

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)
12 december 2006 *

In zaak T-95/03,

Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid, gevestigd te Madrid (Spanje),

Federación Catalana de Estaciones de Servicio, gevestigd te Barcelona (Spanje),

vertegenwoordigd door J. M. Jiménez Laiglesia, M. Delgado Echevarría en R. Ortega Bueno, advocaten,

verzoeksters,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Buendía Sierra als gemachtigde, bijgestaan door J. Rivas Andrés en J. Gutiérrez Gisbert, advocaten,

verweerster,

* Procestaal: Spaans.

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, aanvankelijk vertegenwoordigd door E. Braquehais Conesa,
vervolgens door M. Muñoz Pérez als gemachtigden,

en

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), gevestigd
te Madrid, vertegenwoordigd door J. Pérez-Bustamante Köster en J. Passás Ogallar,
advocaten,

intervenienten,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van beschikking C(2002) 4355 def. van
de Commissie van 13 november 2002 met betrekking tot de Spaanse wetgeving
inzake de opening van tankstations door hypermarkten,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: J. Pirrung, kamerpresident, A. W. H. Meij, N. J. Forwood,
I. Pelikánová en S. Papasavvas, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 oktober 2005,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1. Spaanse regeling

- 1 Artikel 47, lid 2, van de Spaanse grondwet bepaalt dat „[d]e gemeenschap zal delen in de meerwaarde die het gevolg is van door overheidsinstanties vastgestelde maatregelen op het gebied van stedenbouw”.
- 2 De artikelen 3, 7, 8, 14 en 18 van Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (wet inzake de grond en de waardevermeerderingen; hierna: „LRSV”) bepalen:

„Artikel 3

Het delen van de gemeenschap in de meerwaarde die het gevolg is van door overheidsinstanties vastgestelde maatregelen op het gebied van stedenbouw, zal plaatsvinden onder de door deze wet en door de andere toepasselijke wetten gestelde voorwaarden.

[...]

Artikel 7

Voor de toepassing van deze wet wordt de grond ingedeeld in stedelijke grond, stedelijk bebouwbare grond en niet stedelijk bebouwbare grond, of in gelijkwaardige klassen die worden geregeld door de wetgeving inzake stedenbouw.

Artikel 8

Voor de toepassing van deze wet wordt aangemerkt als stedelijke grond:

- a) grond die reeds in die zin is getransformeerd dat hij ten minste beschikt over een toegang over de weg, een aansluiting op het water, een waterafvoer en aansluiting op elektriciteit, of die is geconsolideerd met het oog op bebouwing in de vorm en volgens de eisen die zijn vastgelegd in de wetgeving inzake stedenbouw;
- b) terreinen die een stedelijke bestemming hebben gekregen op grond van en overeenkomstig het bestemmingsplan.

[...]

Artikel 14

1. Eigenaren van voor stedelijke bebouwing geconsolideerde stedelijke terreinen moeten op hun kosten de handelingen verrichten die voor stedelijke bebouwing

nodig zijn, opdat deze terreinen de hoedanigheid van bebouwbare terreinen — indien zij die niet reeds hebben — verkrijgen, en zij moeten deze terreinen bebouwen indien die zijn gelegen binnen zones waarvoor het bestemmingsplan reeds in een dergelijke verplichting voorziet, binnen de in dit bestemmingsplan gestelde termijnen en in overeenstemming met dit plan.

2. De eigenaren van niet-geconsolideerde stedelijke terreinen hebben de volgende verplichtingen:

[...]

- c) aan het bevoegde gezag om niet overdragen van het perceel dat overeenkomt met 10 % van de uit de overeenkomstige zone genoten winst; dit percentage, dat een maximum is, kan door de wetgeving inzake stedenbouw worden verminderd; tevens kan deze wetgeving de mate waarin het bevoegde gezag in de aan die grond gerelateerde stedenbouwkundige lasten deelt, verminderen.

[...]

Artikel 18

De transformatie van de grond die is ingedeeld als stedelijk bebouwbaar, zal voor de eigenaren van deze grond de volgende verplichtingen meebrengen:

[...]

- 4) aan het bevoegde gezag om niet overdragen van het perceel dat overeenkomt met 10 % van de uit de overeenkomstige sector of de overeenkomstige zone genoten winst; dit percentage, dat een maximum is, kan door de wetgeving inzake stedenbouw worden verminderd; tevens kan deze wetgeving de mate waarin het bevoegde gezag in de aan die grond gerelateerde stedenbouwkundige lasten deelt, verminderen.

[...]"

- 3 De eerste overgangsbepaling (hierna: „DT 1”) van Real Decreto Ley 6/2000 de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios (koninklijk wetsbesluit houdende spoedmaatregelen ter versterking van de mededinging op de markten voor goederen en diensten; hierna: „wetsbesluit”) bepaalt:

„De [hypermarkten] die op de datum van de inwerkingtreding van het [wetsbesluit] in bedrijf zijn en daartoe beschikken over de gemeentelijke vergunning om het winkelbedrijf te mogen uitoefenen, kunnen overeenkomstig artikel 3 van het [wetsbesluit] worden toegerust met installaties voor de levering van aardolieproducten, welke installaties aan de volgende voorschriften moeten voldoen:

- a) De plaats die de installaties en de voor de levering [van de betrokken producten] noodzakelijke uitrusting innemen, wordt niet meegeteld bij de berekening van het bebouwbare oppervlak of van het daadwerkelijk bebouwde oppervlak.
- b) De voor de bouw en het functioneren van de installaties vereiste gemeentelijke vergunningen worden in geval van stilzwijgen van de overheid geacht te zijn verleend wanneer die overheid binnen vijftien dagen, volgend op de datum van de indiening van de aanvraag geen uitdrukkelijke beslissing ter kennis heeft gebracht.

c) Het winkelbedrijf is in elk geval gehouden de infrastructuurwerken voor de aansluiting van de installaties voor levering van de aardolieproducten op de algemene externe systemen uit te voeren, en is verplicht de kosten hiervan te dragen, met eerbiediging van de in het [stedenbouwkundige] plan vastgelegde voorschriften en voorwaarden.”

4 Artikel 19, lid 1, van Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia (wet inzake de bescherming van de mededinging) bepaalt dat „[d]e bepalingen van dit artikel van toepassing zijn onverminderd de artikelen 87 tot en met 89 [EG] [...] en verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart [1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 88 EG (PB L 83, blz. 1)]”.

2. *Wetsbesluit en DT 1*

5 Op 23 juni 2000 heeft de Spaanse regering het wetsbesluit vastgesteld dat tot doel had de mededinging op de Spaanse markten voor goederen en diensten, met name op de markt van de detailhandel in aardolieproducten, te versterken. De Commissie is niet krachtens artikel 88, lid 3, EG vooraf in kennis gesteld van het wetsbesluit, waarvan DT 1 deel uitmaakt.

3. *Procedure voor de Commissie*

6 Op 20 juli 2000 hebben de Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid (Vereniging van exploitanten van tankstations van de zelfstandige gemeenschap Madrid), de Federación Catalana de Estaciones de Servicio (Catalaanse federatie van tankstations) en de Confederación Española de

Estaciones de Servicio (Spaanse confederatie van tankstations) bij de Commissie een klacht ingediend op grond van artikel 20 van verordening nr. 659/1999. Klaagsters betoogden dat de vaststelling van DT 1 staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG ten gunste van de eigenaren van de hypermarkten inhield, en verzochten de Commissie om de opschorting van deze steun te gelasten en een formele onderzoeksprocedure te openen krachtens artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999.

- 7 In de loop van 2000 en 2001 hebben klagsters aan de Commissie herhaalde malen aanvullende informatie en argumenten doen toekomen. In deze periode hebben ook telefoongesprekken en ontmoetingen tussen de wettelijke vertegenwoordigers van klagsters en ambtenaren van de Commissie plaatsgevonden.
- 8 Op 28 december 2000 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje verzocht, zich uit te spreken over het voorwerp van de klacht en haar aanvullende inlichtingen te verstrekken. Het Koninkrijk Spanje heeft hierop geantwoord bij brief van 13 februari 2001.
- 9 Bij brief van 8 februari 2002 heeft de Commissie klagsters laten weten dat zij, na een eerste analyse op basis van de beschikbare gegevens, van oordeel was dat DT 1 niet met overheidsmiddelen was gefinancierd en dat er derhalve onvoldoende aanleiding tot voortzetting van het onderzoek bestond.
- 10 Bij brief van 8 maart 2002 hebben klagsters aanvullende opmerkingen geformuleerd. Op 18 september 2002 hebben zij onder verwijzing naar artikel 232 EG de Commissie verzocht, een beschikking overeenkomstig artikel 13 van verordening nr. 659/1999 vast te stellen.

4. *Bestreden beschikking*

- 11 Op 13 november 2002 heeft de Commissie beschikking C(2002) 4355 def. vastgesteld, waarin werd geconstateerd dat er geen sprake was van staatssteun (hierna: „bestreden beschikking”).
- 12 Met betrekking tot DT 1, sub a, is de Commissie in de eerste plaats van mening dat deze bepaling een wijziging vormt van de in het algemene stedenbouwkundige bestemmingsplan vastgelegde kenmerken van de grond, omdat zij hypermarkten die het door ditzelfde plan vastgelegde maximaal bebouwbare oppervlak volledig hebben benut, de mogelijk biedt een tankstation te bouwen zonder dat deze daarvoor een reeds bestaand gebouw moeten slopen. Aldus hoeven de begunstigten van DT 1 niet meer met de gemeenten te onderhandelen over de verkrijging van een wijziging van de kenmerken van de grond waarop zij een tankstation willen bouwen. De Commissie verwijst evenwel naar de artikelen 8 en 14 van de LRSV ter onderbouwing van haar stelling dat naar Spaans recht op hypermarkeigenaren geen verplichting rust om een deel van de meerwaarde die het gevolg is van het extra kunnen bouwen, aan de lokale overheid over te dragen, omdat deze hypermarkten zich op stedelijke geconsolideerde terreinen bevinden. DT 1 zondert hypermarkeigenaren derhalve niet uit van een verplichting tot overdracht aan de staat. Dit standpunt wordt geschraagd door het arrest van het Tribunal Constitucional (Spaanse constitutionele hof) nr. 54/2002 (hierna: „arrest 54/2002”), volgens hetwelk de nationale wetgeving elke verplichte overdracht, door eigenaren van geconsolideerde stedelijke terreinen, van de meerwaarde die het gevolg is van de uitbreiding van het recht om te bouwen, uitsluit.
- 13 In de tweede plaats is de Commissie van oordeel dat DT 1, sub a, de bestemming van de grond waarop de hypermarkten volgens het relevante gemeentepan zijn gesitueerd, niet wijzigt. Volgens de Commissie refereert deze bepaling uitsluitend aan het bebouwbare oppervlak en aan de grenzen van het daadwerkelijk bebouwde oppervlak. Indien door de bestemming van de grond de plaatsing van een tankstation niet is toegestaan, is de eigenaar van de grond derhalve gehouden volgens de desbetreffende administratieve procedure een wijziging van die bestemming aan te vragen.

- 14 De Commissie is bovendien van oordeel dat DT 1, sub b, slechts de duur van het stilzwijgen van het bestuur vermindert, en niet derogeert aan de op een houder van een bouwvergunning rustende plicht tot betaling van de belastingen over de afgifte ervan.
- 15 Ten slotte verklaart de Commissie dat op hypermarkeigenaren de verplichting rust om de vergunningen te verkrijgen die noodzakelijk zijn voor de bouw en voor het functioneren van installaties voor de detailhandel in aardolieproducten, en dat deze installaties aan de geldende technische normen moeten voldoen. De Commissie leidt hieruit af dat hypermarkeigenaren op dit punt niet gunstiger worden behandeld dan andere marktdeelnemers uit de sector.
- 16 Tot slot stelt de Commissie, onder verwijzing naar artikel 14 LRSV en de uitlegging daarvan door het Tribunal Constitucional, dat de Spaanse wetgeving verbiedt om eigenaren van stedelijke geconsolideerde terreinen, zoals de door DT 1 bedoelde hypermarkeigenaren, enigerlei verplichting tot overdracht van een deel van de meerwaarde op te leggen. De Commissie leidt hieruit af dat DT 1 geen verlies van overheidsmiddelen of afstand van inning van deze laatste meebrengt, en dat het derhalve gaat om een regelgevende beslissing van de staat die geen rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen impliceert. Om die reden concludeert zij dat DT 1 geen staatssteun in de zin van artikel 87 EG vormt.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 17 Bij op 8 maart 2003 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben de Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid en de Federación Catalana de Estaciones de Servicio het onderhavige beroep ingesteld.

- 18 Op 19 juni 2003 heeft het Koninkrijk Spanje verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerster. Bij beschikking van 22 september 2003 heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht toelating tot interventie verleend. Op 5 december 2003 heeft het Koninkrijk Spanje zijn memorie in interventie ingediend. De andere partijen hebben ervan afgezien om met betrekking tot deze memorie opmerkingen in te dienen.
- 19 Bij op 4 september 2003 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte hebben verzoekers afgezien van het indienen van een memorie van repliek.
- 20 Op 11 maart 2004 heeft de Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED, Nationale vereniging van grote detailhandelsondernemingen) verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerster. Op 25 respectievelijk 31 maart 2004 hebben verweerster en verzoeksters hun opmerkingen over dit verzoek ingediend. Aangezien het verzoek is gedaan na afloop van de in artikel 115, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bedoelde termijn van zes weken, heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht ANGED bij beschikking van 17 mei 2004 krachtens artikel 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering toegestaan, haar opmerkingen ter terechtzitting te maken.
- 21 Bij brief van 13 juni 2005 heeft het Gerecht verzoeksters, de Commissie en het Koninkrijk Spanje verzocht, een document over te leggen en bepaalde vragen te beantwoorden. De betrokkenen hebben binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.
- 22 Op 5 oktober 2005 heeft de Commissie aan het Gerecht twee arresten van het Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Hof van Justitie in hogere aanleg te Madrid) gestuurd die van mei en juli 2005 dateren en volgens haar relevant zijn voor de oplossing van het geschil. De Commissie heeft verklaard dat zij eind september 2005 kennis heeft gekregen van deze arresten.

- 23 Op 14 oktober 2005 hebben verzoeksters hun opmerkingen ingediend over de door de Commissie toegezonden arresten van het Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Als bijlage bij hun opmerkingen hebben zij enerzijds uittreksels uit het administratieve dossier met betrekking tot een van de arresten van het Tribunal Superior de Justicia de Madrid overgelegd, en anderzijds een aantal met stedenbouw verband houdende overeenkomsten tussen particulieren en Spaanse lokale autoriteiten.
- 24 Ter terechtzitting van 18 oktober 2005 hebben de partijen pleidooi gehouden en op de vragen van het Gerecht geantwoord.
- 25 Verzoeksters concluderen dat het het Gerecht behage:
- de bestreden beschikking nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 26 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:
- te beslissen over de ontvankelijkheid van het beroep;
 - het beroep ongegrond te verklaren;
 - verzoeksters te verwijzen in de kosten.

27 Het Koninkrijk Spanje en ANGED concluderen dat het het Gerecht behage:

- het beroep te verwerpen;

- verzoeksters te verwijzen in de kosten.

Ontvankelijkheid

1. Ontvankelijkheid van bepaalde bijlagen bij de opmerkingen van verzoeksters van 14 oktober 2005

28 Als bijlage bij hun opmerkingen van 14 oktober 2005 over de door de Commissie overgelegde arresten van het Tribunal Superior de Justicia de Madrid, hebben verzoeksters een aantal uittreksels uit officiële bulletins van de Spaanse autonome gemeenschappen, gedateerd 9 mei 2003, 17 februari 2004, 28 maart en 1 juli 2005, met betrekking tot bepaalde met stedenbouw verband houdende overeenkomsten tussen particulieren en lokale autoriteiten meegeedeeld.

29 In de eerste plaats zij opgemerkt dat, anders dan verzoeksters betogen, deze documenten geen betrekking hebben op de door de Commissie overgelegde arresten van het Tribunal Superior de Justicia de Madrid en derhalve niet kunnen worden aangemerkt als een reactie op de overlegging van deze arresten door de Commissie.

- 30 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat het bestaan van met stedenbouw verband houdende overeenkomsten zoals aan de orde in de meegedeelde uittreksels, door verzoeksters is aangevoerd in hun verzoekschrift, evenals overigens in hun klacht bij de Commissie. Verzoeksters kunnen derhalve niet stellen dat zij met het meedelen van deze uittreksels aan het Gerecht antwoorden op een nieuw argument dat de Commissie in haar opmerkingen van 5 oktober 2005 zou hebben aangevoerd.
- 31 In de derde plaats zij opgemerkt dat verzoeksters niet aangeven waarom zij de betrokken uittreksels niet op een eerdere datum konden toesturen.
- 32 Gelet op het voorgaande moeten de uittreksels uit de officiële bulletins van de Spaanse autonome gemeenschappen die als bijlagen bij de opmerkingen van verzoeksters van 14 oktober 2005 zijn neergelegd, krachtens artikel 48, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wegens de te late indiening ervan uit het dossier worden verwijderd.

2. *Ontvankelijkheid van het beroep*

Argumenten van partijen

- 33 Zonder dat de Commissie een niet-ontvankelijkheidsgrond aanvoert bij een afzonderlijke akte, is zij van mening dat het beroep niet-ontvankelijk is.

- 34 De Commissie stelt met een beroep op de rechtspraak dat het beroep van verzoeksters, ondernemersverenigingen, slechts in twee gevallen ontvankelijk kan zijn, namelijk wanneer de leden van verzoeksters tevens individueel een beroep kunnen instellen, en wanneer de bestreden beschikking de onderhandelingspositie van verzoeksters aantast. Volgens de Commissie voldoet het beroep van verzoeksters aan geen van deze eisen.
- 35 In de eerste plaats is de Commissie van mening dat de leden van verzoeksters door de bestreden beschikking niet rechtstreeks en individueel worden geraakt. De bestreden beschikking tast de mededingingspositie van die leden namelijk slechts indirect en potentieel aan. Derhalve kunnen de leden van verzoeksters niet worden ontvangen in een beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking. In de tweede plaats is de Commissie van mening dat noch de onderhandelingspositie van verzoeksters, noch hun rol van belangrijke gesprekspartner door de bestreden beschikking zijn aangetast. Ter terechtzitting heeft de Commissie hieraan toegevoegd dat verzoeksters geen precieze gegevens hebben verschaft met betrekking tot de merkbare aantasting van de positie van hun leden door DT 1.
- 36 In antwoord op het argument inzake het ontbreken van nationale rechtsmiddelen, merkt de Commissie op dat het mechanisme van artikel 19 van de Ley de Defensa de la Competencia, waarvan de doeltreffendheid door verzoeksters wordt betwijfeld, slechts ziet op toepassing van de nationale bepalingen inzake staatssteun. Volgens de Commissie hadden verzoeksters voor de Spaanse rechterlijke instanties evenwel de rechtstreekse werking van artikel 88, lid 3, EG kunnen inroepen, door te stellen dat er sprake is van illegale staatssteun. Verzoeksters zouden dus geen daadwerkelijke bescherming in rechte ontberen.
- 37 Het Koninkrijk Spanje schaaft zich achter de argumenten van de Commissie. Het onderstreept dat de Confederación Española de Estaciones de Servicio, een vereniging met een nationaal karakter, niet aan het onderhavige beroep heeft deelgenomen, ofschoon zij wel heeft deelgenomen aan de administratieve procedure

voor de Commissie, hetgeen zou bevestigen dat verzoeksters niet de vereiste hoedanigheid hebben om te kunnen ageren. Ter terechtzitting heeft het Koninkrijk Spanje uiteengezet dat verzoeksters over doeltreffende nationale rechtsmiddelen beschikken en dat de onderhavige zaak geen aanleiding kan geven tot toepassing van de rechtspraak vervat in de arresten van het Hof van 19 mei 1993, Cook/Commissie (C-198/91, Jurispr. blz. I-2487), en 15 juni 1993, Matra/Commissie (C-225/91, Jurispr. blz. I-3203), omdat verzoeksters zich in casu niet op een schending van hun procedurele rechten hebben beroepen.

38 Verzoeksters zijn van mening dat hun beroep ontvankelijk is. Zij stellen in de eerste plaats dat zij een beroep kunnen instellen omdat zij door de bestreden beschikking rechtstreeks in hun rechten worden geraakt. Aangezien het Koninkrijk Spanje DT 1 niet heeft aangemeld, is de Commissie namelijk op grond van de klacht van verzoeksters tot haar onderzoek overgegaan. Bovendien hebben verzoeksters constant contact gehouden met de ambtenaren van de Commissie die de zaak onderzochten, hebben zij hun opmerkingen bij de Commissie ingediend en zijn zij de Commissie bij haar analyse van DT 1 behulpzaam geweest. Verzoeksters betogen tevens dat de brief van de Commissie van 8 februari 2002 met het voorlopige standpunt van de Commissie (zie punt 9 hierboven) uitsluitend aan hen is gericht en dat de bestreden beschikking, waarin zij verschillende keren zijn genoemd, hun is meegedeeld nadat zij aan het Koninkrijk Spanje was toegezonden. Ten slotte zijn verzoeksters in het verleden reeds in overeenstemming met hun statuten bij de Commissie opgekomen om de beroepsbelangen van hun leden te verdedigen.

39 In de tweede plaats betogen verzoeksters dat hun leden, rechtstreekse concurrenten van de begunstigden van DT 1, door de bestreden beschikking worden geraakt. Toepassing van DT 1 brengt voor de eigenaren van tankstations die reeds binnen de invloedssfeer van hypermarkten gevestigd zijn of zich daar vestigen, namelijk ernstige schade mee. De omstandigheid dat de begunstigden van DT 1 voor het openen van een tankstation niet verplicht zijn tot een overdracht aan de staat, levert hun een mededingsvoordeel op ten opzichte van andere marktdeelnemers.

- 40 In de laatste plaats betogen verzoeksters dat zij in Spanje geen rechtsmiddel hebben om op te komen tegen het verlenen van staatssteun. De enige weg, namelijk het in artikel 19 van de Ley de Defensa de la Competencia bedoelde mechanisme, werkt in de praktijk niet, omdat die weg particulieren niet de mogelijkheid biedt om tegen verleende steun op te komen of om in een procedure te interveniëren. Bovendien heeft het Tribunal de Defensa de la Competencia (Mededingingsgerecht) de discretionaire bevoegdheid om een beslissing met betrekking tot steun te nemen en een rapport op te stellen, dat de Spaanse regering evenwel niet bindt met betrekking tot de wijziging of de intrekking van de omstreden maatregelen.

Beoordeling door het Gerecht

- 41 Volgens de rechtspraak kunnen degenen die niet adressaat van een beschikking zijn, slechts stellen dat zij individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (arrest Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 205, 232; arresten Cook/Commissie, reeds aangehaald, punt 20, en Matra/Commissie, reeds aangehaald, punt 14, en arrest Hof van 13 december 2005, Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Jurispr. blz. I-10737, punt 33).
- 42 Tevens kan een vereniging die tot taak heeft de gemeenschappelijke belangen van ondernemingen te behartigen, in beginsel alleen een beroep tot nietigverklaring van een eindbeslissing van de Commissie inzake staatssteun instellen, indien de betrokken ondernemingen tevens een individueel recht van beroep hebben, of indien de vereniging een eigen procesbelang heeft bij de vordering, met name omdat haar onderhandelingspositie ongunstig is beïnvloed door de handeling waarvan

nietigverklaring wordt gevorderd (arrest Gerecht van 29 september 2000, CETM/
Commissie, T-55/99, Jurispr. blz. II-3207, punt 23).

- 43 Het staat bijgevolg aan het Gerecht om eerst na te gaan of de leden van verzoeksters, of althans sommige van hen, in casu door de bestreden beschikking individueel worden geraakt.
- 44 In dit verband zij eraan herinnerd dat in het kader van de in artikel 88 EG bedoelde procedure van toezicht op steunmaatregelen van de staten onderscheid dient te worden gemaakt tussen de in artikel 88, lid 3 bedoelde inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen, die er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steun, en de onderzoeksfase van artikel 88, lid 2. Slechts in het kader van deze laatste fase, die de Commissie in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens van de zaak, voorziet het EG-Verdrag in de verplichting voor de Commissie om de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen te maken (reeds aangehaalde arresten Cook/Commissie, punt 22, en Matra/Commissie, punt 16; arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 38, en arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, reeds aangehaald, punt 34).
- 45 Wanneer de Commissie zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden, bij een beschikking op basis van artikel 88, lid 3, constateert dat een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, kunnen degenen die door de in lid 2 van dit artikel geboden procedurele waarborgen worden beschermd, de eerbiediging daarvan slechts afdwingen indien zij de mogelijkheid hebben die beschikking voor de gemeenschapsrechter te betwisten (reeds aangehaalde arresten Cook/Commissie, punt 23; Matra/Commissie, punt 17; Commissie/Sytraval en Brink's France, punt 40, en Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punt 35).

- 46 Om deze redenen verklaart de gemeenschapsrechter een beroep tot nietigverklaring van een beschikking op basis van artikel 88, lid 3, EG, dat door een belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG is ingesteld, ontvankelijk wanneer degene die dit beroep instelt, met dat beroep de procedurele rechten wil doen eerbiedigen die hij aan deze laatste bepaling ontleent (arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, reeds aangehaald, punt 35; zie tevens in die zin de reeds aangehaalde arresten Cook/Commissie, punten 23-26, en Matra/Commissie, punten 17-20).
- 47 De belanghebbenden in de zin van artikel 88, lid 2, EG die krachtens artikel 230, vierde alinea, EG aldus beroep tot nietigverklaring kunnen instellen, zijn de personen, ondernemingen of verenigingen die door de steunverlening eventueel in hun belangen worden geraakt, dat wil zeggen met name ondernemingen die concurreren met de begunstigten van deze steun, en beroepsorganisaties (reeds aangehaalde arresten Commissie/Sytraval en Brink's France, punt 41, en Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punt 36).
- 48 Indien de verzoeker evenwel de gegrondheid van de beschikking waarbij de steun wordt beoordeeld, als zodanig betwist, kan het feit dat hij als belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG kan worden beschouwd, op zich niet volstaan om het beroep ontvankelijk te achten. Hij moet dan een bijzondere status in de zin van het arrest Plaumann/Commissie, reeds aangehaald, aantonen. Daarvan is met name sprake in het geval dat de marktpositie van de verzoeker merkbaar werd aangetast door de steun waarop de betrokken beschikking betrekking had (arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, reeds aangehaald, punt 37).
- 49 Met het onderhavige beroep betwisten verzoeksters de gegrondheid van de bestreden beschikking. Derhalve dient te worden onderzocht of zij op pertinente

wijze te kennen hebben gegeven waarom DT 1 de positie van ten minste sommige van haar leden op de Spaanse markt voor detailhandel in aardolieproducten merkbaar kan aantasten.

- 50 Dienaangaande zij opgemerkt dat, anders dan de Commissie beweert, verzoeksters de preciseringen ter terechtzitting aangaande meer specifiek de positie van sommige van haar leden niet te laat hebben gedaan in de zin van artikel 48, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering. Deze preciseringen kaderen immers in de voortzetting van het debat tussen partijen (zie in die zin arrest Gerecht van 26 september 2002, Sgaravatti Mediterranea/Commissie, T-199/99, Jurispr. blz. II-3731, punten 67 en 70), daar zij slechts een aanvulling zijn, in antwoord op de argumenten van niet-ontvankelijkheid van de Commissie, op het in het verzoekschrift gevoerde betoog dat DT 1 een ongunstige impact heeft op de mededingingspositie van ondernemingen die tankstations exploiteren, zoals de leden van verzoeksters. Aangezien de gemeenschapsrechter de voorwaarden voor ontvankelijkheid van het beroep te allen tijde ambtshalve kan onderzoeken, staat hoe dan ook niets eraan in de weg dat hij rekening houdt met de aanvullende informatie die ter terechtzitting wordt verstrekt.
- 51 De leden van verzoeksters vertegenwoordigen volgens het schriftelijke antwoord van deze laatsten op de vragen van het Gerecht, waarvan de juistheid niet is betwist, meer dan een kwart van alle tankstations in Spanje en, meer in het bijzonder, 85 % van de tankstations van de autonome gemeenschap Madrid en 70 % van de tankstations in Catalonië.
- 52 Vervolgens moet worden vastgesteld dat, zoals het Koninkrijk Spanje heeft verklaard, DT 1 tot doel had, de toegang van hypermarkten tot de Spaanse markt van detailhandel in aardolieproducten te vergemakkelijken ter versterking van de mededinging op deze laatste markt. Voor sommige andere tankstationexploitanten kan een dergelijke versterking de mededingingssituatie op de markt echter zeer ongunstig wijzigen.

- 53 Overigens blijkt uit de door de Commissie aan het Gerecht verstrekte inlichtingen dat het aantal in hypermarkten geïntegreerde tankstations tussen 2001 en 2003 is gestegen van 80 tot 157. Hoewel dit laatste cijfer, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, slechts een gering percentage vertegenwoordigt van het totale aantal tankstations in Spanje, dat ongeveer 8 600 bedroeg, geldt niettemin dat de aanzienlijke toename van het aantal in hypermarkten geopende tankstations niet overeenkomt met de ontwikkeling van het totale aantal tankstations, dat in de betrokken periode slechts een lichte stijging van 1 % heeft gekend. Volgens de door het Koninkrijk Spanje verstrekte inlichtingen is deze onevenredige ontwikkeling van het aantal in hypermarkten geïntegreerde tankstations evenwel, althans ten dele, aan DT 1 te wijten.
- 54 Ten slotte hebben verzoeksters ter terechtzitting, zonder door de andere partijen te zijn tegengesproken, de situatie geschetst van verschillende door hun leden geëxploiteerde tankstations waarvan het verkoopvolume na de opening van een tankstation door een naburige hypermarkt aanzienlijk is afgenomen, hetgeen in sommige gevallen tot stopzetting van de activiteiten heeft geleid. Verzoeksters hebben er tevens op gewezen dat de hoeveelheid aardolieproducten verkocht in in hypermarkten geïntegreerde tankstations aanzienlijk is toegenomen.
- 55 Gelet op deze gegevens moet worden geconstateerd dat is aangetoond dat de omstreden overheidsmaatregel de mededingingssituatie van sommige leden van verzoeksters aanzienlijk kon aantasten, zodat die leden derhalve tegen de bestreden beschikking beroep kunnen instellen.
- 56 Om deze redenen moet het beroep ontvankelijk worden verklaard, zonder dat het Gerecht behoeft uit te maken of de verzoekende verenigingen als zodanig een beroep kunnen instellen omdat de bestreden beschikking hun onderhandelingspositie zou hebben aangetast, of omdat in het Spaanse nationale recht rechtsmiddelen ontbreken.

Ten gronde

1. *Het eerste middel: kennelijk onjuiste beoordeling van de Spaanse wetgeving*

Het eerste onderdeel: kennelijk onjuiste beoordeling van de verplichting tot overdracht van de meerwaarde

Argumenten van partijen

- 57 Verzoeksters verklaren dat de Commissie, waar zij in de bestreden beschikking heeft geconcludeerd dat DT 1 hypermarkteigenaren niet uitzondert van een verplichting tot overdracht aan de staat, heeft verzuimd rekening te houden met de algemene verplichting tot overdracht van de meerwaarde die het gevolg is van maatregelen op het gebied van stedenbouw, welke verplichting is neergelegd in de Spaanse grondwet, de nationale wetgeving, de regelgeving van de autonome gemeenschappen en een bestuurspraktijk. Hypermarkteigenaren worden door DT 1 immers van deze verplichting ontheven en kunnen derhalve tot de markt voor detailhandel in aardolieproducten toetreden zonder de lasten die andere marktdeelnemers moeten dragen.
- 58 Volgens verzoeksters zijn de eigenaren van alle soorten terreinen, met inbegrip van geconsolideerde stedelijke terreinen, op grond van de reeds aangehaalde verplichting gehouden tot overdracht aan de lokale overheid van een deel van de meerwaarde die voor hun terreinen het gevolg is van door diezelfde overheid vastgestelde maatregelen op het gebied van stedenbouw, ongeacht de precieze vorm van deze maatregelen. Deze verplichting is neergelegd in artikel 47, lid 2, van de Spaanse grondwet, waaraan niet alleen uitvoering wordt gegeven door de verplichting tot

overdracht in artikel 14 LRSV, het enige artikel dat in de bestreden beschikking is onderzocht, dat alleen betrekking heeft op de verplichte overdracht van een deel van de terreinen in het kader van stedenbouw.

- 59 In dit verband komen verzoeksters op tegen de uitlegging die de Commissie van arrest 54/2002 geeft waar zij in punt 34 van de bestreden beschikking verklaart dat krachtens dat arrest de nationale wetgeving elke verplichte overdracht van meerwaarde van een geconsolideerd stedelijk terrein verbiedt, en aldus het bestaan van een algemene verplichting tot overdracht ontkent. Zij betogen dat dit arrest niet tot doel had de draagwijdte van artikel 14 LRSV te bepalen, en dat het alleen betrekking had op de in dat artikel bedoelde verplichting tot overdracht van grond. Dit arrest had derhalve geen betrekking op de algemene plicht tot overdracht waarop zij zich beroepen.
- 60 Verzoeksters betogen voorts dat in de Spaanse grondwet een recht van de staat op overdracht van meerwaarde is neergelegd en uiteindelijk een verplichting om die overdracht te eisen. Verzoeksters verklaren dat artikel 47, lid 2, van de Spaanse grondwet een onwraakbare verplichting voor de staat instelt, waaraan uitvoering moet worden gegeven door middel van wetgeving, de rechtspraktijk en handelen van de overheid. Zij preciseren dat de omstandigheid dat in een bepaald geval ervan wordt afgezien deze verplichting te doen nakomen, een discriminerende begunstigende behandeling kan inhouden en derhalve als onrechtmatig moet worden aangemerkt.
- 61 Ter schraging van hun stelling halen verzoeksters regelgevende maatregelen van de autonome gemeenschappen aan die volgens hen die algemene verplichting weerspiegelen en tegelijkertijd de modaliteiten voor de uitoefening ervan preciseren, met name door het bepalen van de verschillende vormen waarin de overdracht van de meerwaarde kan geschieden.
- 62 Verzoeksters verklaren bovendien dat in Spanje een algemene bestuurspraktijk van het sluiten van overeenkomsten op het gebied van stedenbouw tussen particulieren en lokale overheden bestaat. Een dergelijke overeenkomst, die van bestuursrechtelijke aard is en waarvan het sluiten en het statuut wordt beheerst door de regelgevingen van de autonome gemeenschappen, wordt volgens hen gesloten

wanneer een particulier van de lokale overheid een bepaalde stedenbouwkundige maatregel wenst te verkrijgen die bestaat in een wijziging van het geldende bestemmingsplan. Als tegenprestatie voor de toezegging van de betrokken lokale overheid om de gevraagde maatregel vast te stellen, verplicht de wederpartij zich tot een prestatie in geld of anderszins, die overeenkomt met een deel van de meerwaarde die het gevolg is van de betrokken maatregel, ten gunste van de lokale overheid.

- 63 Verzoeksters voegen hieraan toe dat in het ontbreken van regelgeving die voor elk geval de precieze modaliteiten en het bedrag van de verplichting tot overdracht van de eigenaar van het betrokken terrein bepaalt, niet het bewijs kan worden gezien dat een dergelijke verplichting niet bestaat. Het ontbreken daarvan is namelijk te wijten aan de heterogene aard van de stedenbouwkundige maatregelen die tot het ontstaan van een dergelijke verplichting kunnen leiden, en aan het feit dat de wetgeving niet in alle mogelijke gevallen kan voorzien. De lokale autoriteiten bepalen en onderhandelen derhalve van geval tot geval over de desbetreffende modaliteiten en bedragen en leggen die vervolgens vast door de ondertekening van een overeenkomst op het gebied van stedenbouw met de betrokken particulier. Verzoeksters onderstrepen dat de hypermarkeigenaren die een tankstation willen openen, dankzij het bestaan van DT 1 niet meer zijn onderworpen aan dit procédé, te weten het met de lokale overheid onderhandelen over de voorwaarden van de gevraagde stedenbouwkundige maatregel, het sluiten van een overeenkomst op het gebied van stedenbouw en ten slotte de overdracht van de meerwaarde aan de overheid in de in de overeenkomst vastgelegde vorm.
- 64 De rechtmatigheid en de geldigheid van deze overeenkomsten op het gebied van stedenbouw en van de algemene verplichting tot overdracht waaraan zij uitdrukking geven, zijn door de Spaanse rechterlijke instanties herhaaldelijk bevestigd. Dat deze praktijk courant is, wordt bovendien bevestigd door het bestaan van standaardmodellen voor overeenkomsten op het gebied van stedenbouw en van de vele rechtsleer over dit onderwerp.
- 65 Het Tribunal de Defensa de la Competencia heeft tevens erkend dat deze bestuurspraktijk een mechanisme is om door onderhandelen een wijziging van het bestemmingsplan door de overheid te bewerkstelligen. Ten slotte hebben ook de directeurs van Spaanse ondernemingen het bestaan van deze praktijk en de rampzalige gevolgen ervan vastgesteld.

- 66 Verzoeksters menen bovendien dat alleen al het bestaan van DT 1 een bewijs is van het bestaan van de gestelde algemene verplichting tot overdracht. Indien aan de uitbreiding van het recht om te bouwen geen last zou zijn verbonden, zou de omstreden maatregel namelijk zinloos zijn. Zij voegen hieraan toe dat, voor zover de wetgeving voorziet in de verplichting van het bestuur om particulieren schadeloos te stellen ingeval een stedenbouwkundige maatregel hun schade berokkent, daartegenover een recht moet bestaan, te weten het recht om van particulieren een deel van de meerwaarde te eisen die het gevolg is van een stedenbouwkundige maatregel.
- 67 Tot slot wijzen verzoeksters erop dat indien de door de Commissie bepleite uitlegging van arrest 54/2002 juist zou zijn, de belasting op de toename van de waarde van terreinen van stedelijke aard onrechtmatig zou zijn ten opzichte van de eigenaren van geconsolideerde stedelijke terreinen. Dat is evenwel niet het geval.
- 68 De Commissie betwist het bestaan van de door verzoeksters gestelde verplichting tot overdracht van de met stedenbouw verband houdende meerwaarde voor de eigenaren van geconsolideerde stedelijke terreinen, en dus voor de hypermarkteigenaren. Zij merkt op dat de geldende Spaanse wetgeving niet in een dergelijke verplichting voorziet en dat deze verplichting niet door een wet van een autonome gemeenschap of door een bestuurspraktijk kan worden opgelegd.
- 69 Het Koninkrijk Spanje ontkent dat er andere vormen van deelneming van de staat in de meerwaarde bestaan dan die waarin artikel 14 LRSV voorziet. Het zet uiteen dat de praktijk van overeenkomsten op het gebied van stedenbouw algemeen noch verplicht is, aangezien zij valt onder de handelingsvrijheid die de Spaanse rechtsorde aan de lokale overheden toekent. Volgens het Koninkrijk Spanje kan deze praktijk dus niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van het niet-delen van de staat in de meerwaarde.

Beoordeling door het Gerecht

70 Onderzocht moet worden de stelling van verzoeksters dat de algemene verplichting tot overdracht van de met stedenbouw verband houdende meerwaarden die rust op eigenaren van alle soorten terreinen, enerzijds is neergelegd in artikel 47, lid 2, van de Spaanse grondwet, in de nationale wetgeving en in de regelgeving van de autonome gemeenschappen, en anderzijds voortvloeit uit een bestuurspraktijk van sluiting van overeenkomsten op het gebied van stedenbouw.

— Bestaan van een regeling die voorziet in een verplichting tot overdracht van de meerwaarde

71 In de eerste plaats zij opgemerkt dat artikel 47, lid 2, van de Spaanse grondwet, ingevolge hetwelk „[d]e gemeenschap zal delen in de meerwaarde die het gevolg is van door overheidsinstanties vastgestelde maatregelen op het gebied van stedenbouw”, algemeen en abstract is geformuleerd. Aan deze bepaling moet dus, zoals door de Commissie en het Koninkrijk Spanje is betoogd, door wetgeving uitvoering worden gegeven. Gelet op de gegevens uit het dossier moet worden geconcludeerd dat die uitvoering is geschied door de LRSV. Artikel 3 LRSV herneemt namelijk de formulering van de grondwet door te bepalen dat „[h]et delen van de gemeenschap in de meerwaarde die het gevolg is van door overheidsinstanties vastgestelde maatregelen op het gebied van stedenbouw, zal plaatsvinden onder de door deze wet of door andere toepasselijke wetten gestelde voorwaarden”.

72 Aldus bepaalt artikel 3 LRSV dat de verplichtingen tot overdracht van de meerwaarde worden beheerst door de bepalingen van die wet of, in voorkomend geval, door een andere nationale wet. Aangezien verzoeksters geen andere nationale wetten hebben aangevoerd waarin verplichtingen tot overdracht van meerwaarde zijn vervat, moeten alleen de relevante bepalingen van de LRSV worden onderzocht.

- 73 De artikelen 14 tot en met 18 LRSV zijn gewijd aan de verplichtingen van de eigenaren van verschillende soorten terreinen. Verplichtingen tot overdracht van de meerwaarde zijn vervat in artikel 14, lid 2, sub c, en in artikel 18. Deze verplichtingen gelden voor de eigenaren van niet-geconsolideerde stedelijke terreinen respectievelijk voor de eigenaren van stedelijk bebouwbare terreinen. Daarentegen bevat artikel 14, lid 1, dat de verplichtingen van de eigenaren van geconsolideerde stedelijke terreinen opsomt, geen verplichting tot overdracht van de meerwaarde. Aangezien in casu niet is betwist dat de hypermarkten zich op geconsolideerde stedelijke terreinen bevinden, moet worden geconcludeerd dat de LRSV aan de eigenaren van deze terreinen geen verplichting tot overdracht van de meerwaarde oplegt.
- 74 In de tweede plaats blijkt uit de in punt 72 hierboven verrichte analyse van artikel 3 LRSV, dat autonome gemeenschappen geen aanvullende verplichtingen tot overdracht van de meerwaarde kunnen opleggen aan de eigenaren van geconsolideerde stedelijke terreinen. Deze vaststelling wordt bevestigd door arrest 54/2002, volgens hetwelk de autonome gemeenschappen niet kunnen tornen aan de in artikel 14, lid 1, LRSV bepaalde uitsluiting van enige verplichte overdracht van met stedenbouw verband houdende meerwaarden met betrekking tot geconsolideerde stedelijke terreinen. Hoe dan ook moet worden opgemerkt dat uit het onderzoek van de door verzoeksters aangevoerde regelgeving van de autonome gemeenschappen niet blijkt van aan de eigenaren van geconsolideerde stedelijke terreinen opgelegde verplichtingen tot overdracht van met stedenbouw verband houdende meerwaarden. Derhalve blijkt dat deze regelgeving veeleer tot doel heeft de uitvoeringsmodaliteiten van de LRSV vast te stellen dan een voor alle typen terreinen geldende aanvullende verplichting tot overdracht van meerwaarden op te leggen.
- 75 Hieruit volgt dat verzoeksters het bestaan in de Spaanse wetgeving van een algemene verplichting tot overdracht van met stedenbouw verband houdende meerwaarden voor de eigenaren van geconsolideerde stedelijke terreinen, zoals hypermarkteigenaren, niet hebben aangetoond.
- 76 In dit verband moet worden afgewezen de stelling van verzoeksters dat in het ontbreken van regelgeving die de precieze modaliteiten en de hoogte van de

verplichting tot overdracht vaststelt, niet het bewijs van het ontbreken van de gestelde algemene verplichting tot overdracht kan worden gezien. Zoals hierboven is uiteengezet, heeft de wetgever namelijk het opleggen van de verplichting als zodanig, en niet alleen het vaststellen van de modaliteiten voor de nakoming ervan en de vaststelling van de hoogte ervan, achterwege gelaten. Bovendien lijkt bij lezing van arrest 54/2002 dat dit achterwege laten door de wetgever bewust was gewild. Het Tribunal Constitucional heeft namelijk opgemerkt dat de staat over een ruime beoordelingsmarge beschikt ter zake van het delen van de gemeenschap in de met stedenbouw verband houdende meerwaarden en in het kader van deze marge rechtmatig kon bepalen dat dit alleen voor bepaalde soorten terreinen geldt.

77 Evenmin kan worden aanvaard het argument van verzoeksters inzake de verschillende vormen waarin de tegenprestatie van de eigenaar van een terrein uit hoofde van de overdracht van de meerwaarde kan worden verricht. Hoewel de relevante artikelen van de LRSV bepalen dat de verplichting de vorm aanneemt van overdracht van een perceel, neemt dat namelijk niet weg dat bepaalde door verzoeksters aangehaalde regelgeving van de autonome gemeenschappen voorziet in de mogelijkheid de overdracht van een perceel te vervangen door een andere vorm van tegenprestatie. Bovendien is in punt 74 hierboven vastgesteld dat de autonome gemeenschappen geen aanvullende verplichtingen tot overdracht van meerwaarde kunnen opleggen. Derhalve blijkt dat de verschillende vormen van tegenprestatie slechts uitdrukkingen zijn van de in de LRSV neergelegde verplichtingen tot overdracht en dat deze omstandigheid derhalve niet kan aantonen dat er een algemene verplichting tot overdracht bestaat zoals door verzoeksters is gesteld.

78 Tevens kan niet worden aanvaard het argument dat de wetgeving voorziet in de verplichting voor het bestuur om particulieren te vergoeden voor de schade die hun door een stedenbouwkundige maatregel is berokkend. Uit deze omstandigheid volgt namelijk niet noodzakelijkerwijs dat de staat een recht of een verplichting heeft om van particulieren een deel van de uit een stedenbouwkundige maatregel voortvloeiende meerwaarde, te eisen. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, zoals in punt 76 hierboven uiteengezet is, dat uit arrest 54/2002 blijkt dat de Spaanse staat rechtmatig kan afzien van de inning van de met een bepaald soort terrein verband houdende meerwaarde, en bijgevolg kan nalaten een verplichting tot overdracht op te leggen.

79 Ten slotte moet ook het argument van verzoeksters inzake de belasting op de waardevermeerdering van terreinen van stedelijke aard worden afgewezen. Niet betwist is namelijk dat DT 1 de hypermarkteigenaren niet op enigerlei wijze van betaling daarvan heeft vrijgesteld. Tevens moet worden opgemerkt dat deze belasting niet specifiek op de met stedenbouw verband houdende meerwaarde rust, maar op elke waardevermeerdering van een stedelijk terrein, ongeacht de oorzaak ervan. Derhalve kan deze belasting niet worden aangemerkt als een overdracht van met stedenbouw verband houdende meerwaarden. Ten slotte zijn de algemene modaliteiten voor de inning van deze belasting vastgelegd in de nationale wetgeving, in casu Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (wet tot regeling van de lokale financiën). Zelfs indien deze belasting zou worden onderzocht uit het oogpunt van een overdracht van met stedenbouw verband houdende meerwaarden, zou de inning ervan niet onverenigbaar zijn met de bepalingen van de LRSV en de uitlegging die daarvan is gegeven in arrest 54/2002, zoals uiteengezet in de punten 72 en 74 hierboven, die niet uitsluiten dat in de nationale wetgeving aanvullende verplichtingen worden opgelegd.

— Bestaan van een bestuurspraktijk volgens welke de staat overdracht van de meerwaarden kan eisen

80 Met betrekking tot de door verzoeksters gestelde bestuurspraktijk blijkt uit de processtukken en de schrifturen van partijen dat de lokale overheden de mogelijkheid hebben om door middel van met particulieren gesloten overeenkomsten op het gebied van stedenbouw het bestemmingsplan te wijzigen. De in punt 74 hierboven uiteengezette uitlegging van de relevante bepalingen van de LRSV door het Tribunal Constitucional suggereert echter dat de lokale overheid van de particulier geen tegenprestatie kan eisen wanneer een dergelijke overeenkomst betrekking heeft op een geconsolideerd stedelijk terrein.

81 De door verzoeksters aangedragen gegevens vormen geen bewijs voor het bestaan van een algemene bestuurspraktijk volgens welke de lokale autoriteiten zich stelselmatig verplichten tot het ten gunste van de eigenaar van een geconsolideerd stedelijk terrein wijzigen van het toepasselijke bestemmingsplan als tegenprestatie voor de overdracht van een deel van de meerwaarde die het gevolg is van die wijziging.

- 82 In de eerste plaats beperkt de door verzoeksters aangevoerde regelgeving van de autonome gemeenschappen zich tot het op algemene wijze bepalen van de modaliteiten voor het sluiten van en uitvoeren van alle mogelijke soorten overeenkomsten op het gebied van stedenbouw. Uit het feit alleen dat dit rechtskader bestaat, kan echter niet worden afgeleid dat het door de lokale autoriteiten algemeen wordt gebruikt, of althans wordt gebruikt om van de eigenaren van geconsolideerde stedelijke terreinen overdracht van de met de stedenbouw verband houdende meerwaarde te eisen. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de door verzoeksters aangehaalde regelingen niet bepalen dat de lokale autoriteiten zijn gehouden tot het sluiten van een met stedenbouw verband houdende overeenkomst, of dat deze overeenkomst dwingend in een tegenprestatie van de particulier moet voorzien.
- 83 In de tweede plaats gelden dezelfde opmerkingen voor de rechtsleer en de modellen van overeenkomsten op het gebied van stedenbouw. De aangevoerde rechtsleer bevestigt immers in het algemeen dat de lokale autoriteiten de mogelijkheid hebben om ter wijziging van het geldende bestemmingsplan overeenkomsten op het gebied van stedenbouw te sluiten, en de modellen geven aan welke vorm deze overeenkomsten kunnen hebben. Aan de hand van deze gegevens kan echter niet worden nagegaan in hoeverre de aan het lokale bestuur geboden mogelijkheid wordt benut, en kunnen evenmin de toepassingsmodaliteiten ervan worden onderzocht.
- 84 In de derde plaats zij met betrekking tot de voorbeelden van overeenkomsten op het gebied van stedenbouw en de rechtspraak van de Spaanse rechtbanken die als bijlage aan het verzoekschrift zijn gehecht, opgemerkt dat een groot deel van deze gegevens is gebaseerd op nationale wetgeving van vóór de LRSV. Derhalve kunnen zij als zodanig niet worden ingeroepen tegen de motivering van de bestreden beslissing, die vooral op deze laatste wet en op de uitlegging ervan door het Tribunal Constitucional is gebaseerd. Bovendien hebben de overgelegde overeenkomsten en uitspraken van de rechterlijke instanties doorgaans betrekking op andere soorten terreinen dan geconsolideerde stedelijke terreinen, of kan daaruit niet worden afgeleid welk type terrein wordt bedoeld. Derhalve kunnen zij geen bestuurspraktijk met betrekking tot geconsolideerde stedelijke terreinen aantonen.
- 85 In de vierde en laatste plaats hebben de rapporten van het Tribunal de Defensa de la Competencia en de opmerkingen van de directeuren van ondernemingen betrekking op algemene, aan de geldende Spaanse stedenbouwregeling en de toepassing ervan

door de lokale autoriteiten gerelateerde problemen. De door verzoeksters aangehaalde passages uit deze documenten betreffen enerzijds veeleer het stedenbouwproces dan de wijzigingen van de gebruiksvoorwaarden voor terreinen die reeds een stedelijke bestemming hebben gekregen, en gaan anderzijds niet voldoende gedetailleerd in op de problematiek van het sluiten van overeenkomsten op het gebied van stedenbouw.

86 Hieruit volgt dat verzoeksters het bestaan van een algemene bestuurspraktijk volgens welke de lokale autoriteiten door middel van een overeenkomst op het gebied van stedenbouw van de eigenaren van geconsolideerde stedelijke terreinen zoals hypermarkeigenaren, overdracht eisen van de met stedenbouw verband houdende meerwaarde die het gevolg is van een wijziging van de gebruiksvoorwaarden van deze terreinen, niet rechtens genoegzaam hebben aangetoond.

87 Ten slotte zij opgemerkt dat DT 1 tot doel heeft, de toegang van de hypermarkten tot de markt van de detailhandel in aardolieproducten te vergemakkelijken door bepaalde beperkingen van stedenbouwkundige aard op te heffen en de administratieve procedures voor het vestigen van een tankstation eenvoudiger te maken. Verzoeksters hebben evenwel niet aangetoond dat hypermarkeigenaren door deze maatregelen zijn vrijgesteld van enige in de toepasselijke Spaanse wetgeving vervatte of uit een algemene bestuurspraktijk van de lokale autoriteiten voortvloeiende verplichting tot overdracht aan de staat. Hieruit volgt dat de Commissie geen kennelijke fout heeft begaan door te oordelen dat DT 1 geen rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen meebracht en derhalve niet als staatssteun kon worden aangemerkt. Het eerste onderdeel van het eerste middel moet derhalve worden afgewezen.

Het tweede onderdeel: kennelijk onjuiste beoordeling van de wijziging van de bestemming van grond

Argumenten van partijen

88 Verzoeksters betogen dat, anders dan de Commissie in punt 37 van de bestreden beschikking heeft verklaard, DT 1 de bestemming van de grond wijzigt. Zij betogen

dienaangaande dat krachtens DT 1 hypermarkteigenaren een tankstation zullen kunnen vestigen op een terrein dat eerder als groene zone of parkeerplaats was ingedeeld. Derhalve is de bestemming van het betrokken terrein gewijzigd. Zij voegen hieraan toe dat deze omstandigheid is vastgesteld in de door de Commissie op 5 oktober 2005 overgelegde arresten van het Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Deze arresten bevestigen immers dat de hypermarkten met tankstations kunnen worden toegerust ongeacht de bestemming van de betrokken grond en zonder betaling van een tegenprestatie aan de staat.

- 89 De Commissie betwist de stelling van verzoeksters. Zij is van mening dat DT 1 de bestemming van de grond niet kan wijzigen omdat die bestemming in deze bepaling niet is genoemd. Bovendien is deze kwestie in casu niet relevant omdat de in artikel 14 LRSV vervatte verplichting in geen geval geldt voor geconsolideerde stedelijke terreinen.
- 90 De Commissie, ondersteund door interveniënten, voegt hieraan toe dat haar stelling dat DT 1 de bestemming van de grond niet aantast, wordt bevestigd door de arresten van het Tribunal Superior de Justicia de Madrid die zij op 5 oktober 2005 heeft overgelegd. Zij verklaart dienaangaande dat DT 1 volgens deze arresten geen herindeling van de grond inhoudt, en derhalve de bestemmingsplannen wijzigt noch schendt.

Beoordeling door het Gerecht

- 91 De vraag of DT 1 de bestemming van de grond wijzigt, is alleen relevant indien wordt aangetoond dat in geval van een dergelijke wijziging hypermarkteigenaren zijn gehouden tot overdracht van een deel van de meerwaarde die dit voor de desbetreffende terreinen meebrengt. Zoals in punt 87 hierboven is vastgesteld, hebben verzoeksters echter het bestaan van enigerlei op hypermarkteigenaren rustende verplichting tot overdracht niet aangetoond. Derhalve kan DT 1 de

hypermarkteigenaren niet ontheffen van een verplichting tot overdracht aan de staat en brengt zij derhalve geen rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen mee, ongeacht de wijziging van de bestemming van de grond waarin zij eventueel zou kunnen voorzien.

- 92 Het tweede onderdeel faalt derhalve. Aangezien de twee onderdelen van het eerste middel zijn afgewezen, moet het eerste middel in zijn geheel worden afgewezen.

2. Het tweede middel: onjuiste uitlegging en toepassing van de bestanddelen van het begrip staatssteun

Argumenten van partijen

- 93 In de eerste plaats verklaren verzoeksters dat de Commissie in punt 49 van de bestreden beschikking onjuist oordeelt dat om een indirecte overdracht van staatsmiddelen, bestaande in het nalaten van de staat om inkomsten te innen, te kunnen vaststellen, de verplichting tot overdracht wettelijk moet zijn bepaald. Zij betogen dienaangaande dat het EG-Verdrag noch de rechtspraak van het Hof op dit gebied bepalen dat een indirecte overdracht van staatsmiddelen alleen kan voortvloeien uit het afzien door de staat van inkomsten die op grond van een wet zijn verschuldigd. Integendeel, het Hof en de Commissie in haar gangbare praktijk erkennen dat een dergelijke indirecte overdracht ook kan bestaan in andere gevallen, zoals in geval van een nalaten door de staat om een krachtens een overeenkomst verschuldigde schuld te innen, of, zoals in casu, in geval van ontheffing van een uit een constante en rechtmatige bestuurspraktijk voortvloeiende verplichting.

- 94 In de tweede plaats verklaren verzoeksters dat in casu, anders dan in de zaken waarin de arresten van het Hof van 17 maart 1993, *Sloman Neptun* (C-72/91 en C-73/91, Jurispr. blz. I-887), 7 mei 1998, *Viscido e.a.* (C-52/97–C-54/97, Jurispr. blz. I-2629), en 13 maart 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, Jurispr. blz. I-2099) zijn geweest, de voor de staat uit het toekennen van een voordeel voortvloeiende lasten niet zuiver accessoir zijn aan de maatregel, daar deze een totaal ander voorwerp heeft. Integendeel, DT 1 heeft specifiek tot doel, de hypermarkten te ontheffen van verplichtingen die zij krachtens het toepasselijke Spaanse recht zouden hebben.
- 95 In de laatste plaats betogen verzoeksters dat het doorslaggevende element voor de vaststelling van het bestaan van staatssteun de toekenning van een voordeel door de staat is. Om deze reden is de eis van een rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen ondergeschikt aan dit essentiële criterium. Verzoeksters leiden hieruit af dat de maatregelen die staatssteun kunnen vormen, moeten worden onderzocht tegen de achtergrond van de gevolgen ervan voor de mededinging. Dergelijke maatregelen zouden derhalve binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG vallen zodra zij een distorsie van de mededinging meebrengen. De vraag of het hier gaat om een in een wet bepaalde actieve of passieve derving van inkomsten door de staat, is in casu derhalve niet relevant.
- 96 De Commissie is van mening dat verzoeksters uitgaan van een onjuiste lezing van punt 49 van de bestreden beschikking. Uit dit punt, gelezen in de context ervan, blijkt namelijk niet dat de indirecte overdracht van staatsmiddelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG, afhankelijk is van het bestaan van een in de nationale wetgeving vervatte inningsplicht, of dat een dergelijke overdracht niet uitsluitend op een bestuurspraktijk van inning kan zijn gebaseerd. In dit punt wordt eenvoudigweg aangegeven dat in casu niet van de Spaanse staat kan worden verlangd dat hij een bedrag of een goed ontvangt waarop hij geen recht heeft.
- 97 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat DT 1 geen begunstiging van bepaalde ondernemingen inhoudt, de handel tussen lidstaten niet ongunstig beïnvloedt en uiteindelijk alleen de mededinging op de markt van detailhandel in aardolieproducten bevordert.

Beoordeling door het Gerecht

- 98 Wat betreft de eerste grief zij allereerst herinnerd aan de exacte formulering van punt 49 van de bestreden beschikking: „De staat kan slechts afzien van het innen van middelen waarvoor de wetgeving een betalingsplicht oplegt.”
- 99 Vervolgens zij opgemerkt dat volgens een letterlijke uitlegging deze formulering de stelling van verzoeksters lijkt te onderbouwen. Niettemin verzet de context van de bestreden beschikking zich tegen deze uitlegging.
- 100 Behoudens de formulering van punt 49 van de bestreden beschikking blijkt uit die beschikking niet dat de Commissie bij het onderzoek naar het bestaan van een indirecte overdracht van staatsmiddelen de relevantie van een bestuurspraktijk heeft ontkend.
- 101 Zo is de weigering van de Commissie om rekening te houden met de door klagsters gestelde bestuurspraktijk gemotiveerd in punt 52 van de bestreden beschikking, volgens hetwelk „de Commissie niet kan aannemen dat een verlies van middelen of een afzien van de inning daarvan bestaat, omdat de geldende Spaanse wet ([de LRSV]) het opleggen van een overdracht van de meerwaarde met betrekking tot een geconsolideerd stedelijk terrein uitdrukkelijk verbiedt”. Aldus kan volgens de Commissie „aan [h]ypermarkeet eigenaren [...] geen verplichting tot betaling van een bedrag uit hoofde van de meerwaarde van de grond worden opgelegd”. De Commissie heeft zich derhalve niet gebaseerd op de omstandigheid dat bestuurspraktijken a priori niet relevant zijn voor het bestaan van een indirecte overdracht van staatsmiddelen, maar op het feit dat een bestuurspraktijk zoals de door verzoeksters aangevoerde, in strijd zou zijn met de toepasselijke nationale wetgeving.

- 102 Gelet op de gehele motivering van de bestreden beschikking blijkt derhalve niet dat de Commissie de beschikking om geen bezwaar te maken tegen DT 1 heeft gebaseerd op de stelling dat voor het vaststellen van een indirecte overdracht van staatsmiddelen, bestaande in het achterwege laten door de staat van de inning van inkomsten, de verplichting tot overdracht in een wet moet zijn vervat. De eerste grief is derhalve ongegrond.
- 103 Vervolgens moet worden opgemerkt dat de conclusie van de Commissie over het ontbreken van een rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen, niet is gebaseerd op de zuiver accessoire aard van de lasten die voor de staat uit het vaststellen van DT 1 voortvloeien. De tweede grief van verzoeksters, waarin deze aard wordt betwist, faalt derhalve.
- 104 Met betrekking tot de derde grief, betreffende de beweerdelijk ondergeschikte rol van het bestaan van een rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen in de analyse van staatssteun, volstaat de opmerking dat volgens vaste rechtspraak alleen de voordelen die rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd, zijn te beschouwen als steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG (arresten *Slooman Neptun*, reeds aangehaald, punt 19; *Viscido e.a.*, reeds aangehaald, punt 13, en *PreussenElektra*, reeds aangehaald, punt 58). Een staatsmaatregel die geen rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen meebrengt, kan derhalve niet als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG, worden aangemerkt, zelfs als hij aan de andere voorwaarden van deze bepaling voldoet (zie in die zin arrest *Viscido e.a.*, reeds aangehaald, punten 14-16).
- 105 Daar geen van de grieven van verzoeksters kan worden aanvaard, dient het tweede middel te worden afgewezen.

3. *Het derde middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht*

- 106 Verzoeksters herinneren eraan dat de Commissie verplicht was aan te geven waarom de in hun klacht aangevoerde gegevens feitelijk en rechtens ontoereikend waren als bewijs van staatssteun. Zij merken op dat de Commissie niet ingaat op de door hen opgeworpen kwesties, zich baseert op onvolledige argumenten, verklaringen doet die nergens op gebaseerd en niet-onderbouwd zijn, en de nationale rechtspraak onjuist uitlegt, en dat haar redenering niet logisch is opgebouwd. Zij voegen hieraan toe dat het enige duidelijke argument dat in de bestreden beschikking naar voren wordt gebracht, te weten dat artikel 14 LRSV niet van toepassing is op de door DT 1 bedoelde hypermarkeigenaren, onjuist is. Verzoeksters leiden hieruit af dat de bestreden beschikking ontoereikend is gemotiveerd.
- 107 Dienaangaande zij er allereerst aan herinnerd dat de motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke wettigheid van de omstreden handeling betreft (arrest Hof van 22 maart 2001, Frankrijk/Commissie, C-17/99, Jurispr. blz. I-2481, punt 35). Hieruit volgt dat de grieven van verzoeksters met betrekking tot de gegrondheid van de bestreden beschikking, die bovendien reeds in het kader van het eerste en het tweede middel van dit beroep zijn onderzocht, in het kader van het onderhavige middel niet-relevant zijn.
- 108 Voorts moet volgens vaste rechtspraak de door artikel 253 EG geëiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Dit vereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Of de motivering van een handeling aan de eisen van artikel 253 EG voldoet, moet niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de bewoordingen ervan, maar ook aan de hand van de context en het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Aangaande meer in het bijzonder een beschikking van de Commissie waarin wordt geconcludeerd dat een door een klager aan de orde gestelde steunmaatregel niet bestaat, is de Commissie hoe dan ook gehouden de klager voldoende duidelijk uiteen te zetten waarom de in zijn

klacht aangevoerde gegevens feitelijk en rechtens ontoereikend zijn geweest om staatssteun aan te tonen. De Commissie hoeft evenwel geen standpunt in te nemen over gegevens die kennelijk niet ter zake doende, zonder betekenis of duidelijk bijkomstig zijn (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punten 63 en 64, en de aangehaalde rechtspraak).

109 Tegen de achtergrond van deze regels moet de gegrondheid van het onderhavige middel worden onderzocht.

110 In de bestreden beschikking wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van staatssteun omdat aan één van de voorwaarden van artikel 87, lid 1, EG niet is voldaan. DT 1 impliceert volgens de Commissie namelijk geen rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen daar zij, anders dan klagsters betoogden, hypermarkteigenaren niet ontheft van enige verplichting tot overdracht van meerwaarde aan de staat (punten 43-53 van de bestreden beschikking).

111 Wat de in DT 1, sub a, neergelegde afwijking van de grenzen van het bebouwbare oppervlak en van het daadwerkelijk ingenomen oppervlak betreft, heeft de Commissie op de hierna weergegeven, in de punten 30 tot en met 35 en 50 tot en met 52 van de bestreden beschikking uiteengezette gronden geconcludeerd dat die bepaling hypermarkteigenaren niet ontheft van enige verplichting tot overdracht van meerwaarde aan de staat:

- de in de LRSV geformuleerde verplichtingen tot overdracht van meerwaarde gelden niet voor de hypermarkten, die zich alle op geconsolideerde stedelijke terreinen bevinden;

- de Spaanse wetgeving voorziet niet in andere verplichtingen tot overdracht van meerwaarde die zouden gelden voor hypermarkteigenaren in geval van een afwijking als die waarin DT 1, sub a, voorziet;

 - derhalve hebben hypermarkteigenaren, los van het bestaan van DT 1, geen verplichting tot overdracht van meerwaarde aan de staat;

 - zonder een wijziging van de toepasselijke nationale wetgeving zou het opleggen van een dergelijke verplichting aan de hypermarkteigenaren bovendien ongrondwettelijk zijn.
- 112 Ter beantwoording van de andere grieven van klagsters wordt in de bestreden beschikking uiteengezet dat DT 1 de bestemming van de grond niet wijzigt, dat de vermindering van de duur van het stilzwijgen van de administratie de hypermarkteigenaren niet ontheft van betaling van de administratieve belastingen, en dat deze eigenaren de voor de opening en exploitatie van de tankstations noodzakelijke vergunningen moeten krijgen (punten 36-42 van de bestreden beschikking).
- 113 Vastgesteld moet worden dat belanghebbenden uit deze motivering kunnen begrijpen op welke gronden de bestreden beschikking is genomen, aangezien daarin op duidelijke en ondubbelzinnige wijze de redenering wordt uiteengezet die de Commissie heeft gevolgd om tot de slotsom te komen dat de voorwaarde inzake rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen niet was vervuld, en bijgevolg geen bezwaar te maken. Dienaangaande zij opgemerkt dat verzoeksters, gelet op de structuur in het verzoekschrift, in staat lijken te zijn geweest om de motivering van die beschikking te begrijpen. In hun eerste middel komen zij namelijk op tegen de verschillende in punt 111 hierboven uiteengezette argumenten

alsmede tegen de verklaring dat DT 1 de bestemming van de grond niet wijzigt. Hun tweede middel is gericht tegen het door de Commissie in de bestreden beschikking verrichte en in punt 110 hierboven samengevatte algemene onderzoek van DT 1 tegen de achtergrond van het gemeenschapsrecht.

- 114 Op dezelfde wijze kan het Gerecht aan de hand van de motivering van de bestreden beschikking de rechtmatigheid van die beschikking toetsen. Hieruit volgt dat de bestreden beschikking voldoende is gemotiveerd, zodat het derde middel dient te worden afgewezen.

4. Het vierde middel: schending van het beginsel van behoorlijk bestuur; van artikel 88, lid 2, EG en van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999

Argumenten van partijen

- 115 Verzoeksters betogen in de eerste plaats dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden doordat zij de klacht niet snel en onpartijdig heeft onderzocht.
- 116 Zij zetten dienaangaande uiteen dat de Commissie een langdurig onderzoek heeft verricht dat zowel aan henzelf als aan hun leden schade heeft berokkend. Gedurende het onderzoek, dat bijna tweeënhalf jaar heeft geduurd, heeft DT 1 namelijk ten volle effect gesorteerd waardoor de hypermarkten tal van tankstations hebben kunnen openen. Verzoeksters herinneren er in dit verband aan dat volgens de communautaire rechtspraak de fase van het voorlopige onderzoek niet langer mag duren dan de termijn die de Commissie nodig heeft om een eerste standpunt te formuleren over de kwalificatie van de omstreden maatregelen en over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt. Volgens haar recht-

vaardigde het gedetailleerde onderzoek van de kwestie door de Commissie in casu echter niet de verstreken termijn, namelijk meer dan zeventwintig maanden. Verzoeksters hebben vooral twijfel over de termijn van negen maanden tussen de brief van 8 februari 2002, waarin het voorlopige standpunt van de Commissie was vervat, en de datum van de bestreden beschikking, namelijk op 13 november 2002.

- 117 In de tweede plaats zijn verzoeksters van mening dat de Commissie niet methodisch te werk is gegaan en in het merendeel van de gevallen uiteenlopende meningen heeft geuit die niet gerechtvaardigd waren. Volgens verzoeksters heeft de Commissie evenmin geantwoord op de door hen ingediende documenten betreffende de kwesties die twijfel deden rijzen.
- 118 In de derde plaats betogen verzoeksters dat de Commissie, door te weigeren de formele onderzoeksprocedure te openen ondanks het bestaan van ernstige twijfel over de verenigbaarheid van DT 1 met de gemeenschappelijke markt, artikel 88, lid 2, EG en artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999 heeft geschonden.
- 119 Dienaangaande zijn zij van mening dat de Commissie in casu op grond van een eerste onderzoek niet alle moeilijkheden met betrekking tot de kwalificatie van DT 1 als staatssteun heeft kunnen overwinnen. Afgezien van de volgens verzoeksters excessieve duur van het voorlopig onderzoek, is het bestaan van moeilijkheden aangetoond door de aanzienlijke veranderingen van mening van de Commissie. De Commissie heeft namelijk gedurende het gehele onderzoek verklaard dat DT 1 staatssteun was, en heeft vervolgens erkend dat het ging om een maatregel van gelijke werking als staatssteun. Zij heeft alleen twijfel geuit over het bestaan van een rechtstreekse of een indirecte overdracht van staatsmiddelen. Ten slotte heeft de Commissie vóór de bestreden beschikking nooit naar artikel 14 LRSV verwezen, ook al kende zij deze bepaling.
- 120 De Commissie is van mening dat zij de klacht zorgvuldig en onpartijdig heeft onderzocht en dat verzoeksters geen omstandigheden hebben aangevoerd die deze

conclusie kunnen weerleggen. Zij voegt hieraan toe dat verzoeksters niet hebben uitgelegd in welke zin zij zijn benadeeld of welke schade zij door het onderzoek hebben geleden, en dat DT 1 rechtmatig effect kan sorteren, aangezien deze bepaling niet de bestanddelen van staatssteun in zich draagt. De Commissie betoogt tevens dat de duur van het onderzoek minder is te wijten aan haar twijfel dan aan het bestuderen van, de analyse van en de aandacht voor elke door verzoeksters aanvullend voorgedragen stellingen en verstrekte inlichting.

Beoordeling door het Gerecht

Duur van het onderzoek

- ¹²¹ Volgens de rechtspraak hoeft de Commissie, wanneer de omstreden overheidsmaatregelen door de betrokken lidstaat niet zijn aangemeld, niet binnen een bepaalde termijn een vooronderzoek van deze maatregelen te verrichten. Wanneer belanghebbende derden bij de Commissie klachten hebben ingediend betreffende overheidsmaatregelen die niet zijn aangemeld, is de instelling evenwel in het kader van de in artikel 88, lid 3, EG bedoelde inleidende fase gehouden om over te gaan tot een snel en onpartijdig onderzoek van deze klachten, in het belang van een goede toepassing van de fundamentele bepalingen van het EG-Verdrag inzake staatssteun. Hieruit volgt met name, dat de Commissie het vooronderzoek van overheidsmaatregelen waartegen een klacht is ingediend, niet voor onbepaalde duur mag laten aanslepen, aangezien dit onderzoek uitsluitend tot doel heeft de Commissie in staat te stellen zich een eerste indruk te vormen over de kwalificatie van de maatregelen waarover zij zich heeft uit te spreken, en over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt (zie arrest Gerecht van 10 mei 2000, SIC/Commissie, T-46/97, Jurispr. blz. II-2125, punten 103, 105 en 107, en de aangehaalde rechtspraak).

- 122 Of de duur van een procedure van vooronderzoek redelijk is, moet worden beoordeeld met inachtneming van de specifieke omstandigheden van elke zaak, met name de context ervan, de verschillende etappes van de procedure die de Commissie moet volgen, de ingewikkeldheid van de zaak, alsmede het belang ervan voor de verschillende belanghebbende partijen (arrest Gerecht van 15 september 1998, *Gestevisión Telecinco/Commissie*, T-95/96, *Jurispr.* blz. II-3407, punt 75).
- 123 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat klagsters in hun klacht en in hun latere opmerkingen aan de Commissie een aantal stellingen betreffende verschillende aspecten van DT 1 hebben voorgelegd die waren geschraagd door juridische analyses, verwijzingen naar de Spaanse wetgeving en rechtspraak en naar tal van documenten. In dit verband herinnert de Commissie er terecht aan dat zij verplicht was, het geheel van de gegevens feitelijk en rechtens dat haar door klagsters was verstrekt, te onderzoeken.
- 124 Deze omstandigheden rechtvaardigen evenwel niet de duur van het vooronderzoek van de Commissie, dat bijna achtentwintig maanden heeft geduurd.
- 125 In de eerste plaats hebben klagsters weliswaar vrij veel gegevens toegezonden, maar was de totale hoeveelheid ervan niet zo groot dat zij de onderzoeksduur kan verklaren. Dienaangaande moet hieraan worden toegevoegd dat de opmerkingen die klagsters na hun klacht hebben ingediend, voor het merendeel waren bedoeld om bepaalde in het kader van de administratieve procedure besproken kwesties nader uit te werken, te preciseren of te illustreren, veeleer dan om nieuwe stellingen tegen DT 1 aan te voeren. Derhalve kan de latere mededeling van deze opmerkingen evenmin de oorzaak zijn van het lang aanslepen van het vooronderzoek.
- 126 Met betrekking tot de periode die is verstreken tussen de brief van 8 februari 2002, waarin het voorlopige standpunt van de Commissie stond, en de eindbeschikking

van 13 november 2002, hebben verzoeksters de Commissie evenwel als reactie op het voorlopige standpunt van deze laatste op 8 maart 2002 een twintigtal bladzijden opmerkingen, vergezeld van meerdere bijlagen, gestuurd, maar deze opmerkingen waren een samenvatting van de essentiële elementen die klaagsters gedurende de gehele administratieve procedure naar voren hebben gebracht. De noodzaak voor de Commissie om een zorgvuldig onderzoek te verrichten vormt dus geen rechtvaardiging voor de verstreken periode, die meer dan negen maanden heeft geduurd.

127 Wat in de tweede plaats het procedurele handelen van de Commissie betreft, zij opgemerkt dat deze zich, afgezien van de vergaderingen en telefoongesprekken met de vertegenwoordigers van klaagsters, ertoe heeft beperkt in december 2000 een verzoek om inlichtingen te richten aan het Koninkrijk Spanje. Het Koninkrijk Spanje heeft in februari 2001 op dit verzoek geantwoord met summiere opmerkingen die uitsluitend op de uitlegging van de toepasselijke Spaanse wetgeving waren gebaseerd. De door de Commissie ondernomen stappen rechtvaardigen de duur van het onderzoek derhalve evenmin.

128 In de derde plaats blijkt nergens uit dat de onderhavige zaak zo ingewikkeld is dat daarvoor een vooronderzoek van meer dan twee jaar was vereist. Aangezien de conclusie van de Commissie over het ontbreken van een rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen vooral op het onderzoek van de toepasselijke Spaanse wetgeving is gebaseerd, blijkt niet dat de Commissie verplicht is geweest om uitgebreid onderzoek naar de feiten te verrichten of andere maatregelen heeft moeten nemen die veel tijd moesten kosten. Ook het feit dat de brief met het voorlopige standpunt en de bestreden beschikking vrij kort zijn, lijkt zich ertegen te verzetten dat de onderhavige zaak als bijzonder ingewikkeld kan worden aangemerkt.

129 Hieruit volgt dat de Commissie, door het vooronderzoek van de klacht bijna achtentwintig maanden te laten aanslepen, de bestreden beschikking niet binnen een redelijke termijn heeft vastgesteld, en dat zij daardoor haar verplichting om een snel onderzoek te verrichten, niet is nagekomen.

- 130 Hoewel de inachtneming van een redelijke termijn bij het voeren van administratieve procedures een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht is, dat van toepassing is in de context van een procedure van onderzoek naar staatssteun en op de naleving waarvan de gemeenschapsrechter toeziet, volstaat het feit alleen dat een beschikking na het verstrijken van een dergelijke termijn is gegeven, niet voor de vaststelling dat een door de Commissie na afloop van een eerste onderzoek krachtens artikel 88, lid 3, EG gegeven beschikking onrechtmatig is (zie in die zin beschikking van de president van het Gerecht van 1 augustus 2003, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, T-378/02 R, Jurispr. blz. II-2921, punt 65, en de aangehaalde rechtspraak).
- 131 In deze context voeren verzoeksters twee beweerdelijk uitzonderlijke omstandigheden aan. Enerzijds wijzen zij erop dat de toepassing van DT 1 in de periode van het onderzoek aan hen en aan hun leden schade heeft berokkend. Anderzijds geeft de excessieve duur van het door de Commissie verrichte vooronderzoek aan dat deze is gestuit op ernstige moeilijkheden die het inleiden van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG rechtvaardigden.
- 132 Het argument inzake de aan verzoeksters en hun leden berokkende schade faalt in het kader van het onderhavige geding, dat uitsluitend betrekking heeft op de nietigverklaring van de bestreden beschikking en dus alleen op de toetsing van de rechtmatigheid ervan. De relevantie van het overschrijden van de redelijke termijn in de context van de eventuele verplichting van de Commissie om een formele onderzoeksprocedure in te leiden, zal worden beoordeeld in het kader van de desbetreffende grief, die hierna wordt behandeld.

Het niet-inleiden van de formele onderzoeksprocedure

- 133 Opgemerkt zij dat, zoals in punt 44 hierboven in herinnering is gebracht, in het kader van artikel 88 EG onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de door lid 3 ingestelde fase van vooronderzoek, die alleen tot doel heeft de Commissie de

gelegenheid te geven een eerste standpunt te bepalen over zowel het karakter van staatssteun van de betrokken maatregel als de volledige of gedeeltelijke verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt, en anderzijds de formele onderzoeksfase, waarin lid 2 voorziet. Alleen voor deze formele onderzoeksfase, die ertoe dient de Commissie in staat te stellen volledige informatie te verkrijgen over alle gegevens van de zaak, voorziet het EG-Verdrag in de verplichting, voor de Commissie, om de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen te maken.

- 134 Uit artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999 en de rechtspraak blijkt, dat de Commissie is gehouden de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden wanneer zij bij een eerste onderzoek niet alle problemen heeft weten op te lossen die zich voordoen bij de vraag of een aan haar controle onderworpen overheidsmaatregel een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG, is en althans wanneer zij bij dit eerste onderzoek niet de overtuiging heeft gekregen dat de betrokken maatregel — ervan uitgaande dat het een steunmaatregel is — hoe dan ook verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (arrest Gerecht van 15 september 1998, BP Chemicals/Commissie, T-11/95, Jurispr. blz. II-3235, punt 166).
- 135 Een aanzienlijk langere periode dan normaal gesproken nodig is voor een eerste onderzoek in het kader van artikel 88, lid 3, EG kan, samen met andere elementen, nopen tot de vaststelling dat de Commissie ernstige beoordelingsproblemen heeft ondervonden, zodat de procedure van artikel 88, lid 2, EG moest worden geopend (arrest SIC/Commissie, reeds aangehaald, punt 102).
- 136 Zoals in de punten 121 tot en met 129 hierboven is uiteengezet, is in casu sprake van een aanzienlijk langere periode dan normaal gesproken voor een eerste onderzoek in het kader van artikel 88, lid 3, EG nodig is. Vaststaat echter dat in casu het bestaan van andere elementen dan het overschrijden van de redelijke termijn, niet is aangetoond.

- 137 Aangaande de twijfel die de Commissie met betrekking tot de kwalificatie als steun zou hebben gehad, blijkt namelijk in de eerste plaats dat de stelling dat de Commissie tijdens de gehele duur van het onderzoek heeft verklaard dat DT 1 steun vormt, ongegrond is omdat zij wordt tegengesproken door de gegevens uit het dossier, en door de door verzoeksters in hun verzoekschrift gegeven chronologie van de administratieve procedure.
- 138 In de tweede plaats heeft de Commissie in haar brief van 8 februari 2002 met haar voorlopige standpunt weliswaar verklaard dat „DT 1 kon worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als staatssteun”, maar zij heeft die zin vervolgd met de opmerking dat „zij [echter] niet met staatsmiddelen wordt gefinancierd en derhalve niet onder het [...] verbod [van artikel 87, lid 1, EG] valt”. Het in de brief van 8 februari 2002 uiteengezette standpunt komt dus overeen met het standpunt dat in de bestreden beschikking is geformuleerd, en waarvan de gegrondheid in het kader van het eerste en van het tweede middel is onderzocht. Derhalve kan uit de reeds aangehaalde formulering van de brief van 8 februari 2002 niet worden afgeleid dat de Commissie in de loop van het vooronderzoek op ernstige moeilijkheden is gestuit.
- 139 In de derde en laatste plaats kan met betrekking tot de gestelde veranderingen van standpunt van de Commissie uit de omstandigheid dat de Commissie op grond van de haar ter beschikking staande gegevens twijfel uit over het karakter van staatssteun van een overheidsmaatregel, terwijl zij niet langer dezelfde reserves formuleert nadat klagsters aanvullende gegevens hadden verstrekt, niet worden afgeleid dat de Commissie op ernstige moeilijkheden is gestuit. Hoewel de Commissie niet over een discretionaire bevoegdheid beschikt bij het besluit om de formele onderzoeksprocedure in te leiden wanneer zij vaststelt dat dergelijke moeilijkheden bestaan, beschikt zij toch over een zekere beoordelingsmarge bij de vaststelling en het onderzoek van de omstandigheden van de zaak om uit te maken of deze ernstige moeilijkheden doen rijzen. Overeenkomstig het oogmerk van artikel 88, lid 3, EG en de op haar rustende verplichting van behoorlijk bestuur kan de Commissie met name contact opnemen met klagsters om de eventueel gerezen ernstige moeilijkheden in de loop van het vooronderzoek op te lossen (zie in die zin arrest Gerecht van 15 maart 2001, Prayon-Rupel/Commissie, T-73/98, Jurispr. blz. II-867, punt 45). Deze mogelijkheid vooronderstelt echter dat de Commissie naargelang de uitkomst

van de aangegane dialoog haar standpunt kan aanpassen zonder dat deze aanpassing a priori als bewijs voor het bestaan van ernstige moeilijkheden dient te worden uitgelegd.

- 140 In de vierde en laatste plaats verwijten verzoeksters de Commissie weliswaar dat zij vóór de vaststelling van de bestreden beschikking niet uitdrukkelijk naar artikel 14 LRSV heeft verwezen, maar hebben zij niet aangetoond dat deze omstandigheid in de context van het onderzoek naar ernstige moeilijkheden relevant is. Aangezien de Commissie niet verplicht is met klaagsters een contradictoir debat aan te gaan (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punten 58 en 59), is zij niet gehouden aan te duiden op welke rechtsgrond zij haar beschikking wil baseren. Bijgevolg impliceert het enkele ontbreken van een dergelijke aanduiding niet dat de Commissie op moeilijkheden is gestuit.
- 141 Bovendien verklaart de Commissie in de brief van 8 februari 2002 dat „de informatie waarover de Commissie beschikt, aantoot dat er geen wettelijke verplichting bestaat op grond waarvan van de [hypermarkeigenaar die een wijziging aanvraagt van de gebruiksvoorwaarden van de terreinen waarop deze hypermarkt zich bevindt] betaling van een [...] compensatie kan worden verlangd”. Deze formulering impliceert dat de Commissie zich heeft gebaseerd op een onderzoek van het toepasselijke Spaanse recht, waarvan de LRSV een essentieel onderdeel is. Derhalve blijkt dat de Commissie aan verzoeksters weliswaar niet uitdrukkelijk heeft aangeduid dat haar analyse op de LRSV was gebaseerd, maar deze tekst niettemin vóór de vaststelling van de bestreden beschikking in aanmerking heeft genomen.
- 142 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat, ook al heeft de administratieve procedure veel langer geduurd dan normaliter voor een eerste onderzoek in het kader van artikel 88, lid 3, EG is vereist, niet rechtens genoegzaam is aangetoond dat de Commissie is gestuit op ernstige moeilijkheden die het inleiden van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG, zouden rechtvaardigen.

Andere fouten bij het door de Commissie verrichte onderzoek

- 143 Ten slotte zij opgemerkt dat verzoeksters, voor zover zij aanvoeren dat de Commissie niet methodisch te werk is gegaan, dat zij uiteenlopende meningen heeft geuit die niet gerechtvaardigd waren, en dat zij niet heeft geantwoord op de door klagsters ingediende documenten betreffende de kwesties die twijfel deden rijzen, zich hebben beperkt tot het formuleren van beknopte stellingen die niet door ruimere inlichtingen of bewijselementen waren onderbouwd. Deze stellingen moeten derhalve als ongegrond worden afgewezen.
- 144 Aangezien geen van de in het kader van het vierde middel naar voren gebrachte grieven is aanvaard, moet dit middel worden afgewezen.

5. *Verzoek tot leveren van bewijs*

- 145 Verzoeksters vragen om overlegging door de Commissie van het administratieve dossier, met inbegrip van het antwoord van het Koninkrijk Spanje op het verzoek om inlichtingen van de Commissie en van de naderhand door het Koninkrijk Spanje of door derden geformuleerde stellingen.
- 146 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de Commissie het antwoord van het Koninkrijk Spanje op het verzoek om inlichtingen als bijlage bij haar verweerschrift heeft overgelegd. Aangezien het Gerecht het geheel van de middelen van klagsters heeft kunnen onderzoeken aan de hand van de stukken in het dossier, bestaat er geen aanleiding de Commissie om overlegging van aanvullende documenten te verzoeken. Het verzoek om overlegging van bewijzen moet derhalve worden afgewezen.

- 147 Gelet op een en ander dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

- 148 Volgens artikel 87, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen wegens bijzondere redenen. In casu zij opgemerkt dat hoewel verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld wat hun vordering tot nietigverklaring van de bestreden beschikking betreft, het door het Gerecht verrichte onderzoek niettemin aan het licht heeft gebracht dat de Commissie haar verplichting tot het verrichten van een snel onderzoek van de haar voorgelegde klachten niet is nagekomen. In deze omstandigheden moet worden beslist dat verzoeksters drie vierden van hun eigen kosten, drie vierden van de kosten van de Commissie en de volledige kosten van de ANGED zullen dragen. De Commissie zal een vierde van haar eigen kosten en een vierde van de kosten van verzoeksters dragen.
- 149 Ingevolge artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Het Koninkrijk Spanje zal derhalve zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**

- 2) **Verzoeksters zullen drie vierden van hun eigen kosten, drie vierden van de kosten van de Commissie en de volledige kosten van de Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución dragen.**

- 3) **De Commissie zal een vierde van haar eigen kosten en een vierde van de kosten van verzoeksters dragen.**

- 4) **Het Koninkrijk Spanje zal zijn eigen kosten dragen.**

Pirrung

Meij

Forwood

Pelikánová

Papasavvas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 2006.

De griffier

De president van de Tweede kamer

E. Coulon

J. Pirrung

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding	II - 4746
1. Spaanse regeling	II - 4746
2. Wetsbesluit en DT 1	II - 4750
3. Procedure voor de Commissie	II - 4750
4. Bestreden beschikking	II - 4752
Procesverloop en conclusies van partijen	II - 4753
Ontvankelijkheid	II - 4756
1. Ontvankelijkheid van bepaalde bijlagen bij de opmerkingen van verzoeksters van 14 oktober 2005	II - 4756
2. Ontvankelijkheid van het beroep	II - 4757
Argumenten van partijen	II - 4757
Beoordeling door het Gerecht	II - 4760
Ten gronde	II - 4765
1. Het eerste middel: kennelijk onjuiste beoordeling van de Spaanse wetgeving ..	II - 4765
Het eerste onderdeel: kennelijk onjuiste beoordeling van de verplichting tot overdracht van de meerwaarde	II - 4765
Argumenten van partijen	II - 4765
Beoordeling door het Gerecht	II - 4769
— Bestaan van een regeling die voorziet in een verplichting tot overdracht van de meerwaarde	II - 4769
— Bestaan van een bestuurspraktijk volgens welke de staat overdracht van de meerwaarden kan eisen	II - 4772
	II - 4795

Het tweede onderdeel: kennelijk onjuiste beoordeling van de wijziging van de bestemming van grond	II - 4774
Argumenten van partijen	II - 4774
Beoordeling door het Gerecht	II - 4775
2. Het tweede middel: onjuiste uitlegging en toepassing van de bestanddelen van het begrip staatssteun	II - 4776
Argumenten van partijen	II - 4776
Beoordeling door het Gerecht	II - 4778
3. Het derde middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht	II - 4780
4. Het vierde middel: schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, van artikel 88, lid 2, EG en van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999	II - 4783
Argumenten van partijen	II - 4783
Beoordeling door het Gerecht	II - 4785
Duur van het onderzoek	II - 4785
Het niet-inleiden van de formele onderzoeksprocedure	II - 4788
Andere fouten bij het door de Commissie verrichte onderzoek	II - 4792
5. Verzoek tot leveren van bewijs	II - 4792
Kosten	II - 4793