ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

13 mei 2014*

„Niet-nakoming — Arrest van Hof waarbij niet-nakoming is vastgesteld — Niet-uitvoering — Artikel 260 VWEU — Staatssteun — Terugvordering — Onrechtmatige en met interne markt onverenigbare steunregeling — Individuele steun in kader van die regeling — Financiële sanctie”

In zaak C-184/11,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 260, lid 2, VWEU, ingesteld op 18 april 2011,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Urraca Caviedes en B. Stromsky als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde,

verweerder,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, L. Bay Larsen (rapporteur), E. Juhász, A. Borg Barthet en C. G. Fernlund, kamerpresidenten, A. Rosas, A. Prechal, E. Jarašiūnas en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 september 2013,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 januari 2014,

het navolgende

* Procestaal: Spaans.

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door niet alle maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (C-485/03–C-490/03, EU:C:2006:777) over de niet-nakoming door het Koninkrijk Spanje van de verplichtingen die voortvloeien uit de beschikkingen 2002/820/EG van de Commissie van 11 juli 2001 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de ondernemingen in Álava in de vorm van een belastingkrediet van 45 % van de investeringen ten uitvoer is gelegd (PB 2002, L 296, blz. 1), 2002/892/EG van de Commissie van 11 juli 2001 betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde steunregeling ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen in Álava (Spanje) (PB 2002, L 314, blz. 1), 2003/27/EG van de Commissie van 11 juli 2001 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de ondernemingen in Vizcaya in de vorm van een belastingkrediet van 45 % van de investeringen ten uitvoer is gelegd (PB 2003, L 17, blz. 1), 2002/806/EG van de Commissie van 11 juli 2001 betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde steunregeling ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen in Vizcaya (Spanje) (PB 2002, L 279, blz. 35), 2002/894/EG van de Commissie van 11 juli 2001 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de ondernemingen in Guipúzcoa in de vorm van een belastingkrediet van 45 % van de investeringen ten uitvoer is gelegd (PB 2002, L 314, blz. 26), en 2002/540/EG van de Commissie van 11 juli 2001 betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde steunregeling ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen in Guipúzcoa (Spanje) (PB 2002, L 174, blz. 31; hierna samen: „bestreden beschikkingen”), de krachtens die beschikkingen en artikel 260, lid 1, VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk Spanje te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 236 044,80 EUR per dag vertraging in de uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) vanaf de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak tot de volledige uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777);

— het Koninkrijk Spanje te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som die wordt verkregen door vermenigvuldiging van een bedrag van 25 817,40 EUR per dag met het aantal dagen dat de inbreuk heeft voortgeduurd vanaf de datum van uitspraak van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) tot de datum van het arrest in de onderhavige zaak of de datum waarop die lidstaat de inbreuk heeft beëindigd, en

— het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

Voorgeschiedenis van het geding

2 Op 11 juli 2001 heeft de Commissie de bestreden beschikkingen vastgesteld, waarvan de artikelen 1 respectievelijk bepalen:

— beschikking 2002/820:

„De steun in de vorm van een belastingkrediet ten belope van 45 % van de investeringen die door Spanje in Álava onrechtmatig is verleend, in strijd met artikel 88, lid 3, [EG] op grond van Norma Foral nr. 22/1994 van 20 december 1994, de vijfde aanvullende bepaling van Norma Foral nr. 33/1995 van 20 december 1995, de zesde aanvullende bepaling van Norma Foral nr. 31/1996 van 18 december 1996, gewijzigd op grond van punt 2.11 van de uitzonderingsbepaling van Norma Foral nr. 24/1996 van 5 juli 1996 betreffende de vennootschapbelasting, de elfde

aanvullende bepaling van Norma Foral nr. 33/1997 van 19 december 1997 en de zevende aanvullende bepaling van Norma Foral nr. 36/1998 van 17 december 1998, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt";

— beschikking 2002/892:

„De steunmaatregel in de vorm van een vermindering van de belastinggrondslag die door Spanje in strijd met artikel 88, lid 3, [EG] tot uitvoering is gebracht in het Territorio Histórico de Álava door middel van artikel 26 van de Norma Foral [24]/1996 van [5] juli 1996, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt";

— beschikking 2003/27:

„De steun in de vorm van een belastingkrediet ten belope van 45 % van de investeringen die door Spanje in de provincie Vizcaya onrechtmatig is verleend, in strijd met artikel 88, lid 3, [EG] op grond van [de vierde aanvullende bepaling van] Norma Foral nr. 7/1996 van 26 december 1996, voor onbeperkte tijd verlengd door de tweede bepaling van Norma Foral nr. 4/1998 van 2 april 1998, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt";

— beschikking 2002/806:

„De steunmaatregel in de vorm van een vermindering van de belastinggrondslag die door Spanje in strijd met artikel 88, lid 3, [EG] tot uitvoering is gebracht in het Territorio Histórico de Vizcaya door middel van artikel 26 van de Norma Foral 3/1996 van 26 juni, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt";

— beschikking 2002/894:

„De steun in de vorm van een belastingkrediet ten belope van 45 % van de investeringen die door Spanje in de provincie Guipúzcoa onrechtmatig is verleend, in strijd met artikel 88, lid 3, [EG] op grond van [de tiende aanvullende bepaling van] Norma Foral nr. 7/1997 van 22 december 1997, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt";

— beschikking 2002/540:

„De steunmaatregel in de vorm van een vermindering van de belastinggrondslag die door Spanje in strijd met artikel 88, lid 3, [EG] tot uitvoering is gebracht in het Territorio Histórico de Guipúzcoa door middel van artikel 26 van de Norma Foral 7/1996 van 4 juli 1996 is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt".

3 Artikel 2 van elk van de bestreden beschikkingen gelast het Koninkrijk Spanje om de betrokken steunregeling in te trekken voor zover zij nog uitwerking heeft.

4 Artikel 3 van elk van die beschikkingen bepaalt:

„1. Spanje neemt alle nodige maatregelen om de in artikel 1 bedoelde en reeds onwettig ter beschikking gestelde steun van de begunstigden terug te vorderen.

[...]

2. De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures voor zover deze procedures een onverwijlde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking toelaten. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de

steun de begunstigden ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van de referentierentevoet welke wordt gehanteerd voor de berekening van het nettosubsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen."

5 Artikel 4 van elk van die beschikkingen luidt:

„Spanje deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen."

Arrest Commissie/Spanje

6 Op 19 november 2003 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 88, lid 2, EG tegen het Koninkrijk Spanje zes beroepen wegens niet-nakoming ingesteld, strekkende met name tot vaststelling dat die lidstaat niet binnen de gestelde termijn alle nodige maatregelen had genomen om aan de artikelen 2 en 3 van elk van de bestreden beschikkingen te voldoen.

7 In het arrest van 14 december 2006, Commissie/Spanje (EU:C:2006:777), heeft het Hof geoordeeld dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichting niet was nagekomen om de nodige maatregelen te nemen om aan die artikelen 2 en 3 te voldoen.

Precontentieuze procedure

8 Bij brieven van 21 december 2006 en 7 maart 2007 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje verzocht haar informatie te verstrekken over de ter uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) genomen maatregelen.

9 Bij aanmaningsbrief van 11 juli 2007 heeft de Commissie de procedure van artikel 228, lid 2, EG ingeleid, op grond dat zij geen informatie had ontvangen over de maatregelen die het Koninkrijk Spanje had genomen om zich naar dat arrest te voegen.

10 In antwoord op die aanmaningsbrief heeft het Koninkrijk Spanje op 11 september 2007 de Commissie informatie verstrekt over de begunstigden van de in het voornoemde arrest aan de orde zijnde steunregelingen (hierna: „betrokken steunregelingen"), de bedragen die moesten worden teruggevorderd ter uitvoering van datzelfde arrest en de voor de terugvordering van die bedragen genomen maatregelen.

11 Op 3 oktober 2007 is op verzoek van het Koninkrijk Spanje een bijeenkomst met de diensten van de Commissie gehouden om de methodes vast te stellen die moesten worden toegepast voor de bepaling van de terug te vorderen steunbedragen. Vervolgens hebben het Koninkrijk Spanje en de Commissie verschillende brieven uitgewisseld over de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikkingen en de voor die tenuitvoerlegging toegepaste methodes.

12 Op 27 juni 2008 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 228, lid 2, EG een op 26 juni 2008 ondertekend met redenen omkleed advies toegezonden, waarin zij zich op het standpunt stelde dat die lidstaat niet alle maatregelen had genomen die nodig waren ter uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777). In dat met redenen omkleed advies wees de Commissie met name op het feit dat slechts een deel van de in het kader van de betrokken steunregelingen verleende steun (hierna: „betrokken onrechtmatige steun") was teruggevorderd en dat aan de hand van de door haar ontvangen informatie noch alle begunstigden van de betrokken steunregelingen konden worden geïdentificeerd noch kon worden vastgesteld hoe de Spaanse autoriteiten tot de conclusie waren gekomen dat een deel van de betrokken onrechtmatige steun niet moest worden teruggevorderd.

Voorts verzocht zij het Koninkrijk Spanje om zich naar dat met redenen omkleed advies te voegen uiterlijk twee maanden na de kennisgeving ervan door de maatregelen te nemen die nodig waren ter uitvoering van dat arrest.

13 Bij brief van 28 augustus 2008 hebben de Spaanse autoriteiten op het met redenen omkleed advies geantwoord dat volgens hen de Commissie geen rekening hield met alle voorheen verstrekte informatie, en hebben zij de methode toegelicht die was toegepast voor de bepaling van het bedrag van de betrokken onrechtmatige steun die moest worden teruggevorderd.

14 Vervolgens vonden twee nieuwe bijeenkomsten plaats tussen de Spaanse autoriteiten en de Commissie en zijn verschillende brieven uitgewisseld om de maatregelen vast te stellen die het Koninkrijk Spanje moest nemen ter uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777).

15 In die omstandigheden heeft de Commissie op 18 april 2011 het onderhavige beroep ingesteld.

Ontwikkelingen in de onderhavige procedure

16 Nadat het Koninkrijk Spanje opeenvolgend informatie had verstrekt en documenten had overgelegd in verband met de terugvordering van de betrokken onrechtmatige steun, heeft de Commissie zich op 30 oktober 2013 op het standpunt gesteld dat die lidstaat de ingevolge het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) op hem rustende verplichtingen was nagekomen.

17 Bijgevolg hoeft volgens de Commissie het Koninkrijk Spanje geen dwangsom meer te worden opgelegd. Zij handhaaft echter haar verzoek om die lidstaat te veroordelen tot betaling van een forfaitaire som.

Ontvankelijkheid van het beroep

Argumenten van partijen

18 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat het beroep van de Commissie moet worden verworpen aangezien daarin niet wordt gepreciseerd wat het bedrag aan niet-teruggevorderde onrechtmatige steun is voor elk van de aangevoerde niet-nakomingen, elk van de bestreden beschikkingen en elk van de begunstigden van de betrokken steunregelingen.

19 Volgens de Commissie bevat haar verzoekschrift voldoende aanwijzingen over de bedragen die nog moesten worden teruggevorderd en kan het Koninkrijk Spanje voor elk van de bestreden beschikkingen de betrokken bedragen gemakkelijk berekenen.

Beoordeling door het Hof

20 Ingevolge artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 38, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, in de versie die van kracht was ten tijde van de instelling van het beroep van de Commissie, is de Commissie verplicht om in elk krachtens artikel 260 VWEU ingediend verzoekschrift de exacte grieven aan te geven waarover zij een uitspraak van het Hof verlangt, evenals – in elk geval summier – de juridische en feitelijke gronden waarop die grieven berusten (zie naar analogie arresten Commissie/Denemarken, C-52/90, EU:C:1992:151, punt 17, en Commissie/Polen, C-281/11, EU:C:2013:855, punt 53).

21 Dienaangaande zij vastgesteld dat uit zowel de motivering als het petitum van het verzoekschrift van de Commissie duidelijk blijkt dat de Commissie het Koninkrijk Spanje verwijt de maatregelen ter uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) niet te hebben genomen, omdat het een aanzienlijk deel van de betrokken onrechtmatige steun niet heeft teruggevorderd.

22 Aangaande meer in het bijzonder het ontbreken in het verzoekschrift van een gedetailleerde opgave van de verdeling van het bedrag van de niet-teruggevorderde steun, zij eraan herinnerd dat in het geval van de tenuitvoerlegging van beschikkingen inzake steunregelingen de autoriteiten van de betrokken lidstaat bij de terugvordering van steun de individuele situatie van elke betrokken onderneming moeten onderzoeken (zie in die zin arresten Comitato „Venezia vuole vivere" e.a./Commissie, C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P, EU:C:2011:368, punten 63, 64 en 121, en Commissie/Italië, C-613/11, EU:C:2013:192, punt 40), aangezien die autoriteiten de aangewezen instanties zijn om de precieze terug te vorderen bedragen vast te stellen (arrest Commissie/Frankrijk, C-441/06, EU:C:2007:616, punt 39). Hieruit volgt dat de Commissie tijdens een procedure voor de terugvordering van onrechtmatige steun ermee kan volstaan aan te dringen op de eerbiediging van de verplichting tot terugbetaling van de betrokken steun en het aan de nationale autoriteiten kan laten het precieze bedrag van de terug te betalen steun te berekenen (zie in die zin arrest Commissie/Griekenland, C-369/07, EU:C:2009:428, punt 49).

23 Derhalve kan het vereiste van een nauwkeurig en coherent inleidend verzoekschrift niet inhouden dat de Commissie bij de instelling van een beroep wegens niet-nakoming aangaande de vaststelling van de maatregelen ter uitvoering van een arrest waarbij niet-nakoming door een lidstaat van zijn verplichting tot terugvordering van onrechtmatige steun is vastgesteld, in haar verzoekschrift het precieze steunbedrag moet aangeven dat moet worden teruggevorderd op grond van een bepaalde beschikking of, a fortiori, van elk van de begunstigden van een onrechtmatig en met de interne markt onverenigbaar verklaarde steunregeling.

24 Bijgevolg moet de door het Koninkrijk Spanje opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep worden afgewezen.

Niet-nakoming

Argumenten van partijen

25 De Commissie betoogt dat het Koninkrijk Spanje de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de bestreden beschikkingen en het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777), doordat het niet alle betrokken onrechtmatige steun heeft teruggevorderd.

26 Zij merkt met name op dat de argumenten van de Spaanse autoriteiten om een deel van die steun niet terug te vorderen wegens de verenigbaarheid ervan met de interne markt, de toepassing van een vermindering van maximaal 100 000 EUR uit hoofde van de regels inzake de-minimissteun en de inaanmerkingneming van belastingverminderingen met terugwerkende kracht, niet gegrond zijn of niet met voldoende bewijzen zijn gestaafd. De Commissie stelt voorts dat aan sommige van de betalingsbevelen van de Spaanse autoriteiten niet is voldaan.

27 Zij leidt hieruit af dat de bij de instelling van haar beroep nog niet teruggevorderde bedragen ongeveer 87 % van de totale in casu terug te vorderen onrechtmatige steun uitmaken.

28 Het Koninkrijk Spanje bestrijdt de globale schatting van de Commissie en is van mening dat de betrokken terug te vorderen onrechtmatige steun is teruggevorderd.

29 Die lidstaat stelt met name dat de verenigbaarheid met de interne markt van die individuele steun niet op grond van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen moet worden beoordeeld (PB 1998, C 74, blz. 9), en dat die steun in ieder geval het door die richtsnoeren vereiste stimulerende effect heeft of aan de voorwaarden van andere specifieke kaderregelingen voldoet.

30 Hij voert voorts aan dat de Spaanse autoriteiten op grond van de in de mededeling van de Commissie inzake de-minimissteun (PB 1996, C 68, blz. 9) vastgestelde regels de aan de begunstigden van de betrokken steunregelingen toegekende bedragen die het in die mededeling vastgestelde plafond van 100 000 EUR per periode van drie jaar niet overschrijden, niet hoeven terug te vorderen.

31 Het Koninkrijk Spanje betoogt bovendien dat het op grond van de nationale wetgeving de begunstigden van die steunregelingen met terugwerkende kracht de belastingverminderingen moet kunnen toekennen die voor hen niet zijn toegepast omdat zij de betrokken onrechtmatige steun hadden ontvangen.

32 Die lidstaat verwerpt eveneens hetgeen de Commissie verklaart met betrekking tot het niet voldoen aan betalingsbevelen en bestrijdt de door de Commissie voorgestelde berekening van de rente op samengestelde grondslag.

Beoordeling door het Hof

33 Om te bepalen of het Koninkrijk Spanje alle nodige maatregelen heeft genomen om te voldoen aan het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777), moet worden nagegaan of de bedragen van de betrokken onrechtmatige steun door de begunstigde ondernemingen van die steun zijn terugbetaald.

34 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof betreffende artikel 228, lid 2, EG de referentiedatum voor de beoordeling van het bestaan van een niet-nakoming in de zin van die bepaling het einde van de termijn is die is gesteld in het met redenen omkleed advies dat krachtens die bepaling is uitgebracht (zie arresten Commissie/Frankrijk, C-304/02, EU:C:2005:444, punt 30, en Commissie/Griekenland, EU:C:2009:428, punt 43).

35 Aangezien in het VWEU het uitbrengen van een met redenen omkleed advies in de niet-nakomingsprocedure van artikel 260, lid 2, VWEU is geschrapt, geldt als referentiedatum voor de beoordeling van het bestaan van een niet-nakoming in de zin van artikel 260, lid 1, VWEU het einde van de termijn die is gesteld in de aanmaningsbrief die krachtens die bepaling is verzonden (arresten Commissie/Spanje, C-610/10, EU:C:2012:781, punt 67, en Commissie/Luxemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, punt 29).

36 Wanneer de procedure wegens niet-nakoming op grond van artikel 228, lid 2, EG is ingeleid en een met redenen omkleed advies is uitgebracht vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, namelijk 1 december 2009, geldt als referentiedatum voor de beoordeling van het bestaan van een niet-nakoming echter het einde van de termijn die is gesteld in dat met redenen omkleed advies (zie in die zin arrest Commissie/België, C-533/11, EU:C:2013:659, punt 32).

37 Hieruit volgt dat, aangezien de Commissie in de onderhavige zaak het met redenen omkleed advies op 26 juni 2008 heeft uitgebracht, als referentiedatum voor de beoordeling van het bestaan van de niet-nakoming het einde van de termijn geldt die is gesteld in dat met redenen omkleed advies, zijnde 27 augustus 2008.

38 Het staat vast dat op die datum de betrokken terug te vorderen onrechtmatige steun niet volledig was teruggevorderd door de Spaanse autoriteiten.

39 Het Koninkrijk Spanje voert immers weliswaar verschillende argumenten aan inzake het bedrag van de betrokken onrechtmatige steun die moet of daadwerkelijk is teruggevorderd, maar blijkens de in antwoord op de vragen van het Hof verstrekte schriftelijke informatie en de preciseringen ter terechtzitting erkent het Koninkrijk Spanje dat, ook al zouden al die argumenten ontvankelijk en gegrond zijn, een aanzienlijk deel van de ter uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) terug te vorderen steun bij het verstrijken van de door de Commissie in het met redenen omkleed advies gestelde termijn niet was teruggevorderd.

40 Het Koninkrijk Spanje kan dus niet met recht stellen dat het binnen die termijn alle nodige maatregelen heeft genomen om de procedure voor de terugvordering van de betrokken onrechtmatige steun tot een goed einde te brengen.

41 Derhalve moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door op de einddatum van de termijn die is gesteld in het met redenen omkleed advies dat de Commissie op 26 juni 2008 heeft uitgebracht, niet alle maatregelen te hebben genomen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777), de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Financiële sancties

Verzoek tot individualisering van de mate waarin elk van de bestreden beschikkingen niet ten uitvoer is gelegd

Argumenten van partijen

42 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat het Hof voor elk van de bestreden beschikkingen moet vermelden welke bedragen nog niet zijn teruggevorderd, aangezien die lidstaat krachtens zijn nationale recht de door het Hof opgelegde sancties moet doorberekenen aan de lagere nationale entiteiten die verantwoordelijk zijn voor de schending van het Unierecht.

Beoordeling door het Hof

43 Dienaangaande zij benadrukt dat de interne verdeling van de bevoegdheden van de centrale en decentrale instanties de toepassing van artikel 260 VWEU onverlet laat, aangezien enkel de betrokken lidstaat jegens de Europese Unie verantwoordelijk blijft voor de nakoming van Unierechtelijke verplichtingen (zie in die zin arrest Commissie/Spanje, EU:C:2012:781, punt 132).

44 De vaststelling van de niet-nakoming door het Hof in de procedure van artikel 260, lid 2, VWEU mag bijgevolg niet afhangen van de bijzonderheden van de interne organisatie van de betrokken lidstaat.

45 Voorts volgt uit de overwegingen in punt 22 van het onderhavige arrest dat het aan het Koninkrijk Spanje staat om de individuele situatie van elke betrokken onderneming te onderzoeken en het precieze bedrag te berekenen van de steun die daadwerkelijk had moeten worden teruggevorderd overeenkomstig de bestreden beschikkingen, rekening houdend met de aanwijzingen die uit die beschikkingen blijken.

46 Dat verzoek van het Koninkrijk Spanje moet dus worden afgewezen.

Forfaitaire som

Argumenten van partijen

47 De Commissie is van mening dat het geheel van juridische en feitelijke gegevens over de vastgestelde niet-nakoming er een aanwijzing voor vormt dat voor de effectieve voorkoming dat zich in de toekomst vaker dergelijke inbreuken op het Unierecht voordoen, vereist is dat een afschrikkende maatregel, zoals de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som, wordt genomen.

48 Op basis van haar mededeling van 13 december 2005, met als titel „Uitvoering van artikel 228 van het EG-Verdrag" [SEC(2005) 1658] (PB 2007, C 126, blz. 12), zoals bijgewerkt door haar mededeling van 20 juli 2010, met als titel „Uitvoering van artikel 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – Aanpassing van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het Hof van Justitie voorstelt in niet-nakomingsprocedures" [SEC(2010) 923/3], stelt de Commissie voor het bedrag van die forfaitaire som te berekenen door in een eerste fase een bedrag per dag vast te stellen dat de uitkomst is van de vermenigvuldiging van een basisforfait met een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en een „factor n", waarbij rekening wordt gehouden met zowel de financiële draagkracht van de in gebreke blijvende lidstaat als het aantal stemmen waarover die lidstaat in de Raad van de Europese Unie beschikt. Om het totale bedrag van de forfaitaire som te verkrijgen, moet dat bedrag per dag in een tweede fase worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de niet-nakoming heeft voortgeduurd.

49 Aangaande de duur van de inbreuk is de Commissie van mening dat de vastgestelde niet-nakoming 2 500 dagen vanaf de datum van uitspraak van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) heeft geduurd. Die duur is het gevolg van het feit dat het Koninkrijk Spanje de terugvordering van de betrokken onrechtmatige steun heeft willen vertragen door de Commissie pas na de verzending van het met redenen omkleed advies, dat wil zeggen meer dan acht jaar na de vaststelling van de bestreden beschikkingen, op de hoogte te brengen van bepaalde moeilijkheden die het daarbij had ondervonden.

50 Aangaande de ernst van de inbreuk herinnert die instelling aan de centrale plaats die de bepalingen van het VWEU inzake staatssteun innemen. Zij benadrukt voorts dat meer dan honderd ondernemingen de betrokken steunregelingen hebben genoten en dat de ernst van de vastgestelde inbreuk blijkt uit het niet-teruggevorderde steunbedrag, dat 569 041 135,75 EUR beloopt, dat wil zeggen 87 % van het totale terug te vorderen bedrag. Voorts merkt zij op dat dit niet het eerste geval is waarin het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen om onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun onverwijld en daadwerkelijk terug te vorderen, niet is nagekomen.

51 Gelet op deze feiten is de Commissie van mening dat een forfaitaire som van 64 543 500 EUR aangepast is aan de omstandigheden en evenredig aan de betrokken niet-nakoming en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat. Dat bedrag is de uitkomst van de vermenigvuldiging van een bedrag van 25 817,40 EUR per dag – dat wordt verkregen door vermenigvuldiging van een basisforfait van 210 EUR per dag, een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk van 9 op een schaal van 1 tot 20 en een factor „n" van 13,66 – met het getal 2 500, zijnde de in dagen uitgedrukte duur van de inbreuk.

52 Het Koninkrijk Spanje merkt allereerst op dat het Hof niet gebonden is aan de door de Commissie gebruikte methode, die voortvloeit uit de in punt 48 van het onderhavige arrest vermelde mededeling.

53 Het benadrukt vervolgens dat de vertraging in de terugvordering van bepaalde bedragen geen gevolg van niet-uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) is, maar van een verschil in opvatting over de in de procedure voor de terugvordering van de steun toepasselijke criteria, waarbij de Commissie gedeeltelijk ervoor verantwoordelijk is dat deze meningsverschillen zijn blijven bestaan.

54 Het Koninkrijk Spanje betwist bovendien de ernst van de inbreuk op grond dat de Commissie in de onderhavige zaak voor de eerste keer haar bevoegdheden inzake staatssteun met betrekking tot belastingmaatregelen uitoefent, hetgeen het belang van de in casu beweerdelijk geschonden bepalingen relativeert. De coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk moet dus op 1 worden vastgesteld.

55 Het is voorts van mening dat rekening moet worden gehouden met het feit dat de betrokken inbreuk slechts één regio betreft, die over een grote mate van autonomie beschikt en 6,24 % van het Spaanse bruto binnenlands product (bbp) uitmaakt, zodat het basisforfait op 13 EUR moet worden vastgesteld. Dat specifieke kenmerk heeft immers tot gevolg dat de ernst van de niet-nakoming geringer is, aangezien het de gevolgen van die niet-nakoming voor de algemene en bijzondere belangen beperkt.

56 Het Koninkrijk Spanje betoogt ten slotte dat de omstandigheid dat het Hof in twee andere zaken heeft vastgesteld dat die lidstaat de regels inzake staatssteun niet had nageleefd, irrelevant is.

57 Het leidt daaruit af dat het bedrag per dag dat voor de berekening van de forfaitaire som wordt gebruikt, moet worden beperkt tot 177,58 EUR.

Beoordeling door het Hof

58 Vooraf zij eraan herinnerd dat het aan het Hof staat om in elke zaak en aan de hand van de omstandigheden van het geding dat bij hem aanhangig is gemaakt, alsmede naargelang van de mate van overreding en afschrikking die hem vereist lijkt, de financiële sancties vast te stellen die passend zijn, zoals de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som, met name om te voorkomen dat dergelijke inbreuken op het Unierecht zich vaker voordoen (arresten Commissie/Frankrijk, C-121/07, EU:C:2008:695, punt 59, en Commissie/Ierland, C-279/11, EU:C:2012:834, punt 66).

59 De veroordeling tot betaling van een forfaitaire som berust in wezen op de beoordeling van de consequenties van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de particuliere en de publieke belangen, met name wanneer de niet-nakoming heeft voortgeduurd lang na het arrest waarin zij oorspronkelijk is vastgesteld (arresten Commissie/Frankrijk, EU:C:2008:695, punt 58, en Commissie/Tsjechische Republiek, C-241/11, EU:C:2013:423, punt 40).

60 De veroordeling tot betaling van een forfaitaire som en de vaststelling, in voorkomend geval, van het bedrag van die som moeten in elk concreet geval gebaseerd blijven op alle relevante aspecten die zowel verband houden met de kenmerken van de vastgestelde niet-nakoming als met de houding van de lidstaat waarop de op grond van artikel 260 VWEU ingeleide procedure betrekking heeft. Dienaangaande verleent dit artikel het Hof een ruime beoordelingsbevoegdheid teneinde te beslissen om al dan niet een dergelijke sanctie op te leggen en in voorkomend geval het bedrag ervan te bepalen (zie in die zin arresten Commissie/Spanje, EU:C:2012:781, punt 141, en Commissie/Luxemburg, EU:C:2013:773, punten 58 en 59).

61 De voorstellen van de Commissie kunnen het Hof hierbij dus niet binden en vormen louter een nuttige referentiebasis. Evenzo zijn richtsnoeren als die in de mededelingen van de Commissie niet bindend voor het Hof, maar dragen zij ertoe bij dat de doorzichtigheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie worden gewaarborgd (arresten Commissie/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, punt 34, en Commissie/Griekenland, EU:C:2009:428, punt 112).

62 In de onderhavige zaak is het Hof van oordeel dat de volgende omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen om zich uit te spreken over de vordering van de Commissie tot veroordeling tot betaling van een forfaitaire som.

63 Aangaande in de eerste plaats de duur van de vastgestelde niet-nakoming wordt niet betwist dat de procedure voor de terugvordering van de betrokken onrechtmatige steun na de uitspraak van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) meer dan vijf jaar heeft voortgeduurd.

64 Het is vaste rechtspraak dat de betrokken lidstaat ervoor dient te zorgen dat de verschuldigde bedragen daadwerkelijk worden terugbetaald. Te late terugvordering, nadat de gestelde termijnen zijn verstreken, voldoet niet aan de vereisten van het EG-Verdrag (zie in die zin arrest Commissie/Italië, C-496/09, EU:C:2011:740, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Dienaangaande zij opgemerkt dat het argument van het Koninkrijk Spanje dat de vastgestelde vertraging in de uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) wordt gerechtvaardigd door het bestaan van meningsverschillen met de Commissie die het gevolg zijn van het ontbreken van een relevant precedent, niet kan slagen.

66 Sommige van de problemen die deze lidstaat tijdens de procedure voor de terugvordering van de betrokken onrechtmatige steun aan de orde heeft gesteld, waren immers weliswaar volkomen nieuw, maar volgens vaste rechtspraak van het Hof moet een lidstaat die bij de tenuitvoerlegging van een staatssteunbeschikking van de Commissie op onvoorziene en onvoorzienbare moeilijkheden stuit of zich bewust wordt van gevolgen die de Commissie niet voor ogen heeft gehad, die problemen aan de Commissie voorleggen en daarbij passende wijzigingen van de betrokken beschikking voorstellen (arresten Commissie/Griekenland, C-354/10, EU:C:2012:109, punt 70, en Commissie/Italië, C-411/12, EU:C:2013:832, punt 38).

67 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat de Spaanse autoriteiten vóór de ontvangst van de aanmaningsbrief geen contact hebben opgenomen met de Commissie en de ondervonden problemen pas bijna twee jaar na de uitspraak van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) aan die instelling uitvoerig zijn beginnen voor te leggen.

68 Daaruit volgt dat de aan het Koninkrijk Spanje verweten niet-nakoming heeft voortgeduurd gedurende een aanzienlijke periode die in geen geval verband houdt met moeilijkheden bij de terugvordering van de steun die was verleend op grond van onrechtmatig en met de interne markt onverenigbaar verklaarde regelingen.

69 Aangaande in de tweede plaats de ernst van de inbreuk dient te worden herinnerd aan de centrale plaats die de bepalingen van het EG-Verdrag inzake staatssteun innemen (arresten Commissie/Griekenland, EU:C:2009:428, punt 118, en Commissie/Spanje, EU:C:2012:781, punt 125).

70 De aan de bestreden beschikkingen en het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) ten grondslag liggende regels vormen immers de uitdrukking van een van de wezenlijke taken die aan de Unie zijn opgedragen krachtens artikel 2 EG, te weten de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt, en artikel 3, lid 1, sub g, EG, volgens hetwelk het optreden van de Gemeenschap een regeling omvat waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst (zie in die zin arrest Commissie/Griekenland, EU:C:2009:428, punt 119).

71 Het belang van de Unierechtelijke bepalingen die in een situatie als in casu zijn geschonden, blijkt met name uit het feit dat door de terugbetaling van de onrechtmatig en met de interne markt onverenigbaar verklaarde staatssteun de verstoring van de mededinging wordt opgeheven die voortkomt uit het concurrentievoordeel dat door deze steun wordt verschaft, en dat door deze terugbetaling de begunstigde het voordeel verliest dat hij op de markt ten opzichte van zijn concurrenten onwettig genoot (zie in die zin arrest Commissie/Spanje, EU:C:2012:781, punt 127).

72 Dienaangaande kan het door het Koninkrijk Spanje aangevoerde feit dat de bestreden beschikkingen het eerste geval vormen waarin de Commissie haar bevoegdheden inzake toezicht op staatssteun op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen heeft uitgeoefend, zo dit al vaststaat, in geen geval afdoen aan het belang van de terugvordering van de betrokken onrechtmatige steun na de kwalificatie in de bestreden beschikkingen van de regelingen op grond waarvan die steun is verleend.

73 In casu blijkt de betrokken onrechtmatige steun bijzonder concurrentieverstorend te zijn wegens het grote bedrag ervan en het grote aantal begunstigden ongeacht de economische sector waarin zij actief zijn (zie naar analogie arrest Commissie/Italië, EU:C:2011:740, punt 63).

74 Ook al bestaan er aan het einde van deze procedure nog aanzienlijke meningsverschillen tussen de partijen over de mate waarin de bestreden beschikkingen op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, niet ten uitvoer waren gelegd, gesteld dat wordt ingestemd met het in antwoord op een vraag van het Hof aangevoerde argument van het Koninkrijk Spanje dat het terug te vorderen bedrag op de datum van uitspraak van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777) 179,1 miljoen EUR en op de datum van de instelling van het onderhavige beroep 91 miljoen EUR beliep, het staat bovendien vast dat de bedragen van de nog terug te vorderen onrechtmatige steun op zichzelf beschouwd aanzienlijk waren en als zodanig zijn erkend door die lidstaat, en voorts dat meer dan 50 % van die bedragen op laatstgenoemde datum niet was teruggevorderd.

75 In de derde plaats zij opgemerkt dat reeds bij verschillende arresten niet-nakoming door het Koninkrijk Spanje is vastgesteld, doordat het onrechtmatig en met de interne markt onverenigbaar verklaarde steun niet onverwijld en daadwerkelijk had teruggevorderd.

76 Naast de vaststelling in het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2006:777), waarvan de niet-uitvoering tot de onderhavige procedure heeft geleid, dat de bestreden beschikkingen niet onverwijld en daadwerkelijk ten uitvoer waren gelegd, heeft het Hof immers verschillende andere niet-nakomingen vastgesteld, met name in de arresten Commissie/Spanje (C-499/99, EU:C:2002:408), Commissie/Spanje (C-404/00, EU:C:2003:373), Commissie/Spanje (C-177/06, EU:C:2007:538), en Commissie/Spanje (C-529/09, EU:C:2013:31).

77 Voorts heeft het Hof in het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2012:781) vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door niet alle maatregelen te nemen die nodig waren ter uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (EU:C:2002:408), de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen.

78 Een dergelijke herhaling van inbreukmakende gedragingen van een lidstaat, in een specifieke sector van het optreden van de Unie, kan er een aanwijzing voor vormen dat voor de effectieve voorkoming dat zich in de toekomst vaker dergelijke inbreuken op het Unierecht voordoen, vereist is dat een afschrikkende maatregel, zoals de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som, wordt genomen (arresten Commissie/Frankrijk, EU:C:2008:695, punt 69, en Commissie/Ierland, EU:C:2012:834, punt 70).

79 Gelet op bovenstaande overwegingen is het Hof van oordeel dat het in de onderhavige procedure gerechtvaardigd is om het Koninkrijk Spanje te veroordelen tot betaling van een forfaitaire som.

80 Aangaande het bedrag van die forfaitaire som moet, naast de overwegingen in de punten 63 tot en met 78 van het onderhavige arrest, de financiële draagkracht van het Koninkrijk Spanje in aanmerking worden genomen (zie in die zin arrest Commissie/Spanje, EU:C:2012:781, punt 131).

81 Het argument van het Koninkrijk Spanje dat het bedrag van de forfaitaire som moet worden verlaagd aangezien de inbreuk slechts één autonome regio betreft en niet zijn hele grondgebied, kan daarentegen niet slagen.

82 Anders dan die lidstaat betoogt, maakt die omstandigheid de ernst van de niet-nakoming immers niet geringer. Gelet op de overwegingen in de punten 69 tot en met 73 van het onderhavige arrest volgt die ernst met name uit de mate van verstoring van de mededinging als gevolg van de vastgestelde niet-nakoming, die wordt beoordeeld met inachtneming van het bedrag van de betrokken onrechtmatige steun, het aantal begunstigden en de multisectorale dimensie van de betrokken steunregelingen.

83 Op grond daarvan is het Hof van oordeel dat met de omstandigheden van het onderhavige geval naar behoren rekening wordt gehouden wanneer de forfaitaire som die het Koninkrijk Spanje moet betalen, op 30 miljoen EUR wordt vastgesteld.

84 Bijgevolg moet het Koninkrijk Spanje worden veroordeeld om aan de Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie" een forfaitaire som van 30 miljoen EUR te betalen.

Kosten

85 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Door op de einddatum van de termijn die is gesteld in het met redenen omkleed advies dat de Europese Commissie op 26 juni 2008 heeft uitgebracht, niet alle maatregelen te hebben genomen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Spanje (C-485/03–C-490/03, EU:C:2006:777), is het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt veroordeeld tot betaling aan de Europese Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie" van een forfaitaire som van 30 miljoen EUR.

3) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen