ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

20 december 2017*

„Hogere voorziening – Staatssteun – Digitale televisie – Steun voor de ontwikkeling van digitale terrestrische televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden – Steun ten behoeve van de exploitanten van digitale terrestrische televisieplatformen – Besluit waarbij de steunmaatregelen gedeeltelijk met de interne markt onverenigbaar worden verklaard – Begrip ‚staatssteun' – Voordeel – Dienst van algemeen economisch belang – Omschrijving – Beoordelingsruimte van de lidstaten"

In zaak C-81/16 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 12 februari 2016,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door M. A. Sampol Pucurull, M. J. García-Valdecasas Dorrego en A. Rubio González als gemachtigden,

Rekwirant,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Němečková, É. Gippini Fournier en B. Stromsky als gemachtigden,

Verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (rapporteur) en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 september 2017,

het navolgende

* Procestaal: Spaans.

Arrest

1 De hogere voorziening van het Koninkrijk Spanje strekt tot vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 26 november 2015, Spanje/Commissie (T-461/13, EU:T:2015:891; hierna: „bestreden arrest"), houdende verwerping van zijn beroep tot nietigverklaring van besluit 2014/489/EU van de Commissie van 19 juni 2013 betreffende de door het Koninkrijk Spanje ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.28599 [(C 23/2010) (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009)] voor de ontwikkeling van digitale terrestrische televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden (met uitzondering van Castilië-La Mancha) (PB 2014, L 217, blz. 52; hierna: „litigieus besluit").

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

2 De aan het geschil ten grondslag liggende feiten zijn door het Gerecht uiteengezet in de punten 1 tot en met 22 van het bestreden arrest. Ten behoeve van de onderhavige procedure kunnen zij als volgt worden samengevat.

3 De onderhavige hogere voorziening heeft betrekking op een reeks maatregelen van de Spaanse autoriteiten in het kader van de overschakeling in Spanje van analoge op digitale omroepuitzendingen op het gehele Spaanse grondgebied, met uitzondering van de Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (autonome regio Castilië-La Mancha) (hierna: „betrokken maatregel").

4 Het Koninkrijk Spanje heeft de regelgeving ter bevordering van de overschakeling van analoge op digitale omroepuitzendingen ingevoerd door uitvaardiging van onder meer 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 (wet 10/2005 houdende spoedmaatregelen met het oog op de ontwikkeling van de digitale terrestrische televisie, de liberalisering van kabeltelevisie en de bevordering van het pluralisme) van 14 juni 2005 (BOE nr. 142 van 15 juni 2005, blz. 20562) en Real Decreto 944/2005 por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (koninklijk besluit 944/2005 houdende goedkeuring van het nationale technische plan voor de digitale terrestrische televisie) van 29 juli 2005 (BOE nr. 181 van 30 juli 2005, blz. 27006). Bij dit koninklijk besluit is de nationale particuliere en publieke omroeporganisaties de plicht opgelegd om ervoor te zorgen dat 96 % respectievelijk 98 % van de bevolking digitale terrestrische televisie (hierna: „DTT") zou ontvangen.

5 Teneinde de overschakeling van analoge terrestrische televisie op DTT mogelijk te maken, hebben de Spaanse autoriteiten het Spaanse grondgebied in drie afzonderlijke zones ingedeeld, die worden aangeduid met respectievelijk „zone I", „zone II" en „zone III". Zone II, die in het onderhavige zaak in geding is, omvat minder verstedelijkte en afgelegen gebieden die 2,5 % van de Spaanse bevolking vertegenwoordigen. In die zone hebben de omroepen wegens gebrek aan commercieel belang niet in digitalisering geïnvesteerd, reden waarom de Spaanse autoriteiten voor overheidsfinanciering hebben gezorgd.

6 In september 2007 heeft de Consejo de Minsitros (raad van ministers, Spanje) het nationale plan voor de overschakeling op DTT vastgesteld. Dit had tot doel om een even hoge dekking van de Spaanse bevolking met de DTT-dienst te bereiken als met de analoge televisie in 2007, namelijk meer dan 98 % van deze bevolking en de gehele of nagenoeg gehele bevolking van de autonome regio's Baskenland, Catalonië en Navarra (Spanje).

7 Teneinde de voor DTT vastgestelde dekkingsdoelstellingen te bereiken hebben de Spaanse autoriteiten besloten overheidsfinanciering toe te kennen, met name ter ondersteuning van de terrestrische digitalisering in zone II en meer bepaald in de gewesten binnen de autonome regio's in deze zone.

8 In februari 2008 heeft het Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (het Spaanse ministerie van Industrie, Toerisme en Handel; hierna: „MITH") een besluit vastgesteld met het oog op de verbetering van de telecommunicatie-infrastructuur en tot vaststelling van de criteria en verdeling van de financiering voor de initiatieven ten behoeve van de ontwikkeling van de informatiemaatschappij in het kader van een plan dat „Plan Avanza" werd genoemd. Het budget dat op grond van dit besluit is goedgekeurd, was voor een deel bestemd voor de digitalisering van de televisie in zone II.

9 Tot die digitalisering is tussen juli en november 2008 overgegaan. Het MITH heeft de middelen vervolgens overgemaakt naar de autonome regio's, die zich ertoe verbonden de overige kosten van de operatie te voldoen uit hun eigen begrotingen.

10 In oktober 2008 heeft de Spaanse ministerraad besloten om aanvullende middelen ter beschikking te stellen om het bereik van DTT groter te maken en te vervolledigen in het kader van de overschakelingsprojecten die in de eerste helft van 2009 moesten worden uitgevoerd.

11 Daarna zijn de autonome regio's met de uitbreiding van DTT begonnen. Daartoe hebben zij aanbestedingen georganiseerd of deze uitbreiding aan particuliere ondernemingen toevertrouwd. In sommige gevallen hebben de autonome regio's de gemeenten gevraagd om voor de uitbreiding te zorgen.

12 Op 18 mei 2009 heeft de Commissie een klacht ontvangen van SES Astra, die betrekking had op een steunregeling die het Koninkrijk Spanje had vastgesteld ten behoeve van de overschakeling van analoge terrestrische televisie op DTT in zone II. Volgens SES Astra behelsde de steunregeling niet-aangemelde steun die tot een verstoring van de mededinging tussen platforms voor satelliet- en terrestrische transmissie kon leiden.

13 Bij brief van 29 september 2010 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van de steun in kwestie de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden voor het gehele Spaanse grondgebied, met uitzondering van de autonome regio Castilië-La Mancha, voor welke regio een aparte procedure werd ingeleid.

14 Vervolgens heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld. In artikel 1 van het dispositief daarvan is verklaard dat de steun die aan de exploitanten van het terrestrische televisieplatform is verleend ten behoeve van de invoering, het onderhoud en de exploitatie van het digitale terrestrische televisienetwerk in zone II, met uitzondering van de steun die in overeenstemming met het criterium van technologische neutraliteit is toegekend, in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU is uitgevoerd en onverenigbaar is met de interne markt. In artikel 3 van dat besluit is de terugvordering van de onrechtmatige steun van de DTT-exploitanten gelast, ongeacht of zij die steun direct of indirect hadden ontvangen.

15 In de motivering van het litigieuze besluit heeft de Commissie in de eerste plaats geoordeeld dat de verschillende op centraal niveau vastgestelde instrumenten en de tussen het MITH en de autonome regio's gesloten overeenkomsten de basis vormden van de steunregeling voor de DTT-uitbreiding in zone II. In de praktijk hadden de autonome gemeenschappen dus de richtsnoeren van de Spaanse regering inzake de uitbreiding van DTT toegepast.

16 In de tweede plaats heeft de Commissie vastgesteld dat de betrokken maatregel moest worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Commissie heeft er in dat verband in het bijzonder op gewezen dat de Spaanse autoriteiten alleen het voorbeeld van de autonome regio Baskenland hadden gegeven om aan te voeren dat volgens de voorwaarden die het Hof heeft geformuleerd in het arrest van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415; hierna: arrest „Altmark"), geen sprake was van steun. Volgens de Commissie was echter niet voldaan aan de eerste voorwaarde in dat arrest (hierna: „eerste Altmark-voorwaarde"), namelijk dat de begunstigde onderneming daadwerkelijk moet zijn belast met

de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en dat die verplichtingen duidelijk moeten zijn omschreven. Aangezien voorts niet was gewaarborgd dat de kosten voor die autonome regio in het algemeen belang tot een minimum werden beperkt, was ook niet voldaan aan de vierde voorwaarde in dat arrest (hierna: „vierde Altmark-voorwaarde").

17 In de derde plaats heeft de Commissie geoordeeld dat de betrokken maatregel niet kon worden beschouwd als met de interne markt verenigbare steun krachtens artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, ondanks dat de maatregel bedoeld was om een duidelijk omschreven doelstelling van algemeen belang te bereiken en er sprake was van marktfalen. Volgens haar was deze maatregel, omdat hij niet in overeenstemming was met het beginsel van technologische neutraliteit, onevenredig en was hij geen geschikt instrument om de ontvangst van vrij te ontvangen zenders door de bewoners van zone II te waarborgen.

18 In de vierde plaats heeft de Commissie geoordeeld dat de betrokken maatregel niet op grond van artikel 106, lid 2, VWEU kon worden gerechtvaardigd omdat de exploitatie van een terrestrisch platform niet duidelijk genoeg als een openbare dienst was aangemerkt.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

19 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 augustus 2013, heeft het Koninkrijk Spanje beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.

20 Ter ondersteuning van zijn beroep voerde het Koninkrijk Spanje vijf middelen aan. Het eerste middel was ontleend aan schending van artikel 107, lid 1, VWEU. Het tweede middel, dat subsidiair werd aangevoerd, betrof de vraag naar de verenigbaarheid van de vermeende steun met de interne markt. Dit middel was ontleend aan schending van de voorwaarden voor goedkeuring bedoeld in artikel 106, lid 2, VWEU en artikel 107, lid 3, onder c), VWEU. Met het derde middel stelde het Koninkrijk Spanje schending van de procedureregels. Het vierde middel, dat subsidiair werd aangevoerd, betrof de eis tot terugvordering van de steun en was ontleend aan schending van de beginselen van de rechtszekerheid, gelijke behandeling, evenredigheid en subsidiariteit. Met het vijfde middel voerde het Koninkrijk Spanje subsidiair schending van het grondrecht op informatie over de terugvordering van de steun aan.

21 Volgens het Gerecht was het eerste middel ongegrond.

22 Het Gerecht kon het Koninkrijk Spanje namelijk niet volgen in zijn betoog dat de betrokken maatregel niet kon worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, omdat aan de begunstigden geen economisch voordeel was toegekend en omdat was voldaan aan de door het Hof geformuleerde voorwaarden in het arrest van 24 juli 2003, Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415).

23 Ten aanzien van de eerste Altmark-voorwaarde, inzake de uitvoering van openbaredienstverplichtingen, heeft het Gerecht in de punten 53 tot en met 78 van het bestreden arrest geoordeeld dat het Koninkrijk Spanje niet had aangetoond dat de Commissie ten onrechte tot het oordeel was gekomen dat aan die voorwaarde niet was voldaan omdat de betrokken dienst, namelijk de ontwikkeling, het onderhoud en de exploitatie van het DTT-netwerk in zone II, niet duidelijk was omschreven als openbare dienst.

24 Ten aanzien van de vierde Altmark-voorwaarde, inzake de waarborg van de laagste kosten voor de gemeenschap, heeft het Gerecht in de punten 79 tot en met 83 van het bestreden arrest geoordeeld dat bedoelde lidstaat evenmin had aangetoond dat de Commissie ten onrechte tot de conclusie was gekomen dat aan die voorwaarde niet was voldaan omdat die lidstaat in wezen niet meer had

aangevoerd dan dat het terrestrische platform in vergelijking met het satellietplatform de meest efficiënte oplossing in termen van kosten was, omdat de infrastructuur reeds bestond voor de analoge terrestrische televisie.

25 Het Gerecht heeft ook het betoog van het Koninkrijk Spanje inzake vermeende schending van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU en de drie andere aangevoerde middelen ongegrond geacht, en dus het beroep in zijn geheel verworpen.

Conclusies van partijen

26 In hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk Spanje het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– het litigieuze besluit nietig te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

27 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

28 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert het Koninkrijk Spanje twee middelen aan.

Eerste middel

29 Het eerste middel is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot het toezicht op de omschrijving en uitvoering van een dienst van algemeen economisch belang (hierna: „DAEB") door de lidstaten. Dit middel bestaat uit twee onderdelen.

Eerste onderdeel

– Argumenten van partijen

30 Met het eerste onderdeel van zijn eerste middel uit het Koninkrijk Spanje kritiek op de punten 53 tot en met 78 van het bestreden arrest, waarin het onderzoek van het Gerecht zich heeft gericht op de beoordeling van de Commissie op grond waarvan die instelling tot de conclusie was gekomen dat niet was voldaan aan de eerste Altmark-voorwaarde.

31 Deze lidstaat geeft te kennen dat het Gerecht zijn redenering op onjuiste premissen heeft gebaseerd, omdat het ten eerste heeft geoordeeld dat, behalve met de toepasselijke bepalingen, geen rekening hoefde te worden gehouden met het geheel van de handelingen waarmee de Spaanse autoriteiten de betrokken exploitanten hebben belast met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen, ten tweede dat het Koninkrijk Spanje hem geen overeenkomst had overgelegd waarbij aan die exploitanten openbaredienstverplichtingen waren opgelegd en ten derde dat geen andere autonome regio dan Baskenland een betoog had gehouden dat kon aantonen dat de exploitatie van een terrestrisch netwerk een openbare dienst was. Daaruit volgt dat het onderzoek van het Gerecht niet uitvoerig genoeg was om te kunnen bepalen of de Spaanse autoriteiten hun beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de omschrijving van de DAEB in kwestie kennelijk onjuist hadden uitgeoefend.

32 In de eerste plaats is de analyse van de toepasselijke bepalingen door het Gerecht duidelijk onjuist. In Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones (algemene wet 32/2003 inzake telecommunicatie) van 3 november 2003 (BOE nr. 264 van 4 november 2003, blz. 38890), is de exploitatie van netwerken voor de transmissie van radio- en televisiesignalen immers uitdrukkelijk als DAEB gekwalificeerd. Afgaand op de rechtspraak, kan deze wet niet als irrelevant ter zijde worden geschoven op grond dat deze op alle marktdeelnemers toepasselijk is, en niet op bepaalde marktdeelnemers van de sector.

33 In de tweede plaats worden in de besluiten van nationaal recht en de door de Spaanse autoriteiten gesloten overeenkomsten niet alleen de DAEB omschreven en de uitvoering daarvan aan bepaalde ondernemers toevertrouwd, zij verwijzen eveneens uitdrukkelijk naar de terrestrische technologie. Deze besluiten zijn door de Commissie, met name in de overwegingen 23 tot en met 36 van het litigieuze besluit, en het Gerecht in aanmerking genomen voor hun conclusie dat sprake was van staatssteun.

34 Het Koninkrijk Spanje voert dienaangaande aan dat het bewijs dat eventueel kon worden geleverd in het kader van de gerechtelijke procedure, in casu de overeenkomsten waarbij openbaredienstverplichtingen waren opgelegd, niet relevant is voor de toetsing van de rechtmatigheid van een besluit van de Commissie. Bovendien behoort tot de procedurele verplichtingen die in acht moeten worden genomen de verplichting voor de Commissie om alle relevante gegevens zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en om haar besluit te motiveren.

35 De Commissie had in het onderhavige geval rekening moet houden met de aanbestedingen die in bepaalde autonome regio's waren georganiseerd, die, zoals overigens blijkt uit de beschrijving van de betrokken maatregel in met name de overwegingen 32 tot en met 34 het litigieuze besluit, integrerend deel uitmaken van deze maatregel.

36 Het Koninkrijk Spanje voert in derde plaats aan dat het Gerecht niet kon oordelen dat geen andere autonome regio dan Baskenland had aangetoond dat de exploitatie van het terrestrisch netwerk een DAEB was, aangezien de Commissie een steekproef van 82 aanbestedingen heeft onderzocht teneinde de verenigbaarheid van de steun met de interne markt te beoordelen, zoals blijkt uit voetnoot 29 van het litigieuze besluit. Bijgevolg is het Gerecht niet nagegaan of de Commissie alle relevante gegevens in verband met de omschrijving van de openbare dienst in kwestie naar behoren had onderzocht.

37 De Commissie is van mening dat dit onderdeel niet ter zake dienend is en in elk geval niet-ontvankelijk en ongegrond.

– Beoordeling door het Hof

38 Met het eerste onderdeel van zijn eerste middel geeft het Koninkrijk Spanje in essentie te kennen dat het Gerecht in het kader van zijn onderzoek van de eerste Altmark-voorwaarde blijk heeft gegeven van meerdere onjuiste rechtsopvattingen.

39 Wat in de eerste plaats de vermeend onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht bij de beoordeling van het nationale recht betreft, moet erop worden gewezen dat het Gerecht in punt 66 van het bestreden arrest juist heeft erkend dat de exploitatie van netwerken voor de transmissie van radio- en televisiesignalen in algemene wet 32/2003 als „dienst van algemeen belang" is gekwalificeerd.

40 Het Gerecht heeft in punt 67 van het bestreden arrest echter geoordeeld dat het feit dat een dienst in het nationale recht als een dienst van algemeen belang is aangemerkt, niet betekent dat elke marktdeelnemer die deze dienst verricht, belast is met de uitvoering van duidelijk omschreven openbaredienstverplichtingen in de zin van de eerste Altmark-voorwaarde. Voorts heeft het vastgesteld dat uit wet 32/2003 niet bleek dat alle telecommunicatiediensten in Spanje een DAEB in

de zin van het arrest van 24 juli 2003, Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415), waren en dat in die wet uitdrukkelijk was bepaald dat alle diensten van algemeen belang in de zin van die wet moesten worden verleend in het kader van een stelsel van vrije marktwerking.

41 In punt 68 van het bestreden arrest heeft het Gerecht er ook op gewezen dat de bepalingen van algemene wet 32/2003 werden gekenmerkt door hun technologische neutraliteit en dat telecommunicatie bestond in de transmissie van signalen via willekeurig welk zendnetwerk en niet in het bijzonder het terrestrische netwerk. Het Gerecht is tot het oordeel gekomen dat in het licht van die preciseringen ten aanzien van de Spaanse wetgeving niet kon worden beslist dat de exploitatie van een terrestrisch netwerk in die wet was omschreven als een openbare dienst in de zin van het arrest van 24 juli 2003, Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415).

42 In dat verband volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat het Hof in hogere voorziening enkel bevoegd is te onderzoeken of het nationale recht onjuist is opgevat, hetgeen duidelijk moet blijken uit de stukken van het dossier (zie in die zin arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 In het onderhavige geval heeft het Koninkrijk Spanje gesteld noch bewezen dat het nationale recht onjuist is opgevat. Het heeft namelijk niet gesteld of bewezen dat het Gerecht is uitgegaan van overwegingen die kennelijk tegen de inhoud van de betrokken bepalingen in de Spaanse wetgeving indruisten of dat het aan die bepalingen een strekking heeft gegeven die hen, vergeleken met de overige gegevens in het dossier, kennelijk niet toekwam.

44 Ervan uitgaand dat het Koninkrijk Spanje ook aanvoert dat het Gerecht algemene wet 32/2003 juridisch onjuist heeft gekwalificeerd, moet erop worden gewezen, zoals ook de advocaat-generaal in de punten 155 en 156 van zijn conclusie heeft gedaan, dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met zijn conclusie dat op basis van die wet, gezien de in de punten 40 en 41 van dit arrest vermelde dubbelzinnigheden daarin, niet kon worden geoordeeld dat de exploitanten van een terrestrisch netwerk overeenkomstig de eerste Altmark-voorwaarde duidelijk omschreven openbaredienstverplichtingen waren opgelegd (arrest van heden, Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commissie, C-66/16 P–C-69/16 P, punt 102).

45 In de tweede plaats berust het argument van het Koninkrijk Spanje dat in de punten 33 tot en met 35 van dit arrest is genoemd, op een onjuiste lezing van het bestreden arrest.

46 Ten eerste heeft het Gerecht namelijk, anders dan het Koninkrijk Spanje stelt, niet geoordeeld dat geen rekening hoefde te worden gehouden met het geheel van de handelingen waarbij de Spaanse autoriteiten de uitvoering van openbaredienstverplichtingen aan de betrokken exploitanten hebben toevertrouwd.

47 Uit de punten 69 tot en met 73 van het bestreden arrest volgt juist dat het onderzoek van het Gerecht zich mede heeft gericht op het argument van het Koninkrijk Spanje dat genoemde exploitanten met name in de openbare contracten die tussen die exploitanten en de Spaanse autoriteiten waren gesloten en in de interinstitutionele overeenkomsten tussen de Baskische regering, de vereniging van Baskische gemeenten en de drie Baskische regioraden, met dergelijke verplichtingen waren belast.

48 In dat kader heeft het Gerecht er in punt 71 van het bestreden arrest op gewezen dat de opdracht tot het vervullen van een openbare dienst ook kan worden verleend door middel van overeenkomsten, voor zover deze uitgaan van de overheid en dwingend zijn en dat dit a fortiori geldt wanneer dergelijke handelingen de bij wet opgelegde verplichtingen concretiseren.

49 Het Gerecht heeft het betoog van het Koninkrijk Spanje in genoemd punt 71 echter verworpen, op grond dat het laatstgenoemde geen overeenkomst ter ondersteuning van zijn betoog had overgelegd en dat niet louter uit het feit dat die dienst voorwerp van een openbaar contract was, zonder enige precisering van de zijde van de betrokken autoriteiten, kon worden afgeleid dat de betrokken dienst een DAEB was.

50 Zoals daarenboven volgt uit punt 72 van het bestreden arrest, heeft het Gerecht de argumenten van het Koninkrijk Spanje betreffende de constateringen van de Commissie dat in de interinstitutionele overeenkomsten een omschrijving van de exploitatie van het terrestrische netwerk als openbare dienst ontbrak, afgewezen op grond dat het Koninkrijk Spanje die constateringen voor het Gerecht niet had betwist.

51 Ten tweede moet worden vastgesteld dat het argument van het Koninkrijk Spanje dat het Gerecht hem ten onrechte heeft verweten dat het in het kader van de gerechtelijke procedure geen overeenkomst had overgelegd waarin de openbaredienstverplichtingen duidelijk waren omschreven, ongegrond is omdat dit voortspruit uit een onjuiste lezing van genoemd arrest.

52 Anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, heeft het Gerecht hem immers niet verweten dat het de voor de beoordeling van de litigieuze dienst noodzakelijke overeenkomsten niet had overgelegd. Zoals volgt uit punt 77 van het bestreden arrest heeft het Gerecht op juiste wijze geoordeeld dat die lidstaat de Commissie niet het verwijt kon maken dat zij haar analyse had gebaseerd op de feitelijke gegevens waarover zij op de datum van vaststelling van het litigieuze besluit beschikte. Volgens vaste rechtspraak van het Hof, die in dat punt op juiste wijze in herinnering is gebracht door het Gerecht, moet de rechtmatigheid van een staatssteunbesluit worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar besluit vaststelde (zie met name beschikking van 4 september 2014, Albergo Quattro Fontane e.a./Commissie, C-227/13 P–C-239/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2177, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Ten derde kan ook het argument niet slagen dat het Gerecht heeft verzuimd om alle relevante elementen met het oog op de omschrijving van de openbare dienst in kwestie te onderzoeken, aangezien de Commissie een steekproef van 82 aanbestedingen heeft onderzocht om de verenigbaarheid van de steun met de interne markt te beoordelen, zoals ook de advocaat-generaal heeft benadrukt in punt 159 van zijn conclusie. Die omstandigheid impliceert namelijk niet dat een andere autonome regio dan Baskenland heeft aangetoond dat de dienst gelegen in de exploitatie van een terrestrisch netwerk een DAEB in de zin van het arrest van 24 juli 2003, Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415), is.

54 Gelet op een en ander moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

Tweede onderdeel

– Argumenten van partijen

55 Met het tweede onderdeel van zijn eerste middel uit het Koninkrijk Spanje kritiek op in het bijzonder de punten 81 en 82 van het bestreden arrest, omdat het Gerecht daarin in het kader van zijn beoordeling van de vierde Altmark-voorwaarde heeft geoordeeld dat de vergelijking met de satelliettechnologie in het geval van Baskenland niet volstond om aan te tonen dat de betrokken onderneming de meest efficiënte onderneming was.

56 Volgens de Commissie zijn de argumenten van het Koninkrijk Spanje onvoldoende duidelijk en niet-ontvankelijk, of in elk geval ongegrond.

– Beoordeling door het Hof

57 Aangezien dit onderdeel van het eerste middel betrekking heeft op een vermeende onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht bij het onderzoek van de vierde Altmark-voorwaarde, moet erop worden gewezen dat een eventueel onjuist oordeel van het Gerecht dat aan een van de voorwaarden in het arrest van 24 juli 2003, Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415) niet is voldaan, gelet op het feit dat het cumulatieve voorwaarden zijn, niet tot de vernietiging van het bestreden arrest kan leiden wanneer geen blijk is gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling van een van de andere voorwaarden (arrest van heden, Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commissie, C-66/16 P–C-69/16 P, punt 49).

58 Uit het onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel volgt dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met zijn verwerping van het argument van het Koninkrijk Spanje gericht tegen de constateringen in de overwegingen 119 tot en met 126 van het litigieuze besluit dat niet was voldaan aan de eerste Altmark-voorwaarde.

59 In die omstandigheden moet het tweede onderdeel van het eerste middel als niet ter zake dienend worden beschouwd.

60 Bijgevolg moet het eerste middel in zijn geheel worden afgewezen.

Tweede middel

Argumenten van partijen

61 Het Koninkrijk Spanje verwijt het Gerecht dat het in de punten 101 tot en met 110 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting in het kader van zijn analyse van de verenigbaarheid van de steun met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU. Deze lidstaat betoogt dat in de redenering van het Gerecht meerdere fouten zijn te ontdekken, waaruit blijkt dat het zijn rechterlijk toezicht niet overeenkomstig de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 15 februari 2005, Commissie/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87, punt 39), heeft uitgeoefend.

62 Het Koninkrijk Spanje is in de eerste plaats van mening dat het Gerecht niet naar behoren is nagegaan of de aan het litigieuze besluit ten grondslag liggende gegevens juist zijn. In punt 104 van het bestreden arrest heeft het immers geoordeeld dat de Commissie niet verplicht was om meer details te verstrekken over de steekproef van aanbestedingen die zij in aanmerking heeft genomen om tot het besluit te komen dat het beginsel van technologische neutraliteit niet in acht was genomen. De rechtspraak die het Gerecht in dat punt heeft aangehaald, is in dat verband niet relevant, aangezien de individuele aanbestedingen in de zaken die tot die rechtspraak hebben geleid, geen deel uitmaakten van de beschrijving van de steunmaatregel. Zoals blijkt uit de overwegingen 23 tot en met 36 van het litigieuze besluit, zijn de aanbestedingen in deze zaak wel integrerend deel van de betrokken maatregel.

63 In de tweede plaats is het Gerecht volgens die lidstaat niet nagegaan of de steekproef van aanbestedingen waarop de Commissie zich heeft gebaseerd, betrouwbaar en coherent was en of zij de relevante gegevens heeft gebruikt. Het Gerecht heeft dan ook blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 108 van het bestreden arrest te oordelen dat de Spaanse autoriteiten hadden nagelaten de gegevens te verstrekken die noodzakelijk waren om tot de verenigbaarheid van de steun te kunnen besluiten. Ten eerste heeft de Commissie zelf beslist om een door de Spaanse autoriteiten overgelegde steekproef te analyseren en heeft zij tegenover het Gerecht verklaard dat zij niet wist hoeveel aanbestedingen waren onderzocht. Ten tweede is de kwestie van de betrouwbaarheid van de door de Spaanse autoriteiten verstrekte streekproef hoe dan ook irrelevant in het kader van de

gerechtelijke procedure, aangezien het toezicht op de wettigheid van het litigieuze besluit moet worden verricht aan de hand van de gegevens die op de datum van vaststelling van dat besluit beschikbaar waren.

64 In de derde plaats heeft het Gerecht, door de conclusie van de Commissie dat de betrokken maatregel niet technologisch neutraal was te bevestigen, de hiaten in het litigieuze besluit met zijn eigen motivering opgevuld.

65 In zijn repliek verduidelijkt het Koninkrijk Spanje dat het tweede middel betrekking heeft op de nalatigheid van de Commissie, omdat die niet alle door de Spaanse autoriteiten aangeleverde aanbestedingen heeft onderzocht. Deze kwestie raakt de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie, zodat zij voorwerp van een hogere voorziening kan zijn.

66 De Commissie benadrukt om te beginnen dat dit middel niet ziet op punt 96 van het bestreden arrest en dus niet zo kan worden opgevat dat daarmee wordt opgekomen tegen de analyse van de verenigbaarheid van de steun wanneer die aan artikel 106, lid 2, VWEU wordt getoetst. Volgens de Commissie verzoekt het Koninkrijk Spanje het Hof met dit middel voorts om het arrest van het Gerecht ambtshalve te toetsten, waardoor het in het stadium van de hogere voorziening kwesties aan de orde wil stellen die niet voor het Gerecht zijn aangevoerd, zodat dit middel niet-ontvankelijk is.

67 Voor het overige betoogt zij dat de kritiek van het Koninkrijk Spanje op de analyse die het Gerecht aan de hand van de steekproef van aanbestedingen heeft verricht, ongegrond is.

68 In haar dupliek benadrukt de Commissie dat uit de repliek van het Koninkrijk Spanje blijkt dat dit, anders dan wat op grond van artikel 127, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof is toegestaan, het tweede middel van de hogere voorziening uitstrekt tot de aspecten waarop het eerste middel daarvan ziet. Deze lidstaat stelt dus in algemene termen dat het rechterlijke toezicht ook wat het eerste middel betreft ontoereikend is geweest, terwijl dat eerste middel van de hogere voorziening, zoals het is geformuleerd, alleen ziet op een blijk van een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht wat het bestaan van een DAEB betreft.

Beoordeling door het Hof

69 Met het tweede middel verwijt het Koninkrijk Spanje het Gerecht dat het blijk heeft gegeven van meerdere onjuiste rechtsopvattingen toen het de analyse van de Commissie van de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU heeft onderzocht.

70 Volgens vaste rechtspraak van het Hof, waarnaar het Gerecht terecht heeft verwezen in punt 99 van het bestreden arrest, kan de Unierechter zijn economische beoordeling niet in de plaats van die van de Commissie stellen, wanneer hij de complexe economische beoordelingen van de Commissie in steunaangelegenheden toetst. Niettemin moet de Unierechter niet alleen de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen en de betrouwbaarheid en de samenhang daarvan controleren, hij moet ook nagaan of die elementen het relevante feitenkader voor de beoordeling van een complexe toestand vormen en de daaruit getrokken conclusies kunnen schragen (zie met name arrest van 24 oktober 2013, Land Burgenland e.a./Commissie, C-214/12 P, C-215/12 P en C-223/12 P, EU:C:2013:682, punten 78 en 79, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 Allereerst is er reden tot afwijzing van het argument van het Koninkrijk Spanje dat het Gerecht heeft nagelaten onderzoek te verrichten naar de materiële juistheid van het bewijs waarop de Commissie zich heeft gebaseerd om in het litigieuze besluit tot de conclusie te komen dat de betrokken maatregel

niet op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU met de interne markt verenigbaar kon worden geacht, op grond dat de betrokken maatregel niet in overeenstemming was met het beginsel van technologische neutraliteit.

72 Uit het verzoek tot nietigverklaring blijkt namelijk niet dat het Koninkrijk Spanje voor het Gerecht heeft aangevoerd dat de Commissie zich op materieel onjuiste gegevens had gebaseerd.

73 Voor het overige komt het Koninkrijk Spanje alleen op tegen het oordeel in punt 104 van het bestreden arrest dat de Commissie niet verplicht was om meer details over de niet-inachtneming van het beginsel van technologische neutraliteit te geven dan die in de overwegingen 148 tot en met 171 van het litigieuze besluit. Het voert daartoe aan dat de rechtspraak waarop het Gerecht zich in dat punt baseert, niet op de onderhavige zaak van toepassing was.

74 In punt 104 van het bestreden arrest heeft het Gerecht met recht verwezen naar de rechtspraak van het Hof die inhoudt dat de Commissie zich in geval van een steunregeling kan beperken tot een onderzoek van de kenmerken van de betrokken regeling om in de motivering van het besluit te beoordelen of die regeling noodzakelijk is om een van de doelstellingen van artikel 107, lid 3, VWEU te bereiken. In een besluit dat op een dergelijke regeling betrekking heeft, hoeft de Commissie dus geen analyse te maken van de steun die op basis daarvan in elk individueel geval is toegekend. Enkel bij de terugvordering van steun moet de individuele situatie van elke betrokken onderneming worden onderzocht (arrest van 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 Het volstaat te benadrukken dat het Koninkrijk Spanje niet bestrijdt dat de betrokken maatregel een steunregeling in de zin van de in het vorige punt bedoelde rechtspraak vormt, zodat die op hem van toepassing is. De door het Koninkrijk Spanje aangevoerde omstandigheid dat de in geding zijnde individuele aanbestedingen deel uitmaken van de beschrijving van de betrokken maatregel is in dat verband irrelevant.

76 Vervolgens kan ook het argument van het Koninkrijk Spanje dat het Gerecht niet heeft gecontroleerd of de steekproef van aanbestedingen waarop de Commissie zich heeft gebaseerd betrouwbaar en coherent was, niet slagen.

77 Uit punt 106 van het bestreden arrest volgt namelijk dat het Gerecht dit heeft gecontroleerd om te kunnen antwoorden op het argument van het Koninkrijk Spanje dat de door de Commissie gebruikte steekproef van aanbestedingen niet representatief was. Het Gerecht heeft geoordeeld dat zelfs wanneer 65 van de 82 van de door de Commissie geanalyseerde aanbestedingen betrekking hadden op leveringen waarop het litigieuze besluit geen invloed had, de 17 aanbestedingen betreffende de uitbreiding van het bereik die zijn onderzocht, hoe dan ook een voldoende ruime steekproef vormden, met name gelet op het feit dat de administratieve procedure 16 autonome regio's in Spanje betrof.

78 In zijn hogere voorziening heeft het Koninkrijk Spanje niet beargumenteerd dat die beoordeling kennelijk onjuist was en heeft het a fortiori niets overgelegd waaruit een dergelijke conclusie kan worden getrokken.

79 Daar waar die lidstaat zich tot slot beperkt tot de stelling dat het Gerecht de hiaten in het litigieuze besluit met zijn eigen motivering heeft opgevuld, zonder uit te werken waarom het een dergelijk argument aanvoert of zelfs maar de punten van het bestreden arrest te noemen die deze lidstaat daarmee bedoelt, is dit argument niet-ontvankelijk.

80 Derhalve is het tweede middel van de hogere voorziening gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond.

81 Hieruit volgt dat de hogere voorziening in haar geheel moet worden afgewezen.

Kosten

82 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Volgens artikel 138, lid 1, van dat Reglement voor de procesvoering, dat ingevolge artikel 184, lid 1, van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

83 Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Het Koninkrijk Spanje zal de kosten dragen.

ondertekeningen