområde som motsvarar 10 procent av vinsten från motsvarande område till den behöriga myndigheten. Denna procentsats, vilken utgör ett tak, kan sänkas genom plan- och bygglagstiftningen. På samma sätt kan den behöriga myndighetens del i kostnaderna för stadsplaneringen avseende nämnda mark sänkas.

...

Artikel 18

Vid ombildning av mark som kan bebyggas skall innehavarna av marken

...

- 4) ovillkorligen och gratis överlåta det markområde som motsvarar 10 procent av vinsten från motsvarande område till den behöriga myndigheten. Denna procentsats, vilken utgör ett tak, kan sänkas genom bygglagstiftningen. På samma sätt kan den behöriga myndighetens del i kostnaderna för stadsplaneringen avseende nämnda mark sänkas.

...”

- 3 I den första övergångsbestämmelsen (nedan kallad ÖB 1) till kungligt lagdekret nr 6/2000 om brådskande åtgärder för att öka konkurrensen på varu- och tjänstemarknaderna (Real Decreto Ley de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios) (nedan kallat lagdekretet) föreskrivs följande:

”[Stormarknader] som är i drift vid tidpunkten för lagdekretets ikraftträdande och som har fått igångsättningsstillstånd av kommunen kan, i enlighet med artikel 3 i detta lagdekret, utrustas med anläggningar för försäljning av petroleumprodukter, vilka uppfyller följande villkor:

- a) Den plats som upptas av anläggningarna och den utrustning vilka är nödvändiga för försäljning [av de aktuella produkterna] ingår inte i beräkningen av den yta som får bebyggas eller som utnyttjas.
- b) De tillstånd av kommunen som krävs för att uppföra och driva anläggningarna anses beviljade när myndigheten inte har delgett ett uttryckligt beslut inom 45 dagar från det att ansökan lämnades in.

- c) Företaget skall under alla omständigheter tillhandhålla och bekosta den infrastruktur som krävs för att ansluta anläggningarna för försäljning av petroleumprodukter till de allmänna externa systemen. De föreskrifter och villkor som anges i stadsplanen skall härvid iakttas.”
- 4 I artikel 19.1 i lag nr 16/1989 om skydd för konkurrensen (Ley de Defensa de la Competencia) föreskrivs att ”bestämmelserna i denna artikel inte skall påverka tillämpningen av artiklarna 87–89 EG ... och rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 88 EG (EGT L 83, s. 1)”.

2. Lagdekretet och ÖB 1

- 5 Den 23 juni 2000 antog den spanska regeringen lagdekretet vars syfte var att öka konkurrensen på de spanska varu- och tjänstemarknaderna, bland annat på marknaden för detaljhandel med petroleumprodukter. Lagdekretet, vilket innehöll ÖB 1, föregicks inte av en anmälan till kommissionen enligt artikel 88.3 EG.

3. Förfarandet vid kommissionen

- 6 Den 20 juli 2000 vände sig Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid (sammanslutning av innehavare av bensinstationer i den autonoma regionen Madrid), Federación Catalana de Estaciones de Servicio (katalansk sammanslutning för bensinstationer) och Confederación

Española de Estaciones de Servicio (spansk sammanslutning för bensinstationer) med ett klagomål till kommissionen enligt artikel 20 i förordning nr 659/1999. Klagandena gjorde gällande att antagandet av ÖB 1 innebar beviljande av statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG till förmån för innehavare av stormarknader och begärde att kommissionen skulle ålägga Spanien att upphäva stödet samt inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 4.4 i förordning nr 659/1999.

- 7 Klagandena meddelade kommissionen ytterligare information och argument vid flera tillfällen under åren 2000 och 2001. Under denna period förekom även telefonsamtal och möten mellan klagandenas legala ställföreträdare och tjänstemän vid kommissionen.
- 8 Den 28 december 2000 uppmanade kommissionen Konungariket Spanien att yttra sig över föremålet för klagomålet och att lämna ytterligare upplysningar. Konungariket Spanien besvarade kommissionen genom en skrivelse av den 13 februari 2001.
- 9 Genom en skrivelse av den 8 februari 2002 informerade kommissionen klagandena om att den, efter en preliminär undersökning på grundval av tillgänglig information, bedömde att ÖB 1 inte hade finansierats med allmänna medel, varmed det sänkades skäl att fullfölja undersökningen.
- 10 Genom en skrivelse av den 8 mars 2002 inkom klagandena med kompletterande synpunkter. Den 18 september 2002 begärde klagandena med stöd av artikel 232 EG att kommissionen skulle anta ett beslut i enlighet med artikel 13 i förordning nr 659/1999.

4. *Det överklagade beslutet*

- 11 Den 13 november 2002 antog kommissionen beslut K(2002) 4355 slutlig i vilket det fastställdes att statligt stöd inte hade betalats ut (nedan kallat det överklagade beslutet).
- 12 Vad avser ÖB 1 a konstaterade kommissionen för det första att denna bestämmelse medför att markens karaktär enligt den allmänna byggplanen ändras, eftersom stormarknader som redan har utnyttjat hela den yta som får bebyggas enligt samma plan, enligt bestämmelsen har rätt att uppföra en bensinstation utan att riva existerande bebyggelse. Detta innebär att personer som omfattas av ÖB 1 inte längre behöver förhandla med kommunerna för att få till stånd en ändring av karaktären av den mark på vilken de vill uppföra bensinstationen. Med hänvisning till artiklarna 8 och 14 LRSV bedömde kommissionen att ägare av stormarknader enligt spansk rätt inte är skyldiga att överlämna en del av den värdeökning som följer av att de kan utöka bebyggelsen till de lokala myndigheterna. Detta beror på att stormarknaderna är belägna inom stadsplanerad mark som förstärkts. Följaktligen befriar ÖB 1 inte ägare av stormarknader från en överlåtelseskyldighet till förmån för staten. Denna ståndpunkt stöds av Tribunal Constitucionals (Spaniens författningsdomstol) dom nr 54/2002 (nedan kallad dom 54/2002), enligt vilken all obligatorisk överföring av värdeökningar som följer av att byggrätten har utökats för ägare av stadsplanerad mark som förstärkts är otillåten enligt nationell lagstiftning.
- 13 För det andra påverkar ÖB 1 a inte ändamålet med den mark på vilken stormarknaderna har uppförts i enlighet med den relevanta kommunalplanen. Enligt kommissionen gäller denna bestämmelse nämligen endast den yta som får bebyggas och gränserna för bebyggelsen. Om ändamålet med marken inte medger att en bensinstation uppförs måste ägaren av marken följaktligen ansöka om en ändring av ändamålet i enlighet med det föreskrivna administrativa förfarandet.

- 14 Enligt kommissionen innebär vidare ÖB 1 b endast att tiden innan myndighetens underförstådda positiva beslut föreligger minskas. Bestämmelsen innebär inte heller att bygglovsinnehavaren befrias från sin skyldighet att erlägga de skatter som är förenade med utfärdandet av bygglovet.
- 15 Slutligen anser kommissionen att ägare av stormarknader är skyldiga att inneha de tillstånd som krävs för att uppföra och driva anläggningarna för detaljförsäljning av petroleumprodukter samt att dessa anläggningar måste uppfylla gällande tekniska krav. Av detta slöt sig kommissionen till att ägare av stormarknader inte behandlas förmånligare än andra företag i denna bransch.
- 16 Med stöd av artikel 14 LRSV och Tribunal Constitucionals tolkning av denna artikel har kommissionen kommit fram till att det enligt spansk lagstiftning är förbjudet att ålägga ägare av stadsplanerad mark som förstärkts, exempelvis sådana ägare av stormarknader som avses i ÖB 1, att överföra en del av värdeökningen. Av detta drog kommissionen slutsatsen att ÖB 1 inte innebär att allmänna medel går förlorade eller att staten avstår från uppbärande av desamma. Det rör sig därmed om ett statligt beslut av reglerande karaktär som inte innebär att statliga medel överförs direkt eller indirekt. Av denna anledning konstaterade kommissionen att ÖB 1 inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 17 Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid och Federación Catalana de Estaciones de Servicio har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 8 mars 2003.

- 18 Den 19 juni 2003 ansökte Konungariket Spanien om att få intervensera i förfarandet till stöd för svaranden. Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning biföll denna ansökan genom beslut av den 22 september 2003. Konungariket Spanien lämnade in sin interventionsinlaga den 5 december 2003. De andra parterna avstod från att yttra sig över denna.
- 19 Genom en skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 4 september 2003 avstod sökandena från att lämna in en replik.
- 20 Den 11 mars 2004 ansökte Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (nationell sammanslutning av stora distributionsföretag) (nedan kallad ANGED) om att få intervensera till stöd för svaranden. Svaranden och sökandena yttrade sig över denna ansökan den 25 respektive den 31 mars 2004. Eftersom ansökan inkom efter utgången av den tidsfrist på sex veckor som avses i artikel 115.1 i förstainstansrättens rättegångsregler godkände ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning, genom beslut av den 17 maj 2004, att ANGED framförde sina synpunkter vid den muntliga förhandlingen med stöd av artikel 116.6 i rättegångsreglerna.
- 21 Genom en skrivelse av den 13 juni 2005 uppmanade förstainstansrätten sökandena, kommissionen och Konungariket Spanien att inkomma med en handling och att besvara vissa frågor. Parterna hörsammade uppmaningen inom den angivna tidsfristen.
- 22 Den 5 oktober 2005 överlämnade kommissionen två domar från Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Madrids högsta domstol) till förstainstansrätten. Domarna hade meddelats i maj respektive juli år 2005 och hade enligt kommissionen relevans för lösningen av tvisten. Kommissionen uppgav att den hade fått kännedom om dessa domar i slutet av september månad år 2005.

- 23 Den 14 oktober 2005 yttrade sökandena sig över de domar från Tribunal Superior de Justicia de Madrid som hade åberopats av kommissionen. I en bilaga till yttrandena presenterade sökandena dels utdrag ur den administrativa akten för en av domarna, dels ett antal avtal om stadsplanering som hade ingåtts mellan enskilda och lokala spanska myndigheter.
- 24 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 18 oktober 2005.
- 25 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall
- ogiltigförklara det överklagade beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 26 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall
- pröva om talan kan tas upp till sakprövning,
 - ogilla talan, och
 - förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Konungariket Spanien och ANGED har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

1. *Huruvida vissa bilagor till sökandenas yttrande av den 14 oktober 2005 skall tillåtas*

28 I en bilaga till yttrandet av den 14 oktober 2005 rörande de domar från Tribunal Superior de Justicia de Madrid som hade åberopats av kommissionen överlämnade sökandena ett antal utdrag från Spaniens autonoma regioners officiella tidningar, daterade den 9 maj 2003, den 17 februari 2004, den 28 mars och den 1 juli 2005. Utdragen gällde olika avtal om stadsplanering som hade ingåtts mellan enskilda och lokala myndigheter.

29 För det första skall det noteras att dessa handlingar, i strid med vad sökandena har gjort gällande, inte gäller de domar från Tribunal Superior de Justicia de Madrid som hade åberopats av kommissionen. De kan därför inte ses som en reaktion på kommissionens beslut att förete nämnda domar.

- 30 För det andra skall det konstateras att sökandena åberopade förekomsten av sådana avtal om stadsplanering, som avses i de bifogade utdragen, i ansökan och, för övrigt, även i klagomålet till kommissionen. Sökandena kan därmed inte med framgång göra gällande att de genom överlämnandet av nämnda utdrag till förstainstansrätten bemötte ett nytt argument som hade tagits upp av kommissionen i yttrandet av den 5 oktober 2005.
- 31 För det tredje skall det noteras att sökandena inte har framfört några skäl för att de inte kunde överlämna de aktuella utdragen vid en tidigare tidpunkt.
- 32 Med hänsyn till vad som har framförts ovan skall de utdrag från Spaniens autonoma regioners officiella tidning som bifogades sökandenas yttrande av den 14 oktober 2005, i enlighet med artikel 48.1 i rättegångsreglerna, lämnas utan beaktande då de lämnades in för sent.

2. Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

- 33 Utan att åberopa rättegångshinder genom en separat handling har kommissionen gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning.

34 Med hänvisning till rättspraxis har kommissionen anfört att den talan som har väckts av sökandena, vilka är företagssammanslutningar, endast kan tas upp till sakprövning under två förutsättningar. För det första måste sökandenas medlemmar även kunna väcka talan var för sig. För det andra måste det överklagade beslutet påverka sökandenas förhandlingsposition. Enligt kommissionen uppfyller inte sökandenas talan något av dessa krav.

35 För det första berörs sökandenas medlemmar enligt kommissionen inte direkt och personligen av det överklagade beslutet. Det överklagade beslutet påverkar nämligen bara sökandenas medlemmars konkurrensställning indirekt och potentiellt. Sökandenas medlemmar saknar därmed behörighet att väcka talan om ogiltigförklaring av det överklagade beslutet. För det andra har varken sökandenas förhandlingsposition eller deras roll som viktig samtalspartner påverkats av det överklagade beslutet. Vid förhandlingen tillade kommissionen att sökandena inte hade presenterat några precisa uppgifter om på vilket sätt ÖB 1 skulle ha haft en betydande inverkan på medlemmarnas ställning.

36 Som svar på sökandenas argument att nationella rättsmedel saknas har kommissionen anfört att den ordning som föreskrivs i artikel 19 i Ley de Defensa de la Competencia, vars effektiva verkan har ifrågasatts av sökandena, endast gäller tillämpningen av nationella bestämmelser om statligt stöd. Enligt kommissionen hade sökandena emellertid kunnat utnyttja den direkta effekten av artikel 88.3 EG och åberopa förekomsten av olagligt stöd vid de spanska domstolarna. Sökandena har följaktligen inte nekats tillgång till ett effektivt domstolsskydd.

37 Konungariket Spanien har anslutit sig till kommissionens argument och hävdar att Confederación Española de Estaciones de Servicio (en sammanslutning av nationell karaktär) inte är part i förevarande talan trots att sammanslutningen deltog i det administrativa förfarandet vid kommissionen. Detta styrker att sökandena saknar

talerätt. Vid förhandlingen gjorde Konungariket Spanien dels gällande att sökandena förfogar över effektiva nationella rättsmedel, dels att rättspraxisen från domstolens dom av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen (REG 1993, s. I-2487; svensk specialutgåva, volym 14, s. 201), och av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen (REG 1993, s. I-3203; svensk specialutgåva, volym 14, s. 213), inte är tillämplig på förevarande mål eftersom sökandena inte har gjort gällande att deras processuella rättigheter har åsidosatts.

38 Sökandena anser att deras talan kan tas upp till prövning. Sökandena anser för det första att de har talerätt eftersom deras rättigheter direkt påverkas av det överklagade beslutet. Eftersom Konungariket Spanien inte anmälde ÖB 1, undersökte kommissionen nämligen bestämmelsen på grundval av deras klagomål. Sökandena har dessutom hela tiden hållit kontakt med de tjänstemän vid kommissionen som handlade ärendet och har lämnat yttranden till kommissionen samt väglett denna i arbetet med att analysera ÖB 1. Sökandena har också gjort gällande att kommissionens skrivelse av den 8 februari 2002, vilken innehöll institutionens preliminära bedömning (se punkt 9 ovan), uteslutande hade adresserats till sökandena och att det överklagade beslutet, i vilket sökandena nämns vid flera tillfällen, överlämnades till sökandena efter det att det hade översänts till Konungariket Spanien. Slutligen har sökandena vid tidigare tillfällen, i enlighet med föreskrifterna i deras stadgar, försvarat sina medlemmars intressen inför kommissionen.

39 För det andra har sökandena gjort gällande att deras medlemmar, vilka är direkta konkurrenter till de näringsidkare som gynnas av ÖB 1, berörs av det överklagade beslutet. Tillämpningen av ÖB 1 medför nämligen betydande skada för ägare av redan existerande bensinstationer eller bensinstationer som är under uppförande i närheten av stormarknader. Det faktum att näringsidkare som gynnas av ÖB 1 och som önskar uppföra en bensinstation inte omfattas av överlåtelseskyldigheten till förmån för staten innebär en konkurrensfördel i förhållande till andra näringsidkare.

- 40 I sista hand har sökandena gjort gällande att de i Spanien saknar möjlighet att anmäla beviljandet av statligt stöd. Den enda existerande möjligheten, vilken består i den i artikel 19 i Ley de Defensa de la Competencia föreskrivna ordningen, är nämligen helt verkningslös i praktiken eftersom den inte meger att enskilda anmäler beviljat stöd eller deltar i förfarandet som intervenienter. Tribunal de Defensa de la Competencia (spansk konkurrensdomstol) har dessutom befogenhet att efter en skönsmässig bedömning anta beslut rörande stöd och sammanställa en rapport. Den sistnämnda är emellertid inte bindande för den spanska regeringen med avseende på ändring eller upphävande av de omtvistade åtgärderna.

Förstainstansrättens bedömning

- 41 Enligt rättspraxis kan andra personer än de som ett beslut är riktat till göra anspråk på att vara personligen berörda endast om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett sådant beslut är riktat till (domstolens dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen, REG 1963, s. 197 och s. 223, i de ovannämnda målen Cook mot kommissionen, punkt 20, och Matra mot kommissionen, punkt 14, samt av den 13 december 2005 i mål C-78/03 P, kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, REG 2005, s. I-10737, punkt 33).
- 42 På samma sätt kan en sammanslutning som skall tillvarata företags gemensamma intressen i princip bara väcka talan om ogiltigförklaring av ett slutligt beslut av kommissionen beträffande statligt stöd om de berörda företagen hade kunnat göra det var för sig eller om 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

29 september 2000 i mål T-55/99, CETM mot kommissionen, REG 2000, s. II-3207, punkt 23).

43 Förstainstansrätten skall således i ett första skede pröva huruvida sökandenas medlemmar, eller åtminstone vissa av dem, kan anses vara personligen berörda av det överklagade beslutet i förevarande fall.

44 I detta avseende skall det erinras om att det, i samband med förfarandet för kontroll av statligt stöd enligt artikel 88 EG, skall göras åtskillnad mellan å ena sidan den inledande fasen av granskning av stöden, vilken anges i artikel 88.3 EG och som 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 avses i artikel 88.2 EG. 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 EG-fördraget har en skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig (domstolens domar i de ovannämnda målen Cook mot kommissionen, punkt 22, och Matra mot kommissionen, punkt 16, samt 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, och i det ovannämnda målet kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkt 34).

45 Om kommissionen, utan att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG, genom beslut med stöd av artikel 88.3 EG fastslår att ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, kan de personer som omfattas av de processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i artikel 88.2 endast göra dessa gällande om de har möjlighet att vid gemenskapsdomstolen väcka talan mot kommissionens beslut (domarna i de ovannämnda målen Cook mot kommissionen, punkt 23, Matra mot kommissionen, punkt 17, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 40, samt kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkt 35).

46 Av dessa skäl kommer gemenskapsdomstolen att pröva en talan om ogiltigförklaring av ett beslut grundat på artikel 88.3 EG som väckts av en berörd part i den mening som avses i artikel 88.2 EG, om den som väckt denna talan gjort detta i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som han åtnjuter enligt den senare bestämmelsen (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkt 35, se även, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Cook mot kommissionen, punkterna 23–26, och Matra mot kommissionen, punkterna 17–20).

47 Personer, företag eller sammanslutningar vars intressen eventuellt påverkas av att ett stöd beviljas, det vill säga särskilt företag som konkurrerar med stödmottagarna samt branschorganisationer, anses vara berörda i den mening som avses i artikel 88.2 EG och kan således, med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG, väcka talan om ogiltigförklaring (domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 41, och kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkt 36).

48 Om en sökande däremot ifrågasätter det beslut som innehåller själva bedömningen av stödet är det inte tillräckligt att denne kan anses berörd enligt artikel 88.2 EG för att talan skall kunna prövas. Sökanden måste visa att han har en särskild ställning i den mening som avses i domen i det ovannämnda målet Plaumann mot kommissionen. Så är till exempel fallet om sökandens ställning på marknaden väsentligen påverkas av det stöd som är föremål för prövning i det aktuella beslutet (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punkt 37).

49 Med förevarande talan har sökandena gjort gällande att det överklagade beslutet saknar grund. Förstainstansrätten skall därför pröva huruvida sökandena har angett

relevanta skäl för att ÖB 1 väsentligen kan påverka åtminstone vissa av deras medlemmars ställning på den spanska marknaden för detaljhandel med petroleumprodukter.

- 50 Det skall noteras att de närmare uppgifter som sökandena lämnade vid förhandlingen, såvitt avser situationen för vissa av deras medlemmar, i motsats till vad kommissionen har hävdad, inte kan anses vara för sent inlämnade enligt artikel 48.1 i rättegångsreglerna. De utgör nämligen en del av utvecklingen av parternas argumentation (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 26 september 2002 i mål T-199/99, Sgaravatti Mediterranea mot kommissionen, REG 2002, s. II-3731, punkterna 67 och 70), eftersom de endast, som svar på kommissionens argument om rättegångshinder, kompletterar den argumentation som framförts i ansökan, enligt vilken ÖB 1 har en negativ inverkan på konkurrensställningen för företag som driver bensinstationer, såsom sökandens medlemmar. Under alla omständigheter kan gemenskapsdomstolen när som helst granska sakprövningsförutsättningar ex officio, och det finns därför inget som hindrar att den beaktar kompletterande upplysningar vid förhandlingen.
- 51 Sökandenas medlemmar representerar enligt deras skriftliga svar på förstainstansrättens frågor, vars riktighet inte har ifrågasatts, mer än en fjärdedel av alla bensinstationer i Spanien, närmare bestämt 85 procent av bensinstationerna i den autonoma regionen Madrid och 70 procent av bensinstationerna i Katalonien.
- 52 Det skall därefter konstateras att syftet med ÖB 1, såsom det har angetts av Konungariket Spanien, var att underlätta stormarknadernas tillträde till den spanska marknaden för detaljhandel med petroleumprodukter för att öka konkurrensen på denna marknad. En sådan ökning av konkurrensen kan emellertid ha en väsentligen negativ inverkan på konkurrensställningen för vissa andra näringsidkare som driver bensinstationer.

- 53 Av kommissionens upplysningar till förstainstansrätten framgår dessutom att antalet bensinstationer som är integrerade i stormarknader ökade från 80 till 157 mellan åren 2001 och 2003. Även om den sistnämnda siffran, såsom kommissionen gjorde gällande vid förhandlingen, bara motsvarar ett litet procenttal av alla bensinstationer i Spanien, vilka uppgick till ungefär 8 600, så motsvarar den betydande ökningen av antalet bensinstationer som har öppnats i stormarknader inte utvecklingen av det totala antalet bensinstationer, vilket endast ökade med ungefär en procent under den aktuella perioden. Enligt vad Konungariket Spanien uppgav vid förhandlingen är den oproportionerliga utvecklingen av antalet bensinstationer som är integrerade i stormarknader åtminstone till viss del hänförlig till effekterna av ÖB 1.
- 54 Slutligen tog sökandena vid förhandlingen upp den situation som är aktuell för flera av deras medlemmars bensinstationer, utan att det föranledde några invändningar från övriga parter. Nämnda medlemmar har enligt sökandena drabbats av betydande försäljningsbortfall, som i vissa fall lett till att verksamheten lagts ner, till följd av att närbelägna stormarknader har öppnat bensinstationer. Sökandena påpekade också att försäljningsvolymen har ökat avsevärt för petroleumprodukter som säljs av de bensinstationer som är integrerade i stormarknader.
- 55 Med beaktande av dessa omständigheter konstaterar förstainstansrätten att de omtvistade statliga åtgärderna hade en betydande inverkan på konkurrensställningen för vissa av sökandenas medlemmar, vilka därför skall anses ha talerätt mot det överklagade beslutet.
- 56 Av dessa skäl skall förevarande talan tas upp till sakprövning. Det är inte nödvändigt att förstainstansrätten uttalar sig om sökandesammanslutningarnas rätt att föra talan, vilken, enligt vad som har påståtts, följer av att det överklagade beslutet påverkade sökandenas förhandlingsposition, eller om den påstådda avsaknaden av rättsmedel i spansk rätt.

Prövning i sak

1. Den första grunden: Uppenbart oriktig bedömning av den spanska lagstiftningen

Den första delgrunden: Uppenbart oriktig bedömning av skyldigheten att överföra värdeökningar

Parternas argument

57 Sökandena har hävdade att kommissionen, när den i det överklagade beslutet konstaterade att ÖB 1 inte befriar ägare av stormarknader från en överlåtelse-skyldighet till förmån för staten, underlät att beakta den allmänna skyldighet att överföra värdeökningar som följer av stadsplaneringsåtgärder, vilken föreskrivs i den spanska författningen, den nationella lagstiftningen, de autonoma regionernas lagstiftning och i administrativ praxis. Ägarna av stormarknader befrias nämligen från denna skyldighet genom ÖB 1 och får därmed tillträde till marknaden för detaljhandel med petroleumprodukter, utan att behöva bära de kostnader som andra näringsidkare bär.

58 Enligt sökandena är ägare av alla typer av mark, inklusive stadsplanerad mark som förstärkts, skyldiga att till de lokala myndigheterna överföra en del av värdeökningen till följd av stadsplaneringsåtgärder som har vidtagits av samma myndigheter. Detta gäller oberoende av åtgärdstyp. Denna skyldighet föreskrivs i artikel 47.2 i den spanska författningen och genomförs inte enbart genom den överlåtelseskyldighet

som föreskrivs i artikel 14 LRSV, vilken är den enda artikel som beaktades i det överklagade beslutet och enbart avser den obligatoriska överlåtelsen av en del av marken inom ramen för stadsplaneringen.

- 59 Sökandena har invänt mot kommissionens tolkning av dom 54/2002. I skäl 34 i det överklagade beslutet hävdar kommissionen att obligatorisk överföring av värdeökningar för stadsplanerad mark som förstärkts enligt denna dom strider mot den nationella lagstiftningen, och det förnekas därmed att det finns en allmän överlåtelseskyldighet. Sökandena har dels gjort gällande att syftet med domen inte var att definiera räckvidden av artikel 14 LRSV, dels att den enbart gällde skyldigheten att överlåta mark som föreskrivs i samma artikel. Följaktligen rör domen inte den mer allmänna överlåtelseskyldighet som har åberopats av sökandena.
- 60 Sökandena har vidare anfört att staten enligt den spanska författningen har rätt att kräva överföring av värdeökningar och, slutligen, en skyldighet att kräva sådana överföringar. Sökandena har uppgett att en obestridlig skyldighet har införts för staten genom artikel 47.2 i den spanska författningen, vilken skall genomföras genom lagstiftning, rättspraxis och myndigheternas agerande. Sökandena har preciserat att det kan röra sig om omvänd diskriminering när myndigheterna i ett visst fall inte kräver att näringsidkaren uppfyller denna skyldighet. Myndigheterna kan då anses agera olagligt.
- 61 Till stöd för denna uppfattning har sökandena åberopat lagstiftningsåtgärder i de autonoma regionerna. Dessa åtgärder speglar enligt sökandena nämnda allmänna skyldighet och visar samtidigt hur den skall uppfyllas, bland annat genom att fastställa på vilka olika sätt som värdeökningar kan överföras.
- 62 Sökandena har desutom anfört att det i Spanien är allmän administrativ praxis att lokala myndigheter och enskilda ingår avtal om stadsplanering. Ett sådant avtal, vilket är av administrativ art och vars ingående och system definieras i de autonoma

regionernas lagstiftning, ingås när enskilda vill att de lokala myndigheterna skall vidta stadsplaneringsåtgärder som innebär att den aktuella planeringen ändras. Som kompensation för vidtagandet av den begärda åtgärden förbinder sig avtalsparten att tillhandahålla de lokala myndigheterna en prestation. Kompensationen kan vara av ekonomiskt eller annat slag och skall motsvara en del av värdeökningen till följd av åtgärden.

- 63 Sökandena har tillagt att avsaknaden av bestämmelser i vilka formerna och beloppet för den berörde ägarens överlåtelseskyldighet regleras i detalj för varje enskilt fall inte kan anses utgöra bevis för att en sådan skyldighet inte föreligger. Avsaknaden av sådana bestämmelser följer nämligen av att stadsplaneringsåtgärder som kan ge upphov till en sådan skyldighet till sin natur är heterogena och av att det inte är möjligt att förutse alla tänkbara scenarier i lagstiftningen. Följaktligen överlägger de lokala myndigheterna och beslutar om formerna och beloppen i varje enskilt fall för att därefter fastställa dessa genom ingående av avtal om stadsplanering med den enskilde. Sökandena har gjort gällande att ägare av stormarknader som vill öppna en bensinstation tack vare ÖB 1 inte längre behöver gå igenom detta förfarande. De slipper med andra ord förhandlingen med de lokala myndigheterna om villkoren för den begärda stadsplaneringsåtgärden, ingående av avtal om stadsplanering och slutligen överföringen av värdeökningen till myndigheterna i den form som föreskrivs i avtalet.

- 64 Spanska domstolar har vid flera tillfällen fastställt att dessa avtal om stadsplanering och den allmänna överlåtelseskyldigheten, som de ger uttryck för, är tillåtna och giltiga. Det faktum att standardmodeller finns för sådana avtal samt mängden rättslitteratur rörande avtalen vittnar dessutom om att ingående av sådana avtal är vanligt förekommande.

- 65 Tribunal de Defensa de la Competencia har även ansett att denna praxis utgör en förhandlingprocedur för att förmå myndigheterna att ändra stadsplaneringen. Att denna praxis förekommer och har skadliga verkningar har slutligen även konstaterats av spanska företagsledare.

- 66 Sökandena anser dessutom att själva förekomsten av ÖB 1 utgör ett bevis för den allmänna överlåtelseskyldighet som har gjorts gällande. Den omtvistade bestämmelsen skulle nämligen enligt sökandena helt sakna relevans om utvidgningen av byggrätten inte gav upphov till kostnader. Sökandena har tillagt att eftersom myndigheterna enligt lag är skyldiga att ersätta enskilda som drabbas av skada till följd av stadsplanering måste en motsvarande rätt att kräva enskilda på en del av värdeökningen till följd av stadsplanering också föreligga.
- 67 Sökandena har konstaterat att om kommissionens tolkning av dom 54/2002 var korrekt, skulle det inte vara tillåtet att beskatta ägare av stadsplanerad mark som förstärkts för värdeökningen av stadsplanerad mark. Så är emellertid inte fallet.
- 68 Enligt kommissionen föreligger ingen sådan skyldighet att överföra värdeökningar till följd av stadsplanering som har gjorts gällande av sökandena, vilken kan tillämpas på ägare av stadsplanerad mark som förstärkts och därmed på ägare av stormarknader. Kommissionen har anfört att en sådan skyldighet varken föreskrivs i spansk lagstiftning eller i lag som har antagits av en autonom region. Inte heller genom administrativ praxis har en sådan skyldighet uppkommit.
- 69 Konungariket Spanien har nekat till att staten tar del av värdeökningar på något annat sätt än det som föreskrivs i artikel 14 LRSV. Enligt Konungariket Spanien är praxisen med avtal om stadsplanering varken allmänt vedertagen eller tvingande. Den omfattas nämligen av den handlingsfrihet som de lokala myndigheterna åtnjuter enligt den spanska rättsordningen. Enligt Konungariket Spanien kan denna praxis därför inte åberopas för att rättfärdiga att staten inte tar del av värdeökningar.

Förstainstansrättens bedömning

70 Förstainstansrätten skall undersöka den uppfattning som har gjorts gällande av sökandena, enligt vilken en allmän skyldighet att överföra värdeökningar till följd av stadsplanering, vilken är tillämplig på ägare av all slags mark, dels föreskrivs i artikel 47.2 i den spanska författningen, den nationella lagstiftningen och de autonoma regionernas lagstiftning, dels följer av en administrativ praxis med ingående av avtal om stadsplanering.

— Huruvida det finns bestämmelser om en skyldighet att överföra värdeökningar

71 För det första skall det noteras att artikel 47.2 i den spanska författningen, i vilken det anges att "staten skall ta del av värdeökningar som följer av stadsplaneringsåtgärder som har vidtagits av offentliga organ", har formulerats på ett allmänt och abstrakt sätt. Det förefaller därmed som om denna bestämmelse måste genomföras i lagstiftning, vilket har gjorts gällande av kommissionen och Konungariket Spanien. Med hänsyn till uppgifterna i handlingarna i målet konstaterar förstainstansrätten att genomförandet har skett genom LRSV. I artikel 3 LRSV används nämligen formuleringen i författningen. Där anges att "staten skall ta del av värdeökningar som följer av stadsplaneringsåtgärder som har vidtagits av offentliga organ på de villkor som anges i denna lag och i andra tillämpliga lagar".

72 I artikel 3 LRSV anges således att skyldigheten att överföra värdeökningar regleras av bestämmelserna i denna lag eller, i förekommande fall, i en annan nationell lag. Eftersom sökandena inte har åberopat några andra nationella lagar i vilka en skyldighet att överlåta värdeökningar föreskrivs skall enbart de relevanta bestämmelserna i LRSV undersökas.

73 Artiklarna 14 och 18 LRSV rör de skyldigheter som åligger ägare av olika typer av mark. Skyldigheter att överföra värdeökningar föreskrivs i artikel 14.2 c och i artikel 18. Sådana skyldigheter åligger ägare av stadsplanerad mark som inte förstärkts respektive ägare av mark som kan bebyggas. Däremot föreskrivs inte någon skyldighet att överföra värdeökningar i artikel 14.1, i vilken de skyldigheter som åligger ägare av stadsplanerad mark som förstärkts räknas upp. Eftersom det i förevarande fall inte har bestritts att stormarknader är belägna i stadsplanerad mark som förstärkts konstaterar förstainstansrätten att ägarna till sådan mark inte åläggs någon skyldighet att överföra värdeökningar i LRSV.

74 För det andra följer det av analysen av artikel 3 LRSV (se punkt 72 ovan) att de autonoma regionerna inte kan införa ytterligare skyldigheter att överföra värdeökningar som är tillämpliga på ägare av stadsplanerad mark som förstärkts. Detta konstaterande vinner stöd av dom 54/2002, enligt vilken förbudet mot obligatoriska överföringar av värdeökningar till följd av stadsplanering i stadsplanerad mark som förstärkts i artikel 14.1 LRSV inte kan ändras av de autonoma regionerna. I vilket fall som helst skall det noteras att den undersökning av de autonoma regionernas lagstiftning som har åberopats av sökandena inte visar att ägare av stadsplanerad mark som förstärkts är skyldiga att överföra värdeökningar som följer av stadsplanering. Syftet med denna lagstiftning tycks därmed snarare vara att reglera det sätt på vilket skyldigheterna enligt LRSV genomförs än att införa ytterligare skyldigheter att överföra värdeökningar, vilka är tillämpliga på alla typer av mark.

75 Av detta följer att sökandena inte har visat att ägare av stadsplanerad mark som förstärkts, till exempel ägare av stormarknader, enligt spansk lagstiftning i allmänhet är skyldiga att överföra värdeökningar som följer av stadsplanering.

76 Den uppfattning som har gjorts gällande av sökandena, nämligen att avsaknaden av bestämmelser i vilka formerna och beloppet för överlåtelseskyldigheten regleras i

detalj inte kan anses utgöra bevis för att den åberopade allmänna överlåtelseskyldigheten inte föreligger, skall underkännas. Såsom anges ovan har lagstiftaren nämligen underlåtit att föreskriva skyldigheten i sig och inte bara formerna för dess utövande och dess belopp. Denna underlåtelse förefaller dessutom, vid en genomläsning av dom 54/2002, vara avsiktlig. Tribunal Constitucional angav nämligen att staten har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad avser statens andel i värdeökningar till följd av stadsplanering och att staten, inom ramen för detta utrymme, har rätt att koncentrera denna andel till vissa typer av mark.

- 77 Inte heller sökandenas argument att den kompensation som ägare av mark krävs på vid överföringen av värdeökningar kan anta många olika former kan godtas. Även om det i de relevanta artiklarna i LRSV föreskrivs att skyldigheten skall fullgöras genom överlåtelse av ett markområde, anges det likväl i en del av den lagstiftning från de autonoma regionerna som har åberopats av sökandena att nämnda överlåtelse av ett markområde kan ersättas med kompensation av något annat slag. Det har dessutom fastställts i punkt 74 ovan att de autonoma regionerna inte kan införa ytterligare skyldigheter att överföra värdeökningar. Följaktligen tycks de olika formerna av kompensation bara vara uttryck för de överlåtelseskyldigheter som föreskrivs i LRSV, och denna omständighet kan därmed inte anses visa att en sådan allmän överlåtelseskyldighet som har gjorts gällande av sökandena föreligger.

- 78 Sökandena kan inte heller vinna framgång med argumentet att myndigheterna enligt lag är skyldiga att ersätta enskilda som drabbas av skada till följd av stadsplanering. Denna omständighet leder nämligen inte nödvändigtvis till att staten skall anses ha rätt eller vara skyldig att kräva enskilda på en del av de värdeökningar som följer av stadsplanering. Det skall emellertid erinras om att det, såsom anges i punkt 76 ovan, följer av dom 54/2002 att spanska staten har rätt att avstå från att ta del av värdeökningar som berör en viss typ av område, och att den, i enlighet härmed, kan avstå från att föreskriva en motsvarande överlåtelseskyldighet.

79 Slutligen kan sökandena inte heller vinna någon framgång med argumentet om skatt på värdeökningen av stadsplanerad mark. Det har nämligen inte bestritts att ägare av stormarknader inte befrias från skyldigheten att erlägga denna skatt, oavsett form, i ÖB 1. På samma sätt skall det noteras att denna skatt inte särskilt belastar värdeökningar som följer av stadsplanering, utan belastar varje värdeökning av stadsplanerad mark oberoende av orsaken. Nämnada skatt kan därför sannolikt inte jämföras med en överföring av värdeökningar till följd av stadsplanering. Slutligen innehåller den nationella lagstiftningen, i förevarande fall lag nr 39/1988 om lokala skattemyndigheter (*Ley Reguladora de las Haciendas Locales*), allmänna bestämmelser om hur skatten skall uppbäras. Även om skatten betraktades som en överföring av värdeökningar till följd av stadsplanering skulle uppbärandet av den likväl inte vara oförenligt med bestämmelserna i LRSV eller tolkningen av dem i dom 54/2002 (se punkterna 72 och 74 ovan), enligt vilka ytterligare skyldigheter kan införas genom den nationella lagstiftningen.

— Huruvida det finns en allmän praxis på grundval av vilken staten kan kräva överföring av värdeökningar

80 Vad avser den administrativa praxis som har åberopats av sökandena, följer det av handlingarna i målet och av parternas inlagor att de lokala myndigheterna har rätt att ändra planeringen genom att ingå avtal om stadsplanering med enskilda. Tribunal Constitucionals tolkning av de relevanta bestämmelserna i LRSV (se ovan punkt 74) tyder emellertid på att den lokala myndigheten inte kan kräva kompensation från enskilda när avtalen avser stadsplanerad mark som förstärkts.

81 De uppgifter som har lämnats av sökandena visar under alla omständigheter inte att det förekommer en allmän administrativ praxis genom vilken de lokala myndigheterna systematiskt förbinder sig att ändra tillämplig planering till förmån för ägare av stadsplanerad mark som förstärkts som kompensation för överföringen av en del av den värdeökning som uppkommer till följd av ändringen.

- 82 För det första innehåller den lagstiftning från de autonoma regionerna som har åberopats av sökandena enbart allmänna bestämmelser om ingående och genomförande av alla typer av avtal om stadsplanering. Det faktum att denna rättsliga ram finns innebär emellertid inte att den tillämpas generellt av de lokala myndigheterna eller att den används för att kräva ägare av stadsplanerad mark som förstärkts på överföringar av värdeökningar. Det skall noteras att den lokala myndigheten enligt de bestämmelser som har åberopats av sökandena inte är skyldig att ingå avtal om stadsplanering. Det är enligt dessa bestämmelser inte heller nödvändigt att det i nämnda avtal föreskrivs att den enskilda skall erlägga kompensation.
- 83 För det andra gäller samma sak för doktrinen och standardavtalen om stadsplanering. Generellt visar den doktrin som har åberopats att de lokala myndigheterna kan ingå avtal om stadsplanering för att ändra gällande planering, och standardavtalen visar hur dessa avtal kan se ut. Det är emellertid inte möjligt att på grundval av dessa uppgifter kontrollera i vilken mån som de lokala myndigheterna utnyttjar denna möjlighet eller hur den utnyttjas.
- 84 För det tredje skall det, vad avser de exempel på avtal om stadsplanering och den rättspraxis från spanska domstolar som har bilagts ansökan, noteras att en betydande del av detta material grundar sig på nationell lagstiftning som var i kraft före LRSV. Dessa uppgifter kan därför inte som sådana åberopas mot motiveringen till det överklagade beslutet, vilken huvudsakligen grundar sig på den sistnämnda lagen och på dess tolkning av Tribunal Constitucional. Dessutom avser de avtal och domar som har åberopats i allmänhet annan typ av mark än stadsplanerad mark som förstärkts. I förekommande fall är det inte heller möjligt att fastställa vilken typ av område som avses. Uppgifterna visar därmed inte att det finns en administrativ praxis för stadsplanerad mark som förstärkts.
- 85 För det fjärde och sista rör Tribunal de Defensa de la Competencias rapporter och företagsledarnas yttranden allmänna problem som är kopplade till det gällande spanska systemet för stadsplanering och de lokala myndigheternas tillämpning av

detsamma. De delar av handlingarna som har citerats av sökandena fokuserar emellertid på bebyggelseprocessen snarare än på ändringarna av användningsvillkoren för den mark som redan har bebyggt. Den problematik som ingående av avtal om stadsplanering ger upphov till presenteras inte heller tillräckligt ingående.

- 86 Av detta följer att sökandena inte på ett tillfredsställande sätt har visat att det förekommer en allmän administrativ praxis genom vilken de lokala myndigheterna, med hjälp av avtal om stadsplanering, kräver ägare av stadsplanerad mark som förstärkts, till exempel ägare av stormarknader, på överföringar av värdeökningar som har uppstått genom ändring av användningsvillkoren för nämnda mark.
- 87 Sammanfattningsvis skall det noteras att syftet med ÖB 1 är att underlätta stormarknadernas inträde på marknaden för detaljhandel med petroleumprodukter genom avskaffande av vissa begränsningar i stadsplaneringen och genom att förenkla de administrativa förfarandena kopplade till upprättandet av bensinstationer. Sökandena har emellertid inte visat att ägare av stormarknader, genom denna bestämmelse, befriades från någon som helst skyldighet att göra en överlåtelse till staten, som föreskrivs i spansk lagstiftning eller som är resultatet av de lokala myndigheternas allmänna administrativa praxis. Av detta följer att kommissionen inte gjorde sig skyldig till ett uppenbart fel när den bedömde att ÖB 1 inte innebar direkt eller indirekt överföring av allmänna medel och att den därför inte kunde anses utgöra statligt stöd. Den första grundens första del skall därför underkännas.

Den andra delgrunden: Uppenbart oriktig bedömning av ändringen av ändamålet med marken

Parternas argument

- 88 Sökandena har gjort gällande att ÖB 1, i motsats till vad kommissionen anförde i skäl 37 i det överklagade beslutet, ändrade ändamålet med marken. Enligt

sökandena kan ägare av stormarknader nämligen med stöd av ÖB 1 uppföra bensinstationer på mark som tidigare har klassificerats som grönområden eller parkeringsplatser. Detta innebär att ändamålet med området i fråga har ändrats. Sökandena har tillagt att detta fastställdes i de domar från Tribunal Superior de Justicia de Madrid som presenterades av kommissionen den 5 oktober 2005. Nämnda domar visar nämligen att stormarknader kan utrustas med bensinstationer oberoende av ändamålet med den berörda marken och utan att kompensation betalas ut till staten.

89 Kommissionen har invänt mot sökandenas resonemang. Eftersom ändamålet med marken inte nämns i ÖB 1 kan det enligt kommissionen inte ändras genom bestämmelsen. Denna fråga saknar dessutom relevans i förevarande fall eftersom den skyldighet som föreskrivs i artikel 14 LRSV under alla omständigheter inte gäller för stadsplanerad mark som förstärkts.

90 Kommissionen har, med stöd av intervenienterna, tillagt att uppfattningen att ÖB 1 inte påverkar ändamålet med marken bekräftas i de domar från Tribunal Superior de Justicia de Madrid som överlämnades den 5 oktober 2005. Enligt nämnda domar innebär inte ÖB 1 att ändamålet med den berörda marken omkvalificeras, vilket i sin tur innebär att bestämmelsen varken ändrar eller strider mot utvecklingsplanerna.

Förstainstansrättens bedömning

91 Frågan huruvida ändamålet med marken ändras genom ÖB 1 är endast relevant om det visas att ägare av stormarknader inom ramen för en sådan ändring är skyldiga att överföra en del av de värdeökningar för mark som ändringen ger upphov till. Såsom fastställts i punkt 87 ovan har sökandena emellertid inte visat att ägare av stormarknader har någon som helst överlåtelseskyldighet. I enlighet härmed befriar

ÖB 1 inte ägare av stormarknader från en överlåtelseskyldighet till förmån för staten och innebär därmed inte heller att allmänna medel överförs direkt eller indirekt, oberoende av den ändring av ändamålet med marken som eventuellt föreskrivs i bestämmelsen.

- 92 Den andra delgrunden är därmed verkningslös. Eftersom såväl den första som den andra delgrunden har underkänts kan talan inte vinna bifall på den första grunden.

2. Den andra grunden: Felaktig tolkning och tillämpning av kriterierna för statligt stöd

Parternas argument

- 93 Sökandena har för det första gjort gällande att kommissionen i skäl 49 i det överklagade beslutet felaktigt bedömde att en indirekt överföring av statliga medel, som består i att staten avstår från att uppbära intäkter, bara kan anses föreligga om den aktuella överlåtelseskyldigheten föreskrivs i lag. Sökandena har gjort gällande att det varken anges i EG-fördraget eller i domstolens rättspraxis på detta område att en indirekt överföring av allmänna medel enbart föreligger när staten avstår från intäkter till vilka den har en lagstadgad rätt. Domstolen har tvärtom, i likhet med kommissionen i dess gängse praxis, förklarat att en sådan indirekt överföring även kan föreligga under andra omständigheter, till exempel när staten avstår från en skuld enligt avtal eller, såsom i förevarande fall, befriar någon från en skyldighet som följer av enhetlig och tillätlig administrativ praxis.

- 94 För det andra har sökandena gjort gällande att de kostnader som beviljandet av en förmån medför för staten i förevarande fall, till skillnad från i de fall som gav upphov till domstolens dom av den 17 mars 1993 i de förenade målen C-72/91 och C-73/91, Sloman Neptun (REG 1993, s. I-887), av den 7 maj 1998 i de förenade målen C-52/97–C-54/97, Viscido m.fl. (REG 1998, s. I-2629), och av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra (REG 2001, s. I-2099), inte är helt underordnade bestämmelsen, som har ett helt annat syfte. Det uttryckliga syftet med ÖB 1 är tvärtom att befria stormarknaderna från de skyldigheter som följer av tillämplig spansk rätt.
- 95 I sista hand har sökandena gjort gällande att det avgörande kriteriet vid bedömningen av om statligt stöd föreligger är huruvida staten har beviljat en förmån. Kravet på direkt eller indirekt överföring av allmänna medel är därför underkastat detta väsentliga kriterium. Sökandena har dragit slutsatsen att de åtgärder som kan utgöra stöd skall analyseras med avseende på deras inverkan på konkurrensen. I enlighet härmed anses åtgärder omfattas av tillämpningsområdet för artikel 87.1 EG när de leder till en snedvridning av konkurrensen. Frågan om aktiv eller passiv utbetalning från staten enligt lag saknar därför betydelse i förevarande fall.
- 96 Enligt kommissionen har sökandena tolkat skäl 49 i det överklagade beslutet fel. Om skälet läses i sitt sammanhang går det nämligen inte att dra slutsatsen att en indirekt överföring av allmänna medel i den mening som avses i artikel 87.1 EG förutsätter en lagstadgad uppbördsskyldighet eller att en sådan överföring inte uteslutande kan grunda sig på administrativ uppbördspraxis. I det aktuella skälet anges enbart att det i förevarande fall inte kan krävas av den spanska staten att den uppbär en summa eller egendom till vilken den saknar rätt.
- 97 Enligt Konungariket Spanien gynnar inte ÖB 1 vissa företag. ÖB 1 påverkar inte heller handeln mellan medlemsstaterna. Nämda bestämmelse ökar enbart konkurrensen på marknaden för detaljhandel med petroleumprodukter.

Förstainstansrättens bedömning

- 98 Vad avser den första anmärkningen skall det till att börja med erinras om den exakta formuleringen i skäl 49 i det överklagade beslutet, enligt vilken "staten bara kan avstå från att uppbära medel om en skyldighet att erlægga sådana föreskrivs i lagstiftningen".
- 99 Det skall därefter noteras att en bokstavstolkning av denna formulering tycks stödja sökandenas resonemang. Icke desto mindre talar det överklagade beslutets sammanhang mot en sådan tolkning.
- 100 Bortsett från formuleringen i skäl 49 finns det nämligen inget i det överklagade beslutet som visar att kommissionen ansåg att administrativ praxis saknade relevans vid prövningen av om allmänna medel indirekt hade överförts.
- 101 Beslutet att inte beakta den administrativa praxis som hade åberopats av klagandena motiverades i skäl 52 i det överklagade beslutet, enligt vilket den spanska staten inte kunde anses ha "gått miste om inkomster eller ha avstått från att uppbära desamma med hänsyn till att det enligt den tillämpliga spanska lagen (LRSV) är uttryckligen förbjudet att föreskriva en skyldighet att överföra värdeökningar för stadsplanerad mark som förstärkts". Sålunda kan "ägare av stormarknader" enligt kommissionen "inte åläggas att betala en summa med anledning av att värdet på marken har stigit". Kommissionen stödde sig följaktligen inte på att administrativ praxis a priori saknar betydelse för frågan huruvida allmänna medel indirekt har överförts, utan på att den administrativa praxis som hade åberopats av klagandena strider mot den tillämpliga nationella lagstiftningen.

- 102 Med hänsyn till motiveringen till det överklagade beslutet i dess helhet tycks följaktligen inte uppfattningen att en indirekt överföring av statliga medel, som består i att staten har avstått från att uppbära intäkter, enbart kan anses föreligga om den aktuella överlåtelseskyldigheten föreskrivs i lag ha legat till grund för kommissionens beslut att inte invända mot ÖB 1. Den första anmärkningen är därmed grundlös.
- 103 Det skall vidare noteras att kommissionens slutsats vad avser frånvaron av direkt eller indirekt överföring av allmänna medel inte grundade sig på att de kostnader som antagandet av ÖB 1 innebar för staten är helt underordnade till sin natur. Följaktligen är sökandenas andra anmärkning, genom vilken denna natur bestrids, verkningslös.
- 104 Vad avser den tredje anmärkningen, rörande den underordnade roll som förekomsten av en direkt eller indirekt överföring av allmänna medel sägs spela vid prövningen av statligt stöd, skall det slutligen noteras att enligt fast rättspraxis anses endast förmåner som tilldelas direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel utgöra stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG (domarna i de ovannämnda målen *Slooman Neptun*, punkt 19, *Viscido m.fl.*, punkt 13, och *PreussenElektra*, punkt 58). Följaktligen kan en statlig åtgärd som inte innebär att allmänna medel överförs direkt eller indirekt inte betecknas som statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, även om den uppfyller övriga villkor i nämnda bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Viscido m.fl.*, punkterna 14–16).
- 105 Eftersom sökandena inte kan vinna framgång med dessa anmärkningar, kan talan inte vinna bifall på den andra grunden.

3. Den tredje grunden: Åsidosättande av motiveringskyldigheten

- 106 Sökandena har erinrat om att kommissionen var skyldig att ange skälen för att de faktiska och rättsliga förhållanden som hade åberopats i klagomålet inte var tillräckliga för att bevisa förekomsten av statligt stöd. Sökandena har gjort gällande att kommissionen underlät att besvara de frågor som hade ställts, stödde sig på ofullständiga argument, gjorde grundlösa uttalanden som inte stöds av handlingar och tolkade den nationella rättspraxisen felaktigt samt att dess resonemang var osammanhängande och bristfälligt. Enligt sökandena är det enda klara motiv som har framförts i det överklagade beslutet, nämligen att artikel 14 LRSV inte är tillämplig på de ägare av stormarknader som avses i ÖB 1, felaktigt. Sökandena har härav dragit slutsatsen att det överklagade beslutet brister i motiveringen.
- 107 Det skall till att börja med erinras om att motiveringskyldigheten utgör en väsentlig formföreskrift som skall särskiljas från frågan huruvida motiveringen är hållbar, vilken skall hänföras till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende (domstolens dom av den 22 mars 2001 i mål C-17/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2001, s. I-2481, punkt 35). Av detta följer att sökandenas anmärkningar rörande riktigheten av det överklagade beslutet, vilka redan har undersökts inom ramen för den första och den andra grunden, saknar relevans för förevarande grund.
- 108 Den motivering som krävs enligt artikel 253 EG skall vidare, enligt fast rättspraxis, vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet, och det skall klart och tydligt framgå av denna hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Kravet på motivering skall bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG skall inte ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området. Vad särskilt beträffar ett beslut genom vilket kommissionen fastslår att en åtgärd inte är ett statligt stöd, är kommissionen skyldig att i tillräcklig mån underrätta klaganden om skälen för att de faktiska och rättsliga förhållanden

som åberopats i klagomålet inte var tillräckliga för att bevisa förekomsten av ett statligt stöd. Kommissionen är emellertid inte skyldig att ta ställning till förhållanden som uppenbarligen är irrelevanta, som saknar betydelse eller som uppenbart saknar direkt samband med saken (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkterna 63 och 64 samt där citerad rättspraxis).

109 Det är mot bakgrund av dessa regler som förstainstansrätten skall pröva denna grund.

110 I det överklagade beslutet fastslås att statligt stöd inte föreligger eftersom ett av villkoren i artikel 87.1 EG inte är uppfyllt. Enligt kommissionen innebär nämligen ÖB 1 inte att allmänna medel direkt eller indirekt överförs, eftersom ägare av stormarknader, i motsats till vad som har anförts av klagandena, inte befrias från någon som helst skyldighet att överföra värdeökningar till staten (skälen 43–53 i det överklagade beslutet).

111 Vad avser avvikelser från den största yta som får bebyggas och tas i besittning enligt ÖB 1 a stödde sig kommissionen på följande skäl (se skälen 30–35 och 50–52 i det överklagade beslutet) när den fastställde att nämnda bestämmelse inte befriar ägare av stormarknader från någon som helst skyldighet att överföra värdeökningar till staten:

— De skyldigheter att överföra värdeökningar som föreskrivs i LRSV är inte tillämpliga på stormarknader, vilka alla är belägna på stadsplanerad mark som förstärkts.

- Det finns inga bestämmelser om andra skyldigheter att överföra värdeökningar i den spanska lagstiftningen som är tillämpliga på ägare av stormarknader i händelse av ett sådant undantag som föreskrivs i ÖB 1 a.

 - Av denna anledning är ägare av stormarknader, oberoende av ÖB 1, inte skyldiga att överföra värdeökningar till staten.

 - Om den tillämpliga nationella lagstiftningen inte ändras strider dessutom införandet av en sådan skyldighet för ägare av stormarknader mot författningen.
- 112 Som svar på klagandenas övriga anmärkningar angav kommissionen i det överklagade beslutet att ÖB 1 inte ändrar ändamålet med marken, att den omständigheten att tiden innan myndighetens underförstådda beslut föreligger minskas inte befriar ägare av stormarknader från administrativa avgifter och att sådana ägare är skyldiga att inneha de tillstånd som krävs för att öppna och driva bensinstationer (skälen 36–42 i det överklagade beslutet).
- 113 Förstainstansrätten konstaterar att denna motivering gör det möjligt för de berörda att förstå skälen för det överklagade beslutet, eftersom den på ett tydligt och otvetydigt sätt återger det resonemang som låg bakom slutsatsen att villkoret om direkt eller indirekt överföring av allmänna medel inte var uppfyllt, och följaktligen beslutet att inte framföra några invändningar. Det skall noteras att sökandena, med tanke på innehållet i ansökan, tycks ha förstått de skäl som framfördes i nämnda beslut. Vad avser den första grunden ifrågasatte sökandena nämligen de argument

som framförs i punkt 111 ovan samt uppgiften att ÖB 1 inte ändrar ändamålet med marken. Den andra grunden avser kommissionens allmänna prövning av ÖB 1 i förhållande till gemenskapsrätten i det överklagade beslutet, vilken sammanfattats i punkt 110 ovan.

- 114 Motiveringen av det överklagade beslutet ger också förstainstansrätten möjlighet att pröva huruvida beslutet är lagenligt. Av detta följer att det överklagade beslutet är tillräckligt motiverat, och talan kan därför inte bifallas på den tredje grunden.

4. *Den fjärde grunden: Åsidosättande av principen om god förvaltningssed, av artikel 88.2 EG och av artikel 4.4 i förordning nr 659/1999*

Parternas argument

- 115 Sökandena har för det första gjort gällande att kommissionen åsidosatte principen om god förvaltningssed genom att inte genomföra en omsorgsfull och opartisk undersökning av deras klagomål.

- 116 Enligt sökandena handlade kommissionen ärendet långsamt, vilket förorsakade såväl sökandena som deras medlemmar skada. Under handläggningstiden, som varade nästan två och ett halvt år, tillämpades ÖB 1 till fullo, vilket gjorde det möjligt för stormarknader att öppna flera bensinstationer. Sökandena har i detta hänseende erinrat om att det inledande förfarandet enligt gemenskapens rättspraxis inte får vara längre än vad som krävs för att kommissionen skall kunna skapa sig en första uppfattning vad avser kvalificeringen av de omtvistade åtgärderna och deras

förenlighet med den gemensamma marknaden. Enligt sökandena kan handläggningstiden, vilken varade mer än 27 månader, inte rättfärdigas med att kommissionen genomförde en detaljerad undersökning. Sökandena ställer sig särskilt frågande till den period på 9 månader som förflöt mellan skrivelsen av den 8 februari 2002, vilken innehåller kommissionens preliminära bedömning, och tidpunkten för antagandet av det överklagade beslutet, nämligen den 13 november 2002.

- 117 För det andra anser sökandena att kommissionen saknade rutiner och att den i flertalet fall gav uttryck för olika uppfattningar, vilka inte motiverades. Kommissionen kommenterade inte heller de handlingar som hade företetts av sökandena och som rörde de frågor som hade föranlett tvivel.
- 118 För det tredje har sökandena gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 88.2 EG och artikel 4.4 i förordning nr 659/1999 när den beslutade att inte inleda det formella granskningsförfarandet trots att det fanns allvarliga tvivel rörande ÖB 1:s förenlighet med den gemensamma marknaden.
- 119 Enligt sökandena var en första undersökning i förevarande fall inte tillräcklig för att kommissionen skulle kunna övervinna alla svårigheter vid bedömningen av om ÖB 1 utgjorde statligt stöd. Förutom att det inledande förfarandet tog orimligt lång tid visar det faktum att kommissionen radikalt ändrade uppfattning att bedömningen beredde den svårigheter. Under hela den tid som handläggningen varade hävdade kommissionen nämligen att ÖB 1 utgjorde stöd, och den medgav därefter att det rörde sig om en åtgärd med motsvarande verkan som statligt stöd. Kommissionen reserverade sig endast med avseende på frågan huruvida allmänna medel hade överförts direkt eller indirekt. Slutligen hänvisade kommissionen före antagandet av det överklagade beslutet inte en enda gång till artikel 14 LRSV trots att den kände till denna bestämmelse.
- 120 Kommissionen anser att den omsorgsfullt och opartiskt undersökte klagomålet och att sökandena inte har lämnat några uppgifter som visar på motsatsen.

Kommissionen har tillagt att sökandena inte har förklarat på vilket sätt de har förfördelats eller vilken skada de lidit till följd av handläggningen. Kommissionen har vidare anfört att ÖB 1 lagligen kan medföra rättsverkningar, eftersom den inte uppfyller villkoren för att utgöra statligt stöd. Enligt kommissionen berodde den långa handläggningstiden inte heller så mycket på de tvivel som den erfor utan mera på undersökningen och analysen samt den uppmärksamhet som den ägnade sökandens samtliga kompletterande påståenden och uppgifter.

Förstainstansrättens bedömning

Handläggningstiden

- 121 När de omtvistade statliga åtgärderna inte har anmälts av den berörda medlemsstaten är kommissionen enligt rättspraxis inte skyldig att göra en inledande undersökning av dessa åtgärder inom en bestämd frist. När utomstående berörda har inlämnat klagomål till kommissionen avseende statliga åtgärder som inte har anmälts är institutionen emellertid skyldig att under den inledande fas som föreskrivs i artikel 88.3 EG, med hänsyn till intresset av en korrekt tillämpning av de grundläggande bestämmelserna om statligt stöd i EG-fördraget, göra en omsorgsfull och opartisk granskning av klagomålet. Av detta följer bland annat att kommissionen inte i all oändlighet kan förlänga den inledande granskningen av de statliga åtgärder som har varit föremål för ett klagomål eftersom en sådan granskning enbart skall göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om kvalificeringen av de åtgärder som den skall bedöma och om deras förenlighet med den gemensamma marknaden (se förstainstansrättens dom av den 10 maj 2000 i mål T-46/97, SIC mot kommissionen, REG 2000, s. II-2125, punkterna 103, 105 och 107 samt där citerad rättspraxis).

- 122 Frågan huruvida det inledande granskningsförfarandet har pågått under rimlig tid skall bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, i synnerhet sammanhanget, de olika steg i förfarandet som kommissionen skall gå igenom, ärendets komplexitet samt dess betydelse för de olika berörda parterna (förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-95/96, Gestevisión Telecinco mot kommissionen, REG 1998, s. II-3407, punkt 75).
- 123 I förevarande fall skall det noteras att klagandena i klagomålet och senare yttranden framförde ett betydande antal påståenden avseende olika aspekter av ÖB 1. Som stöd för påståendena åberopade klagandena rättsliga analyser, lagstiftning och spansk rättspraxis samt ett stort antal handlingar. Under dessa omständigheter har kommissionen med rätta erinrat om att den var skyldig att utreda alla de faktiska och rättsliga förhållanden som hade åberopats av klagandena.
- 124 Dessa omständigheter rättfärdigar emellertid inte handläggningstiden för det inledande förfarandet, som varade i nästan 28 månader.
- 125 Även om det stämmer att klagandena lämnade relativt många uppgifter till kommissionen så var deras totala volym inte så omfattande att den skulle kunna förklara handläggningstiden. Det skall härvid tilläggas att klagandena med merparten av de yttranden som inkom efter klagomålet snarare önskade utveckla, precisera eller illustrera vissa frågor som hade diskuterats under det administrativa förfarandet än framföra ny kritik mot ÖB 1. Följaktligen kan inte heller de yttranden som följde efter varandra anses ha orsakat att det inledande förfarandet blev utdraget.
- 126 Vad avser den tid som gick mellan skrivelsen av den 8 februari 2002, vilken innehöll institutionens preliminära bedömning, och det slutliga beslutet av den 13 november

2002, stämmer det visserligen att sökandena i syfte att bemöta denna preliminära bedömning den 8 mars 2002 skickade yttranden på ett tjugotal sidor jämte bilagor till kommissionen. Icke desto minre innehöll dessa yttranden en sammanfattning av de viktigaste uppgifterna som hade gjorts gällande av klagandena under hela det administrativa förfarandet. Sålunda rättfärdigar det faktum att kommissionen var tvungen att undersöka dessa uppgifter omsorgsfullt inte den långa handläggningstiden, som varade i över nio månader.

127 Vidare skall det, vad avser de åtgärder som kommissionen vidtog inom ramen för förfarandet, noteras att institutionen med undantag för möten och telefonsamtal med klagandenas ombud endast begärde upplysningar av Konungariket Spanien i december år 2000. Konungariket Spanien besvarade emellertid denna begäran i februari år 2001 genom kortfattade yttranden, vilka uteslutande grundade sig på tolkningen av den tillämpliga nationella lagstiftningen. Sålunda rättfärdigades handläggningstiden inte heller av de åtgärder som vidtogs av kommissionen.

128 Det finns inte heller något som tyder på att ärendet är så komplext att ett inledande förfarande på över två år var befogat. Med tanke på att undersökningen av den tillämpliga spanska lagstiftningen i princip låg till grund för slutsatsen att några allmänna medel inte hade överförts direkt eller indirekt förefaller kommissionen nämligen inte ha varit tvungen att vidta omfattande åtgärder för att kontrollera riktigheten av de faktiska omständigheterna eller andra tidskrävande åtgärder. På samma sätt utgör den relativt korta längden av skrivelsen med kommissionens preliminära bedömning och av det överklagade beslutet indikationer på att ärendet inte var särskilt komplext.

129 Av detta följer att kommissionen, genom att ägna nästan 28 månader åt det inledande förfarandet, inte har antagit det överklagade beslutet inom en rimlig tidsfrist och därmed åsidosatt sin skyldighet att genomföra en omsorgsfull undersökning.

- 130 Även om iakttagandet av en rimlig tidsfrist vid administrativa förfaranden utgör en allmän gemenskapsrättslig princip, som är tillämplig inom ramen för ett granskningsförfarande med avseende på statligt stöd vars iakttagande skall säkerställas av gemenskapsdomstolen, medför inte enbart den omständigheten att kommissionen antagit ett beslut efter det att en rimlig tidsfrist hade överskridits att ett beslut som antas efter ett formellt granskningsförfarande i enlighet med artikel 88.2 EG är olagligt (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens ordförandes beslut av den 1 augusti 2003 i mål T-378/02 R, Technische Glaswerke Ilmenau mot kommissionen, REG 2003, s. II-2921, punkt 65 och där citerad rättspraxis).
- 131 Sökandena har i detta sammanhang åberopat två, enligt deras mening, exceptionella omständigheter. Sökandena har gjort gällande dels att tillämpningen av ÖB 1 under handläggningstiden skadade såväl sökandena själva som deras medlemmar, dels att den orimligt långa tid under vilken det inledande förfarandet varade antyder att ärendet beredde kommissionen svårigheter som motiverade att det formella granskningsförfarandet inleddes enligt artikel 88.2 EG.
- 132 Argumentet att sökandena och deras medlemmar har drabbats av skada är emellertid verkningslöst inom ramen för förevarande tvist, vilken uteslutande rör en eventuell ogiltigförklaring av det överklagade beslutet och därmed enbart nämnda besluts lagenlighet. Vad avser överskridandet av en rimlig tidsfrist inom ramen för kommissionens eventuella skyldighet att inleda ett formellt granskningsförfarande skall dess relevans bedömas nedan, inom ramen för motsvarande anmärkning.

Underlåtenhet att inleda det formella granskningsförfarandet

- 133 Vad avser artikel 88 EG skall det noteras, såsom förstainstansrätten har erinrat om i punkt 44 ovan, att åtskillnad skall göras mellan å ena sidan den inledande fasen av granskningen av stödet, vilken anges i artikel 88.3 EG och enbart syftar till att göra

det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om huruvida den berörda åtgärden utgör statligt stöd och huruvida stödåtgärden helt eller delvis är förenlig med den gemensamma marknaden, och å andra sidan den formella granskningsfas som avses i artikel 88.2 EG. 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 EG-fördraget har en skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig.

- 134 Av artikel 4.4 i förordning nr 659/1999 och av rättspraxis följer att kommissionen är skyldig att inleda förfarandet i artikel 88.2 EG om en första granskning inte har gjort det möjligt för den att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av om en statlig åtgärd som har underkastats dess kontroll utgör stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, åtminstone då den vid en första granskning inte med säkerhet har kunnat avgöra huruvida åtgärden, om den antas utgöra ett stöd, under alla omständigheter är förenlig med den gemensamma marknaden (förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-11/95, BP Chemicals mot kommissionen, REG 1998, s. II-3235, punkt 166).
- 135 Om den första granskningen tar avsevärt mycket längre tid än vad som är normalt för en undersökning som utförs inom ramen för artikel 88.3 EG kan det emellertid, tillsammans med andra omständigheter, leda till slutsatsen att kommissionen har stött på allvarliga svårigheter vid bedömningen och att den därför borde ha inlett ett förfarande enligt artikel 88.2 EG (domen i det ovannämnda målet SIC mot kommissionen, punkt 102).
- 136 Såsom anges i punkterna 121–129 ovan tog den första granskningen avsevärt mycket längre tid än vad som är normalt för en första undersökning som utförs inom ramen för bestämmelserna i artikel 88.3 EG. Det skall likväl konstateras att det i förevarande fall inte har visats att andra omständigheter än överskridandet av en rimlig tidsfrist föreligger.

- 137 Vad avser kommissionens tvivel rörande kvalificeringen av stöd förefaller det nämligen för det första som om uppfattningen att kommissionens ståndpunkt under hela handläggningen var att ÖB 1 utgjorde stöd saknar grund. Uppfattningen motsågs nämligen av uppgifter i handlingarna i ärendet och av det administrativa förfarandets historik, som presenterades av sökandena i ansökan.
- 138 För det andra, även om kommissionen i skrivelsen av den 8 februari 2002, vilken innehåller institutionens preliminära bedömning, uppgav att "bestämmelser i ÖB 1 kan anses utgöra åtgärder med motsvarande verkan som statligt stöd" följdes detta uttalande av konstaterandet att "åtgärderna likväl inte finansieras med allmänna medel, varmed de inte omfattas av ... förbudet [i artikel 87.1 EG]". Sålunda överensstämmer ståndpunkten i skrivelsen av den 8 februari 2002 med den som framförs i det överklagade beslutet, vars riktighet har prövats inom ramen för den första och den andra grunden. Av detta följer att det, på grundval av citatet från skrivelsen av den 8 februari 2002 ovan, inte kan fastställas att den preliminära undersökningen beredde kommissionen allvarliga svårigheter.
- 139 För det tredje, vad avser påståendena att kommissionen ändrade ståndpunkt, kan den omständigheten att institutionen, med beaktande av de uppgifter som den förfogade över, sade sig tvivla på att en statlig åtgärd utgjorde statligt stöd men inte uttryckte samma reservationer efter det att klagandena hade lämnat kompletterande upplysningar inte anses visa att kommissionen hade stött på allvarliga svårigheter. Även om kommissionen, när den ställs inför sådana allvarliga svårigheter, är skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet och i detta hänseende inte har någon befogenhet att göra en skönsässig bedömning, så har den ett visst utrymme att vidta en skönsässig bedömning när den sammanställer och granskar omständigheterna i det enskilda fallet för att avgöra om dessa ger upphov till allvarliga svårigheter. Enligt syftet med artikel 88.3 EG och skyldigheten att iakttä god förvaltningssed, kan kommissionen bland annat inleda en dialog med klagandena för att övervinna allvarliga svårigheter som eventuellt uppkommit under det inledande förfarandet (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 15 mars 2001 i mål T-73/98, Prayon-Rupel mot kommissionen, REG 2001, s. II-867,

punkt 45). Denna frihet förutsätter emellertid att kommissionen kan anpassa sin
ståndpunkt efter resultatet av den inledda dialogen utan att denna anpassning a
priori tolkas som en fastställelse av allvarliga svårigheter.

140 För det fjärde och sista har sökandena, även om de har klandrat kommissionen för
att inte uttryckligen ha refererat till artikel 14 LRSV innan den antog det överklagade
beslutet, inte visat att denna omständighet har betydelse inom ramen för prövningen
av förekomsten av allvarliga svårigheter. Eftersom kommissionen inte är skyldig att
inleda ett kontradiktoriskt förfarande med klagandena (domen i det ovannämnda
målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkterna 58 och 59) behöver
den inte upplysa dessa om den rättsliga grund på vilken den ämnar grunda sitt
beslut. I enlighet därmed kan det faktum att sådana upplysningar saknas inte anses
visa att arbetet berett kommissionen svårigheter.

141 I skrivelsen av den 8 februari 2002 uppgav kommissionen dessutom att "den
information som kommissionen förfogar över visar att [en ägare av en stormarknad
som begär att villkoren för användningen av det område på vilken stormarknaden är
belägen skall ändras] inte har en lagstadgad skyldighet att erlagga ... kompensation".
Denna formulering visar att kommissionen stödde sig på en undersökning av den
tillämpliga spanska lagstiftningen, varvid LRSV utgjorde en viktig del. Det förefaller
således som om kommissionen, även om den inte uttryckligen upplyste sökandena
om att dess analys grundade sig på LRSV, icke desto mindre beaktade denna text
innan den antog det överklagade beslutet.

142 Med hänsyn till vad som framförts ovan konstaterar förstainstansrätten att även om
det administrativa förfarandet varade betydligt längre än vad som är normalt för en
första undersökning som genomförs inom ramen för artikel 88.3 EG, har det inte på
ett tillfredsställande sätt visats att förfarandet beredde kommissionen allvarliga
svårigheter, vilka motiverade att det formella granskningsförfarandet enligt artikel
88.2 EG inleddes.

Övriga brister i kommissionens undersökning

- 143 Slutligen skall det noteras att sökandena, i den mån som de har gjort gällande att kommissionen saknade rutiner, att den gav uttryck för olika uppfattningar utan att motivera dessa och att den inte kommenterade de handlingar som hade företetts av sökandena och som rörde de frågor som hade föranlett tvivel, har nöjt sig med att framföra kortfattade påståenden utan att motivera dessa med utförligare uppgifter eller bevisning. Eftersom påståendena saknar grund skall de underkännas.
- 144 Eftersom samtliga anmärkningar som har framförts inom ramen för den fjärde grunden har underkänts kan talan inte bifallas på denna grund.

5. Begäran om ingivande av bevisning

- 145 Sökandena har begärt att kommissionen skall inge handlingarna i ärendet, inklusive Konungariket Spaniens svar på kommissionens begäran om information och de påståenden som tidigare hade framförts av Konungariket Spanien och tredje man.
- 146 Det skall i detta hänseende erinras om att kommissionen, som en bilaga till sitt svaromål, ingav Konungariket Spaniens svar på begäran om information. Eftersom förstainstansrätten har kunnat undersöka alla de grunder som har framförts av sökandena på grundval av innehållet i handlingarna i ärendet finns det ingen anledning att begära in ytterligare handlingar från kommissionen. Sökandenas begäran om ingivande av bevisning skall därför avslås.

147 Av det ovan anförda följer att talan skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

148 Enligt artikel 87.3 i rättegångsreglerna kan rätten besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad om särskilda omständigheter motiverar det. I förevarande fall har sökandenas yrkande om ogiltigförklaring av det överklagade beslutet visserligen ogillats. Förstainstansrättens undersökning visar emellertid att kommissionen åsidosatte sin skyldighet att omsorgsfullt undersöka klagomålen. Under dessa omständigheter skall sökandena bära tre fjärdedelar av sin egen rättegångskostnad samt förpliktas att ersätta tre fjärdedelar av kommissionens kostnad och ANGED:s samtliga kostnader. Kommissionen skall bära en fjärdedel av sin rättegångskostnad och förpliktas att ersätta en fjärdedel av sökandenas kostnad.

149 I artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna föreskrivs att medlemsstater som intervenerat skall bära sina rättegångskostnader. Konungariket Spanien skall därför bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

- 2) **Sökandena skall bära tre fjärdedelar av sin egen rättegångskostnad samt ersätta tre fjärdedelar av kommissionens kostnad och Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribucións samtliga kostnader.**

- 3) **Kommissionen skall bära en fjärdedel av sin rättegångskostnad och ersätta en fjärdedel av sökandenas kostnad.**

- 4) **Konungariket Spanien skall bära sin rättegångskostnad.**

Pirrung

Meij

Forwood

Pelikánová

Papasavvas

.

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 december 2006.

E. Coulon

Justitiesekreterare

J. Pirrung

Ordförande

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten	II - 4746
1. Den spanska lagstiftningen	II - 4746
2. Lagdekretet och ÖB 1	II - 4750
3. Förfarandet vid kommissionen	II - 4750
4. Det överklagade beslutet	II - 4752
Förfarandet och parternas yrkanden	II - 4753
Huruvida talan kan tas upp till sakprövning	II - 4756
1. Huruvida vissa bilagor till sökandenas yttrande av den 14 oktober 2005 skall tillåtas	II - 4756
2. Huruvida talan kan tas upp till sakprövning	II - 4757
Parternas argument	II - 4757
Förstainstansrättens bedömning	II - 4760
Prövning i sak	II - 4765
1. Den första grunden: Uppenbart oriktig bedömning av den spanska lagstiftningen.	II - 4765
Den första delgrunden: Uppenbart oriktig bedömning av skyldigheten att överföra värdeökningar	II - 4765
Parternas argument	II - 4765
Förstainstansrättens bedömning	II - 4769
— Huruvida det finns bestämmelser om en skyldighet att överföra värdeökningar	II - 4769
— Huruvida det finns en allmän praxis på grundval av vilken staten kan kräva överföring av värdeökningar	II - 4772
	II - 4795

Den andra delgrunden: Uppenbart oriktig bedömning av ändringen av ändamålet med marken	II - 4774
Parternas argument	II - 4774
Förstainstansrättens bedömning	II - 4775
2. Den andra grunden: Felaktig tolkning och tillämpning av kriterierna för statligt stöd	II - 4776
Parternas argument	II - 4776
Förstainstansrättens bedömning	II - 4778
3. Den tredje grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten	II - 4780
4. Den fjärde grunden: Åsidosättande av principen om god förvaltningssed, av artikel 88.2 EG och av artikel 4.4 i förordning nr 659/1999	II - 4783
Parternas argument	II - 4783
Förstainstansrättens bedömning	II - 4785
Handläggningstiden	II - 4785
Underlåtenhet att inleda det formella granskningsförfarandet	II - 4788
Övriga brister i kommissionens undersökning	II - 4792
5. Begäran om ingivande av bevisning	II - 4792
Rättegångskostnader	II - 4793