UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

20 päivänä joulukuuta 2017*

Muutoksenhaku – Valtiontuki – Digitaalitelevisio – Tuki maanpäällisen verkon digitaalitelevisiolle syrjäisillä ja vähemmän kaupungistuneilla alueilla – Avustus maanpäällisen digitaalisen televisiolähetysverkon operaattoreille – Päätös, jolla tukitoimenpiteet todetaan osittain sisämarkkinoille soveltumattomaksi – Valtiontuen käsite – Etu – Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu – Määritelmä – Jäsenvaltioiden harkintavalta

Asiassa C-81/16 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 12.2.2016,

**Espanjan kuningaskunta**, asiamiehinään M. A. Sampol Pucurull, M. J. García-Valdecasas Dorrego ja A. Rubio González,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

**Euroopan komissio**, asiamiehinään P. Němečková, É. Gippini Fournier ja B. Stromsky,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (esittelevä tuomari) ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.9.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

**tuomion**

1 Espanjan kuningaskunta vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 26.11.2015 antaman tuomion Espanja v. komissio (T-461/13, EU:T:2015:891; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi sen kanteen, jossa vaadittiin kumoamaan valtiontuesta SA.28599 ((C 23/10) (ex NN 36/10, ex CP 163/2009)), jota Espanjan kuningaskunta on myöntänyt maanpäällisen verkon digitaalitelevisiolle syrjäisillä ja vähemmän kaupungistuneilla alueilla (Castilla-La Manchan ulkopuolella), 19.6.2013 annettu komission päätös 2014/489/EU (EUVL 2014, L 217, s. 52; jäljempänä riidanalainen päätös).

## Asian tausta ja riidanalainen päätös

2 Unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt asian taustalla olevat tosiseikat valituksenalaisen tuomion 1–22 kohdassa. Niistä voidaan tehdä tätä oikeudenkäyntimenettelyä varten seuraava yhteenveto.

3 Nyt esillä oleva asia koskee joukkoa toimenpiteitä, jotka Espanjan viranomaiset ovat toteuttaneet, kun Espanjassa siirryttiin analogisista radio- ja televisiolähetyksistä digitaalisiin lähetyksiin, koko Espanjan alueella Comunidad Autónoma de Castilla-La-Manchaa (Kastilia-La Manchan itsehallintoalue, Espanja) lukuun ottamatta (jäljempänä kyseessä oleva toimenpide).

4 Espanjan kuningaskunta otti käyttöön säännöstön edistääkseen analogisista lähetyksistä digitaalisiin lähetyksiin siirtymistä koskevaa prosessia antamalla muun muassa 14.6.2005 lain 10/2005 maanpäällisen verkon digitaalitelevision edistämistä, kaapelitelevisiotoiminnan vapauttamista ja moniarvoisuuden tukemista koskevista kiireellisistä toimenpiteistä (Ley 10/2005 de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo; BOE nro 142, 15.6.2005, s. 20562; jäljempänä laki 10/2005) ja 29.7.2005 kuninkaan asetuksen 944/2005 maanpäällisen verkon digitaalitelevisiota koskevan kansallisen teknisen suunnitelman hyväksymisestä (Real Decreto 944/2005 por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre; BOE nro 181, 30.7.2005, s. 27006). Kyseisen kuninkaan asetuksen mukaan yksityisten kansallisten lähetystoiminnan harjoittajien on huolehdittava siitä, että 96 prosenttia väestöstä voisi vastaanottaa maanpäällisen verkon digitaalitelevisiolähetyksiä, ja julkisten kansallisten lähetystoiminnan harjoittajien olisi huolehdittava siitä, että näin voi tehdä 98 prosenttia väestöstä.

5 Mahdollistaakseen siirtymisen analogisesta televisiosta maanpäällisen verkon digitaalitelevisioon Espanjan viranomaiset jakoivat Espanjan kolmeen eri alueeseen, joista käytettiin nimitystä alue I, alue II ja alue III. Nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva alue II käsittää vähemmän kaupungistuneet ja syrjäiset alueet, joiden osuus Espanjan väestöstä on 2,5 prosenttia. Kyseisellä alueella lähetystoiminnan harjoittajat eivät kaupallisen intressin puuttuessa ole investoineet digitalisointiin, minkä johdosta Espanjan viranomaiset ovat ottaneet käyttöön julkisen rahoituksen.

6 Consejo de Ministros (ministerineuvosto, Espanja) hyväksyi vuoden 2007 syyskuussa maanpäällisen verkon digitaalitelevisiolähetyksiin siirtymistä koskevan kansallisen suunnitelman, jonka päämääränä oli päästä siihen, että maanpäällisen verkon digitaalitelevisiopalvelu kattaa Espanjan väestöstä saman määrän kuin analoginen televisiopalvelu oli kattanut mainitusta väestöstä vuonna 2007 eli yli 98 prosenttia kyseisestä väestöstä ja Baskimaan, Katalonian ja Navarran (Espanja) itsehallintoalueiden väestön kokonaan tai lähes kokonaan.

7 Maanpäällisen verkon digitaalitelevisiolle vahvistettujen kattamisvelvoitteiden saavuttamiseksi Espanjan viranomaiset suunnittelivat myöntävänsä julkista rahoitusta muun muassa maanpäällisen verkon digitalisointiprosessin edistämiseksi alueella II ja erityisesti kyseisellä alueella sijaitsevilla itsehallintoalueiden alueilla.

8 Espanjan teollisuus-, turismi- ja kauppaministeriö (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, jäljempänä ministeriö) teki vuoden 2008 helmikuussa päätöksen, jolla oli tarkoitus parantaa televiestintäinfrastruktuuria ja määrittää niiden toimien rahoituksen kriteerit ja jakautuminen, joilla pyritään kehittämään tietoyhteiskuntaa Plan Avanza -nimisen suunnitelman pohjalta. Kyseisellä päätöksellä hyväksytty talousarvio kohdennettiin osittain televisiolähetysten digitalisointiin alueella II.

9 Televisiolähetykset digitalisoitiin vuoden 2008 heinäkuun ja marraskuun välisenä aikana. Tämän jälkeen ministeriö siirsi varat itsehallintoalueille, jotka sitoutuivat kattamaan muut toimintakustannukset omista talousarvioistaan.

10 Ministerineuvosto päätti vuoden 2008 lokakuussa osoittaa lisävaroja maanpäällisen verkon digitaalitelevision kattavuuden laajentamiseksi ja loppuun saattamiseksi sellaisten digitalisointiin siirtymistä koskevien hankkeiden yhteydessä, jotka oli määrä panna täytäntöön vuoden 2009 ensimmäisellä puoliskolla.

11 Tämän jälkeen itsehallintoalueet aloittivat maanpäällisen verkon digitaalitelevision kattavuuden laajentamista koskevan prosessin. Ne järjestivät tätä varten tarjouskilpailuja tai antoivat laajennuksen yksityisten yritysten tehtäväksi. Eräissä tapauksissa itsehallintoalueet pyysivät kuntia huolehtimaan mainitun laajennuksen toteuttamisesta.

12 Euroopan komissio vastaanotti 18.5.2009 kantelun, jonka tekijänä oli SES Astra SA ja joka koski Espanjan viranomaisten hyväksymää valtiontukiohjelmaa analogisesta televisiosta maanpäällisen verkon digitaalitelevisioon siirtymiseksi alueella II. SES Astran mukaan kyseinen ohjelma oli ilmoittamatonta tukea, joka voi vääristää kilpailua maanpäällisen lähetysverkon ja satelliittiverkon välillä.

13 Komissio ilmoitti 29.9.2010 päivätyllä kirjeellä Espanjan kuningaskunnalle päätöksestään aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely kyseisestä tukiohjelmasta koko Espanjan alueella, lukuun ottamatta Kastilia-La Manchan itsehallintoaluetta, jonka osalta aloitettiin erillinen menettely.

14 Komissio antoi tämän jälkeen riidanalaisen päätöksen, jonka päätösosan 1 artiklassa todetaan, että maanpäällisen televisioverkon operaattoreille maanpäällisen digitaalisen lähetysverkon käyttöönottoon, ylläpitoon ja käyttöön alueella II myönnetty valtiontuki on toteutettu SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti ja että se ei sovellu sisämarkkinoille, lukuun ottamatta tukea, joka on myönnetty teknologianeutraaliutta koskevan edellytyksen mukaisesti. Kyseisen päätöksen päätösosan 3 artiklassa tuo sisämarkkinoille soveltumaton tuki määrätään perittäväksi takaisin maanpäällisen digitaalisen lähetysverkon operaattoreilta riippumatta siitä, olivatko ne saaneet tukea suoraan vai välillisesti.

15 Komissio katsoi riidanalaisen päätöksen perusteluissa ensinnäkin, että keskushallinnon tasolla hyväksytyt eri säädökset sekä ministeriön ja itsehallintoalueiden välillä tehdyt sopimukset muodostivat perustan tukiohjelmalle maanpäällisen verkon digitaalitelevision laajentamiseksi alueella II. Käytännössä itsehallintoalueet ovat soveltaneet maanpäällisen verkon digitaalitelevision laajentamista koskevia Espanjan hallituksen ohjeita.

16 Komissio totesi toiseksi, että kyseessä olevaa toimenpidettä oli pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena. Komissio korosti tältä osin erityisesti, että Espanjan viranomaiset olivat esittäneet yksinomaan Baskimaan itsehallintoaluetta koskevan tapauksen väittääkseen, ettei kyse ollut valtiontuesta 24.7.2003 annetussa tuomiossa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415; jäljempänä Altmark-tuomio) vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Kyseisen tuomion ensimmäinen edellytys (jäljempänä ensimmäinen Altmark-edellytys), jonka mukaan yhtäältä tuensaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja toisaalta nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi, ei ollut kuitenkaan komission mukaan täyttynyt. Koska palvelujen tuottamista mainitun itsehallintoalueen kannalta vähäisimmin kustannuksin ei ollut varmistettu, myöskään mainitun tuomion neljäs edellytys (jäljempänä neljäs Altmark-edellytys) ei ollut täyttynyt.

17 Komissio katsoi kolmanneksi, että kyseessä olevaa toimenpidettä ei voitu pitää sisämarkkinoille soveltuvana valtiontukena SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla siitä huolimatta, että toimenpiteellä pyrittiin saavuttamaan selvästi määritelty, yhteisen edun mukainen tavoite ja että kyseessä oli merkityksellisten markkinoiden markkinahäiriö. Sen mukaan mainittu toimenpide ei ollut teknologianeutraaliuden periaatteen mukainen, joten se ei ollut oikeasuhteinen eikä asianmukainen väline maksuttomien kanavien kattavuuden varmistamiseen alueen II asukkaille.

18 Komissio katsoi neljänneksi, että koska maanpäällisen verkon käyttöä ei ollut määritelty riittävän täsmällisesti julkiseksi palveluksi, kyseessä olevaa toimenpidettä ei voitu perustella SEUT 106 artiklan 2 kohdan nojalla.

**Asian käsittelyn vaiheet unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

19 Espanjan kuningaskunta nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.8.2013 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin riidanalaisen päätöksen kumoamista.

20 Espanjan kuningaskunta esitti kanteensa tueksi viisi kanneperustetta. Ensimmäinen kanneperuste perustui SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen. Toinen, toissijaisesti esitetty kanneperuste koski kyseessä olevan oletetun tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Se perustui SEUT 106 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen hyväksymisedellytysten noudattamatta jättämiseen. Espanjan kuningaskunta vetosi kolmannessa kanneperusteessaan menettelysääntöjen rikkomiseen. Neljäs, toissijaisesti esitetty kanneperuste koski tuen takaisinperimisvaatimusta, ja se perustui oikeusvarmuutta, yhdenvertaista kohtelua, suhteellisuutta ja toissijaisuutta koskevien periaatteiden loukkaamiseen. Espanjan kuningaskunta vetosi viidennessä kanneperusteessaan toissijaisesti tuen takaisinperintään liittyvän tiedon saamista koskevan perusoikeuden loukkaamiseen.

21 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ensimmäisen kanneperusteen perusteettomana.

22 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tässä tarkoituksessa Espanjan kuningaskunnan argumentaation, jonka mukaan kyseessä olevaa toimenpidettä ei voitu pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, sillä tuensaajat eivät olleet saaneet taloudellista etua, koska 24.7.2003 annetussa tuomiossa Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415) asetetut edellytykset olivat täyttyneet.

23 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 53–78 kohdassa ensimmäisestä, julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä koskevasta Altmark-edellytyksestä, että Espanjan kuningaskunta ei ollut näyttänyt toteen, että komissio olisi katsonut virheellisesti, että koska kyseessä olevaa palvelua eli maanpäällisen digitaalisen televisiolähetysverkon käyttöönottoa, ylläpitoa ja käyttöä alueella II ei ollut määritelty selvästi julkiseksi palveluksi, mainittu edellytys ei ollut täyttynyt.

24 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 79–83 kohdassa neljännestä, julkisyhteisön kannalta vähäisimpien kustannusten varmistamista koskevasta Altmark-edellytyksestä, että Espanjan kuningaskunta ei ollut näyttänyt myöskään toteen, että komissio olisi päätellyt virheellisesti, että kyseinen edellytys ei ollut täyttynyt, koska mainittu jäsenvaltio oli lähinnä vain väittänyt, että satelliittiverkkoon verrattuna maanpäällinen verkko oli kustannuksiltaan kaikkein tehokkain ratkaisu, sillä infrastruktuuri oli jo olemassa maanpäällisen verkon analogisille televisiolähetyksille.

25 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi sisällöllisesti myös Espanjan kuningaskunnan argumentaation, joka koski SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan väitettyä rikkomista, ja sen kolme muuta kanneperustetta, ja hylkäsi näin ollen kanteen kokonaisuudessaan.

**Asianosaisten vaatimukset**

26 Espanjan kuningaskunta vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

**Valituksen tarkastelu**

28 Espanjan kuningaskunta esittää valituksensa tueksi kaksi valitusperustetta.

***Ensimmäinen valitusperuste***

29 Ensimmäinen valitusperuste perustuu oikeudelliseen virheeseen, joka koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmän ja sen valvontaa, miten jäsenvaltiot toteuttavat kyseisen palvelun. Tämä valitusperuste jakautuu kahteen osaan:

***Ensimmäinen osa***

*– Asianosaisten lausumat*

30 Espanjan kuningaskunta arvostelee ensimmäisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa valituksenalaisen tuomion 53–78 kohtaa, jotka koskevat unionin yleisen tuomioistuimen siitä komission arvioinnista suorittamaa tutkintaa, jonka päätteeksi kyseinen toimielin päätteli, ettei ensimmäinen Altmark-edellytys ollut täyttynyt.

31 Kyseinen jäsenvaltio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin perustaa päättelynsä virheellisiin lähtökohtiin, koska se totesi ensimmäiseksi, ettei asiaa koskevien oikeussääntöjen lisäksi ollut tarpeen ottaa huomioon kaikkia niitä Espanjan viranomaisten toimia, joilla julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen oli annettu asianomaisten toimijoiden tehtäväksi, toiseksi, ettei Espanjan kuningaskunta ollut toimittanut sille minkäänlaista sopimusta, jossa kyseisille toimijoille olisi asetettu julkisen palvelun velvoitteita, ja kolmanneksi, että Baskimaata lukuun ottamatta yksikään itsehallintoalue ei ollut esittänyt perusteluja, jotka voisivat osoittaa, että maanpäällisen verkon käyttö oli julkinen palvelu. Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole suorittanut riittävän yksityiskohtaista tutkintaa määrittääkseen, olivatko Espanjan viranomaiset tehneet ilmeisen virheen käyttäessään harkintavaltaansa määritellä kyseessä oleva yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu.

32 Espanjan kuningaskunnan mukaan ensinnäkin unionin yleisen tuomioistuimen asiaa koskevista oikeussäännöistä esittämä analyysi on selvästi virheellinen. Radio- ja televisioverkkojen käyttö määritellään 3.11.2003 annetussa yleisessä televiestintälaissa 32/2003 (Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones; BOE nro 264, 4.11.2003, s. 38890) nimenomaisesti yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi, eikä tätä lakia voida oikeuskäytännön mukaan pitää merkityksettömänä sen perusteella, että sitä sovelletaan kaikkiin eikä vain joihinkin alan toimijoihin.

33 Toiseksi kansallisen oikeuden toimissa ja Espanjan viranomaisten tekemissä sopimuksissa määritellään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu ja annetaan sen hoitaminen tiettyjen toimijoiden tehtäväksi ja tämän lisäksi niissä myös viitataan nimenomaisesti maanpäälliseen teknologiaan. Komissio – etenkin riidanalaisen päätöksen 23–36 perustelukappaleessa – ja unionin yleinen tuomioistuin ovat ottaneet nämä toimet huomioon päätelläkseen, että kyseessä on valtiontuki.

34 Espanjan kuningaskunta huomauttaa tältä osin, että todisteilla, joita oikeudenkäyntimenettelyssä voidaan esittää, eli tässä tapauksessa sopimukset, joissa julkisen palvelun velvoitteet asetetaan, ei ole merkitystä komission päätöksen laillisuusvalvonnan kannalta. Lisäksi menettelyllisiin velvollisuuksiin, joita on noudatettava, kuuluu komission velvollisuus tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki merkitykselliset seikat sekä perustella päätöksensä.

35 Komission olisi nyt käsiteltävässä tapauksessa pitänyt ottaa huomioon eräiden itsehallintoalueiden järjestämät tarjouskilpailut, jotka olivat – kuten kyseessä olevan toimenpiteen etenkin riidanalaisen päätöksen 32–34 perustelukappaleessa esitetystä kuvauksesta lisäksi ilmenee – olennainen osa kyseistä toimenpidettä.

36 Espanjan kuningaskunta väittää kolmanneksi, ettei unionin yleinen tuomioistuin voinut väittää, että Baskimaata lukuun ottamatta yksikään itsehallintoalue ei ollut osoittanut, että maanpäällisen verkon käyttö on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, koska komissio on tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille arvioidakseen tutkinut otannan, joka käsitti 82 tarjouskilpailua, kuten riidanalaisen päätöksen alaviitteestä 29 ilmenee. Unionin yleinen tuomioistuin ei siis ole tarkastanut, oliko komissio todellakin tutkinut kaikki merkitykselliset seikat määritellessään kyseessä olevan julkisen palvelun.

37 Komissio katsoo, että kyseinen osa on tehoton ja se on joka tapauksessa jätettävä tutkimatta ja se on perusteeton.

*– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

38 Espanjan kuningaskunta väittää ensimmäisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa lähinnä, että unionin yleisen tuomioistuimen suorittamaan tutkintaan ensimmäisestä Altmark-edellytyksestä liittyy useita oikeudellisia virheitä.

39 Siitä virheestä, jonka unionin yleinen tuomioistuin on väitetysti tehnyt kansallista oikeutta arvioidessaan, on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa nimenomaisesti, että radio- ja televisioverkkojen käyttö luonnehditaan yleisessä laissa 32/2003 yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi.

40 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi kuitenkin valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa, että se, että palvelun katsotaan kansallisessa oikeudessa olevan yleishyödyllinen, ei merkitse sitä, että jokaisen sen tarjoavan toimijan tehtävänä on selvästi määriteltyjen julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ensimmäisessä Altmark-edellytyksessä tarkoitetulla tavalla. Se totesi lisäksi, ettei laista 32/2003 ilmene, että kaikki televiestintäpalvelut Espanjassa olisivat luonteeltaan 24.7.2003 annetussa tuomiossa Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415) tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, ja että kyseisessä laissa säädetään nimenomaisesti, että kaikki mainitussa laissa tarkoitetut yleishyödylliset palvelut on tarjottava vapaan kilpailun sääntöjen mukaisesti.

41 Unionin yleinen tuomioistuin huomautti myös valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa, että lain 32/2003 säännökset ovat teknologianeutraaleja ja että televiestintä on signaalien lähettämistä missä tahansa televiestintäverkossa eikä erityisesti maanpäällisessä verkossa. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että näiden Espanjan lakia koskevien täsmennysten perusteella ei voitu päätellä, että maanpäällisen verkon käyttö olisi määritelty mainitussa laissa 24.7.2003 annetussa tuomiossa Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415) tarkoitetuksi julkiseksi palveluksi.

42 Tältä osin on todettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin on valituksen yhteydessä toimivaltainen selvittämään vain sen, onko kansallinen oikeus otettu huomioon vääristyneellä tavalla, minkä on käytävä ilmi selvästi asiakirja-aineistosta (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Espanjan kuningaskunta ei ole nyt käsiteltävässä tapauksessa kuitenkaan vedonnut tällaiseen kansallisen oikeuden huomioon ottamiseen vääristyneellä tavalla eikä varsinkaan esittänyt tästä näyttöä. Se ei nimittäin ole väittänyt eikä osoittanut, että unionin yleinen tuomioistuin olisi esittänyt näkemyksiä, jotka olivat selvästi kyseessä olevien Espanjan lainsäädännön säännösten sisällön vastaisia, tai antanut jollekin näistä säännöksistä merkityksen, jota sillä ei selvästikään ollut muihin asiakirja-aineistosta ilmeneviin seikkoihin nähden.

44 Vaikka oletettaisiin, että Espanjan kuningaskunta vetoaa myös siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on luonnehtinut yleisen lain 32/2003 oikeudellisesti virheellisesti, on lisäksi todettava – kuten julkisasiamies on tehnyt ratkaisuehdotuksensa 155 ja 156 kohdassa –, että koska tämän tuomion 40 ja 41 kohdassa mainitut kyseiseen lakiin liittyvät seikat olivat moniselitteisiä, unionin yleisen tuomioistuimen päätelmään, jonka mukaan mainitun lain nojalla ei voitu katsoa, että maanpäällistä verkkoa hoitavien toimijoiden tehtäväksi olisi annettu selvästi määriteltyjä julkisen palvelun velvoitteita 24.7.2003 annetun tuomion Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415) ensimmäisen edellytyksen mukaisesti, ei liity mitään oikeudellista virhettä (tänään annettu tuomio Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio, C-66/16 P–C-69/16 P, 102 kohta).

45 Toiseksi on todettava, että tämän tuomion 33–35 kohdassa mainittu Espanjan kuningaskunnan argumentti perustuu valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan.

46 Ensinnäkin näet – toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää – unionin yleinen tuomioistuin ei ole todennut, ettei kaikkia niitä Espanjan viranomaisten toimia, joilla julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen annettiin kyseisten toimijoiden tehtäväksi, ollut tarpeen ottaa huomioon.

47 Valituksenalaisen tuomion 69–73 kohdasta ilmenee päinvastoin, että unionin yleinen tuomioistuin on tutkinut Espanjan kuningaskunnan argumentin, jonka mukaan tällaisten velvoitteiden täyttäminen oli annettu mainittujen toimijoiden tehtäväksi muun muassa samojen toimijoiden ja Espanjan viranomaisten välillä tehdyissä julkisissa sopimuksissa sekä Baskimaan hallituksen, Baskimaan kuntien yhteisjärjestön ja Baskimaan kolmen maakuntahallituksen välillä tehdyissä toimielinten välisissä sopimuksissa.

48 Unionin yleinen tuomioistuin korosti tässä yhteydessä valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa, että julkisen palvelun tehtävän toimeksiantaminen voidaan tehdä sopimuksilla, kunhan ne ovat viranomaisen tekemiä ja sitovia, varsinkin silloin, kun tällaisilla toimilla konkretisoidaan lainsäädännössä asetettuja velvoitteita.

49 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kuitenkin mainitussa 71 kohdassa Espanjan kuningaskunnan argumentaation sillä perusteella, ettei Espanjan kuningaskunta ollut toimittanut mitään sopimusta, jolla voitiin tukea sen väitteitä, ja ettei kyseessä olevan palvelun voitu ilman asianomaisten viranomaisten täsmennyksiä päätellä olevan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu pelkästään siitä syystä, että siitä oli tehty julkinen sopimus.

50 Kuten valituksenalaisen tuomion 72 kohdasta ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi lisäksi Espanjan kuningaskunnan argumentit, jotka koskivat komission toteamuksia siitä, ettei maanpäällisen verkon käyttöä ollut määritelty toimielinten välisissä sopimuksissa julkiseksi palveluksi, sillä perusteella, ettei Espanjan kuningaskunta ollut riitauttanut näitä toteamuksia unionin yleisessä tuomioistuimessa.

51 Toiseksi Espanjan kuningaskunnan argumentti, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on moittinut sitä virheellisesti siitä, ettei se ole esittänyt oikeudenkäyntimenettelyssä mitään sopimusta, jossa julkisen palvelun velvoitteet oli määritelty, on hylättävä perusteettomana sillä perusteella, että se perustuu mainitun tuomion virheelliseen tulkintaan.

52 Toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei näet ole moittinut sitä siitä, ettei se ole toimittanut riidanalaisen palvelun arvioimiseen tarvittavia julkisia sopimuksia. Kuten valituksenalaisen tuomion 77 kohdasta ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin katsoi asianmukaisesti, ettei kyseinen jäsenvaltio voinut moittia komissiota siitä, että tämä oli perustanut analyysinsä tosiseikkoihin, jotka olivat sen käytössä riidanalaisen päätöksen tekemisajankohtana. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön – jonka unionin yleinen tuomioistuin palautti kyseisessä kohdassa asianmukaisesti mieleen – mukaan valtiontukipäätöksen lainmukaisuutta on arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka saattoivat olla komission käytettävissä silloin, kun se teki kyseisen päätöksen (ks. mm. määräys 4.9.2014, Albergo Quattro Fontane ym. v. komissio, C-227/13 P–C-239/13 P, ei julkaistu, EU:C:2014:2177, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Kolmanneksi – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 159 kohdassa korostanut – siihen perustuva väite ei voi menestyä, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tutkinut kaikkia merkityksellisiä seikkoja, joilla pyritään määrittelemään kyseessä oleva julkinen palvelu, koska komissio oli tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille arvioidakseen tutkinut otannan, joka käsitti 82 tarjouskilpailua. Kyseinen seikka ei näet merkitse, että Baskimaata lukuun ottamatta jokin muu itsehallintoalue olisi osoittanut, että maanpäällisen verkon käyttöä koskeva palvelu on 24.7.2003 annetussa tuomiossa Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415) tarkoitettu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu.

54 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

***Toinen osa***

*– Asianosaisten lausumat*

55 Espanjan kuningaskunta arvostelee ensimmäisen valitusperusteensa toisessa osassa erityisesti valituksenalaisen tuomion 81 ja 82 kohtaa siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi niissä neljättä Altmark-edellytystä arvioidessaan, että satelliittiteknologian vertaaminen ei riittänyt Baskimaan tapauksessa osoittamaan, että kyseessä oleva yritys oli tehokkain yritys.

56 Komission mielestä Espanjan kuningaskunnan argumentit eivät ole selkeitä ja ne on jätettävä tutkimatta tai ne ovat joka tapauksessa perusteettomia.

*– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

57 Siltä osin kuin ensimmäisen valitusperusteen nyt käsiteltävä osa koskee unionin yleisen tuomioistuimen väitetysti tekemää virhettä neljännen Altmark-edellytyksen tutkinnan osalta on korostettava, että koska Altmark-edellytykset ovat kumulatiivisia, se, että unionin yleisen tuomioistuimen arviointi, jonka mukaan yksi näistä edellytyksistä ei ole täyttynyt, on virheellinen, ei voi johtaa valituksenalaisen tuomion kumoamiseen, jos kyseisessä tuomiossa ei ole tehty oikeudellista virhettä arvioitaessa jotain toista näistä edellytyksistä (tänään annettu tuomio Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio, C-66/16 P–C-69/16 P, 49 kohta).

58 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan tutkinnasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä hylätessään Espanjan kuningaskunnan argumentit, joilla riitautettiin riidanalaisen päätöksen 119–126 perustelukappaleessa olevat toteamukset, joiden mukaan ensimmäinen Altmark-edellytys ei ollut täyttynyt.

59 Tämän perusteella ensimmäisen valitusperusteen toista osaa on pidettävä tehottomana.

60 Näin ollen ensimmäinen valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

### *Toinen valitusperuste*

#### *Asianosaisten lausumat*

61 Espanjan kuningaskunta väittää unionin yleisen tuomioistuimen tehneen valituksenalaisen tuomion 101–110 kohdassa oikeudellisen virheen arvioidessaan SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettua tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Kyseinen jäsenvaltio väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen päättelyssä on useita virheitä, jotka osoittavat, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole suorittanut tuomioistuinvalvontaansa 15.2.2005 annettuun tuomioon komissio v. Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87, 39 kohta) perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti.

62 Ensimmäiseksi Espanjan kuningaskunta katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tarkastanut asianmukaisesti niiden seikkojen paikkansapitävyyttä, joihin riidanalainen päätös perustuu, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 104 kohdassa, että komissio ei ollut velvollinen esittämään yksityiskohtia siitä tarjouskilpailujen otannasta, jonka se oli ottanut huomioon päätelläkseen, ettei teknologianeutraaliuden periaatetta ollut noudatettu. Oikeuskäytäntö, johon unionin yleinen tuomioistuin on kyseisessä kohdassa viitannut, ei ole Espanjan kuningaskunnan mukaan tältä osin merkityksellinen, sillä kyseisen oikeuskäytännön taustalla olevissa asioissa yksittäiset tarjouskilpailut eivät kuuluneet tukitoimenpiteen kuvaukseen. Nyt käsiteltävässä tapauksessa tarjouskilpailut muodostivat kuitenkin olennaisen osan kyseessä olevaa toimenpidettä, kuten riidanalaisen päätöksen 23–36 perustelukappaleesta ilmenee.

63 Toiseksi kyseinen jäsenvaltio katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tarkastanut sen tarjouskilpailujen otannan luotettavuutta ja johdonmukaisuutta, johon komissio oli nojautunut, eikä sitä, oliko komissio käyttänyt merkityksellisiä tietoja. Unionin yleinen tuomioistuin on siis tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 108 kohdassa, että Espanjan viranomaiset eivät olleet toimittaneet tuen soveltuvuuden päättelemiseen tarvittavia seikkoja. Yhtäältä komissio oli päättänyt itse analysoida Espanjan viranomaisten toimittamaa otantaa ja se oli väittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa, ettei se tiennyt niiden tarjouskilpailujen lukumäärää, jotka se oli tutkinut. Toisaalta kysymys Espanjan viranomaisten toimittaman otannan luotettavuudesta tuomioistuinmenettelyn yhteydessä on joka tapauksessa merkityksetön, koska riidanalaisen päätöksen laillisuusvalvonta oli suoritettava niiden seikkojen perusteella, jotka olivat käytettävissä kyseisen päätöksen tekemisajankohtana.

64 Kolmanneksi on niin, että kun unionin yleinen tuomioistuin vahvisti komission päätelmän, jonka mukaan kyseessä oleva toimenpide ei ollut teknologianeutraaliuden periaatteen mukainen, se on paikannut omilla perusteluillaan riidanalaisessa päätöksessä olevat aukot.

65 Espanjan kuningaskunta on vastauksessaan täsmentänyt, että kyseinen toinen valitusperuste koskee komission laiminlyöntiä siltä osin kuin se ei ole tutkinut kaikkia Espanjan viranomaisten toimittamia tarjouskilpailuja. Tämä kysymys koskee komission harkintavaltaa, ja se voi siis olla muutoksenhaun kohteena.

66 Komissio korostaa aluksi, että nyt käsiteltävä valitusperuste ei koske valituksenalaisen tuomion 96 kohtaa ja että sillä ei näin ollen voida ymmärtää kyseenalaistettavan arviointia tuen soveltuvuudesta SEUT 106 artiklan 2 kohdan kannalta. Komission mukaan Espanjan kuningaskunta kehottaa lisäksi kyseisellä valitusperusteella unionin tuomioistuinta valvomaan viran puolesta unionin yleisen tuomioistuimen tuomion ja pyrkii siis esittämään muutoksenhakuvaiheessa kysymyksiä, joihin ei ole vedottu unionin yleisessä tuomioistuimessa, minkä johdosta mainittu valitusperuste on jätettävä tutkimatta.

67 Se väittää lisäksi, että Espanjan kuningaskunnan esittämä arvostelu unionin yleisen tuomioistuimen tarjouskilpailujen otannan pohjalta tekemästä analyysistä on perusteeton.

68 Komissio korostaa vastauksessaan, että siitä poiketen, mitä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 127 artiklan 1 kohdassa sallitaan, Espanjan kuningaskunnan vastauksesta ilmenee, että Espanjan kuningaskunta laajentaa toisen valitusperusteen koskemaan seikkoja, joita tarkastellaan ensimmäisessä valitusperusteessa. Kyseinen jäsenvaltio vetoaa siis yleisesti puutteelliseen tuomioistuinvalvontaan myös ensimmäisen valitusperusteen osalta, vaikka kyseisen ensimmäisen valitusperusteen sanamuodon mukaan se koskee yksinomaan oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun olemassaolon osalta.

***Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta***

69 Espanjan kuningaskunta väittää toisessa valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt useita oikeudellisia virheitä tutkiessaan komission arviointia, joka koski kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

70 On huomautettava, että siitä unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, johon unionin yleinen tuomioistuin viittasi perustellusti valituksenalaisen tuomion 99 kohdassa, ilmenee, että kun unionin tuomioistuimet valvovat komission tekemiä monitahoisia taloudellisia arviointeja valtiontukien alalla, niiden tehtävänä ei ole korvata komission taloudellista arviointia omalla arvioinnillaan. Unionin tuomioistuinten on kuitenkin muun muassa paitsi tutkittava esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus myös tarkistettava, sisältävätkö nämä todisteet kaikki ne merkitykselliset seikat, jotka on otettava huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea niistä tehtyjä päätelmiä (ks. mm. tuomio 24.10.2013, Land Burgenland ym. v. komissio, C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, EU:C:2013:682, 78 ja 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 Aluksi on hylättävä Espanjan kuningaskunnan argumentti, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin pidättäytyi tarkastamasta niiden todisteiden aineellista paikkansapitävyyttä, joihin komissio nojautui päätelläkseen riidanalaisessa päätöksessä, että kyseessä olevaa toimenpidettä ei voitu pitää sisämarkkinoille soveltuvana SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla sillä perusteella, että kyseinen toimenpide ei ollut teknologianeutraaliuden periaatteen mukainen.

72 Kumoamiskanteesta ei näet ilmene, että Espanjan kuningaskunta olisi väittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa, että komissio on nojautunut seikkoihin, jotka eivät pitäneet aineellisesti paikkaansa.

73 Espanjan kuningaskunnan argumentissa rajoitutaan lisäksi riitauttamaan valituksenalaisen tuomion 104 kohtaan sisältyvä väite, jonka mukaan komissiolla ei ollut velvollisuutta esittää enempää yksityiskohtia teknologianeutraaliuden periaatteen noudattamatta jättämisestä niiden yksityiskohtien lisäksi, jotka sisältyvät riidanalaisen päätöksen 148–171 perustelukappaleeseen, sillä perusteella, ettei oikeuskäytäntö, johon unionin yleinen tuomioistuin nojautui tältä osin, ollut sovellettavissa nyt käsiteltävässä tapauksessa.

74 Unionin yleinen tuomioistuin viittasi valituksenalaisen tuomion 104 kohdassa perustellusti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan silloin, kun kyse on tukiohjelmasta, komissio voi tyytyä tutkimaan pelkästään kyseisen ohjelman ominaispiirteitä arvioidakseen päätöksen perusteluissa, onko kyseinen ohjelma tarpeen jonkin SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi. Komissiolla ei näin ole velvollisuutta tällaista ohjelmaa koskevassa päätöksessä arvioida sen perusteella yksittäistapauksissa myönnettyä tukea. Kunkin kyseessä olevan yrityksen yksilöllistä tilannetta on tutkittava vasta siinä vaiheessa, kun tukia peritään takaisin (tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 On riittävää huomauttaa, ettei Espanjan kuningaskunta riitauta sitä, että kyseessä oleva toimenpide oli edellä olevassa kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu tukiohjelma, joten oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa siihen. Se Espanjan kuningaskunnan mainitsema seikka, joka perustuu siihen, että kyseessä olevat yksittäiset tarjouspyynnöt ovat nyt käsiteltävässä tapauksessa osa tukitoimenpiteen kuvausta, ei ole tältä osin merkityksellinen.

76 Myöskään Espanjan kuningaskunnan argumentti, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole tarkastanut sen tarjouskilpailujen otannan luotettavuutta ja johdonmukaisuutta, johon komissio oli nojautunut, ei voi menestyä.

77 Valituksenalaisen tuomion 106 kohdasta näet ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin on suorittanut tällaisen tarkastuksen vastatakseen Espanjan kuningaskunnan argumenttiin, joka perustui siihen, ettei komission käyttämä tarjouskilpailujen otanta ollut edustava. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että vaikka 82:sta komission arvioimasta tarjouskilpailusta 65 olisi ollut toimituksia koskevia tarjouskilpailuja, joita riidanalainen päätös ei koskenut, arvioidut 17 verkon laajentamista koskevaa tarjouskilpailua merkitsivät joka tapauksessa riittävän merkityksellistä otantaa käsiteltävässä tapauksessa, kun otettiin huomioon erityisesti se, että hallinnollinen menettely koski 16:ta itsehallintoaluetta Espanjassa.

78 Espanjan kuningaskunta ei ole esittänyt kuitenkaan valituksessaan mitään argumenttia, jolla pyritään väittämään, että kyseinen arviointi on selvästi virheellinen, eikä varsinkaan esittänyt seikkoja, jotka voivat johtaa tällaiseen päätelmään.

79 Siltä osin kuin lopuksi kyseinen jäsenvaltio vain väittää, että unionin yleinen tuomioistuin paikkaa omilla perusteluillaan riidanalaisessa päätöksessä olevat aukot, tarkentamatta syitä, joiden johdosta se on esittänyt tällainen argumentin, tai edes toteamatta niitä valituksenalaisen tuomion kohtia, joihin mainitun valtion argumentti kohdistuu, kyseinen argumentti on jätettävä tutkimatta.

80 Näin ollen toinen valitusperuste on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

81 Tästä seuraa, että valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

## Oikeudenkäyntikulut

82 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

83 Koska komissio on vaatinut Espanjan kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, Espanjan kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Valitus hylätään.**

**2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset