YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu toinen jaosto)

12 päivänä joulukuuta 2006 *

Asiassa T-95/03,

Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid, kotipaikka Madrid (Espanja), ja

Federación Catalana de Estaciones de Servicio, kotipaikka Barcelona (Espanja),

edustajinaan asianajajat J. Jiménez de la Igesia, M. Delgado Echevarría ja R. Ortega Bueno,

kantajina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään J. Buendía Sierra, avustajinaan asianajajat J. Rivas Andrés ja J. Gutiérrez Gisbert,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään aluksi E. Braquehais Conesa, sittemmin M. Muñoz Pérez,

ja

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), kotipaikka Madrid, edustajinaan asianajajat J. Pérez-Bustamante Köster ja J. Passás Ogallar,

väliintulijoina,

jossa on kyse Espanjan lainsäädäntöä, joka koskee sitä, että suurmyymälät avaavat huoltoasemia, koskevan 13.11.2002 tehdyn komission päätöksen K(2002) 4355 lopullinen kumoamisesta,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Pirrung sekä tuomarit A. W. H. Meij, N. J. Forwood, I. Pelikánová ja S. Papasavvas,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.10.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1. *Espanjan lainsäädäntö*

1 Espanjan perustuslain 47 §:n 2 momentissa säädetään, että "yhteisö saa osansa arvonnoususta, joka on seurausta julkisen vallan päättämistä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevista toimenpiteistä [jäljempänä kaupunkisuunnittelutoimenpiteet]".

2 Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoracionesin (maata koskevista säännöistä ja sen arvostamisesta annettu laki, jäljempänä LRSV) 3, 7, 8, 14 ja 18 §:ssä säädetään seuraavaa:

"3 §

Yhteisö saa osansa arvonnoususta, joka on seurausta julkisen vallan päättämistä kaupunkisuunnittelua koskevista toimenpiteistä, siten kuin tässä laissa ja muissa asiaan sovellettavissa laeissa säädetään.

– –

7 §

Tätä lakia sovellettaessa maa luokitellaan tontteihin, joilla on kunnallistekniikka, asemakaavassa rakennusmaaksi osoitetuiksi mutta rakentamattomiksi tonteiksi ja asemakaavassa muuksi kuin rakennusmaaksi osoitetuksi maaksi tai vastaaviin luokkiin, joista säädetään kaupunkisuunnittelua koskevassa lainsäädännössä.

8 §

Tässä laissa tontilla, jolla on kunnallistekniikka, tarkoitetaan

a) maata, johon on jo kohdistettu toimenpiteitä, siten, että sillä on vähintään tieyhteys sekä vesi-, jätevesi- ja sähköliittymä, tai siten, että se on konsolidoitu rakentamalla kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevassa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten ja muiden edellytysten mukaisesti;

b) maa-alueita, joihin on kohdistettu kaupunkisuunnittelutoimenpiteitä kaavaa toteutettaessa ja sen mukaisesti.

– –

14 §

1. Kaupunkisuunnittelutoimenpiteitä varten konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajien on omalla kustannuksellaan saatettava loppuun

kaupunkisuunnittelun edellyttämät toimenpiteet, jotta näistä maa-alueista tulee – jos ne eivät jo sitä ole – rakennuskelpoisia maa-alueita, ja heidän on siinä tapauksessa, että maa-alueet sijaitsevat sellaisella alueella, joiden osalta asemakaavassa on säädetty tällainen velvoite, rakennettava ne vaaditussa määräajassa ja kaavan mukaisesti.

2. Konsolidoimattomien tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajilla on seuraavat velvoitteet:

– –

c) velvollisuus luovuttaa vastikkeetta toimivaltaiselle viranomaiselle sellainen osuus maa-alueesta, joka vastaa 10:tä prosenttia vastaavasta alueesta saadusta edusta; tätä prosenttiosuutta, joka on yläraja, voidaan alentaa kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevalla lainsäädännöllä; samoin mainitulla lainsäädännöllä voidaan alentaa toimivaltaisen viranomaisen osuutta mainittuun maa-alueeseen liittyvistä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevista menoista.

– –

18 §

Asemakaavassa rakennusmaaksi osoitetun mutta rakentamattoman tontin muuntamisesta aiheutuu tällaisen maan omistajalle seuraavat velvoitteet:

– –

4) velvollisuus luovuttaa vastikkeetta toimivaltaiselle viranomaiselle sellainen osuus maa-alueesta, joka vastaa 10:tä prosenttia vastaavasta alueesta saadusta edusta; tätä prosenttiosuutta, joka on yläraja, voidaan alentaa kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevalla lainsäädännöllä; samoin mainitulla lainsäädännöllä voidaan alentaa toimivaltaisen viranomaisen osuutta mainittuun maa-alueeseen liittyvistä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevista menoista.

_ _"

3 Real Decreto Ley 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Serviciosissa (kuninkaan asetus kiireellisistä toimenpiteistä kilpailun lisäämiseksi tavara- ja palvelumarkkinoilla, jäljempänä asetus) olevassa ensimmäisessä siirtymäsäännöksessä (jäljempänä SS 1) säädetään seuraavaa:

"[Suurmyymälöillä], jotka ovat toiminnassa [asetuksen] voimaantulopäivänä ja joilla on tätä varten kunnan myöntämä avauslupa, voi olla [asetuksen] 3 §:n mukaisesti sellaisia laitteita öljytuotteiden tarjoamista varten, jotka vastaavat seuraavaa kuvausta:

a) Tilaa, jonka [kyseessä olevien tuotteiden] tarjoamiseksi välttämättömät laitteet ja varusteet vievät, ei oteta huomioon laskettaessa rakennuspinta-alaa tai käyttöpinta-alaa.

b) Kunnan katsotaan myöntäneen laitteiden rakentamiseen ja niiden toimintaan vaadittavat luvat, jos se ei ole ottanut kantaa asiaan, siinä tapauksessa, että se ei ole antanut tiedoksi nimenomaista päätöstä 45 päivän kuluessa hakemuksen jättämispäivästä lukien.

c) Kaupallisen laitoksen on joka tapauksessa toteutettava infrastruktuuri, jolla öljytuotteiden tarjoamiseen liittyvät laitteet liitetään yleisiin ulkoisiin järjestelmiin, ja vastattava siihen liittyvistä kustannuksista [asema]kaavassa annettujen määräysten ja edellytysten mukaisesti."

4 Ley 16/1989 de Defensa de la Competencian (kilpailunrajoituslaki) 19 §:n 1 momentissa säädetään, että "tämän artiklan säännöksiä sovelletaan, ellei [EY] 87–[EY] 89 artiklasta – – tai [EY 88 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999] annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) muuta johdu".

2. *Asetus ja SS 1*

5 Espanjan hallitus antoi 23.6.2000 asetuksen, jonka tavoitteena oli lisätä kilpailua Espanjan tavara- ja palvelumarkkinoilla ja erityisesti öljytuotteiden vähittäisjakelumarkkinoilla. Asetuksesta, johon SS 1 sisältyi, ei tehty komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaista ennakkoilmoitusta.

3. *Menettely komissiossa*

6 Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid (Madridin itsehallintoalueen huoltoasemayrittäjien yhdistys), Federación Catalana de Estaciones de Servicio (Katalonian huoltoasemaliitto) ja Confederación Española de Estaciones de Servicio (Espanjan huoltoasemaliitto) tekivät komissiolle

20.7.2000 asetuksen N:o 659/1999 20 artiklassa tarkoitetun kantelun. Kantelijat väittivät, että SS 1:n hyväksymisessä oli kyse EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen myöntämisestä suurmyymälöiden omistajille, ja pyysivät komissiota määräämään, että näiden tukien maksaminen on keskeytettävä, sekä aloittamaan asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn.

7 Kantelijat toimittivat komissiolle vuosina 2000 ja 2001 useita kertoja lisätietoja ja lisäperusteluja. Mainittuna aikana kantelijoiden lailliset edustajat ja komission virkamiehet kävivät myös puhelinkeskusteluja ja tapasivat.

8 Komissio kehotti Espanjan kuningaskuntaa 28.12.2000 ottamaan kantaa kantelun kohteeseen ja toimittamaan sille täydentäviä tietoja. Espanjan kuningaskunta vastasi 13.2.2001 päivätyllä kirjeellä.

9 Komissio ilmoitti 8.2.2002 päivätyllä kirjeellä kantelijoille, että käytettävissä oleviin tietoihin perustuvan alustavan arvioinnin jälkeen se katsoi, että SS 1:tä ei ollut rahoitettu julkisin varoin ja että tutkinnan jatkamiseen ei näin ollen ollut riittäviä syitä.

10 Kantelijat esittivät lisähuomautuksia 8.3.2002 päivätyllä kirjeellä. Kantelijat pyysivät komissiota 18.9.2002 EY 232 artiklaan nojautuen tekemään asetuksen N:o 659/1999 13 artiklan mukaisen päätöksen.

4. *Riidanalainen päätös*

11 Komissio teki 13.11.2002 päätöksen K(2002) 4355 lopullinen, jossa todettiin, että kyseessä ei ollut valtiontuki (jäljempänä riidanalainen päätös).

12 Komission näkemys SS 1:n a momentista on ensinnäkin, että mainitulla säännöksellä muutetaan maankäyttösuunnitelmassa vahvistettuja maata koskevia sääntöjä, koska sillä annetaan suurmyymälöille, jotka ovat käyttäneet kokonaan mainitussa kaavassa määrätyn rakennuspinta-alan enimmäismäärän, oikeus rakentaa huoltoasema velvoittamatta niitä purkamaan jo olemassa olevaa rakennusta tai rakennelmaa. Näin ollen niiden tahojen, jotka saavat etua SS 1:stä, ei tarvitse enää neuvotella kunnan kanssa sellaisten maata koskevien sääntöjen muuttamiseksi, jolle ne aikovat sijoittaa huoltoaseman. Komissio katsoo kuitenkin LRSV:n 8 ja 14 §:n perusteella, että koska suurmyymälät sijaitsevat konsolidoiduilla tonteilla, joilla on kunnallistekniikka, niiden omistajilla ei ole Espanjan oikeuden mukaan velvollisuutta luovuttaa paikallishallinnolle osaa lisärakennusmahdollisuudesta johtuvasta arvonnoususta. Näin ollen SS 1 ei komission mukaan vapauta suurmyymälöiden omistajia velvollisuudesta valtiolle tehtävään luovutukseen. Tribunal Constitucionalin (Espanjan perustuslakituomioistuin) tuomio nro 54/2002 (jäljempänä tuomio nro 54/2002), jonka mukaan kansallisessa lainsäädännössä kielletään se, että konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajilla on velvollisuus luovuttaa rakennusoikeuden laajentamisesta johtuva arvonnousu, tukee komission mukaan tätä kantaa.

13 Toiseksi komissio katsoo, että SS 1:n a momentilla ei muuteta sen maan käyttötarkoitusta, jolle suurmyymälät on asianomaisen kunnan kaavan mukaan sijoitettu. Komission mukaan tämä säännös koskee nimittäin ainoastaan rakennuspinta-alaa ja käytön rajoituksia. Näin ollen jos maan käyttötarkoitus ei salli huoltoaseman sijoittamista sille, sen omistajan on komission mukaan pyydettävä käyttötarkoituksen muuttamista säädetyn hallinnollisen menettelyn mukaisesti.

14 Komissio katsoo lisäksi, että SS 1:n b momentilla ainoastaan lyhennetään aikaa, jonka hallinto voi olla ottamatta kantaa, mutta ei poiketa rakennusluvan haltijan velvollisuudesta maksaa luvan myöntämiseen liittyviä maksuja.

15 Lopuksi komissio väittää, että suurmyymälöiden omistajien on saatava tarvittavat luvat öljytuotteiden vähittäismyyntilaitteiden rakentamista ja käyttämistä varten ja että näiden laitteiden on oltava voimassa olevien teknisten normien mukaisia. Komissio päättelee tästä, että tältä osin suurmyymälöiden omistajia ei kohdella muita alan toimijoita edullisemmin.

16 Komissio katsoo loppupäätelmänään LRSV 14 §:ään ja Tribunal Constitucionalin siitä tekemään tulkintaan nojaten, että Espanjan lainsäädännössä kielletään asettamasta konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajille, kuten sellaisille suurmyymälöiden omistajille, joita SS 1:ssä tarkoitetaan, minkäänlaisia velvollisuuksia luovuttaa osaa arvonnoususta. Komissio päättelee tästä, että SS 1:teen ei sisälly minkäänlaista julkisten varojen menetystä tai niiden perimisestä luopumista ja että näin ollen kyseessä on valtion lainsäädäntöpäätös, johon ei liity minkäänlaista valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä. Tästä syystä se katsoo, että SS 1:ssä ei ole kyse EY 87 artiklassa tarkoitetusta valtiontuesta.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

17 Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid ja Federación Catalana de Estaciones de Servicio nostivat nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 8.3.2003 jätetyllä kannekirjelmällä.

18 Espanjan kuningaskunta toimitti 19.6.2003 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen vastaajan vaatimuksia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun toisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi mainitun väliintulon 22.9.2003 antamallaan määräyksellä. Espanjan kuningaskunta jätti väliintulokirjelmänsä 5.12.2003. Muut osapuolet luopuivat oikeudestaan esittää huomautuksia tästä kirjelmästä.

19 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 4.9.2003 jättämällään asiakirjalla kantajat luopuivat oikeudestaan jättää vastauskirjelmä.

20 Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED, Suurten jakeluyritysten kansallinen yhdistys) toimitti 11.3.2004 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen vastaajan vaatimuksia. Vastaaja esitti huomautuksensa tästä hakemuksesta 25.3.2004, ja kantajat esittivät huomautuksensa mainitusta hakemuksesta 31.3.2004. Koska hakemus oli toimitettu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 115 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kuuden viikon määräajan päättymisen jälkeen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toisen laajennetun jaoston puheenjohtaja antoi 17.5.2004 annetulla määräyksellä työjärjestyksen 116 artiklan 6 kohdan mukaisesti ANGEDille oikeuden esittää huomautuksensa suullisessa käsittelyssä.

21 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pyysi kantajia, komissiota ja Espanjan kuningaskuntaa 13.6.2005 päivätyllä kirjeellä toimittamaan sille erään asiakirjan ja vastaamaan tiettyihin kysymyksiin. Asianosaiset ja muut osapuolet vastasivat tähän pyyntöön asetetussa määräajassa.

22 Komissio toimitti 5.10.2005 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle kaksi Tribunal Superior de Justicia de Madridin vuoden 2005 touko- ja heinäkuussa antamaa tuomiota, joilla sen mukaan oli merkitystä asian ratkaisun kannalta. Komissio ilmoitti, että se on saanut tietää näistä tuomioista vuoden 2005 syyskuun lopussa.

23 Kantajat esittivät huomautuksensa komission esittämistä Tribunal Superior de Justicia de Madridin tuomioista 14.10.2005. Huomautustensa liitteenä kantajat esittivät otteita toiseen Tribunal Superior de Justicia de Madridin tuomioista liittyvästä hallinnollisesta asiakirjavihosta sekä useita kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevia sopimuksia, joita yksityiset olivat tehneet Espanjan paikallisviranomaisten kanssa.

24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuuli asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat sekä niiden vastaukset tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin 18.10.2005 pidetyssä istunnossa.

25 Kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– ottaa kantaa kanteen tutkittavaksi ottamiseen

– hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 Espanjan kuningaskunta ja ANGED vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

1. *Kantajien 14.10.2005 esittämien huomautusten liitteenä olevien tiettyjen asiakirjojen tutkittavaksi ottaminen*

28 Kantajat ovat toimittaneet 14.10.2005 päivättyjen huomautustensa, jotka koskevat komission esittämiä Tribunal Superior de Justicia de Madridin tuomioita, liitteenä Espanjan itsehallintoalueiden virallisista tiedotteista, jotka on päivätty 9.5.2003, 17.2.2004, 28.3.2005 ja 1.7.2005, useita otteita, jotka koskevat tiettyjä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevia sopimuksia, joita yksityiset tahot ovat tehneet paikallisviranomaisten kanssa.

29 Ensinnäkin on todettava, että toisin kuin kantajat väittävät, nämä asiakirjat eivät liity komission esittämiin Tribunal Superior de Justicia de Madridin tuomioihin eikä niitä tästä syystä voida pitää vastauksena siihen, että komissio on toimittanut mainitut tuomiot.

30 Toiseksi on todettava, että kantajat ovat kannekirjelmässään, kuten muuten myös komissiolle tekemässään kantelussa, vedonneet siihen, että senkaltaisia kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevia sopimuksia, joista toimitetuissa otteissa oli kyse, oli olemassa. Näin ollen kantajat eivät voi väittää, että toimittaessaan mainitut otteet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle ne vastasivat sellaiseen uuteen väitteeseen, jonka komissio olisi tehnyt 5.10.2005 esittämissään huomautuksissa.

31 Kolmanneksi on todettava, että kantajat eivät esitä mitään syytä, jonka vuoksi ne eivät olisi voineet esittää kyseessä olevia otteita aiemmin.

32 Edellä esitetyn johdosta ne otteet Espanjan itsehallintoalueiden virallisista tiedotteista, jotka on toimitettu kantajien 14.10.2005 jättämien huomautusten liitteenä, on työjärjestyksen 48 artiklan 1 kohdan mukaan jätettävä pois asiakirjavihosta, koska ne on esitetty liian myöhään.

2. *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

Asianosaisten lausumat

33 Komissio ei ole tehnyt tutkimatta jättämistä koskevaa väitettä erillisellä asiakirjalla, mutta se katsoo, että kanne tulisi jättää tutkimatta.

34 Oikeuskäytännön nojalla komissio katsoo, että kantajien, jotka ovat yritysten muodostamia yhdistyksiä, nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi vain kahdessa tilanteessa. Ensimmäinen tilanne on sellainen, jossa kantajien jäsenet voivat myös erikseen nostaa kanteen. Toisessa tilanteessa riidanalaisen päätöksen on vaikutettava kantajien asemaan neuvottelijoina. Komission mukaan kantajien nostama kanne ei täytä kumpaakaan näistä edellytyksistä.

35 Komissio on ensinnäkin sitä mieltä, että riidanalainen päätös ei koske kantajien jäseniä suoraan ja erikseen. Riidanalainen päätös vaikuttaa sen mukaan kantajien jäsenten kilpailutilanteeseen ainoastaan välillisesti ja mahdollisesti. Näin ollen kantajien jäsenillä ei ole komission mukaan oikeutta nostaa kumoamiskannetta riidanalaisesta päätöksestä. Toiseksi komissio katsoo, että riidanalaisella päätöksellä ei ollut vaikutusta kantajien asemaan neuvottelijoina eikä niiden rooliin tärkeänä keskustelukumppanina. Istunnossa komissio lisäsi, että kantajat eivät ole esittäneet täsmällisiä tietoja, jotka koskisivat SS 1:n huomattavaa vaikutusta niiden jäsenten asemaan.

36 Komissio vastasi väitteeseen kansallisten muutoksenhakukeinojen puuttumisesta, että Ley de Defensa de la Competencian 19 §:ssä säädetty mekanismi, jonka tehokkuuden kantajat kyseenalaistavat, koskee vain valtiontukia koskevien kansallisten säännösten soveltamista. Komission mukaan kantajat olisivat kuitenkin voineet vedota Espanjan tuomioistuimissa EY 88 artiklan 3 kohdan välittömään oikeusvaikutukseen tuoden esiin sen, että kyse oli lainvastaisista tuista. Näin ollen kantajilta ei ole riistetty tehokasta oikeussuojaa.

37 Espanjan kuningaskunta yhtyy komission väitteisiin. Se korostaa, että Confederación Española de Estaciones de Servicio, joka on kansallinen yhdistys, ei ole osallisena käsiteltävänä olevassa kanteessa, vaikka se oli osallisena komissiossa käydyssä hallinnollisessa menettelyssä, mikä sen mukaan osoittaa kantajien asiavaltuuden

puuttumisen. Istunnossa Espanjan kuningaskunta esitti, että kantajilla on käytettävissään tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja ja että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei voida soveltaa asiassa C-198/91, Cook vastaan komissio, 19.5.1993 annetulla tuomiolla (Kok. 1993, s. I-2487, Kok. Ep. XIV, s. I-211) ja asiassa C-225/91, Matra vastaan komissio, 15.6.1993 annetulla tuomiolla (Kok. 1993, s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233) muodostunutta oikeuskäytäntöä, koska esillä olevassa asiassa kantajat eivät ole vedonneet menettelyllisten oikeuksiensa rikkomiseen.

38 Kantajat katsovat, että niiden kanne on otettava tutkittavaksi. Ne katsovat ensinnäkin, että niillä on asiavaltuus, koska riidanalainen päätös vaikuttaa suoraan niiden oikeuksiin. Koska Espanjan kuningaskunta ei ollut antanut SS 1:tä tiedoksi, komissio on kantajien mukaan tehnyt tutkimuksensa niiden kantelun perusteella. Lisäksi kantajat ovat olleet jatkuvasti yhteydessä komission virkamiehiin ja selvittäneet asiaa, ne ovat esittäneet huomautuksensa komissiolle ja ne ovat ohjanneet komissiota sen SS 1:tä koskevassa arvioinnissa. Kantajat väittävät myös, että komission 8.2.2002 päivätty kirje (ks. edellä 9 kohta), johon komission alustava kanta sisältyi, oli osoitettu vain niille ja että riidanalainen päätös, jossa ne on useita kertoja mainittu, on annettu niille sen jälkeen, kun se oli lähetetty Espanjan kuningaskunnalle. Lopuksi kantajat väittävät toimineensa aiemmin komissiossa puolustaakseen jäsentensä ammatillisia etuja niiden säännöissä määrätyillä tavoin.

39 Toiseksi kantajat väittävät, että riidanalainen päätös koskee niiden jäseniä, jotka ovat niiden tahojen suoria kilpailijoita, jotka saavat etua SS 1:stä. Kantajien mukaan SS 1:n soveltamisesta on suurmyymälöiden vaikutusalueella vakavaa vahinkoa sinne sijoitettujen huoltoasemien omistajille tai sellaisten huoltoasemien omistajille, joita ollaan juuri sijoittamassa tällaiselle alueelle. Se, että niillä tahoilla, jotka saavat etua SS 1:stä, ei ole velvollisuutta huoltoaseman avatakseen tehdä luovutusta valtiolle, on niiden saama kilpailuetu muihin toimijoihin nähden.

40 Viimeiseksi kantajat väittävät, että niillä ei ole Espanjassa mitään toimintamahdollisuutta valtiontukien myöntämisestä ilmoittamiseksi. Ainoalla olemassa olevalla keinolla, eli Ley de Defensa de la Competencian 19 §:ssä säädetyllä mekanismilla, ei ole käytännössä mitään tehoa, koska sen mukaan yksityisten tahojen ei ole mahdollista ilmoittaa myönnetyistä tuista eikä osallistua menettelyyn väliintulijoina. Lisäksi Tribunal de Defensa de la Competencialla on kantajien mukaan harkintavalta tehdä tukia koskeva päätös ja antaa raportti, joka ei kuitenkaan sido Espanjan hallitusta riidanalaisten toimenpiteiden muuttamisen tai poistamisen osalta.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

41 Oikeuskäytännön mukaan päätös voi koskea erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, ainoastaan silloin, kun tämä päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista, ja ne voidaan näin ollen yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu, on yksilöity (ks. asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok. 1963, s. 197, 223, Kok. Ep. I, s. 181; em. asia Cook v. komissio, tuomion 20 kohta; em. asia Matra v. komissio, tuomion 14 kohta ja asia C-78/03 P, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomio 13.12.2005, Kok. 2005, s. I-10737, 33 kohta).

42 Samoin yritysten kollektiivisia etuja ajava yhdistys voi pääsääntöisesti nostaa kumoamiskanteen valtiontukea koskevasta komission lopullisesta päätöksestä ainoastaan, jos myös kyseiset yritykset voivat nostaa erikseen tällaisen kanteen tai jos se voi vedota omaan intressiinsä pysyttää kanne, erityisesti koska kumoamis-

kanteen kohteena oleva toimi vaikuttaa sen asemaan neuvottelijana (asia T-55/99, CETM v. komissio, tuomio 29.9.2000, Kok. 2000, s. II-3207, 23 kohta).

43 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle kuuluu siis ensinnäkin sen tarkastaminen, voidaanko nyt käsiteltävänä olevassa asiassa katsoa, että riidanalainen päätös koskee erikseen kantajien jäseniä tai ainakin joitakin niistä.

44 Tältä osin on todettava, että EY 88 artiklassa määrätyssä valtiontukien valvomista koskevassa menettelyssä on erotettava toisistaan tämän artiklan 3 kohdalla käyttöön otettu, tukia koskeva alustava tutkintavaihe, jonka tarkoituksena on vain antaa komissiolle mahdollisuus muodostaa alustava mielipide siitä, onko kyseessä oleva tuki osittain tai kokonaan yhteismarkkinoille soveltuva, ja tämän saman artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tutkintavaihe. Vasta tässä viimeksi mainitussa vaiheessa, jonka tarkoituksena on sen mahdollistaminen, että komissio saa täydelliset tiedot kaikista asiaan liittyvistä seikoista, komissiolla on EY:n perustamissopimuksen mukaan velvollisuus antaa asianomaisille tilaisuus esittää näkemyksensä (em. asia Cook v. komissio, tuomion 22 kohta; em. asia Matra v. komissio, tuomion 16 kohta; asiaC-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 38 kohta ja em. asia komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomion 34 kohta).

45 Kun komissio toteaa EY 88 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta kyseisen artiklan 3 kohdan perusteella tehdyllä päätöksellä, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille, niillä, joiden hyväksi mainitun artiklan 2 kohdassa määrätyt menettelylliset takeet on annettu, on mahdollisuus saada aikaan se, että näitä takeita noudatetaan, vain, jos ne voivat riitauttaa 3 kohtaan perustuvan päätöksen yhteisöjen tuomioistuimissa (em. asia Cook v. komissio, tuomion 23 kohta; em. asia Matra v. komissio, tuomion 17 kohta; em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 40 kohta ja em. asia komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomion 35 kohta).

46 Tällä perusteella yhteisöjen tuomioistuimet ottavat tutkittavaksi kanteen, jossa vaaditaan EY 88 artiklan 3 kohdan perusteella tehdyn päätöksen kumoamista ja jonka on nostanut EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, jos kyseinen kantaja pyrkii kanteen nostamisella turvaamaan viimeksi mainittuun määräykseen perustuvat menettelylliset oikeutensa (em. asia komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomion 35 kohta; ks. myös vastaavasti em. asia Cook v. komissio, 23–26 kohta ja em. asia Matra v. komissio, 17–20 kohta).

47 EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja osapuolia, joita asia koskee ja joilla siis on EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaisesti oikeus nostaa kumoamiskanne, ovat sellaiset henkilöt, yritykset tai yhteenliittymät, joiden etuihin tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa, eli erityisesti tuensaajien kilpailijayritykset ja etujärjestöt (em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 41 kohta ja em. asia komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomion 36 kohta).

48 Jos kantaja sitä vastoin kyseenalaistaa sen, onko tuen arviointia koskeva päätös sellaisenaan perusteltu, pelkästään se seikka, että kantajaa voidaan pitää EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee, ei riitä siihen, että kanne otettaisiin tutkittavaksi. Kantajan on siis osoitettava, että sillä on erityinen asema edellä mainitussa asiassa Plaumann vastaan komissio annetussa tuomiossa tarkoitetulla tavalla. Asia on näin erityisesti silloin, kun kyseessä olevan päätöksen kohteena oleva tuki vaikuttaa huomattavasti kantajan asemaan markkinoilla (em. asia komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomion 37 kohta).

49 Nyt käsiteltävänä olevalla kanteella kantajat riitauttavat riidanalaisen päätöksen oikeellisuuden. Näin ollen on arvioitava sitä, ovatko kantajat ilmoittaneet relevantit

syyt, joiden vuoksi SS 1 on omiaan vaikuttamaan olennaisesti ainakin joidenkin niiden jäsenten asemaan öljytuotteiden vähittäisjakelumarkkinoilla Espanjassa.

50 Tältä osin on todettava, että toisin kuin komissio väittää, kantajien istunnossa antamia täsmennyksiä erityisesti joidenkin niiden jäsenten tilanteesta ei voida pitää työjärjestyksen 48 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla myöhässä esitettyinä. Ne nimittäin kuuluvat asianosaisten välillä jatkuneeseen näkemystenvaihtoon (ks. vastaavasti asia T-199/99, Sgaravatti Mediterranea v. komissio, tuomio 26.9.2002, Kok. 2002, s. II-3731, 67 ja 70 kohta), koska vastauksena komission esittämiin väitteisiin siitä, että kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi, niissä vain täydennetään kannekirjelmässä esitettyjä perusteluja, joiden mukaan SS 1:llä on kielteinen vaikutus sellaisten kantajien jäsenten kaltaisten yritysten kilpailuasemaan, jotka pitävät huoltoasemia. Koska yhteisöjen tuomioistuin voi joka tapauksessa koska tahansa tarkastaa viran puolesta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset, mikään ei estä sitä ottamasta huomioon istunnossa esitettyjä täydentäviä tietoja.

51 Kantajien ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antaman kirjallisen vastauksen, jonka paikkansapitävyyttä ei ole kiistetty, mukaan niiden jäseninä on yli neljäsosa kaikista Espanjassa olevista huoltoasemista ja erityisesti 85 prosenttia Madridin itsehallintoalueella olevista huoltoasemista sekä 70 prosenttia Kataloniassa olevista huoltoasemista.

52 Lisäksi on todettava, kuten Espanjan kuningaskunta on ilmoittanut, että SS 1:n tarkoitus oli helpottaa suurmyymälöiden tuloa öljytuotteiden vähittäisjakelumarkkinoille Espanjassa, jotta kilpailu näillä markkinoilla lisääntyisi. Kilpailun lisääntyminen on kuitenkin omiaan olennaisesti muuttamaan kilpailutilannetta markkinoilla tiettyjen muiden huoltoaseman pitäjien kannalta epäsuotuisalla tavalla.

53 Komission ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle esittämistä tiedoista ilmenee sitä paitsi, että suurmyymälöiden yhteydessä toimivien huoltoasemien lukumäärä kasvoi vuosien 2001 ja 2003 välisenä aikana 80:stä 157:ään. Vaikka viimeksi mainittu luku onkin, kuten komissio on istunnossa huomauttanut, prosentuaalisesti vain pieni osuus kaikista Espanjassa olevista huoltoasemista, joita oli noin 8 600, ei suurmyymälöiden yhteyteen avattujen huoltoasemien lukumäärän huomattava lisääntyminen kuitenkaan vastaa huoltoasemien kokonaismäärän kehitystä, sillä tämä määrä on kyseessä olevana aikana noussut vain hieman eli noin yhden prosentin. Espanjan kuningaskunnan istunnossa antamien tietojen mukaan mainittu suurmyymälöiden yhteydessä olevien huoltoasemien määrän yleisestä poikkeava kehitys johtui ainakin osittain SS 1:stä.

54 Lopuksi kantajat ovat istunnossa tuoneet esiin, muiden osapuolten tätä kiistämättä, useiden huoltoasemien, joita niiden jäsenet pitivät, tilanteen, sillä huoltoasemien myyntimäärät ovat merkittävästi laskeneet, mikä on joissain tapauksissa johtanut niiden toiminnan lopettamiseen sen johdosta, että viereiseen suurmyymälään on avattu huoltoasema. Kantajat ovat myös huomauttaneet, että suurmyymälöiden yhteydessä olevien huoltoasemien myymien öljytuotteiden määrä on huomattavasti lisääntynyt.

55 Kun nämä seikat otetaan huomioon, on todettava, että riidanalainen valtion toimenpide oli omiaan olennaisesti vaikuttamaan tiettyjen kantajien jäsenten kilpailutilanteeseen ja että niillä on näin ollen asiavaltuus riidanalaisen päätöksen osalta.

56 Näillä perusteilla kanne on otettava tutkittavaksi eikä yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ole tarpeen ottaa kantaa kantajayhdistysten itsenäiseen asiavaltuuteen, jonka ne väittävät perustuvan siihen, että riidanalainen päätös olisi vaikuttanut niiden asemaan neuvottelijoina, eikä myöskään väitteeseen siitä, että Espanjan kansallisessa oikeudessa ei ole muutoksenhakukeinoja.

Pääasia

1. *Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu siihen, että Espanjan lainsäädäntöä on arvioitu ilmeisen väärin*

Ensimmäinen osa, joka perustuu siihen, että arvonnousun luovutusvelvollisuutta on arvioitu ilmeisen väärin

Asianosaisten lausumat

57 Kantajat väittävät, että todetessaan riidanalaisessa päätöksessä, että SS 1:ssä ei vapautettu suurmyymälöiden omistajia velvollisuudesta valtiolle tehtävään luovutukseen, komissio ei ottanut huomioon kaupunkisuunnittelutoimenpiteistä johtuvan arvonnousun yleistä luovutusvelvollisuutta, joka perustuu Espanjan perustuslakiin, kansalliseen lainsäädäntöön, itsehallintoalueiden lainsäädäntöihin sekä hallintokäytäntöön. Suurmyymälöiden omistajat on kantajien mukaan nimittäin vapautettu SS 1:llä tästä velvollisuudesta, ja niillä on näin ollen pääsy öljytuotteiden vähittäisjakelumarkkinoille ilman että niille aiheutuu sellaisia kustannuksia, jotka muiden talouden toimijoiden on maksettava.

58 Kantajien mukaan edellä mainitun velvollisuuden johdosta kaikenlaisten maa-alueiden omistajien, joihin myös konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajat kuuluvat, on luovutettava paikallishallinnolle osa maa-alueidensa arvonnoususta, joka johtuu mainitun paikallishallinnon tekemistä kaupunkisuunnittelutoimenpiteistä, riippumatta siitä, millaisia nämä toimenpiteet tarkalleen ottaen ovat. Tästä velvollisuudesta säädetään kantajien mukaan Espanjan perustuslain 47 §:n 2 momentissa, jota ei ole pantu täytäntöön ainoastaan LRSV:n 14 §:ssä

säädetyillä luovutusvelvollisuuksilla; LRSV:n 14 § on ainoa säännös, jota riidanalaisessa päätöksessä on tarkasteltu, ja se koskee ainoastaan maa-alueiden osien pakollista luovuttamista kaupunkisuunnittelussa.

59 Tältä osin kantajat väittävät, että komissio on tulkinnut tuomiota 54/2002 väärin, kun se on todennut riidanalaisen päätöksen 34 perustelukappaleessa, että mainitun tuomion mukaan kansallisessa lainsäädännössä kielletään konsolidoituihin tontteihin, joilla on kunnallistekniikka, liittyvän arvonnousun pakolliset luovutukset, ja kiistänyt siten yleisen luovutusvelvollisuuden olemassaolon. Ne väittävät, että mainitun tuomion tarkoituksena ei ollut määritellä LRSV:n 14 §:n soveltamisalaa ja että se koski ainoastaan mainitussa säännöksessä säädettyä maa-alueen luovutusvelvollisuutta. Näin ollen mainittu tuomio ei kantajien mukaan koskenut yleisempää luovutusvelvollisuutta, johon ne vetoavat.

60 Kantajat huomauttavat edelleen, että Espanjan perustuslaissa annetaan valtiolle oikeus vaatia arvonnousun luovuttamista ja viime kädessä velvollisuus vaatia sitä. Kantajat selittävät, että Espanjan perustuslain 47 §:n 2 momentissa valtiolle asetetaan kiistaton velvollisuus, joka on pantava täytäntöön lainsäädännöllä, oikeuskäytännöllä ja julkisen vallan toimilla. Kantajat täsmentävät, että se, että tämän velvollisuuden noudattamisen vaatimisesta on luovuttu tietyssä yksittäistapauksessa, voi olla muita syrjivää suosivaa kohtelua ja sitä voidaan tästä syystä pitää lainvastaisena.

61 Kantajat siteeraavat väitteensä tueksi itsehallintoalueiden lainsäädäntötoimia, jotka niiden mukaan heijastavat mainittua yleistä velvollisuutta ja joissa täsmennetään samalla tavat, joilla sitä käytetään, muun muassa määrittelemällä eri tavat, joilla arvonnousu voidaan luovuttaa.

62 Lisäksi kantajat väittävät, että kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevien sopimusten tekeminen yksityisten tahojen ja paikallishallinnon kesken on Espanjassa yleinen hallintokäytäntö. Tällainen sopimus, joka on luonteeltaan

hallinnollinen ja jonka tekemisestä ja johon sovellettavasta järjestelmästä säädetään itsehallintoalueiden lainsäädännössä, tehdään kantajien mukaan silloin, kun yksityinen taho haluaa paikallishallinnon tekevän tietyn kaupunkisuunnittelutoimenpiteen, joka merkitsee voimassa olevan kaavan muuttamista. Vastineeksi kyseessä olevan paikallishallinnon sitoutumisesta siihen, että se hyväksyy pyydetyn toimenpiteen, toinen sopimuspuoli sitoutuu suorittamaan paikallishallinnolle rahana tai muutoin määrän, joka vastaa osaa kyseessä olevasta toimenpiteestä seuraavasta arvonnoususta.

63 Kantajat lisäävät, että sellaisen sääntelyn puutetta, jossa säädettäisiin kyseessä olevan maa-alueen omistajan luovutusvelvollisuutta koskevista täsmällisistä menettelytavoista ja tämän velvollisuuden määrästä jokaisessa tapauksessa, ei voida tulkita siten, että se todistaisi, että mainitunlaista velvollisuutta ei ole. Se, ettei tällaista sääntelyä ole, johtuu kantajien mukaan sellaisten kaupunkisuunnittelutoimenpiteiden heterogeenisestä luonteesta, jotka voivat johtaa mainitunlaisen velvollisuuden syntymiseen, ja siitä, että lainsäädännössä ei voida säätää kaikista mahdollisista tapauksista. Tästä syystä paikallisviranomaiset määrittävät ja neuvottelevat tapauskohtaisesti yksityiskohtaiset menettelytavat ja niitä vastaavat määrät vahvistaakseen ne sen jälkeen siten, että kyseessä olevan yksityisen tahon kanssa allekirjoitetaan kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskeva sopimus. Kantajat korostavat, että SS 1:n johdosta suurmyymälöiden omistajien, jotka haluavat avata huoltoaseman, ei tarvitse enää noudattaa mainittua menettelyä eli neuvotella paikallishallinnon kanssa pyydetyn kaupunkisuunnittelutoimenpiteen ehdoista, kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevan sopimuksen tekemisestä eikä siitä, että hallinnolle luovutetaan arvonnousua sopimuksessa sovitulla tavalla.

64 Kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevien sopimusten laillisuus ja pätevyys sekä yleinen luovutusvelvollisuus, jota ne ilmentävät, on kantajien mukaan vahvistettu useita kertoja Espanjan tuomioistuimissa. Lisäksi se, että kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevista sopimuksista on olemassa vakiomalleja, ja se, että aihetta on käsitelty useissa tieteellisissä kirjoituksissa, todistavat kantajien mukaan, että tämä käytäntö on yleinen.

65 Kantajien mukaan myös Tribunal de Defensa de la Competencia on tunnustanut mainitun hallinnollisen käytännön neuvottelumekanismina, jolla hallinto saadaan muuttamaan asemakaavaa. Lisäksi myös espanjalaisten yritysten johtajat ovat todenneet mainitun käytännön olemassaolon sekä sen erittäin haitalliset vaikutukset.

66 Kantajat katsovat lisäksi, että pelkkä SS 1:n olemassaolo on todiste siitä, että niiden väittämä yleinen luovutusvelvollisuus on olemassa. Jos nimittäin rakennusoikeuden laajentamiseen ei liittyisi mitään kustannuksia, ei riidanalaisella toimenpiteellä olisi niiden mukaan mitään merkitystä. Ne lisäävät, että koska lainsäädännössä säädetään hallinnon velvollisuudesta korvata yksityisille tahoille kaupunkisuunnittelutoimenpiteestä heille mahdollisesti aiheutuva vahinko, on oltava olemassa myös vastaava oikeus eli oikeus vaatia yksityisiltä tahoilta osa kaupunkisuunnittelutoimenpiteestä aiheutuvasta arvonnoususta.

67 Kantajat huomauttavat lopuksi, että jos komission tulkinta tuomiosta 54/2002 olisi oikea, tonttimaan arvonnoususta kannettava vero olisi laiton konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajien osalta. Näin ei kuitenkaan ole.

68 Komissio kiistää sellaisen kaupunkisuunnitteluun liittyvän arvonnousun luovutusvelvollisuuden olemassaolon, jonka kantajat väittävät olevan olemassa ja jota sovellettaisiin konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajiin ja siis suurmyymälöiden omistajiin. Se huomauttaa, että voimassa olevassa Espanjan lainsäädännössä ei säädetä senkaltaisesta velvollisuudesta eikä sellaista voida asettaa itsehallintoalueen lain eikä hallintokäytännön nojalla.

69 Espanjan kuningaskunta kiistää, että olisi olemassa muita tapoja, joilla valtio saa osansa arvonnoususta, kuin se, josta säädetään LRSV:n 14 §:ssä. Se esittää, että kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevia sopimuksia koskeva käytäntö ei ole yleinen eikä pakollinen, koska se kuuluu Espanjan oikeusjärjestyksessä tunnustetun paikallishallinnon toimintavapauden piiriin. Espanjan kuningaskunnan mukaan mainittuun käytäntöön ei näin ollen voida vedota sen perustelemiseksi, että valtio ei saa osuutta arvonnoususta.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

70 On tutkittava kantajien väite, jonka mukaan kaikenlaisten maa-alueiden omistajiin sovellettavasta kaupunkisuunnittelusta johtuvan arvonnousun yleisestä luovutusvelvollisuudesta yhtäältä säädetään Espanjan perustuslain 47 §:n 2 momentissa, kansallisessa lainsäädännössä ja itsehallintoalueiden lainsäädännössä ja toisaalta tällainen velvollisuus seuraa hallinnollisesta käytännöstä tehdä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevia sopimuksia.

– Sellaisten säännösten olemassaolo, joissa säädetään arvonnousun luovutusvelvollisuudesta

71 Ensimmäiseksi on huomattava, että Espanjan perustuslain 47 §:n 2 momentti, jonka mukaan "yhteisö saa osansa arvonnoususta, joka on seurausta julkisen vallan päättämistä kaupunkisuunnittelutoimenpiteistä", on muotoiltu yleisluonteisesti ja abstraktisti. On siis selvää, kuten komissio ja Espanjan kuningaskunta ovat esittäneet, että tämä säännös on pantava täytäntöön lainsäädännöllä. Asiakirjavihosta ilmenevien seikkojen perusteella on todettava, että tämä täytäntöönpano on tapahtunut LRSV:llä. LRSV:n 3 §:ssä toistetaan nimittäin perustuslain sanamuoto, kun siinä säädetään, että "yhteisö saa osansa arvonnoususta, joka on seurausta julkisen vallan päättämistä kaupunkisuunnittelutoimenpiteistä, siten kuin tässä laissa ja muissa asiaan sovellettavissa laeissa säädetään".

72 LRSV:n 3 §:ssä säädetään siis, että arvonnousun luovutusvelvollisuuksista säädetään mainitun lain säännöksillä tai mahdollisesti jollain muulla kansallisella lailla. Koska kantajat eivät ole vedonneet muihin kansallisiin lakeihin, joissa säädettäisiin arvonnousun luovutusvelvollisuuksista, ainoastaan LRSV:n asiaa koskevat säännökset on tutkittava.

73 LRSV:n 14 ja 18 § koskevat erilaisten maa-alueiden omistajien velvollisuuksia. Arvonnousun luovutusvelvollisuuksista säädetään 14 §:n 2 momentin c kohdassa ja 18 §:ssä. Näistä 14 §:n 2 momentin c kohdassa säädetyt velvollisuudet koskevat sellaisten konsolidoimattomien tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajia ja 18 §:ssä säädetyt velvollisuudet asemakaavassa rakennusmaaksi osoitetun mutta rakentamattoman tontin omistajia. Sitä vastoin 14 §:n 1 momentissa, jossa luetellaan konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajien velvollisuudet, ei säädetä minkäänlaisesta arvonnousua koskevasta luovutusvelvollisuudesta. Koska esillä olevassa asiassa ei ole kiistetty sitä, että suurmyymälät sijaitsevat konsolidoiduilla tonteilla, joilla on kunnallistekniikka, on todettava, että LRSV:ssä ei aseteta viimeksi mainittujen omistajille minkäänlaista arvonnousua koskevaa luovutusvelvollisuutta.

74 Toiseksi LRSV:n 3 §:n analyysistä, joka on tehty edellä 72 kohdassa, ilmenee, että itsehallintoalueet eivät voi säätää konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajiin sovellettavia arvonnousua koskevia lisäluovutusvelvollisuuksia. Tätä toteamusta tukee tuomio 54/2002, jonka mukaan itsehallintoalueet eivät voi millään tavalla muuttaa sitä, että LRSV:n 14 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus luovuttaa kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskeva arvonnousu ei koske konsolidoituja tontteja, joilla on kunnallistekniikka. Joka tapauksessa on todettava, että kantajien esittämän itsehallintoalueiden lainsäädäntöjen tarkastelun perusteella ei voida katsoa, että konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajille olisi asetettu velvollisuus luovuttaa kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskeva arvonnousu. Näiden lainsäädäntöjen tavoitteena on siis säätää LRSV:ssä säädettyjen velvollisuuksien täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä pikemminkin kuin asettaa arvonnousun lisäluovutusvelvollisuus, jota sovellettaisiin kaikenlaisiin maa-alueisiin.

75 Tästä seuraa, että kantajat eivät ole osoittaneet, että Espanjan lainsäädännössä on yleinen kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevan arvonnousun luovutusvelvollisuus, jota sovelletaan sellaisiin konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajiin kuin suurmyymälöiden omistajat.

76 Tältä osin on hylättävä kantajien väite, jonka mukaan sellaisen sääntelyn puutetta, jossa säädettäisiin luovutusvelvollisuutta koskevista täsmällisistä menettelytavoista ja

tämän velvollisuuden määrästä, ei voida tulkita siten, että se paljastaisi sen, että väitetynlaista yleistä luovutusvelvollisuutta ei ole. Kuten edellä on esitetty, lainsäätäjä ei nimittäin ole jättänyt säätämättä ainoastaan mainitun velvollisuuden käyttöä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja sen määrästä, vaan myös itse velvollisuudesta. Lisäksi tuomion 54/2002 lukemisen perusteella se, että lainsäätäjä ei ole tästä säätänyt, vaikuttaa olevan tarkoituksellista. Tribunal Constitucional on huomauttanut, että valtiolla on laaja harkintavalta yhteisön kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevasta arvonnoususta saaman osan osalta ja että tämän harkintavallan rajoissa se saattoi oikeutetusti säätää, että tämän osan saa vain tietynlaisista maa-alueista.

77 Kantajien väitettä, joka perustuu siihen, että kun arvonnousu luovutetaan, maanomistajalta voidaan edellyttää erityyppisiä vastikkeita, ei myöskään voida hyväksyä. Vaikka LRSV:n asiaa koskevissa säännöksissä säädetään, että velvollisuus täytetään luovuttamalla osa maa-alueesta, tiettyjen itsehallintoalueiden lainsäädännöissä, joita kantajat ovat siteeranneet, säädetään kuitenkin mahdollisuudesta korvata maa-alueen osan luovutus muunlaisella vastikkeella. Edellä 74 kohdassa on lisäksi todettu, että itsehallintoalueet eivät voi säätää arvonnousun lisäluovutusvelvollisuuksista. Näin ollen on selvää, että vastikkeen eri muodot ovat vain LRSV:ssä säädettyjen luovutusvelvollisuuksien ilmentymiä ja että tämä seikka ei siten voi osoittaa sellaisen yleisen luovutusvelvollisuuden olemassaoloa, jonka kantajat väittävät olevan olemassa.

78 Myös väite, jonka mukaan lainsäädännössä säädetään hallinnolle velvollisuus korvata yksityisille tahoille kaupunkisuunnittelutoimenpiteestä heille mahdollisesti aiheutuva vahinko, on hylättävä. Tästä seikasta ei nimittäin väistämättä seuraa, että valtiolla olisi oikeus tai velvollisuus vaatia yksityisiltä tahoilta osa kaupunkisuunnittelutoimenpiteestä aiheutuvasta arvonnoususta. Tältä osin on todettava, että kuten edellä 76 kohdassa on esitetty, tuomiosta 54/2002 ilmenee, että Espanjan valtio saattoi oikeutetusti olla perimättä tietynlaista maa-aluetta koskevaa arvonnousua ja että se voi näin ollen olla säätämättä vastaavaa luovutusvelvollisuutta.

79 Lopuksi kantajien väite, joka koskee tonttimaan arvonnoususta kannettavaa veroa, on myös hylättävä. Asiassa ei ole kiistetty sitä, että SS 1:llä suurmyymälöiden omistajia ei ole vapautettu kyseisen veron maksamisesta missään määrin. On myös huomattava, että mainittu vero ei kohdistu nimenomaisesti kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevaan arvonnousuun vaan kaikkien tonttien, joilla on kunnallistekniikka, arvonnousuun sen aiheuttajasta riippumatta. Näin ollen mainittua veroa ei voida katsoa kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevan arvonnousun luovutukseksi. Viimeiseksi on todettava, että kansallisessa lainsäädännössä, joka esillä olevassa asiassa on Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (laki paikallistalouden sääntelystä), säädetään mainitun veron kantamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Vaikka tätä veroa siis tarkasteltaisiin kaupunkisuunnittelua koskevan arvonnousun luovutuksen kannalta, sen kantaminen olisi sopusoinnussa edellä 72 ja 74 kohdassa esitettyjen LRSV:n säännösten ja sen tavan, jolla niitä on tuomiolla 54/2002 tulkittu, kanssa, sillä niissä ei suljeta pois sitä, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää lisävelvollisuuksista.

– Sellaisen hallinnollisen käytännön olemassaolo, jolla valtiolle annetaan oikeus vaatia arvonnousun luovutusta

80 Hallinnollisesta käytännöstä, johon kantajat ovat vedonneet, on todettava, että asiakirjavihkoon sisältyvistä seikoista sekä asianosaisten ja muiden osapuolten kirjelmistä ilmenee, että paikallisviranomaisilla on mahdollisuus muuttaa kaavaa yksityisten tahojen kanssa tehdyillä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevilla sopimuksilla. Edellä 74 kohdassa esitetyn Tribunal Constitucionalin LRSV:n asiaa koskevista säännöksistä esittämän tulkinnan perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että silloin kun mainitunlainen sopimus koskee konsolidoitua tonttia, jolla on kunnallistekniikka, paikallisviranomainen ei voi vaatia yksityiseltä taholta vastiketta.

81 Missään tapauksessa kantajien esittämien seikkojen perusteella ei ole mahdollista todeta, että olisi olemassa yleinen hallinnollinen käytäntö, jonka mukaan paikallisviranomaiset sitoutuisivat järjestelmällisesti muuttamaan sovellettavaa kaavaa konsolidoidun tontin, jolla on kunnallistekniikka, omistajan hyväksi vastineena tästä muutoksesta aiheutuvan arvonnousun osan luovutuksesta.

82 Ensinnäkin kantajien esittämissä itsehallintoalueiden lainsäädännöissä säädetään vain yleisluonteisesti kaikenlaisten kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevien sopimusten tekoa ja täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Pelkästään sillä perusteella, että tällaiset oikeudelliset puitteet ovat olemassa, ei kuitenkaan ole mahdollista todeta, että paikallisviranomaiset käyttävät niitä yleisesti tai että niitä käytettäisiin kaupunkisuunnittelua koskevan arvonnousun luovutuksen vaatimiseen konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajilta. Tältä osin on huomattava, että kantajien siteeraamissa säännöksissä ei säädetä, että paikallisviranomaisten olisi tehtävä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskeva sopimus tai että tällaisessa sopimuksessa olisi välttämättä määrättävä yksityinen taho suorittamaan vastiketta.

83 Toiseksi samat huomiot soveltuvat kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevaan doktriiniin ja sitä koskeviin sopimusmalleihin. Doktriinissa vahvistetaan yleisesti ottaen se, että paikallisviranomaisilla on mahdollisuus tehdä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevia sopimuksia voimassa olevan kaavan muuttamiseksi ja että mallit osoittavat muodon, joka näillä sopimuksilla voi olla. Näiden seikkojen avulla ei kuitenkaan voida varmistua siitä, missä määrin paikallisviranomaisille annettua mahdollisuutta on käytetty, eikä myöskään niistä tavoista, joilla sitä on sovellettu.

84 Kolmanneksi kannekirjelmän liitteenä olleista kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevia sopimuksia koskevista esimerkeistä ja Espanjan tuomioistuinten oikeuskäytännöstä on todettava, että merkittävä osa näistä seikoista perustuu LRSV:tä edeltäneeseen kansalliseen lainsäädäntöön. Näin ollen niihin ei sellaisinaan voida vedota riidanalaisen päätöksen perustelujen riitauttamiseksi, koska riidanalainen päätös perustuu pääasiassa viimeksi mainittuun lakiin ja Tribunal Constitucionalin siitä tekemään tulkintaan. Toimitetut sopimukset ja tuomiot koskevat lisäksi useimmissa tapauksissa muunlaisia maa-alueita kuin konsolidoituja tontteja, joilla on kunnallistekniikka, tai niiden perusteella ei voi määrittää, millaista maa-aluetta ne koskevat. Niiden perusteella ei siis voida vahvistaa konsolidoituja tontteja, joilla on kunnallistekniikka, koskevan hallinnollisen käytännön olemassaoloa.

85 Neljänneksi ja viimeiseksi on todettava, että Tribunal de Defensa de la Competencian raportit ja yritysjohtajien huomautukset koskevat Espanjan voimassa olevaan kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevaan järjestelmään

liittyviä yleisiä ongelmia ja sitä, miten paikallisviranomaiset mainittua järjestelmää soveltavat. Ne kohdat, joita kantajat ovat näistä asiakirjoista siteeranneet, keskittyvät kuitenkin käsittelemään pikemminkin kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevaa menettelyä kuin sellaisten maa-alueiden käyttöehtojen muuttamista, joihin on jo kohdistettu kaupunkisuunnittelutoimenpiteitä, eikä niissä esitetä kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevien sopimusten tekemiseen liittyvää ongelmanasettelua riittävän yksityiskohtaisesti.

86 Tästä seuraa, että kantajat eivät ole osoittaneet oikeudellisesti riittävällä tavalla sellaisen yleisen hallinnollisen käytännön olemassaoloa, jonka mukaan paikallisviranomaiset vaatisivat kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevalla sopimuksella sellaisten konsolidoitujen tonttien, joilla on kunnallistekniikka, omistajilta kuin suurmyymälöiden omistajat mainittujen maa-alueiden käyttöehtojen muuttamisesta aiheutuvan kaupungin suunnittelua ja kunnallistekniikkaa koskevan arvonnousun luovutusta.

87 Yhteenvetona on todettava, että SS 1:n tarkoitus on helpottaa suurmyymälöiden tuloa öljytuotteiden jakelumarkkinoille poistamalla tiettyjä kaupunkisuunnitteluun liittyviä rajoituksia ja keventämällä huoltoaseman perustamiseen liittyviä hallinnollisia menettelyjä. Kantajat eivät ole kuitenkaan osoittaneet, että suurmyymälöiden omistajat olisi näillä toimenpiteillä vapautettu jostain sellaisesta velvollisuudesta valtiolle tehtävään luovutukseen, josta asiaan sovellettavassa Espanjan lainsäädännössä säädetään tai joka olisi seurausta paikallisviranomaisten yleisestä hallinnollisesta käytännöstä. Tästä seuraa, että komissio ei ole tehnyt ilmeistä virhettä katsoessaan, että SS 1:een ei sisältynyt julkisten varojen suoraa tai välillistä siirtämistä ja että sitä ei näin ollen voitu katsoa valtiontueksi. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on siis hylättävä.

Toinen osa, joka perustuu maan käyttötarkoituksen muuttamisen ilmeisen väärään arviointiin

Asianosaisten lausumat

88 Kantajat väittävät, että toisin kuin komissio on riidanalaisen päätöksen 37 perustelukappaleessa väittänyt, SS 1:llä muutetaan maan käyttötarkoitusta. Ne

tuovat tältä osin esiin sen, että SS 1:n mukaan suurmyymälöiden omistajilla on oikeus sijoittaa huoltoasema aiemmin viheralueeksi tai pysäköintialueeksi kaavoitetulle maa-alueelle. Näin ollen kyseessä olevan maa-alueen käyttötarkoitusta muutetaan. Ne lisäävät, että komission 5.10.2005 esittämät Tribunal Superior de Justicia de Madridin tuomiot osoittavat tämän seikan. Nämä tuomiot nimittäin vahvistavat sen, että suurmyymälöiden yhteyteen voidaan liittää huoltoasema kyseessä olevan maan käyttötarkoituksesta riippumatta ja maksamatta valtiolle vastiketta.

89 Komissio kiistää kantajien väitteen. Se katsoo, että koska maan käyttötarkoitusta ei ole mainittu SS 1:ssä, sillä ei voida tätä käyttötarkoitusta muuttaa. Tällä kysymyksellä ei muutenkaan ole komission mielestä merkitystä esillä olevassa asiassa, koska missään tapauksessa LRSV:n 14 §:ssä säädettyä velvollisuutta ei sovelleta konsolidoituihin tontteihin, joilla on kunnallistekniikka.

90 Komissio, jota väliintulijat tukevat, lisää, että sen 5.10.2005 toimittamat Tribunal Superior de Justicia de Madridin tuomiot tukevat sen väitettä, jonka mukaan SS 1 ei vaikuta maan käyttötarkoitukseen. Se selittää tältä osin, että mainittujen tuomioiden mukaan SS 1:ssä ei ole kyse kyseessä olevan maan käyttötarkoituksen muuttamisesta ja että sillä ei tästä syystä muuteta eikä rikota maankäyttösuunnitelmia.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

91 Kysymys siitä, muutetaanko SS 1:llä maan käyttötarkoitusta, voisi olla käsiteltävän asian kannalta merkityksellinen ainoastaan, jos olisi osoitettu, että suurmyymälöiden omistajien olisi tällaisen muutoksen johdosta luovutettava osa vastaavista maa-alueista aiheutuvasta arvonnoususta. Kuten edellä 87 kohdassa kuitenkin on todettu, kantajat eivät ole osoittaneet minkäänlaisen suurmyymälöiden omistajiin sovellettavan luovutusvelvollisuuden olemassaoloa. Näin ollen SS 1:llä ei voida vapauttaa

suurmyymälöiden omistajia luovutusvelvollisuudesta valtion hyväksi eikä siihen siten sisälly julkisten varojen suoraa tai välillistä siirtämistä eikä sillä, että siinä mahdollisesti säädetään maan käyttötarkoituksen muuttamisesta, ole merkitystä.

92 Näin ollen toinen osa on hylättävä tehottomana. Koska ensimmäisen kanneperusteen kumpikin osa on hylätty, ensimmäinen kanneperuste on kokonaisuudessaan hylättävä.

2. *Toinen kanneperuste, joka perustuu valtiontuen käsitteelle tunnusomaisten ominaisuuksien virheelliseen tulkintaan ja soveltamiseen*

Asianosaisten lausumat

93 Ensinnäkin kantajat väittävät, että komissio on virheellisesti katsonut riidanalaisen päätöksen 49 perustelukappaleessa, että jotta valtion varojen välillinen siirtäminen, jossa on kyse siitä, että valtio on jättänyt perimättä tuloja, voitaisiin todeta, kyseessä olevan luovutusvelvollisuuden on oltava laissa säädetty. Kantajat tuovat esiin tältä osin, että EY:n perustamissopimuksesta ja yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä ei kummastakaan seuraa, että julkisten varojen välillisessä siirtämisessä voi olla kyse ainoastaan siitä, että valtio luopuu sellaisista tuloista, jotka sillä lain mukaan on oikeus saada. Yhteisöjen tuomioistuin ja komissio ovat päinvastoin vakiintuneessa käytännössään tunnustaneet sen, että tällaisesta välillisestä siirtämisestä voi olla kyse myös muissa tilanteissa kuten tilanteessa, jossa valtio jättää perimättä sopimukseen perustuvan velan, tai kuten esillä olevassa asiassa tilanteessa, jossa vapautetaan vakiintuneessa ja laillisessa hallinnollisessa käytännössä asetetusta velvollisuudesta.

94 Toiseksi kantajat väittävät, että toisin kuin yhdistetyissä asioissa C-72/91 ja C-73/91, Sloman Neptun, 17.3.1993 annetussa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-887, Kok. Ep. XIV, s. I-47), yhdistetyissä asioissa C-52/97–C-54/97, Viscido ym., 7.5.1998 annetussa tuomiossa (Kok. 1998, s. I-2629) ja asiassa C-379/98, PreussenElektra, 13.3.2001 annetussa tuomiossa (Kok. 2001, s. I-2099) kyseessä olleissa tilanteissa valtiolle edun myöntämisestä aiheutuvat kustannukset eivät esillä olevassa asiassa ole puhtaasti liitännäisiä sellaiseen toimenpiteeseen nähden, jolla on olennaisesti eri kohde. SS 1:llä tavoitellaan päinvastoin nimenomaan suurmyymälöiden vapauttamista velvollisuuksista, jotka niillä olisi sovellettavan Espanjan oikeuden mukaan ollut.

95 Lopuksi kantajat väittävät, että ratkaiseva seikka, jonka perusteella valtiontuen olemassaolo voidaan todeta, on se, että valtio on myöntänyt edun. Tästä syystä vaatimus julkisten varojen suorasta tai välillisestä siirtämisestä on niiden mukaan tähän keskeiseen arviointiperusteeseen nähden toissijainen. Kantajat päättelevät tästä, että toimenpiteitä, jotka voivat olla valtiontukea, on arvioitava siihen nähden, miten ne vaikuttavat kilpailuun. Näin ollen mainitunkaltaisten toimenpiteiden on niiden mukaan katsottava kuuluvan EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, jos ne vääristävät kilpailua. Sillä, onko valtion laissa säädetty maksajan rooli aktiivinen tai passiivinen, ei siten ole kantajien mukaan merkitystä esillä olevassa asiassa.

96 Komissio katsoo, että kantajien lähtökohtana on riidanalaisen päätöksen 49 perustelukappaleen virheellinen lukeminen. Mainitusta perustelukappaleesta ei asiayhteydessään luettuna ilmene, että valtion varojen välillinen siirtäminen EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla edellyttäisi kansallisessa lainsäädännössä säädetyn perimisvelvollisuuden olemassaoloa tai että tällainen siirtäminen ei voisi perustua pelkkään hallinnolliseen perimiskäytäntöön. Mainitussa perustelukappaleessa todetaan vain, että esillä olevassa asiassa Espanjan valtiota ei voida vaatia perimään rahamäärää tai esinettä, johon sillä ei ole oikeutta.

97 Espanjan kuningaskunta väittää, että SS 1 ei suosi tiettyjä yrityksiä, että se ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että viime kädessä se ainoastaan lisää kilpailua öljytuotteiden vähittäisjakelumarkkinoilla.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

98 Ensimmäistä väitettä käsiteltäessä on aluksi toistettava riidanalaisen päätöksen 49 perustelukappaleen täsmällinen sanamuoto, jonka mukaan "valtio voi luopua perimästä varoja vain, jos lainsäädännössä asetetaan velvollisuus maksaa ne".

99 Seuraavaksi on huomattava, että sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan mainittu muotoilu näyttää vahvistavan kantajien väitteen. Riidanalaisen päätöksen asiayhteys puhuu kuitenkin mainitun tulkinnan hyväksymistä vastaan.

100 Jos 49 perustelukappaletta ei oteta lukuun, mikään riidanalaisessa päätöksessä ei anna aihetta katsoa, että komissio olisi kiistänyt hallinnollisen käytännön merkityksen tutkittaessa sitä, onko valtion varoja siirretty välillisesti.

101 Se, että komissio on kieltäytynyt ottamasta huomioon kantelijoiden väittämää hallinnollista käytäntöä, on perusteltu riidanalaisen päätöksen 52 perustelukappaleessa, jonka mukaan "komissio ei voi katsoa, että varoja olisi menetetty tai että niiden perimisestä olisi luovuttu, koska voimassa olevassa Espanjan laissa ([LRSV]) kielletään nimenomaisesti konsolidoituihin tontteihin, joilla on kunnallistekniikka, liittyvän arvonnousun luovutuksen verottaminen". Siten komission mukaan "suurmyymälöiden omistajia – – ei voida pakottaa maksamaan mitään määrää maan arvonnousun perusteella". Näin ollen komissio ei ole perustanut päätöstään siihen, että hallinnollisilla käytännöillä ei lähtökohtaisesti olisi merkitystä sen kannalta, onko valtion varoja siirretty välillisesti, vaan siihen, että sellainen hallinnollinen käytäntö, johon kantelijat olivat vedonneet, olisi asiaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön vastainen.

102 Kun kaikki riidanalaisen päätöksen perustelut otetaan huomioon, komissio ei näin ollen ole perustanut päätöstään olla vastustamatta SS 1:tä siihen, että jotta valtion varojen välillinen siirtäminen siten, että valtio on jättänyt perimättä tuloja, voidaan todeta, kyseessä olevasta luovutusvelvollisuudesta on säädettävä lailla. Ensimmäinen väite ei siten ole perusteltu.

103 Seuraavaksi on todettava, että komission päätelmä, joka koskee sitä, että valtion varoja ei ole siirretty suoraan tai välillisesti, ei perustu siihen, että SS 1:n antamisesta valtiolle seuraavat rasitteet olisivat luonteeltaan puhtaasti liitännäisiä. Näin ollen kantajien toinen väite, jossa tämä liitännäinen luonne riitautetaan, on tehoton.

104 Kolmannella väitteellä kantajat väittävät, että valtiontukien arvioinnissa varojen suoralla tai välillisellä siirrolla on vain toissijainen merkitys, ja tältä osin voidaan todeta vain, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena on pidettävä ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja (em. yhdistetyt asiat Sloman Neptun, tuomion 19 kohta; em. yhdistetyt asiat Viscido ym., tuomion 13 kohta ja em. asia PreussenElektra, tuomion 58 kohta). Näin ollen valtion toimenpidettä, johon ei liity valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä, ei voida pitää EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, vaikka se täyttäisi muut mainitussa määräyksessä määrätyt edellytykset (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Viscido ym., tuomion 14–16 kohta).

105 Koska mitään kantajien väitteistä ei voida hyväksyä, toinen kanneperuste on hylättävä.

3. *Kolmas kanneperuste, joka perustuu perusteluvelvollisuuden rikkomiseen*

106 Kantajat huomauttavat, että komission oli esitettävä syyt, joiden vuoksi niiden kantelussa esitetyt tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät olleet riittäviä osoittamaan valtiontuen olemassaoloa. Ne huomauttavat, että komissio ei ole ottanut kantaa niiden esiin nostamiin kysymyksiin, että se on nojautunut puutteellisiin perusteluihin, että se esittää perusteettomia väitteitä, joita todisteet eivät tue, että se tulkitsee kansallista lainsäädäntöä virheellisesti ja että sen argumentaatio ei ole johdonmukaista vaan siinä on aukkoja. Ne lisäävät, että ainoa selkeä peruste, joka riidanalaisessa päätöksessä on esitetty, eli se, että LRSV:n 14 §:ää ei voida soveltaa SS 1:ssä tarkoitettujen suurmyymälöiden omistajiin, on virheellinen. Kantajat päättelevät tästä, että riidanalaista päätöstä ei ole perusteltu riittävästi.

107 Tältä osin on aluksi todettava, että perusteluvelvollisuus on olennainen muotomääräys, joka on erotettava perustelujen aineellisesta paikkansapitävyydestä, koska viimeksi mainittu koskee riidanalaisen päätöksen aineellista lainmukaisuutta (asia C-17/99, Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001, Kok. 2001, s. I-2481, 35 kohta). Tästä seuraa, että kantajien väitteillä, jotka koskevat sitä, onko riidanalainen päätös asianmukainen, ja jotka lisäksi on jo tutkittu käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen ja toisen kanneperusteen yhteydessä, ei ole merkitystä nyt käsiteltävän kanneperusteen osalta.

108 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen toimenpiteen luonteen mukaan ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluvaatimusta on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella. Tutkittaessa sitä, täyttävätkö päätöksen perustelut EY 253 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. Erityisesti silloin, kun kyseessä on komission päätös, jossa todetaan, ettei kantelijan ilmoittama toimenpide ole valtiontuki, komissiolla on velvollisuus selostaa kantelijalle riittävän tarkoin ne syyt, joiden vuoksi kantelussa esitetyt tosiseikat ja

oikeudelliset seikat eivät ole riittäneet osoittamaan, että kyseessä on valtiontuki. Komissiolla ei kuitenkaan ole velvollisuutta ottaa kantaa sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät selvästi mitenkään liity asiaan tai ovat merkityksettömiä tai selvästi toissijaisia (ks. em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 63 ja 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

109 Sitä, onko nyt käsiteltävänä oleva kanneperuste perusteltu, on tarkasteltava näiden sääntöjen valossa.

110 Riidanalaisessa päätöksessä todetaan, ettei kyse ole valtiontuesta, sillä perusteella, että yksi EY 87 artiklan 1 kohdassa säädetyistä edellytyksistä ei täyty. Komission mukaan SS 1:een ei nimittäin sisälly julkisten varojen suoraa tai välillistä siirtämistä, koska toisin kuin kantelijat väittävät, siinä ei vapauteta suurmyymälöiden omistajia mistään velvollisuudesta valtiolle tehtävään arvonnousun luovutukseen (riidanalaisen päätöksen 43–53 perustelukappale).

111 SS 1:n a momentissa rakennuspinta-alan ja käyttöpinta-alan rajoituksista säädetyn poikkeuksen osalta komissio on nojautunut seuraaviin perusteisiin, jotka on esitetty riidanalaisen päätöksen 30–35 ja 50–52 perustelukappaleessa, päätellessään, että mainitussa säännöksessä ei vapauteta suurmyymälöiden omistajia mistään velvollisuudesta valtiolle tehtävään arvonnousun luovutukseen:

– LRSV:ssä säädettyjä arvonnousun luovutusvelvollisuuksia ei sovelleta suurmyymälöihin, jotka sijaitsevat konsolidoiduilla tonteilla, joilla on kunnallistekniikka.

– Espanjan kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä muista arvonnousun luovutusvelvollisuuksista, joita sovellettaisiin suurmyymälöiden omistajiin siinä tapauksessa, että on olemassa sellainen poikkeus, josta säädetään SS 1:n a momentissa.

– Tästä syystä suurmyymälöiden omistajilla ei SS 1:stä riippumatta ole velvollisuutta luovuttaa valtiolle arvonnousua.

– Tällaisen velvollisuuden asettaminen suurmyymälöiden omistajille sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä muuttamatta olisi lisäksi perustuslain vastaista.

112 Riidanalaisessa päätöksessä vastataan kantelijoiden muihin väitteisiin, että SS 1:llä ei muuteta maan käyttötarkoitusta, että sen ajan lyhentäminen, jonka hallinto voi olla ottamatta kantaa, ei vapauta suurmyymälöiden omistajia hallinnollisten maksujen maksamisesta ja että mainittujen omistajien on saatava kaikki tarvittavat luvat huoltoasemien avaamiseen ja pitämiseen (riidanalaisen päätöksen 36–42 perustelukappale).

113 On todettava, että nämä perustelut selvittävät niille, joita asia koskee, ymmärrettävällä tavalla seikat, joihin riidanalainen päätös perustuu, koska niissä esitetään selkeästi ja yksiselitteisesti päättely, joka on saanut komission toteamaan, että edellytys siitä, että julkisia varoja on siirretty suoraan tai välillisesti, ei täyty, ja siten päättämään, että se ei vastusta toimenpidettä. Tältä osin on huomautettava, että kannekirjelmän sanamuodon mukaan kantajat vaikuttavat ymmärtäneen mainitussa päätöksessä ilmaistut perustelut. Ensimmäisessä kanneperusteessaan ne nimittäin saattavat kyseenalaisiksi edellä 111 kohdassa esitetyt perusteet sekä väitteen, jonka

mukaan SS 1:llä ei muuteta maan käyttötarkoitusta. Niiden toisella kanneperusteella taas riitautetaan sellainen yleinen yhteisön oikeuteen perustuva SS 1:n tarkastelu, jonka komissio on tehnyt riidanalaisessa päätöksessä ja joka on tiivistetty edellä 110 kohdassa.

114 Riidanalaisen päätöksen perustelut mahdollistavat sen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi myös tutkia mainitun päätöksen laillisuuden. Tästä seuraa, että riidanalaista päätöstä on perusteltu riittävästi ja että kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä.

4. *Neljäs kanneperuste, joka perustuu hyvän hallinnon periaatteen loukkaamiseen sekä EY 88 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdan rikkomiseen*

Asianosaisten lausumat

115 Kantajat väittävät ensinnäkin, että komissio on loukannut hyvän hallinnon periaatetta, koska se ei ole tutkinut niiden kantelua huolellisesti ja puolueettomasti.

116 Kantajat toteavat tältä osin, että komissio on selvittänyt asiaa pitkään, mistä on aiheutunut vahinkoa sekä kantajille itselleen että niiden jäsenille. Selvittämisvaiheen, joka on kestänyt lähes kaksi ja puoli vuotta, aikana SS 1:llä on ollut täysimääräiset vaikutukset, mikä on mahdollistanut sen, että suurmyymälät ovat avanneet lukuisia huoltoasemia. Kantajat muistuttavat tässä yhteydessä siitä, että yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaan komissio ei voi pitkittää alustavaa tutkintavaihetta yli sen ajan, jonka kuluessa sen on mahdollista muodostaa alustava näkemys siitä, miten riidanalaiset toimenpiteet on luokiteltava ja miten ne soveltuvat yhteismark-

kinoille. Niiden mukaan esillä olevassa asiassa se, että komissio tutki asian yksityiskohtaisesti, ei kuitenkaan selitä kulunutta aikaa, joka oli yli 27 kuukautta. Kantajat pohtivat erityisesti sitä, miksi komission alustavan kannan sisältävän 8.2.2002 päivätyn kirjeen ja riidanalaisen päätöksen, joka on annettu 13.11.2002, välillä on kulunut yhdeksän kuukautta.

117 Toiseksi kantajat katsovat, että komissio ei ole toiminut systemaattisesti ja että se on esittänyt suurimmassa osassa tapauksista perustelemattomia toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Niiden mukaan komissio ei myöskään ole vastannut sellaisiin kantajien esittämiin asiakirjoihin, jotka koskivat kysymyksiä, jotka antoivat aihetta epäilyihin.

118 Kolmanneksi kantajat katsovat, että kieltäytyessään aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä huolimatta siitä, että oli olemassa vakavia epäilyjä SS 1:n soveltumisesta yhteismarkkinoille, komissio on rikkonut EY 88 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohtaa.

119 Ne katsovat tältä osin, että komissio ei esillä olevassa asiassa ole alustavan tutkinnan perusteella voinut ratkaista kaikkia niitä ongelmia, jotka koskevat SS 1:n luokittelua valtiontueksi. Sen lisäksi, että kantajat väittävät alustavan tutkimuksen kestäneen liian kauan, myös merkittävät muutokset komission kannassa osoittavat niiden mukaan, että vaikeuksia on ollut. Koko selvitysvaiheen ajan komissio on nimittäin väittänyt, että SS 1:ssä oli kyse valtiontuesta, ja sen jälkeen se on kantajien mukaan myöntänyt, että kyseessä oli vaikutukseltaan valtiontukea vastaava toimenpide. Komissio on esittänyt varauksia ainoastaan siltä osin, onko valtion varoja siirretty suoraan tai välillisesti. Lopuksi komissio ei ole kantajien mukaan ennen riidanalaista päätöstä koskaan viitannut LRSV:n 14 §:ään, vaikka mainittu säännös oli sen tiedossa.

120 Komissio katsoo, että se on tutkinut kantelun huolellisesti ja puolueettomasti ja että kantajat eivät ole esittäneet sellaisia tosiseikkoja, jotka voisivat saattaa tämän

kyseenalaiseksi. Se lisää, että kantajat eivät ole selittäneet, miten niitä olisi vahingoitettu tai millaista vahinkoa niille olisi aiheutunut asian selvittämisen johdosta, ja että SS 1:llä voi oikeutetusti olla vaikutuksensa, koska mainitusta säännöksestä ei löydy kaikkia valtiontuelle tunnusomaisia ominaisuuksia. Komissio väittää myös, että selvittämiseen kulunut aika ei niinkään johdu sillä olleista epäilyistä, vaan pikemminkin siitä, että jokainen kantajien esittämä väite ja lisätieto on tutkittu, analysoitu ja otettu huomioon.

o

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

Tutkintaan kulunut aika

121 Jos asianomainen jäsenvaltio ei ole antanut tietoa riidanalaisista valtion toimenpiteistä, komissiolla ei oikeuskäytännön mukaan ole velvollisuutta aloittaa näitä toimenpiteitä koskevaa alustavaa tutkintaa tietyn määräajan kuluessa. Kun kolmannet henkilöt, joita asia koskee, ovat kannelleet komissiolle valtion toimenpiteistä, joita ei ole ilmoitettu, toimielimellä on EY:n perustamissopimukseen sisältyvien perustavanlaatuisten valtiontukimääräysten moitteettoman soveltamisen turvaamiseksi kuitenkin velvollisuus EY 88 artiklan 3 kohdassa määrätyssä alustavassa käsittelyvaiheessa tutkia kantelut huolellisesti ja puolueettomasti. Tästä seuraa muun muassa, että komissio ei voi pitkittää loputtomasti kantelun kohteena olevien valtion toimenpiteiden alustavaa tutkintaa, koska tämän tutkinnan ainoa tarkoitus on se, että komissio voi muodostaa alustavan näkemyksen niiden toimenpiteiden, jotka on saatettu sen arvioitaviksi, luokittelusta ja siitä, soveltuvatko ne yhteismarkkinoille (ks. asia T-46/97, SIC v. komissio, tuomio 10.5.2000, Kok. 2000, s. II-2125, 103, 105 ja 107 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

122 Alustavan tutkintamenettelyn keston kohtuullisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti ja arvioinnissa on otettava huomioon etenkin asiayhteys, ne eri menettelyvaiheet, joita komission on noudatettava, asian vaikeusaste ja asian merkitys eri osapuolille (asia T-95/96, Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3407, 75 kohta).

123 Esillä olevassa asiassa on todettava, että kantelussaan ja myöhemmissä huomautuksissaan kantelijat esittivät komissiolle väitteitä, jotka koskivat SS 1:een liittyviä eri näkökohtia ja joiden tueksi ne esittivät oikeudellisia analyysejä, viittauksia Espanjan lainsäädäntöön ja espanjalaiseen oikeuskäytäntöön sekä lukuisia asiakirjoja. Tältä osin komissio on oikeassa huomauttaessaan, että sen oli tutkittava kaikki tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka kantelijat olivat saattaneet sen tietoon.

124 Nämä seikat eivät kuitenkaan oikeuta komission suorittaman alustavan tutkinnan kestoa, joka oli lähes 28 kuukautta.

125 Ensinnäkin vaikka kantelijoiden ilmoittamia seikkoja olikin melko paljon, ei niitä kokonaisuudessaan kuitenkaan ollut niin paljon, että se voisi selittää tutkintaan kuluneen ajan. Tältä osin on lisättävä, että kantelijoiden kantelun jälkeen esittämien huomautusten tarkoituksena oli pääasiallisesti kehitellä, täsmentää tai selittää tiettyjä hallinnollisessa menettelyssä käsiteltyjä kysymyksiä pikemminkin kuin esittää uusia SS 1:tä koskevia väitteitä. Näin ollen näiden huomautusten esittäminen ei myöskään voinut olla syynä alustavan tutkinnan huomattavaan pitkittymiseen.

126 Komission alustavan kannan sisältävän 8.2.2002 päivätyn kirjeen ja 13.11.2002 tehdyn lopullisen päätöksen välillä kuluneesta ajasta on todettava, että vaikka

kantajat olivat reagoineet komission alustavaan kantaan lähettämällä komissiolle 8.3.2002 noin 20 sivua huomautuksia useine liitteineen, nämä huomautukset olivat kuitenkin yhteenveto keskeisistä seikoista, joihin kantelijat olivat vedonneet koko hallinnollisen menettelyn ajan. Näin ollen se, että komission oli huolellisesti tutkittava mainitut seikat, ei voi olla perusteena kuluneelle ajalle, joka oli yli yhdeksän kuukautta.

127 Toiseksi komission menettelystä on todettava, että sen lisäksi, että kantelijoiden edustajien kanssa oli kokouksia ja puhelinkeskusteluja, komissio pyysi joulukuussa 2000 Espanjan kuningaskunnalta tietoja. Espanjan kuningaskunta vastasi tähän pyyntöön helmikuussa 2001 yleisluonteisilla huomautuksilla, jotka perustuivat yksinomaan sovellettavan Espanjan lainsäädännön tulkintaan. Komission toimenpiteet eivät siis myöskään voi olla perusteena tutkinnan kestolle.

128 Kolmanneksi ei ole mitään syytä katsoa, että kyseessä oleva asia olisi niin monitahoinen, että se olisi edellyttänyt yli kaksi vuotta kestävää alustavaa tutkintaa. Siltä osin kuin komission päätelmä, jonka mukaan julkisia varoja ei ollut siirretty suoraan tai välillisesti, perustui pääasiallisesti sovellettavan Espanjan lainsäädännön tutkimiseen, komissio ei joutunut tarkistamaan laajamittaisesti tosiseikkoja tai tekemään muita sellaisia toimenpiteitä, jotka vaativat paljon aikaa. Myös se, että komission alustavan kannan sisältävä kirje ja riidanalainen päätös ovat melko lyhyitä, näyttäisi puhuvan sitä vastaan, että kyseessä olevaa asiaa voitaisiin pitää erityisen monitahoisena.

129 Tästä seuraa, että koska komissio on tutkinut kantelua alustavasti lähes 28 kuukauden ajan, se ei ole tehnyt riidanalaista päätöstä kohtuullisessa ajassa eikä se näin ollen ole noudattanut velvollisuuttaan suorittaa tutkinta huolellisesti.

130 Vaikka kohtuullisen käsittelyajan noudattaminen hallinnollisten menettelyjen toimittamisessa on yhteisön oikeuden yleinen oikeusperiaate, jota sovelletaan menettelyyn, jossa tutkitaan, onko jokin toimenpide valtiontukea, ja jonka noudattamista yhteisöjen tuomioistuimet valvovat, pelkästään se, että päätöstä ei tehty kohtuullisessa ajassa, ei tee lainvastaista siitä komission päätöksestä, jonka se teki EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla toimittamansa alustavan tutkinnan päätteeksi (ks. vastaavasti asia T-378/02 R, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, määräys 1.8.2003, Kok. 2003, s. II-2921, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

131 Tässä yhteydessä kantajat vetoavat kahteen seikkaan, joita ne väittävät poikkeuksellisiksi. Ne huomauttavat, että yhtäältä SS 1:n soveltamisesta tutkinnan aikana aiheutui vahinkoa niille itselleen ja niiden jäsenille. Komission toimittaman alustavan tutkinnan kohtuuttoman pitkä kesto osoittaa niiden mukaan toisaalta, että komissiolla oli ollut vakavia vaikeuksia, jotka kantajien mukaan perustelivat EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen.

132 Väite, joka perustuu kantajille ja niiden jäsenille aiheutettuun vahinkoon, on tehoton nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, jossa on kyse ainoastaan riidanalaisen päätöksen kumoamisesta ja siis ainoastaan mainitun päätöksen lainmukaisuuden valvonnasta. Siltä osin kuin kohtuullisen ajan ylittyminen koskee komission mahdollista velvollisuutta aloittaa muodollinen tutkintamenettely, sen vaikutusta asiaan arvioidaan seuraavaksi tutkittavan tätä koskevan väitteen yhteydessä.

Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättäminen

133 Kuten edellä 44 kohdassa on huomautettu, on todettava, että EY 88 artiklan osalta on erotettava toisistaan 3 kohdassa määrätty tukien alustavan tutkinnan vaihe, jonka tarkoituksena on ainoastaan se, että komissio voi muodostaa alustavan näkemyk-

sensä siitä, onko kyseessä oleva toimenpide valtiontukea, sekä siitä, soveltuuko kyseessä oleva tuki yhteismarkkinoille kokonaan tai osittain, ja 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely. Ainoastaan viimeksi mainitussa menettelyssä, jonka tarkoituksena on se, että komissio saa täydelliset tiedot kaikista asiaan liittyvistä seikoista, EY:n perustamissopimuksessa määrätään komissiolle velvollisuus antaa niille, joita asia koskee, mahdollisuus esittää huomautuksensa.

134 Asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdasta ja oikeuskäytännöstä ilmenee, että komissiolla on velvollisuus aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan mukainen menettely, jos se ei ole alustavan tutkinnan avulla voinut ratkaista kaikkia niitä ongelmia, joita liittyy sen arvioimiseen, onko sen valvontavaltaan kuuluva valtion toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, tai ainakin, jos se ei ole tätä alustavaa tutkintaa suorittaessaan voinut vakuuttua siitä, että kyseinen toimenpide, jos sen oletetaan olevan tukea, joka tapauksessa soveltuu yhteismarkkinoille (asia T-11/95, BP Chemicals v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3235, 166 kohta).

135 Se, että kulunut aika on huomattavasti ylittänyt EY 88 artiklan 3 kohdan määräysten nojalla suoritettavaan alustavaan tutkintaan yleensä tarvittavan ajan, voi yhdessä muiden seikkojen kanssa johtaa siihen, että komissiolla on katsottava olleen sellaisia vakavia arviointivaikeuksia, jotka edellyttävät EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn aloittamista (em. asia SIC v. komissio, tuomion 102 kohta).

136 Kuten edellä 121–129 kohdassa on esitetty, kulunut aika on huomattavasti ylittänyt ajan, joka EY 88 artiklan 3 kohdan määräysten nojalla suoritettavaan alustavaan tutkintaan yleensä tarvitaan. Esillä olevassa asiassa on kuitenkin todettava, että muiden seikkojen kuin kohtuullisen ajan ylittymisen olemassaoloa ei ole osoitettu.

137 Epäilyistä, joita komissiolla on tuen luokittelusta kantajien mukaan ollut, on ensinnäkin todettava, että väite siitä, että komissio olisi koko selvittämisen ajan väittänyt, että SS 1 oli tukea, ei ole perusteltu, koska sekä asiakirjavihkoon sisältyvät seikat että hallinnollisen menettelyn kulku, sellaisena kuin kantajat sen ovat kannekirjelmässään esittäneet, puhuvat sitä vastaan.

138 Toiseksi vaikka komissio on 8.2.2002 päivätyssä kirjeessään, johon sen alustava kanta sisältyi, ilmoittanut, että "SS 1:n säännösten voitaisiin katsoa olevan vaikutukseltaan valtiontukia vastaavia toimenpiteitä", se on myös jatkanut tätä virkettä todeten, että "niitä ei [kuitenkaan] ole rahoitettu valtion varoista eikä – – [EY 87 artiklan 1 kohdassa säädetty] kielto tästä syystä koske niitä". Siten 8.2.2002 päivätyssä kirjeessä ilmaistu kanta vastaa riidanalaisessa päätöksessä ilmaistua kantaa, jonka oikeellisuus on arvioitu ensimmäisen ja toisen kanneperusteen yhteydessä. Tästä seuraa, että 8.2.2002 päivätyssä kirjeessä olevan edellä siteeratun ilmaisun perusteella ei voida katsoa, että komissiolla olisi ollut vakavia vaikeuksia alustavaa tutkimusta toimittaessaan.

139 Kolmanneksi siitä, että komission kannan on väitetty muuttuneen, on todettava, että sillä perusteella, että komissio esittää käytettävissään olevien seikkojen pohjalta epäilyjä siitä, onko valtion toimenpide valtiontuki, mutta että se ei esitä näitä samoja varauksia enää sen jälkeen, kun kantelijat ovat toimittaneet lisätietoja, ei voi todeta, että komissio olisi kohdannut vakavia vaikeuksia. Vaikka komissiolla ei ole harkintavaltaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen osalta, jos se toteaa, että mainitunlaisia vaikeuksia on, sillä on kuitenkin tiettyä harkintavaltaa, kun se selvittää ja tutkii yksittäistapaukseen liittyviä seikkoja sen määrittämiseksi, aiheuttavatko nämä seikat vakavia vaikeuksia. EY 88 artiklan 3 kohdan tarkoituksen ja komissiolle kuuluvan hyvää hallintoa koskevan velvollisuuden mukaan komissio voi erityisesti aloittaa keskustelut kantelijoiden kanssa ratkaistakseen alustavan menettelyn kuluessa mahdollisesti ilmenneet ongelmat (ks. vastaavasti asia T-73/98, Prayon-Rupel v. komissio, tuomio 15.3.2001, Kok. 2001, s. II-867, 45 kohta). Tämä mahdollisuus merkitsee sitä, että komission on voitava

muuttaa kantaansa sen aloittamien keskustelujen tulosten mukaan, ja tämän muuttamisen ei lähtökohtaisesti ole tulkittava osoittavan vakavien vaikeuksien olemassaoloa.

140 Neljänneksi ja viimeiseksi on todettava, että vaikka kantajat arvostelevat komissiota siitä, ettei se ole ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä nimenomaisesti viitannut LRSV:n 14 §:ään, ne eivät ole osoittaneet, että tällä seikalla olisi merkitystä vakavien vaikeuksien olemassaoloa tarkasteltaessa. Koska komissiolla ei ole velvollisuutta kuulla kantelijoita kontradiktorisessa menettelyssä (em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 58 ja 59 kohta), sillä ei ole velvollisuutta ilmoittaa niille, mihin oikeudelliseen perustaan se aikoo päätöksensä perustaa. Näin ollen pelkästään se, ettei tätä seikkaa ole ilmoitettu, ei merkitse sitä, että komissio olisi kohdannut vaikeuksia.

141 Komissio on lisäksi 8.2.2002 päivätyssä kirjeessä ilmoittanut, että "komission käytettävissä olevista tiedoista ilmenee, ettei ole olemassa sellaista lakiin perustuvaa velvollisuutta, joka edellyttäisi, että [suurmyymälän omistaja, joka pyytää sellaisen maa-alueen käyttötarkoituksen muuttamista, jolla myymälä sijaitsee] maksaa -- -- korvausta". Tästä sanamuodosta ilmenee, että komissio on tukeutunut sovellettavan Espanjan oikeuden, jonka olennainen osa LRSV on, tutkimiseen. On siis selvää, että vaikka komissio ei ole nimenomaisesti ilmoittanut kantajille, että sen arvio perustui LRSV:iin, se on kuitenkin ottanut mainitun säädöksen huomioon ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.

142 Kun edellä esitetty otetaan huomioon, on todettava, että vaikka hallinnolliseen menettelyyn kulunut aika on huomattavasti ylittänyt ajan, joka EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla suoritettavaan alustavaan tutkintaan yleensä tarvitaan, ei kuitenkaan ole oikeudellisesti riittävällä tavalla osoitettu, että komissiolla olisi ollut vakavia vaikeuksia, joiden perusteella olisi ollut perusteltua aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty muodollinen tutkintamenettely.

Muut puutteet komission suorittamassa tutkinnassa

143 Lopuksi on todettava, että siltä osin kuin kantajat väittävät, että komissio ei ole toiminut systemaattisesti, että se on esittänyt perustelemattomia toisistaan poikkeavia näkemyksiä ja ettei se ole vastannut sellaisiin kantelijoiden esittämiin asiakirjoihin, jotka koskivat kysymyksiä, jotka antoivat aihetta epäilyihin, kantajat ovat esittäneet vain yleisluonteisia väitteitä, joita täydentävät tiedot tai todisteet eivät tue. Nämä väitteet on näin ollen hylättävä perusteettomina.

144 Koska mitään neljännen kanneperusteen yhteydessä esitetyistä väitteistä ei ole hyväksytty, mainittu kanneperuste on hylättävä.

5. *Todisteiden esittämistä koskeva pyyntö*

145 Kantajat pyytävät, että komissio toimittaa hallinnollisen asiakirjavihkonsa, johon sisältyy myös Espanjan kuningaskunnan vastaus komission tietojensaantipyyntöön sekä Espanjan kuningaskunnan tai kolmansien tahojen myöhemmin esittämät väitteet.

146 Tältä osin on todettava, että komissio on toimittanut vastineensa liitteenä Espanjan kuningaskunnan vastauksen tietojensaantipyyntöön. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on voinut tutkia kaikki kantajien kanneperusteet esillä olevan asian asiakirjavihkoon sisältyvien asiakirjojen perusteella, komissiota ei ole tarpeen pyytää toimittamaan lisää asiakirjoja. Kantajien esittämä todisteiden toimittamista koskeva pyyntö on siten hylättävä.

147 Edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä kokonaan.

Oikeudenkäyntikulut

148 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 3 kohdan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos siihen on erityisiä syitä. Käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että vaikka kantajat ovat hävinneet asian riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksensa osalta, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen suorittama arviointi on kuitenkin paljastanut, että komissio on rikkonut velvollisuuttaan tutkia huolellisesti sille tehdyt kantelut. Näin ollen on päätettävä, että kantajat vastaavat kolmesta neljäsosasta omia oikeudenkäyntikulujaan ja että ne on velvoitettava korvaamaan kolme neljäsosaa komission oikeudenkäyntikuluista sekä kaikki ANGEDin oikeudenkäyntikulut. Komissio vastaa neljäsosasta omia oikeudenkäyntikulujaan, ja se velvoitetaan korvaamaan neljäsosa kantajien oikeudenkäyntikuluista.

149 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Espanjan kuningaskunta vastaa näin ollen omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu toinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) **Kantajat vastaavat kolmesta neljäsosasta omia oikeudenkäyntikulujaan, ja ne velvoitetaan korvaamaan kolme neljäsosaa komission oikeudenkäyntikuluista sekä kaikki Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribuciónin oikeudenkäyntikulut.**

3) **Komissio vastaa neljäsosasta omia oikeudenkäyntikulujaan, ja se velvoitetaan korvaamaan neljäsosa kantajien oikeudenkäyntikuluista.**

4) **Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Pirrung Meij Forwood

Pelikánová Papasavvas

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä joulukuuta 2006.

E. Coulon

kirjaaja

J. Pirrung

jaoston puheenjohtaja

Sisällys

Asian tausta ..... II - 4746

1. Espanjan lainsäädäntö ..... II - 4746

2. Asetus ja SS 1 ..... II - 4750

3. Menettely komissiossa ..... II - 4750

4. Riidanalainen päätös ..... II - 4752

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset ..... II - 4753

Tutkittavaksi ottaminen ..... II - 4756

1. Kantajien 14.10.2005 esittämien huomautusten liitteenä olevien tiettyjen asiakirjojen tutkittavaksi ottaminen ..... II - 4756

2. Kanteen tutkittavaksi ottaminen ..... II - 4757

Asianosaisten lausumat ..... II - 4757

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 4760

Pääasia ..... II - 4765

1. Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu siihen, että Espanjan lainsäädäntöä on arvioitu ilmeisen väärin ..... II - 4765

Ensimmäinen osa, joka perustuu siihen, että arvonnousun luovutusvelvollisuutta on arvioitu ilmeisen väärin ..... II - 4765

Asianosaisten lausumat ..... II - 4765

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 4769

– Sellaisten säännösten olemassaolo, joissa säädetään arvonnousun luovutusvelvollisuudesta ..... II - 4769

– Sellaisen hallinnollisen käytännön olemassaolo, jolla valtiolle annetaan oikeus vaatia arvonnousun luovutusta ..... II - 4772

Toinen osa, joka perustuu maan käyttötarkoituksen muuttamisen ilmeisen väärään arviointiin ..... II - 4774

Asianosaisten lausumat ..... II - 4774

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 4775

2. Toinen kanneperuste, joka perustuu valtiontuen käsitteelle tunnusomaisten ominaisuuksien virheelliseen tulkintaan ja soveltamiseen ..... II - 4776

Asianosaisten lausumat ..... II - 4776

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 4778

3. Kolmas kanneperuste, joka perustuu perusteluvelvollisuuden rikkomiseen .... II - 4780

4. Neljäs kanneperuste, joka perustuu hyvän hallinnon periaatteen loukkaamiseen sekä EY 88 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdan rikkomiseen ..... II - 4783

Asianosaisten lausumat ..... II - 4783

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 4785

Tutkintaan kulunut aika ..... II - 4785

Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättäminen ..... II - 4788

Muut puutteet komission suorittamassa tutkinnassa ..... II - 4792

5. Todisteiden esittämistä koskeva pyyntö ..... II - 4792

Oikeudenkäyntikulut ..... II - 4793