



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto vijeće)

26. studenoga 2015.*

„Državne potpore – Digitalna televizija – Potpora za uvođenje digitalne zemaljske televizije u udaljenim i manje urbaniziranim područjima u Španjolskoj – Odluka kojom se potpore proglašavaju djelomično spojivima i djelomično nespojivima s unutarnjim tržištem – Pojam poduzetnika – Gospodarska djelatnost – Prednost – Usluga od općeg gospodarskog interesa – Narušavanje tržišnog natjecanja – Članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a – Obveza dužne pažnje – Razuman rok – Pravna sigurnost – Jednakost postupanja – Proporcionalnost – Supsidijarnost – Pravo na informiranje“

U predmetu T-461/13,

Kraljevina Španjolska, koju zastupa A. Rubio González, *abogado del Estado*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju É. Gippini Fournier, B. Stromsky i P. Němečková, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije 2014/489/EU od 19. lipnja 2013. o državnoj potpori SA.28599 (C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)) Kraljevine Španjolske za uvođenje digitalne zemaljske televizije u udaljenim i manje urbaniziranim područjima (osim u Kastilji – La Mancha) (SL L 217, str. 52.),

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: A. Dittrich (izvjestitelj), predsjednik, J. Schwarcz i V. Tomljenović, suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. ožujka 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Ovaj predmet tiče se mjera koje su provela španjolska tijela u sklopu prelaska s analognog na digitalno emitiranje u Španjolskoj na cijelom španjolskom području, osim u autonomnoj zajednici Kastilji – La Mancha (Španjolska). Ta digitalizacija, koja se tehnički može izvršiti putem zemaljskih, satelitskih, kabelskih platformi ili putem širokopojasnog pristupa internetu, omogućuje učinkovitiju uporabu spektra radiofrekvencija. Kod digitalnog emitiranja, televizijski signal je otporniji na smetnje te uz njega može ići i skup dodatnih usluga koje programu daju dodanu vrijednost. Osim toga, proces digitalizacije omogućuje dobivanje takozvane „digitalne dividende“, odnosno slobodnih frekvencija s obzirom na to da tehnologije digitalne televizije imaju mnogo manji spektar nego analogne tehnologije. Upravo zbog tih prednosti Europska komisija potiče, od 2002., digitalizaciju u Europskoj uniji.
- 2 Kraljevina Španjolska uvela je pravni okvir potreban za promicanje procesa prelaska s analognog na digitalno emitiranje, posebno proglašavanjem 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 (Zakon 10/2005 koji uspostavlja hitne mjere u cilju razvoja digitalne zemaljske televizije, liberalizacije kableske televizije i promicanja pluralizma) od 14. lipnja 2005. (BOE br. 142 od 15. lipnja 2005., str. 20562.; u daljnjem tekstu: Zakon 10/2005) i Real Decreto 944/2005 por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (Kraljevski dekret 944/2005 o odobrenju nacionalnog tehničkog programa u korist digitalne zemaljske televizije) od 29. srpnja 2005. (BOE br. 181 od 30. srpnja 2005., str. 27006.; u daljnjem tekstu: Kraljevski dekret 944/2005). Taj kraljevski dekret je nacionalnim radiotelevizijskim kućama propisao da emitiranjem pokriju 96% populacije u slučaju privatnog sektora i 98% populacije u slučaju javnog sektora na njezinu području.
- 3 Kako bi organizirala prelazak s analogne na digitalnu televiziju, španjolska tijela podijelila su područje Španjolske na tri zasebne zone:
 - u zoni I, koja obuhvaća 96% španjolske populacije i koja se smatrala poslovno isplativom, troškove prelaska na digitalno emitiranje snosile su javne i privatne radiotelevizijske kuće;
 - u zoni II, koja obuhvaća manje urbanizirana i udaljena područja koja čine 2,5% španjolske populacije, radiotelevizijskim kućama, zbog nedostatka poslovnog interesa, nije bila povjerena digitalizacija, što je španjolska tijela navelo da uspostave javno financiranje;
 - u zoni III, koja uključuje 1,5% španjolske populacije, topografija isključuje digitalni zemaljski prijenos, tako da je izbor pao na satelitsku platformu.
- 4 Odlukom od 7. rujna 2007. Vijeće ministara Španjolske usvojilo je Nacionalni program za prelazak na digitalnu zemaljsku televiziju (u daljnjem tekstu: DZT), o provedbi Nacionalnog tehničkog programa koji predviđa Kraljevski dekret 944/2005. Navedeni program podijelio je područje Španjolske na 90 tehničkih projekata prelaska te je odredio konačni datum za prestanak analognog emitiranja za svaki od tih projekata. Cilj tog programa bio je postići pokrivenost španjolske populacije DZT-om istovjetnu pokrivenosti te populacije analognom televizijom u 2007., odnosno više od 98% populacije.
- 5 Budući da je obveza pokrivenosti određena za DZT (vidjeti točku 2. ove presude) mogla dovesti do manje pokrivenosti španjolske populacije od pokrivenosti navedene populacije postojećim analognim emitiranjem, bilo je potrebno osigurati televizijsku pokrivenost u zoni II. Ovaj predmet odnosi se samo na javno financiranje koje španjolska tijela odobravaju kao potporu procesu zemaljske digitalizacije u navedenoj zoni.

- 6 Dana 29. veljače 2008. španjolsko Ministarstvo industrije, turizma i trgovine (u daljnjem tekstu: MITT) usvojilo je odluku namijenjenu poboljšanju telekomunikacijske infrastrukture i određivanju kriterija i podjele financiranja mjera vezanih za razvoj društva informacija u okviru plana naslovljenog „Plan Avanza“. Proračun odobren na temelju te odluke bio je djelomično namijenjen za digitalizaciju televizije u zoni II.
- 7 Između srpnja i studenoga 2008. digitalizacija u zoni II provedena je putem različitih dodataka okvirnim sporazumima iz 2006. na snazi, koje su potpisali MITT i autonomne zajednice Kraljevine Španjolske u okviru Plana Avanza. Nakon tih dodataka, MITT je sredstva prenio na autonomne zajednice, koje su preuzele obvezu da će vlastitim proračunskim sredstvima snositi ostale troškove vezane uz operaciju.
- 8 Dana 17. listopada 2008. Vijeće ministara Španjolske odlučilo je doznačiti dodatna sredstva kako bi se proširila i upotpunila pokrivenost DZT-om u okviru projekata prelaska koji su se morali provesti tijekom prvog polugodišta 2009. Sredstva su dodijeljena nakon potpisivanja novih okvirnih sporazuma između MITT-a i autonomnih zajednica u prosincu 2008. koji su se odnosili na provedbu Nacionalnog programa za prelazak na DZT. Dana 29. svibnja 2009. navedeno Vijeće ministara odobrilo je kriterije raspodjele sredstava odobrenih za financiranje inicijativa za prelazak na DZT.
- 9 Nakon potpisivanja dodataka okvirnim sporazumima iz 2008. koji su se odnosili na proširenje pokrivenosti DZT-om i nakon objave tih okvirnih sporazuma i dodataka u *Boletín oficial del Estado*, autonomne zajednice pokrenule su proces proširenja. U tu svrhu one su se bavile organizacijom postupaka javne nabave ili su tu organizaciju povjerile privatnim poduzećima. U pojedinim slučajevima, autonomne zajednice su zahtijevale od općina da provedu proširenje.
- 10 Kao opće pravilo, dvije vrste postupaka javne nabave bile su pokrenute u Španjolskoj. Kao prvo, postojali su postupci javne nabave za proširenje pokrivenosti koji su uključivali povjeravanje izabranom ponuditelju zadaće isporučivanja funkcionalne mreže DZT-a. U tu svrhu, osmišljavanje i izrada mreže, prijenos signala, uvođenje mreže i opskrbljivanje potrebne opreme bili su među zadacima koje treba izvršiti. Drugi postupci javne nabave ticali su se na dobavljanja telekomunikacijske opreme.
- 11 Ukupno, između 2008. i 2009. oko 163 milijuna eura isplaćenih iz središnjeg proračuna, djelomično u obliku zajmova pod povoljnijim uvjetima koje je MITT odobrio autonomnim zajednicama, i otprilike 60 milijuna eura isplaćenih iz proračuna šesnaest autonomnih zajednica uloženo je u proširenje pokrivenosti u zoni II. Nadalje, općine su financirale proširenje u iznosu od otprilike 3,5 milijuna eura.
- 12 Od 2009. druga etapa nakon proširenja DZT-a u zoni II sastojala se, za pojedine autonomne zajednice, od organiziranja drugih postupaka javne nabave ili sklapanja, bez provođenja postupaka javne nabave, ugovora o korištenju i održavanju opreme koja je digitalizirana i uvedena tijekom proširenja. Ukupni iznos odobrenih sredstava putem postupaka javne nabave za korištenje i održavanje za godine od 2009. do 2011. iznosio je najmanje 32,7 milijuna eura.
- 13 Dana 18. svibnja 2009. Komisija je zaprimila žalbu jednog europskog satelitskog operatera, SES Astre, koja se odnosila na navodni program potpora španjolskih tijela za prelazak s analogne na digitalnu televiziju u zoni II. Prema mišljenju navedenog operatera, ta mjera podrazumijevala je neprijavljenu potporu koja je uzrokovala narušavanje tržišnog natjecanja između platforme zemaljskog emitiranja i one satelitskog emitiranja.
- 14 Dopisom od 29. rujna 2010. Komisija je obavijestila Kraljevinu Španjolsku o svojoj odluci da pokrene postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a koji se tiče predmetne potpore za cijelo područje Španjolske, osim autonomne zajednice Kastilje – La Manche, regije u kojoj je pokrenut zaseban

postupak (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka). Objavom odluke o pokretanju postupka 14. prosinca 2010. u *Službenom listu Europske unije* (SL C 337, str. 17.), Komisija je pozvala zainteresirane osobe da podnesu svoja očitovanja.

- 15 Nakon što je zaprimila očitovanja španjolskih tijela i drugih zainteresiranih strana, Komisija je 19. lipnja 2013. donijela Odluku 2014/489/EU o državnoj potpori SA.28599 (C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)) Kraljevine Španjolske za uvođenje digitalne zemaljske televizije u udaljenim i manje urbaniziranim područjima (osim u Kastilji – La Mancha) (SL L 217, str. 52.; u daljnjem tekstu: pobijana odluka), čija izreka glasi kako slijedi:

„Članak 1.

Državna potpora dodijeljena operaterima platforme zemaljske televizije za uvođenje, održavanje i korištenje mreže digitalne zemaljske televizije u zoni II, koju nezakonito provodi [Kraljevina] Španjolska, povređujući odredbe članka 108. stavka 3. UFEU-a, nije spojiva s unutarnjim tržištem, osim potpore koja je dodijeljena u skladu s načelom tehnološke neutralnosti.

Članak 2.

Pojedinačna potpora dodijeljena na temelju programa iz članka 1. nije bila državna potpora ako je, u trenutku njezinog dodjeljivanja, ispunjavala uvjete utvrđene u uredbi usvojenoj na temelju članka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 994/98, koja se primjenjivala u trenutku kada je potpora dodijeljena.

Članak 3.

1. [Kraljevina] Španjolska mora od operatera digitalne zemaljske televizije zatražiti povrat nespojive potpore koja je dodijeljena na temelju programa iz članka 1., neovisno o tome jesu li ju dobili izravno ili neizravno.
2. Na iznose koje treba vratiti obračunavaju se kamate računajući od datuma kada su stavljeni na raspolaganje korisnika, do njihovog stvarnog vraćanja.
3. Kamate će biti izračunate po osnovi sačinjenoj u skladu s Poglavljem V. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004.
4. [Kraljevina] Španjolska će poništiti sva neizvršena plaćanja potpore iz članka 1., računajući od datuma dostave ove odluke.

Članak 4.

1. Povrat potpore dodijeljene u okviru programa iz članka 1. zatražit će se odmah i učinkovito.
2. [Kraljevina] Španjolska osigurat će provedbu ove odluke u roku od četiri mjeseca od njezine dostave.
3. U dva mjeseca koja slijede nakon dostave ove odluke, [Kraljevina] Španjolska dostavit će Komisiji sljedeće informacije:
 - a) popis korisnika koji su dobili potporu na temelju programa navedenog u članku 1. i ukupni iznos koji je svaki od njih dobio, u skladu sa spomenutim programom, podijeljen po kategorijama iz odjeljka 6.2;
 - b) ukupni iznos (glavnica i kamate) čiji se povrat traži od svakog korisnika;

[...]

Članak 5.

Kraljevina Španjolska je adresat ove odluke.“

- 16 Kako bi obrazložila pobijanu odluku, Komisija je ponajprije smatrala da su različiti instrumenti koji su usvojeni na središnjoj razini i sporazumi koji su zaključeni i izmijenjeni između MITT-a i autonomnih zajednica predstavljali temelj programa potpora za proširenje DZT-a u zoni II. U praksi, autonomne zajednice su primjenjivale direktive španjolske vlade na proširenje DZT-a (uvodna izjava 91. spomenute odluke).
- 17 Kao drugo, Komisija je utvrdila da predmetnu mjeru treba smatrati državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. S obzirom na to da je navedena mjera financirana iz državnog proračuna i iz proračuna pojedinih autonomnih zajednica i općina, riječ je o intervenciji putem državnih sredstava. Prema mišljenju Komisije, proširenje mreža za televizijsko emitiranje televizije je gospodarska djelatnost i ne spada u izvršavanje javnih ovlasti. Operatori platforme DZT-a bili su izravni korisnici potpore, dok su operatori mreže koji su sudjelovali u postupcima javne nabave vezano za proširenje pokrivenosti bili neizravni korisnici potpore. Prednost te mjere za potonje operatore bila je selektivna jer takva mjera donosi korist samo sektoru emitiranja, a u tom sektoru ista mjera odnosi se samo na poduzetnike koji su poslovali na tržištu zemaljske platforme. Prema pobijanoj odluci, španjolska tijela su iznijela, kao najbolji i jedinstveni primjer, slučaj autonomne zajednice Baskije (Španjolska) kako bi se pozvala na nepostojanje državne potpore u skladu s kriterijima koje je Sud postavio u presudi od 24. srpnja 2003., *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Zb., EU:C:2003:415). Međutim, prvi kriterij iz te presude, prema kojem poduzetniku koji je korisnik mora doista biti povjereno izvršavanje obveza javne usluge te da te obveze moraju biti jasno utvrđene, nije bio, prema mišljenju Komisije, zadovoljen. Osim toga, u izostanku jamčenja manjih troškova u općem interesu spomenute autonomne zajednice, četvrti kriterij te presude nije bio zadovoljen. Prema mišljenju Komisije, uzevši u obzir činjenicu da su platforme satelitskog i zemaljskog emitiranja bile jedna drugoj konkurentne, mjera namijenjena uvođenju, korištenju i održavanju DZT-a u zoni II narušavala je tržišno natjecanje između dviju platformi. Predmetna mjera utjecala je i na trgovinsku razmjenu unutar Unije (uvodne izjave 94. do 141. spomenute odluke).
- 18 Kao treće, Komisija je utvrdila da se predmetna mjera ne može smatrati državnom potporom koja je spojiva s unutarnjim tržištem, na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, unatoč činjenici što je ta mjera bila namijenjena postizanju cilja koji je od zajedničkog interesa i što je priznala postojanje disfunkcije tržišta. Prema njezinu mišljenju, s obzirom na to da navedena mjera ne poštuje načelo tehnološke neutralnosti, ona nije bila proporcionalna i nije predstavljala prikladan instrument za osiguranje pokrivenosti besplatnih kanala stanovnicima zone II (uvodne izjave 148. do 171. pobijane odluke).
- 19 Kao četvrto, Komisija je smatrala da, u izostanku precizne definicije korištenja zemaljske platforme kao javne usluge, predmetna mjera ne može se opravdati na temelju članka 106. stavka 2. UFEU-a (uvodna izjava 172. pobijane odluke).
- 20 Kao peto, Komisija je istaknula da predmetna mjera nije bila postojeća potpora jer se spomenuta mjera morala smatrati izmjenom koja je utjecala na samu bit početnog programa. Španjolska tijela su, stoga, morala prijaviti tu mjeru (uvodne izjave 173. do 175. pobijane odluke).
- 21 Kao šesto, Komisija je precizirala različite slučajeve u kojima su španjolska tijela morala zatražiti povrat predmetne potpore od izravnih i neizravnih korisnika (uvodne izjave 179. do 197. pobijane odluke).

Postupak i zahtjevi stranaka

- 22 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. kolovoza 2013. Kraljevina Španjolska pokrenula je ovaj postupak.
- 23 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda istog dana Kraljevina Španjolska podnijela je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu u kojem je od predsjednika Općeg suda u bitnome zahtijevala suspenziju primjene pobijane odluke. Rješenjem od 16. listopada 2013., Španjolska/Komisija (T-461/13 R, EU:T:2013:545), taj zahtjev je odbijen, a o troškovima će se odlučiti naknadno.
- 24 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 29. studenoga 2013. Asociación española de televisiones digitales privadas, autonómicas y locales (Asodal) zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Kraljevine Španjolske. Taj je zahtjev odbijen rješenjem od 24. veljače 2014., Španjolska/Komisija (T-461/13, EU:T:2014:109).
- 25 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja Opći sud (peto vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka.
- 26 U okviru mjera upravljanja postupkom propisanih člankom 64. svojeg Poslovnika od 2. svibnja 1991., Opći sud je pozvao Komisiju da dostavi dokumente. Komisija je tom zahtjevu udovoljila u za određenom roku.
- 27 Na raspravi održanoj 11. ožujka 2015. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja Općeg suda.
- 28 Kraljevina Španjolska od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 29 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži Kraljevini Španjolskoj snošenje troškova.

Pravo

- 30 Kraljevina Španjolska iznosi pet tužbenih razloga u potporu svojem zahtjevu. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a, u dijelu u kojem je Komisija pogrešno utvrdila postojanje državne potpore. Drugi tužbeni razlog, podredno istaknut, tiče se pitanja spojivosti navodne predmetne potpore s unutarnjim tržištem. Temelji se na povredi uvjeta za odobrenje iz članka 106. stavka 2. i članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. Trećim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska ističe povredu pravila postupka. Četvrti tužbeni razlog, na koji se tužitelj podredno poziva, tiče se zahtjeva za povrat potpore te se temelji na povredi načelâ pravne sigurnosti, jednakog postupanja, proporcionalnosti i supsidijarnosti. Petim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska ističe, također podredno, povredu temeljnog prava na informiranje.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a

- 31 Kraljevina Španjolska prigovara Komisiji da je povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a kada je utvrdila postojanje državne potpore. Prema njezinu mišljenju, kao prvo, predmetni subjekti nisu obavljali nikakvu gospodarsku djelatnost, kao drugo, predmetna mjera nije bila selektivna nego je predstavljala uslugu od općeg gospodarskog interesa (u daljnjem tekstu: UOGI) i, kao treće, ta mjera nije narušavala tržišno natjecanje.

Prvi dio, koji se temelji na nepostojanju gospodarske djelatnosti

- 32 Kraljevina Španjolska ističe da je korištenje mreže DZT-a u zoni II od strane autonomnih zajednica, javnih poduzeća i općina odgovalo izvršavanju javnih ovlasti te nije predstavljalo gospodarsku djelatnost. Njihov jedini interes bio je udovoljiti potrebama ruralne populacije, a ne sudjelovati na tržištu. Stoga ih se ne može smatrati poduzetnicima u svrhu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 33 Uvodno, valja podsjetiti, da bi se mjera mogla okarakterizirati kao potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, moraju biti ispunjene sve pretpostavke iz te odredbe. Mora se, kao prvo, raditi o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Treće, mora davati prednost svojem korisniku stavljajući pojedine poduzetnike ili pojedine proizvođače u povoljniji položaj. Kao četvrto, mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (vidjeti presudu od 17. prosinca 2008., Ryanair/Komisija, T-196/04, Zb., EU:T:2008:585, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 34 Ovaj dio tiče se konkretno trećeg od tih uvjeta, prema kojem se državnim potporama smatraju intervencije koje su bez obzira na svoj oblik takve da mogu staviti poduzetnike izravno ili neizravno u povoljniji položaj ili koje treba smatrati gospodarskom prednošću koju poduzetnik korisnik ne bi ostvario u normalnim tržišnim uvjetima (vidjeti presudu od 2. rujna 2010., Komisija/Deutsche Post, C-399/08 P, Zb., EU:C:2010:481, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 35 Prema ustaljenoj sudskoj praksi u području prava tržišnog natjecanja, pojam poduzetnika obuhvaća svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, neovisno o pravnom statusu tog subjekta i načinu njegova financiranja. Gospodarska djelatnost je svaka djelatnost koja se sastoji od ponude robe ili usluga na danom tržištu (vidjeti presudu od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze i dr., C-222/04, Zb., EU:C:2006:8, t. 107. i 108. i navedenu sudsku praksu). Gospodarski karakter djelatnosti ne ovisi o privatnom ili javnom statusu subjekta koji je obavlja ni o rentabilnosti te djelatnosti (vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisija, C-288/11 P, Zb., EU:C:2012:821, t. 50. i navedenu sudsku praksu).
- 36 Prema sudskoj praksi, nemaju gospodarski karakter koji bi opravdavao primjenu pravila tržišnog natjecanja predviđenih UFEU-om djelatnosti koje su povezane s izvršavanjem javnih ovlasti (vidjeti u tom smislu presude od 19. siječnja 1994., SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Zb., EU:C:1994:7, t. 30. i 31. te od 16. prosinca 2010., Nizozemska i NOS/Komisija, T-231/06 i T-237/06, Zb., EU:T:2010:525, t. 93.).
- 37 Što se tiče eventualnog utjecaja izvršavanja javnih ovlasti na kvalifikaciju pravne osobe poduzetnikom u smislu prava tržišnog natjecanja Unije, valja istaknuti da činjenica da neki subjekt raspolaže, za izvršavanje dijela svojih djelatnosti, javnim ovlastima ne sprečava, sama za sebe, da ga se okarakterizira poduzetnikom u smislu prava tržišnog natjecanja Unije zbog njegovih ostalih gospodarskih djelatnosti. Kvalifikaciju djelatnosti koja spada u izvršavanje javnih ovlasti ili gospodarske djelatnosti treba provesti pojedinačno za svaku djelatnost koju obavlja dani subjekt (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., MOTOE, C-49/07, Zb., EU:C:2008:376, t. 25. i navedenu sudsku praksu).
- 38 Valja stoga ispitati spada li predmetna djelatnost u izvršavanje javnih ovlasti, kao što to tvrdi Kraljevina Španjolska, ili u izvršavanje gospodarske djelatnosti.

- 39 Uvodno, kada je riječ o definiciji predmetne djelatnosti, valja utvrditi da se na temelju članka 1. pobijane odluke predmetna djelatnost sastoji od uvođenja, održavanja i korištenja mreže DZT-a u zoni II od strane autonomnih zajednica, javnih poduzeća i općina. S obzirom na to da Kraljevina Španjolska naglašava činjenicu da je njihov jedini interes bio udovoljiti potrebama ruralne populacije jer je bilo potrebno osigurati televizijsku pokrivenost u spomenutoj zoni, valja podsjetiti da u području državnih potpora željeni cilj državnih intervencija nije dovoljan da bi se izbjeglo kvalifikaciju „potpora“ u smislu članka 107. UFEU-a. Naime, taj članak ne razlikuje državne intervencije prema razlozima ili ciljevima, nego ih definira ovisno o njihovim učincima (vidjeti presudu od 22. prosinca 2008., *British Aggregates/Komisija*, C-487/06 P, Zb., EU:C:2008:757, t. 84. i 85. i navedenu sudsku praksu). Komisija nije stoga počinila pogrešku vezanu za definiciju predmetne djelatnosti.
- 40 Kako bi se odgovorilo na pitanje spada li predmetna djelatnost, takva kakva je definirana u pobijanoj odluci, u izvršavanje javnih ovlasti ili izvršavanje gospodarske djelatnosti, valja provjeriti je li ta djelatnost, svojom naravi, svojim ciljem i pravilima kojima je podvrgnuta, povezana s izvršavanjem javnih ovlasti ili pak ima gospodarski karakter koji opravdava primjenu pravila tržišnog natjecanja Unije (vidjeti presude od 18. ožujka 1997., *Diego Cali & Figli*, C-343/95, Zb., EU:C:1997:160, t. 16., 18. i 23. i navedenu sudsku praksu te od 28. veljače 2013., *Ordem dos Tecnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, Zb., EU:C:2013:127, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 41 U uvodnim izjavama 97. do 99. pobijane odluke Komisija je utvrdila da predmetna djelatnost predstavlja gospodarsku djelatnost po istoj osnovi kao i u drugim slučajevima koji uključuju upravljanje infrastrukturom od strane tijela regija. Prema njezinu mišljenju, tržište postoji ako, kao u predmetnom slučaju, drugi operatori mogu ponuditi predmetnu uslugu ili ju mogu pružiti. Komisija je smatrala da korištenje mreže DZT-a ne spada u ovlasti države i da to nije djelatnost koju može jedino država izvršavati. Predmetne usluge nisu usluge koje u pravilu izvršava javno tijelo te su bile gospodarske prirode, što pokazuje činjenica da više poduzetnika posluje na tržištu zone I. Osim toga, Komisija je smatrala da je europski satelitski operator želio ponuditi te usluge u zoni II u okviru postupka javne nabave i da se predmetna djelatnost tiče samo prijenosa privatnih nacionalnih i regionalnih kanala.
- 42 S obzirom na kriterije koje je postavila sudska praksa vezano za pojam poduzetnika naveden u točki 40. ove presude, ta razmatranja su u dovoljnoj mjeri pokazala da predmetna djelatnost, svojom prirodom, svojim ciljem i pravilima kojima je podvrgnuta, nije povezana s izvršavanjem javnih ovlasti, nego da ima gospodarski karakter. Nijedan argument koji je istaknula Kraljevina Španjolska nije takav da omogućuje dokazivanje da je Komisija počinila pogrešku kada je predmetnu djelatnost kvalificirala kao gospodarsku djelatnost.
- 43 Naime, kao prvo, s obzirom na to da Kraljevina Španjolska naglašava da su proširenje DZT-a obavila javna poduzeća koja su djelovala kao „instrumentalno sredstvo“ administracije, valja istaknuti da, što se tiče eventualne primjene pravila tržišnog natjecanja, treba razlikovati slučaj u kojem država djeluje izvršavajući javnu vlast i onaj u kojem izvršava gospodarsku djelatnost industrijskog ili poslovnog karaktera koja se sastoji od ponude dobara ili usluga na tržištu. S tim u vezi irelevantno je što država izravno djeluje putem tijela koje je sastavni dio javne administracije ili putem subjekta kojem je povjerila posebna ili isključiva prava (vidjeti presude *Diego Cali & Figli*, t. 40. *supra*, EU:C:1997:160, t. 16. i 17. i navedenu sudsku praksu te od 12. srpnja 2012., *Compass-Datenbank*, C-138/11, Zb., EU:C:2012:449, t. 35. i navedenu sudsku praksu). Osim toga, valja podsjetiti da činjenica da neku djelatnost može izvršavati privatni poduzetnik predstavlja indiciju koja omogućuje kvalifikaciju predmetne djelatnosti kao gospodarske djelatnosti (presuda od 24. listopada 2002., *Aéroports de Paris/Komisija*, C-82/01 P, Zb., EU:C:2002:617, t. 82.).
- 44 Kao drugo, kada je riječ o argumentaciji Kraljevine Španjolske vezano za nepostojanje tržišta što se tiče usluga koje obuhvaćaju jamčenje svačijeg prava na primanje audiovizualne televizijske obavijesti, valja istaknuti da, kao što je to Komisija utvrdila u uvodnim izjavama 97. i 99. pobijane odluke, postoji tržište za usluge uvođenja digitalne mreže u Španjolskoj. S jedne strane, nesporno je da je jedan

europski satelitski operator želio ponuditi predmetnu uslugu u zoni II u postupku javne nabave pokrenutom 2008. u Cantabriji (Španjolska). S druge strane, postojanje tržišta za uvođenje digitalne mreže u Španjolskoj proizlazi iz činjenice da, u zoni I, tu djelatnost izvršavaju privatni poduzetnici.

- 45 Kao treće, s obzirom na to da Kraljevina Španjolska naglašava da predmetni poduzetnici nisu dobili zauzvrat nikakvu gospodarsku naknadu za tu djelatnost, dovoljno je podsjetiti da pitanje ima li predmetna djelatnost gospodarski karakter ne ovisi o činjenici je li ju neki privatni ulagač spreman izvršavati pod istim uvjetima niti ovisi o rentabilnosti te djelatnosti (vidjeti u tom smislu presudu *Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisija*, t. 35. *supra*, EU:C:2012:821, t. 50.). Osim toga, besplatnost usluga ne sprečava da se neka djelatnost kvalificira kao gospodarska (presuda od 23. travnja 1991., *Höfner i Elser, C-41/90, Zb.*, EU:C:1991:161, t. 19. do 23.). Činjenica da, kao što to tvrdi Kraljevina Španjolska, programi djelovanja autonomnih zajednica ne dovode ni do kakve izmjene vlasništva središta digitalnih emitiranja, koja ostaju javna, nema nikakvu ulogu u kvalifikaciji predmetne djelatnosti.
- 46 Kao četvrto, Kraljevina Španjolska tvrdi da je netočno razmatranje Komisije iz uvodne izjave 99. i bilješke br. 50 pobijane odluke prema kojem se uvođenje digitalne mreže u zoni II, koje izvršavaju autonomne zajednice, javna poduzeća i općine, odnosi samo na prijenos privatnih nacionalnih i regionalnih kanala. Ta argumentacija se ne može prihvatiti. Naime, valja utvrditi da je Kraljevski dekret 944/2005 nacionalnim radiotelevizijskim kućama nametnuo pokrivanje 96% populacije u slučaju privatnog sektora i 98% populacije u slučaju javnog sektora na njihovu području (vidjeti točku 2. ove presude). Iako je točno da zone I i II uključuju 98,5% španjolske populacije i da ih, slijedom navedenog, obveza nametnuta nacionalnim radiotelevizijskim kućama u slučaju javnog sektora da pokriju, na svojem području, 98% populacije ne obvezuje na pokrivanje cijele zone II, ostaje činjenica da za gotovo cijelu navedenu zonu takva obveza pokrivanja jamči pristup javnim kanalima jer je topografija zone III isključivala digitalni zemaljski prijenos (vidjeti točku 3. ove presude).
- 47 Prvi dio ovog tužbenog razloga treba stoga odbiti.

Drugi dio, koji se temelji na nepostojanju gospodarske prednosti i postojanju UOGI-ja

- 48 Kraljevina Španjolska tvrdi da predmetna mjera nema selektivni karakter s obzirom na to da je korištenje mreža radio i televizijskog emitiranja UOGI prema španjolskom zakonodavstvu. Prema njezinu mišljenju, predmetni subjekti nisu dobili nikakvu gospodarsku prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a jer su kriteriji koje je Sud postavio u presudi *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415) bili ispunjeni. Osim toga, Komisija nije provela nikakvu procjenu na temelju odredbi koje je usvojila i koje se odnose na postojanje UOGI-ja. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, DZT je bio učinkovitije rješenje za prelazak s analogne na digitalnu televiziju u zoni II u pogledu troškova u Španjolskoj, što je dokazala studija iz srpnja 2007. Prema spomenutoj studiji, troškovi satelitskog rješenja za pokrivenosti od 96 na 100% populacije bili su veći od troškova zemaljskog rješenja. Komisija nije provela dubinsku analizu te studije, nego je samo ispitala slučaj autonomne zajednice Baskije.
- 49 Uvodno, valja utvrditi da Kraljevina Španjolska ističe nepostojanje selektivnosti predmetne mjere uslijed činjenice da je predmetna usluga, prema njezinu mišljenju, UOGI. Valja podsjetiti da pitanje je li predmetna usluga UOGI predstavlja kriterij neovisan o onome koji se odnosi na selektivni karakter državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naime, dok je pitanje je li predmetna usluga UOGI važan element za pitanje postojanja gospodarske prednosti, selektivni karakter mjere tiče se zahtjeva da državna potpora mora staviti pojedine poduzetnike ili pojedine proizvode u povoljniji položaj (vidjeti točku 33. ove presude).

- 50 Budući da Kraljevina Španjolska nije uopće potkrijepila tvrdnju da predmetna mjera ne stavlja pojedine poduzetnike u povoljniji položaj, valja utvrditi da, u okviru tog dijela, ona u bitnome tvrdi da predmetna mjera ne donosi nikakvu gospodarsku prednost svojim korisnicima, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Prema njezinu mišljenju, Komisija je pogrešno utvrdila postojanje gospodarske prednosti kada je smatrala da četiri kriterija koja je postavila presuda *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415) nisu u predmetnom slučaju bila zadovoljena.
- 51 Valja podsjetiti da je Sud u presudi *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415) istaknuo da, s obzirom na to da se državna mjera ili intervencija smatra naknadom u smislu protučinidbe za usluge koje su obavili poduzetnici koji su korisnici radi izvršavanja obveza pružanja javne usluge, pri čemu ti poduzetnici u praksi nemaju financijsku korist te ta intervencija stoga ne dovodi do toga da se ti poduzetnici stavljaju u povoljniji tržišni položaj u odnosu na konkurentske poduzetnike, takva intervencija nije pokrivena člankom 107. stavkom 1. UFEU-a. Međutim, da bi se u konkretnom slučaju izbjeglo da se takvu naknadu smatra državnom potporom, moraju biti kumulativno ispunjena četiri kriterija (presuda *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 17. *supra*, EU:C:2003:415, t. 87. i 88.).
- 52 Iz uvodnih izjava 114. do 128. pobijane odluke proizlazi da, prema mišljenju Komisije, prvi i četvrti kriterij koje je postavila presuda *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415) u predmetnom slučaju nisu bili ispunjeni.
- Prvi kriterij koji je postavila presuda *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415), koji se odnosi na izvršavanje obveza pružanja javne usluge
- 53 Prema tom kriteriju, poduzetniku koji je korisnik mora doista biti povjereno izvršavanje obveza pružanja javne usluge, a te obveze moraju biti jasno utvrđene (presuda *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 17. *supra*, EU:C:2003:415, t. 89.).
- 54 Valja istaknuti da je Komisija u uvodnim izjavama 119. do 126. pobijane odluke ocijenila da prvi kriterij iz presude *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415) nije bio ispunjen.
- 55 Prema uvodnoj izjavi 119. pobijane odluke, španjolski zakon ne precizira da je korištenje zemaljske mreže javna usluga. Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones (Opći zakon 11/1998 o telekomunikacijama) od 24. travnja 1998. (BOE br. 99 od 25. travnja 1998., str. 13909.; u daljnjem tekstu: Zakon 11/1998) utvrdio je da su telekomunikacijske usluge, uključujući korištenje mreže radio i televizijskog emitiranja, UOGI, iako nisu u rangu javnih usluga, rangu koji je bio namijenjen samo za neke rijetke telekomunikacijske usluge, osobito one vezane za javnu obranu i građansku zaštitu kao i korištenje telefonske mreže. Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones (Opći zakon 32/2003 o telekomunikacijama) od 3. studenoga 2003. (BOE br. 264 od 4. studenoga 2003., str. 38890.; u daljnjem tekstu: Zakon 32/2003) sačuvao je istu definiciju. Usluge televizijskog emitiranja, odnosno prijenos signala kroz telekomunikacijske mreže, smatrale su se telekomunikacijskim uslugama te su, kao takve, bile UOGI koji nije javna usluga.
- 56 Prema uvodnoj izjavi 120. pobijane odluke, u svakom slučaju, odredbe španjolskog zakona karakterizirala je njihova tehnološka neutralnost. Spomenuti zakon definirao je telekomunikacije kao korištenje mreže i pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga i s time povezana sredstva. Telekomunikacije bi bile prijenos signala kroz sve mreže emitiranja, a ne samo kroz zemaljsku mrežu. Štoviše, taj zakon je precizirao da je jedan od njegovih ciljeva poticanje, u mogućoj mjeri, tehnološke neutralnosti pri propisivanju.

- 57 Na temelju uvodne izjave 121. pobijane odluke, unatoč tomu što je propis koji je bio na snazi i primjenjiv u trenutku prijenosa sredstava definirao javno emitiranje kao javnu uslugu, tu definiciju nije moguće proširiti na korištenje platforme za određen medij. Osim toga, u slučaju kada postoji više platformi za prijenos, ne može se smatrati da je jedna od njih posebno značajna za prijenos signala emitiranja. Prema tome, prema mišljenju Komisije, činjenica da je, za španjolski zakon, utvrđeno da je korištenje pojedine platforme za prijenos signala emitiranja javna usluga, bila je očito pogrešno utvrđena.
- 58 Osim toga, Komisija je u uvodnim izjavama 123. i 124. pobijane odluke odbila argumentaciju da je korištenje zemaljskih mreža bilo definirano kao javna usluga u sporazumima između institucija zaključenima između baskijske vlade, udruženja baskijskih općina i triju baskijskih provincijskih vlada.
- 59 U uvodnoj izjavi 172. pobijane odluke Komisija je utvrdila, pozivanjem na uvodne izjave 119. do 122. te odluke, da ni Kraljevina Španjolska ni baskijska tijela nisu precizno definirala korištenje zemaljske platforme kao javnu uslugu.
- 60 Valja istaknuti da, kada je riječ o pojmu javne usluge u smislu presude *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415), stranke ne osporavaju da on odgovara pojmu UOGI-ja u smislu članka 106. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 12. veljače 2008., *BUPA i dr./Komisija*, T-289/03, Zb., EU:T:2008:29, t. 162. i od 16. srpnja 2014., *Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Komisija*, T-309/12, EU:T:2014:676, t. 132.).
- 61 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, države članice raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću u pogledu definiranja UOGI-ja te, prema tome, definiciju tih usluga od strane država članica Komisija može dovesti u pitanje samo u slučaju očite pogreške (vidjeti presude od 15. lipnja 2005., *Olsen/Komisija*, T-17/02, Zb., EU:T:2005:218, t. 216.; od 22. listopada 2008., *TV2/Danmark i dr./Komisija*, T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04, Zb., EU:T:2008:457, t. 101. i od 6. listopada 2009., *FAB/Komisija*, T-8/06, EU:T:2009:386, t. 63.). Naime, uslijed nepostojanja usklađenih propisa Unije u tom području, Komisija nije ovlaštena odlučivati o opsegu funkcija javnih usluga koje su povjerene javnim operatorima, odnosno o razini troškova povezanih s tom uslugom, ni o svrsishodnosti političkih izbora, s tim u vezi, koje su zauzela nacionalna tijela ni o gospodarskoj učinkovitosti javnog operatora (vidjeti u tom smislu presude od 27. veljače 1997., *FFSA i dr./Komisija*, T-106/95, Zb., EU:T:1997:23, t. 108. i od 1. srpnja 2010., *M6/Komisija*, T-568/08 i T-573/08, Zb., EU:T:2010:272, t. 139. i navedenu sudsku praksu). Iz članka 1. prve alineje Protokola br. 26 o uslugama od općeg interesa koji dopunjuje UEU i UFEU proizlazi da zajedničke vrijednosti Unije što se tiče UOGI-ja u smislu članka 14. UFEU-a podrazumijevaju, među ostalim, ključnu ulogu i široko diskrecijsko pravo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u pružanju, naručivanju i organiziranju UOGI-ja na način koji odgovara što je više moguće potrebama korisnika.
- 62 Međutim, ovlast definiranja UOGI-ja od strane države članice nije neograničena i ne može se arbitrarno izvršavati s jedinim ciljem da ukloni određeni sektor iz primjene pravila tržišnog natjecanja (presuda *BUPA i dr./Komisija*, t. 60. *supra*, EU:T:2008:29, t. 168.). Da bi ju se moglo kvalificirati kao UOGI, predmetna usluga mora biti od općeg gospodarskog interesa koji ima posebne značajke u usporedbi s interesom koji imaju druge djelatnosti iz gospodarskog života (presude od 10. prosinca 1991., *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, Zb., EU:C:1991:464, t. 27. i od 17. srpnja 1997., *GT-Link*, C-242/95, Zb., EU:C:1997:376, t. 53.).
- 63 Opseg nadzora koji Opći sud izvršava nad ocjenama Komisije nužno uzima u obzir činjenicu da definiciju usluge od strane države članice kao UOGI-ja Komisija ne može dovesti u pitanje osim u slučaju očite pogreške. Taj nadzor treba međutim provjeriti poštovanje pojedinih minimalnih kriterija vezanih, među ostalim, za postojanje akta javne vlasti koji predmetnim operatorima povjerava funkciju UOGI-ja kao i univerzalni i obvezni karakter te funkcije (vidjeti presudu od 7. studenoga 2012., *CBI/Komisija*, T-137/10, Zb., EU:T:2012:584, t. 100. i 101. i navedenu sudsku praksu). Nadalje, na temelju članka 4. Odluke 2005/842/EZ od 28. studenoga 2005. o primjeni članka [106. stavka 2.

UFEU-a] na državne potpore u obliku naknada za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje [UOGI-ja] (SL L 312., str. 67.), odgovornost za obavljanje UOGI-ja mora se povjeriti predmetnom poduzetniku jednim ili više službenih akata, čiji oblik može odrediti svaka država članica, s time da u tim aktima moraju osobito navesti prirodu i trajanje obveza javne usluge i predmetne poduzetnike i područje.

- 64 U predmetnom slučaju Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija pogrešno smatrala da predmetna usluga nije UOGI u smislu prava Unije. Prema njezinu mišljenju, postoji disfunkcija tržišta zbog činjenice da radiotelevizijske kuće nisu bile zainteresirane za snošenje dodatnih troškova proširenja mreža u zoni II. Činjenica da predmetno španjolsko zakonodavstvo ne propisuje izričito da je predmetna usluga javna usluga ne omogućuje Komisiji da ne izvršava ocjenu predmetne usluge na temelju odredbi koje je usvojila i koje se odnose na postojanje UOGI-ja, tim više što to zakonodavstvo predmetnu uslugu kvalificira kao uslugu od općeg interesa. Kraljevina Španjolska je na raspravi precizirala da je predmetnim operatorima bilo povjereno izvršavanje obveza javne usluge svim aktima španjolskih tijela i, osobito, javnim ugovorima zaključenima između potonjih i navedenih operatora.
- 65 Ta argumentacija ne dokazuje da je Komisija u uvodnim izjavama 119. do 122. i u uvodnoj izjavi 172. pobijane odluke pogrešno utvrdila da predmetna usluga, odnosno uvođenje, održavanje i korištenje mreže DZT-a u zoni II, nije bila precizno definirana kao javna usluga u smislu presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415).
- 66 Naime, uslugu korištenja mreža radio i televizijskog emitiranja Španjolska je, doduše, kvalificirala kao uslugu od općeg interesa, na temelju članka 2. zakona 11/1998 i 32/2003, koje je Komisija dostavila nakon što je Opći sud odredio mjere upravljanja postupkom (vidjeti točku 26. ove presude), u vezi s njihovim člankom 1.
- 67 Međutim, iz članka 2. zakona 11/1998 i 32/2003 proizlazi da se ta kvalifikacija odnosi na sve telekomunikacijske usluge, uključujući mreže radio i televizijskog emitiranja. Međutim, sama činjenica da je neka usluga označena u nacionalnom pravu kao usluga od općeg interesa ne znači da je svim operatorima koji je obavljaju povjereno izvršavanje jasno definiranih obveza javne usluge u smislu presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415). Kad bi to bio slučaj, sve telekomunikacijske usluge u Španjolskoj poprimile bi karakter UOGI-ja u smislu te presude, što nikako ne proizlazi iz tih zakona. S tim u vezi, valja također utvrditi da članak 2. stavak 1. Zakona 32/2003 izričito propisuje da se usluge od općeg interesa u smislu tog zakona trebaju pružati u okviru sustava slobode tržišnog natjecanja. Međutim, kvalifikacija usluge kao UOGI-ja u smislu presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415) zahtijeva da se odgovornost za njezino obavljanje povjeri pojedinim poduzetnicima.
- 68 Osim toga, valja utvrditi da Komisija nije nimalo pogriješila kada je u uvodnim izjavama 119. do 125. pobijane odluke ispitala je li ispunjen prvi kriterij iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415), što se tiče usluge korištenja zemaljskih mreža, a ne što se tiče usluge korištenja mreža radio i televizijskog emitiranja, kao što to tvrdi Kraljevina Španjolska. S tim u vezi, iz uvodne izjave 120. navedene odluke proizlazi da odredbe Zakona 32/2003 karakterizira njihova tehnološka neutralnost i da su telekomunikacije predstavljale prijenos signala kroz sve mreže emitiranja, a ne konkretno kroz zemaljsku mrežu, što Kraljevina Španjolska nije niti osporavala. S obzirom na ta pobliža određenja španjolskog zakona, ne može se zaključiti da je Komisija u uvodnim izjavama 119. i 122. te odluke pogrešno procijenila da, u spomenutom zakonu, korištenje zemaljske mreže nije bilo definirano kao javna usluga u smislu presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415).
- 69 Što se tiče argumentacije da je predmetnim operatorima bilo povjereno izvršavanje obveze javne usluge skupom akata španjolskih tijela, među ostalim i javnim ugovorima zaključenima između potonjih i navedenih operatora, niti ona se ne može prihvatiti.

- 70 Naime, s obzirom na to da se Kraljevina Španjolska poziva u tom pogledu na činjenicu da je nacionalni program za prelazak na DZT, koji je španjolsko Vijeće ministara usvojilo 7. rujna 2007., kao cilj odredio postizanje pokrivenosti španjolske populacije uslugom DZT-a istovjetne pokrivenosti navedene populacije analognom televizijom u 2007., odnosno više od 98% te populacije (vidjeti točku 4. ove presude), valja istaknuti da tim programom nijednom operatoru nije bilo povjereno izvršavanje obveza javne usluge.
- 71 Što se tiče javnih ugovora zaključenih između javne uprave i predmetnih operatora, točno je da, prema sudskoj praksi, akt kojim se povjerava zadaća javne usluge može također uključivati sporazumne akte pod uvjetom da proizlaze iz javne ovlasti te su obvezujući, *a fortiori* kada ti akti konkretiziraju obveze koje je nametnulo zakonodavstvo (vidjeti presudu CBI/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2012:584, t. 109. i navedenu sudsku praksu). Međutim, u predmetnom slučaju, Kraljevina Španjolska nije dostavila nijedan ugovor koji bi mogao potkrijepiti njezinu tvrdnju. Osim toga, sama činjenica da je usluga predmet javnog ugovora ne znači da ta usluga automatski podrazumijeva, i to bez ikakvog pojašnjenja od strane predmetnih tijela, status UOGI-ja u smislu presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415).
- 72 Tvrdnje Komisije iz uvodnih izjava 123. i 124. pobijane odluke, prema kojima ni međuinstitucijski ugovori zaključeni između baskijske vlade, udruženja baskijskih općina i triju baskijskih provincijskih vlada nisu definirali korištenje zemaljske mreže kao javne usluge, Kraljevina Španjolska nije osporavala.
- 73 Nadalje, valja utvrditi da španjolska tijela nisu ni u jednom trenutku mogla odrediti koje su obveze javne usluge povjerene operatorima koji koriste mreže DZT-a bilo španjolskim zakonom bilo ugovorima o korištenju niti su vezano za to predložila dokaze.
- 74 Naposljetku, iz uvodne izjave 121. pobijane odluke proizlazi da je, prema mišljenju Komisije, definicija korištenja platforme za određen medij kao javne usluge, u ovom slučaju zemaljske platforme, bila očita pogreška španjolskih tijela jer da postoji više platformi za prijenos, ne bi bilo moguće smatrati da je jedna od njih posebno ključna za prijenos signala emitiranjem (vidjeti točku 57. ove presude), što Kraljevina Španjolska nije osporavala.
- 75 Slijedi da Komisija nije počinila pogrešku kada je smatrala da, zbog nepostojanja jasne definicije usluge korištenja zemaljske mreže kao javne usluge, prvi kriterij iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415) nije bio ispunjen.
- 76 Taj zaključak nisu doveli u pitanje drugi argumenti koje je istaknula Kraljevina Španjolska.
- 77 Naime, kao prvo, u odnosu na argument prema kojem se Komisija pogrešno ograničila na ispitivanje isključivo slučaja autonomne zajednice Baskije, valja utvrditi, s jedne strane, da je Komisija u uvodnim izjavama 119. i 120. pobijane odluke uzela u obzir i zakone 11/1998 i 32/2003, čija valjanost nije ograničena na navedenu autonomnu zajednicu. S druge strane, iz uvodne izjave 114. navedene odluke proizlazi da je, prema mišljenju španjolskih tijela, na autonomnim zajednicama da se, sukladno presudi Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415), pozovu na nepostojanje državne potpore i da su spomenuta tijela, kao najbolji i jedinstveni primjer, navela navedeni slučaj. Prema toj uvodnoj izjavi nijedna druga autonomna zajednica nije iznijela argumentaciju koja može dokazati da je korištenje zemaljske mreže bilo javna usluga. Kraljevina Španjolska nije stoga mogla Komisiji prigovoriti da je svoje ispitivanje usredotočila na slučaj autonomne zajednice Baskije. Nadalje, ustaljena je sudska praksa da zakonitost odluke u području državnih potpora treba ocjenjivati s obzirom na informacije kojima je Komisija mogla raspolagati u trenutku kada ju je donijela (vidjeti presudu od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, Zb., EU:C:2008:224, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

78 Kao drugo, Kraljevina Španjolska tvrdi da, s obzirom na to da nije provela nikakvu ocjenu temeljem odredbi koje je usvojila i koje se odnose na postojanje UOGI-ja, Komisija nije poštovala stavak 47. svoje Obavijesti o primjeni pravila Unije u području državnih potpora na naknade dodijeljene za obavljanje UOGI-ja (SL 2012., C 8, str. 4.). Taj argument treba odbiti. Naime, točno je da je u navedenom stavku Komisija precizirala da su poduzetnici kojima je bilo povjereno upravljanje UOGI-om bili poduzetnici kojima je povjerena posebna funkcija i da, kao opće pravilo, posebna funkcija javne usluge znači obavljanje usluge koju operator, ako bi se vodio vlastitim poslovnim interesom, ne bi preuzeo ili ne bi preuzeo u istoj mjeri ili pod istim uvjetima. Međutim, valja utvrditi da Komisija nije, u pobijanoj odluci, osporavala postojanje UOGI-ja zbog nepostojanja disfunkcije tržišta, već je utvrdila da predmetna usluga nije jasno definirana kao javna usluga u smislu presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415). Zahtijevanje da funkciju UOGI-ja treba definirati država članica kako bi bio zadovoljen prvi kriterij te presude također je istaknuto u tom stavku. Nadalje, postojanje disfunkcije tržišta nije dovoljno za utvrđivanje postojanja UOGI-ja.

– Četvrti kriterij koji je postavila presuda Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415), koji se odnosi na osiguranje najmanjeg troška za zajednicu

79 Prema tom kriteriju, kada izbor poduzetnika kojem će se povjeriti izvršavanje obveza javne usluge, u konkretnom slučaju, nije obavljen u okviru postupka javne nabave koji omogućuje odabir kandidata koji je sposoban pružiti te usluge uz najmanje troškove za zajednicu, razina potrebne naknade mora se odrediti na temelju analize troškova koje bi prosječni poduzetnik, dobro vođen i odgovarajuće opremljen sredstvima potrebnima za ispunjavanje zahtjeva javne usluge, imao pri izvršavanju tih obveza, uzimajući u obzir ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza (presuda Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra*, EU:C:2003:415, t. 93.).

80 Komisija je u uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke istaknula, uzevši u obzir činjenicu da nikakav postupak javne nabave nije bio pokrenut, da su baskijska tijela isticala da je taj kriterij ispunjen jer je javno poduzeće baskijske vlade koje je pružalo usluge prijenosa i pokrivenosti radio i televizijskog emitiranja bilo dobro vođeno i odgovarajuće opremljeno sredstvima za izvršenje zahtijevanih obveza. Temeljeći se na studiji usporedbe troškova, koja joj nije dostavljena, baskijska tijela su procijenila da bi satelitska infrastruktura bila skuplja nego što bi bila modernizacija zemaljske mreže od strane predmetnog javnog poduzeća. Međutim, prema njezinu mišljenju, u svrhu ispunjavanja predmetnog kriterija, usporedba sa satelitskom tehnologijom nije dovoljna da bi se dokazalo da je to javno poduzeće bilo učinkovit poduzetnik, s obzirom na to da su i drugi zemaljski operatori mogli pružiti tu uslugu uz manji trošak. Stoga, ona je zaključila da četvrti kriterij iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415) u slučaju autonomne zajednice Baskije nije bio ispunjen.

81 Kraljevina Španjolska se, uglavnom, ograničava na isticanje da je, u usporedbi sa satelitskom platformom, zemaljska platforma bila učinkovitije rješenje u smislu troškova s obzirom na to da je infrastruktura za analognu zemaljsku televiziju već postojala, što je već pokazala i studija iz srpnja 2007. Dakle, ne osporava razmatranje Komisije da usporedba sa satelitskom tehnologijom nije dovoljna da se dokaže da je predmetno javno poduzeće u Baskiji bilo učinkovit poduzetnik s obzirom na to da su i drugi zemaljski operatori mogli pružiti predmetne usluge uz manji trošak.

82 Prema tome, Kraljevina Španjolska nije dokazala da je Komisija pogrešno utvrdila da zahtjevi četvrtog kriterija iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415) nisu bili ispunjeni.

83 U svakom slučaju, s obzirom na to da su kriteriji koje je postavila presuda Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415) bili kumulativni, Komisiji je bilo dovoljno da dokaže da samo jedan od tih kriterija nije ispunjen da bi mogla s pravom utvrditi postojanje gospodarske prednosti.

84 Drugi dio ovog tužbenog razloga treba stoga odbiti.

Treći dio, koji se temelji na nepostojanju narušavanja tržišnog natjecanja

85 Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija počinila pogrešku u svojoj analizi narušavanja tržišnog natjecanja kada je procijenila, u uvodnoj izjavi 130. pobijane odluke, da su zemaljska i satelitska platforma djelovale na istom tržištu. Prema njezinu mišljenju, s jedne strane, usluge digitalne satelitske televizije usluge su koje se naplaćuju, dok je pristup uslugama DZT-a besplatan. S druge strane, Comisión del mercado de la telecomunicaciones (Komisija za tržište telekomunikacija, Španjolska) zaključio je, u svojoj odluci od 2. veljače 2006., da je iz tržišta usluge medija za televizijsko emitiranje putem zemaljskih valova trebalo isključiti usluge medija emitiranja radio i televizijskog signala putem satelita. Osim toga, u zoni II nije postojala konkurencija s obzirom na to da ta zona nije privlačila operatore mreže.

86 Valja utvrditi da je Komisija, u uvodnoj izjavi 130. pobijane odluke, zaključila da su zemaljska i satelitska platforma već bile prisutne na istom tržištu. Taj zaključak potkrijepila je u uvodnim izjavama 131. do 137. navedene odluke navođenjem sedam različitih elemenata. Naposljetku, ona je u uvodnoj izjavi 138. te odluke zaključila, uzevši u obzir činjenicu da su platforme satelitskog i zemaljskog emitiranja bile jedna drugoj konkurencija, da je mjera namijenjena uvođenju, korištenju i održavanju DZT-a u zoni II narušavala tržišno natjecanje između dviju platformi. Prema njezinu mišljenju, druge platforme i osobito televizija na internetu bile su u neravnomjernom položaju uslijed predmetne mjere.

87 Ta razmatranja nije dovela u pitanje argumentacija Kraljevine Španjolske.

88 Naime, valja podsjetiti da Komisija nije bila dužna utvrditi stvarni utjecaj potpora na trgovinu među državama članicama i stvarno narušavanje tržišnog natjecanja, nego jedino ispitati mogu li te potpore utjecati na tu trgovinu i narušiti tržišno natjecanje (vidjeti presude od 15. prosinca 2005., Unicredito Italiano, C-148/04, Zb., EU:C:2005:774, t. 54. i navedenu sudsku praksu; od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere“ i dr./Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, Zb., EU:C:2011:368, t. 134. i navedenu sudsku praksu i od 8. svibnja 2013., Libert i dr., C-197/11 i C-203/11, Zb., EU:C:2013:288, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

89 Osobito ako potpora koju je dodijelila država ojačava položaj jednog poduzetnika u odnosu na druge konkurentske poduzetnike u trgovini unutar Unije, treba smatrati da je potpora utjecala na potonje (vidjeti presude Unicredito Italiano, t. 88. *supra*, EU:C:2005:774, t. 56. i navedenu sudsku praksu i Libert i dr., t. 88. *supra*, EU:C:2013:288, t. 77. i navedenu sudsku praksu).

90 Kao prvo, u odnosu na argument prema kojem činjenicu da zemaljska i satelitska platforma ne djeluju na istom tržištu dokazuje činjenica da su usluge digitalne satelitske televizije usluge koje se naplaćuju, dok je pristup uslugama DZT-a besplatan, valja utvrditi, kao što to potvrđuje Komisija, da su dvije platforme, tehnološki gledano, sposobne poslužiti kao prijenosnik ponuda za besplatnu ili naplatnu televiziju. Osim toga, nositelji licencija emitiranja DZT-a u Španjolskoj mogu emitirati kanale koji se naplaćuju, a ponuda španjolskog DZT-a može uključivati kanale koji se naplaćuju kao i one besplatne. Taj argument treba stoga odbiti.

- 91 Kao drugo, što se tiče zaključaka Comisión del mercado de la telecomunicaciones na koje se poziva Kraljevina Španjolska, oni ne mogu dovesti u pitanje Komisijinu tvrdnju iz pobijane odluke. Naime, Kraljevina Španjolska nije pobliže navela niti za koje slučajeve je ta komisija izvela te zaključke niti je pobliže navela razloge zbog kojih je ta komisija, za te slučajeve, zaključila da zemaljske i satelitske platforme ne djeluju na istom tržištu.
- 92 Kao treće, kada je riječ o argumentu koji se odnosi na nepostojanje tržišnog natjecanja u zoni II, njega također treba odbiti. Naime, postojanje tržišnog natjecanja u navedenoj zoni osobito je dokazala činjenica da je operator satelitske platforme sudjelovao u postupku javne nabave vezano za proširenje pokrivenosti digitalne televizije u Cantabriji, kao što je to Komisija istaknula u uvodnoj izjavi 131. pobijane odluke. Nadalje, već je presuđeno da je tržišno natjecanje postojalo između zemaljske i satelitske platforme (presude FAB/Komisija, t. 61. *supra*, EU:T:2009:386, t. 55. i od 15. lipnja 2010., Mediaset/Komisija, T-177/07, Zb., EU:T:2010:233, t. 97.).
- 93 Treći dio ovog tužbenog razloga i, posljedično, tužbeni razlog u cijelosti treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se podredno temelji na povredi članka 106. stavka 2. i članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a

- 94 Kraljevina Španjolska tvrdi, podredno, da je Komisija povrijedila članak 106. stavak 2. i članak 107. stavak 3. točku (c) UFEU-a. S tim u vezi, ona tvrdi da je Komisija prebacila teret dokazivanja, s obzirom na to da nije jasno dokazala da je načelo tehnološke neutralnosti prekršeno. Prema njezinu mišljenju, Komisija nije opravdala metodu ekstrapolacije koju je koristila kada je zaključila da većina postupaka javne nabave nije bila tehnološki neutralna. Komisija nije opravdala ni primijenjenu statističku metodologiju, tako da je nemoguće saznati na koje se konkretne postupke javne nabave ona poziva u bilješci br. 29 pobijane odluke. Uzorak koji je odabrala Komisija nije bio reprezentativan. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, tehnika ekstrapolacije koristila se arbitrarno, prelazeći diskrecijsku ovlast kojom raspolaže Komisija.
- 95 Kao prvo, kada je riječ o navodnoj povredi članka 106. stavka 2. UFEU-a, valja utvrditi da je Komisija, u uvodnoj izjavi 172. pobijane odluke, odbila opravdanje predmetne mjere potpore na temelju te odredbe smatrajući da španjolska tijela nisu pobliže odredila korištenje zemaljske platforme kao javne usluge. Komisija se pozvala u tom pogledu na svoja razmatranja vezano za prvi kriterij iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. *supra* (EU:C:2003:415), što se tiče nepostojanja definicije UOGI-ja.
- 96 Budući da je argumentacija Kraljevine Španjolske vezano za postojanje UOGI-ja već bila odbačena, a ta država članica nije iznijela nikakav dodatni argument u okviru ovog tužbenog razloga, valja zaključiti da Komisija nije povrijedila članak 106. stavak 2. UFEU-a.
- 97 Kao drugo, što se tiče navodne povrede članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, valja istaknuti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, odstupanja od općeg načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem, navedenog u članku 107. stavku 1. UFEU-a, treba usko tumačiti (vidjeti presude od 29. travnja 2004., Njemačka/Komisija, C-277/00, Zb., EU:C:2004:238, t. 20. i navedenu sudsku praksu i od 14. listopada 2010., Nuova Agricast i Cofra/Komisija, C-67/09 P, Zb., EU:C:2010:607, t. 74. i navedenu sudsku praksu).
- 98 Osim toga, valja podsjetiti da Komisija ima, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u odnosu na primjenu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, široku diskrecijsku ovlast čije izvršavanje uključuje složene ocjene gospodarske i socijalne naravi. Sudski nadzor koji se primjenjuje na izvršavanje te diskrecijske ovlasti mora biti ograničen na provjeru jesu li poštovana postupovna pravila kao i obrazloženja,

sadržajne točnosti utvrđenih činjenica, nepostojanja pogreške koja se tiče prava, očite pogreške u ocjeni činjenica ili zloupotrebe ovlasti (presude od 26. rujna 2002., Španjolska/Komisija, C-351/98, Zb., EU:C:2002:530, t. 74. i od 29. travnja 2004., Italija/Komisija, C-372/97, Zb., EU:C:2004:234, t. 83.).

- 99 Valja također podsjetiti da, iako Komisija raspolaže marginom prosudbe u gospodarskom području, to ne znači da se sud Unije mora suzdržati od nadzora Komisijina tumačenja podataka gospodarske prirode. Naime, sud Unije ne treba samo provjeravati materijalnu točnost iznesenih dokaza, njihovu pouzdanost i dosljednost, nego i nadzirati predstavljaju li navedeni dokazi sve relevantne podatke koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene složene situacije i jesu li oni takve naravi da podupiru zaključke koji su iz njih izvedeni. Međutim, u okviru tog nadzora, nije na sudu Unije da svojom gospodarskom ocjenom nadomjesti ocjenu Komisije. Nadalje, treba istaknuti da je, u slučajevima kad neka institucija raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti, nadzor poštovanja prava pojedinih postupovnih jamstava od temeljne važnosti. Prema sudskoj praksi, među tim jamstvima je i obveza nadležne institucije da pažljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente predmetnog slučaja te obveza dovoljnog obrazlaganja svoje odluke (vidjeti presudu od 22. studenoga 2007., Španjolska/Lenzing, C-525/04 P, Zb., EU:C:2007:698, t. 56. do 58. i navedenu sudsku praksu). Komisija je dužna voditi postupak ispitivanja inkriminiranih mjera pažljivo i nepristrano, tako da ima na raspolaganju, prilikom usvajanja konačne odluke koja utvrđuje postojanje i, ovisno o slučaju, nespojivost ili nezakonitost potpore, najpotpunije i najpouzdanije moguće informacije u tu svrhu (vidjeti presudu od 3. travnja 2014., Francuska/Komisija, C-559/12 P, Zb., EU:C:2014:217, t. 63. i navedenu sudsku praksu).
- 100 Kako bi se utvrdilo da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni činjenica kojom bi se opravdalo poništenje pobijane odluke, dokazi koje je podnio tužitelj moraju biti dovoljni da se ocjena činjenica iz te odluke učini nevjerodostojnom (presude od 12. prosinca 1996., AIUFFASS i AKT/Komisija, T-380/94, Zb., EU:T:1996:195, t. 59. i FAB/Komisija, t. 61. *supra*, EU:T:2009:386, t. 78.).
- 101 U predmetnom slučaju, iz uvodnih izjava 148. do 171. pobijane odluke proizlazi da je Komisija zaključila da se ne može smatrati da je predmetna mjera spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a jer, prema njezinu mišljenju, predmetna mjera ne poštuje načelo tehnološke neutralnosti, nije bila proporcionalna te ne predstavlja prikladan instrument za osiguranje pokrivenosti besplatnih kanala stanovnicima zone II. S tim u vezi, ona je u uvodnoj izjavi 155. navedene odluke utvrdila da većinu postupaka javne nabave ne karakterizira njihova tehnološka neutralnost, s obzirom na to da se pozivaju na zemaljsku tehnologiju i na DZT. U tom kontekstu, uputila je na opis predmetne potpore iz uvodnih izjava 23. do 36. te odluke.
- 102 U uvodnoj izjavi 34. pobijane odluke Komisija je precizirala da su u većini postupaka javne nabave tijela koja ih organiziraju izričito, u samoj definiciji predmeta postupka javne nabave, ili implicitno, u opisu tehničkih specifikacija ili opreme koju treba financirati, upućivala na zemaljsku tehnologiju i na DZT. Rijetki slučajevi kada je izričito spomenuta satelitska tehnologija tiču se antenskih tanjura za primanje satelitskog signala u zemaljskim antenama ili opreme za pristup digitalnoj televiziji u zoni III. Prema mišljenju Komisije, jako malo postupaka javne nabave namijenjenih proširenju bilo je tehnološki neutralno te nisu isključivali druge tehnologije osim DZT-a.
- 103 S tim u vezi, u bilješci br. 29 pobijane odluke Komisija je precizirala da je od 516 postupaka javne nabave koje su pokrenule sve regije, uz iznimku autonomne zajednice Kastilje – La Manche, analizirala 82, od kojih 17 povezanih s proširenjem i 65 povezanih s dobavljanjem. Samo devet od njih smatralo se tehnološki neutralnima, od toga tri postupka javne nabave koja se odnose na proširenje na Kastilju i León (Španjolska) i šest postupaka javne nabave koji se odnose na dobavljanje, od kojih pet na Kanarske otoke (Španjolska) i jedan na Cantabriju.
- 104 Zaključujući da predmetnom mjerom nije poštovano načelo tehnološke neutralnosti na temelju tog uzorka, Komisija nije počinila očitu pogrešku niti je prebacila teret dokazivanja vezano za poštovanje tog načela. Ona nije bila dužna pružiti daljnje pojedinosti u tom pogledu. Naime, u slučaju programa potpora, Komisija se može ograničiti na proučavanje karakteristika predmetnog programa u svrhu

ocjene, u obrazloženju pobijane odluke, je li taj program prikladan za ostvarivanje jednog od ciljeva iz članka 107. stavka 3. UFEU-a. Stoga, u odluci koja se odnosi na jedan takav program, ona nije dužna provesti analizu dodijeljene potpore u svakom pojedinačnom slučaju na temelju takvog programa. Tek će tijekom stadija povrata državne potpore trebati provjeriti pojedinačnu situaciju svakog poduzetnika na kojeg se ona odnosi (presude od 7. ožujka 2002., Italija/Komisija, C-310/99, Zb., EU:C:2002:143, t. 89. i 91.; Comitato „Venezia vuole vivere“ i dr./Komisija, t. 88. *supra*, EU:C:2011:368, t. 63. i od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, Zb., EU:C:2013:387, t. 114.).

- 105 U tom pogledu, valja odbiti argument Kraljevine Španjolske da se Komisija nije trebala zadovoljiti analizom uzorka postupka javne nabave, nego da je morala identificirati sve postupke javne nabave u pobijanoj odluci. Naime, prema sudskoj praksi, kada se Komisija općenito i apstraktno izjašnjava o programu državnih potpora, kada ih proglašava nespojivima s unutarnjim tržištem i kada nalaže povrat isplaćenih iznosa na temelju tog programa, na državi članici je da provjeri pojedinačnu situaciju svakog poduzetnika na kojeg se povrat odnosi (presuda Comitato „Venezia vuole vivere“ i dr./Komisija, t. 88. *supra*, EU:C:2011:368, t. 64.).
- 106 Niti argument Kraljevine Španjolske da uzorak nije bio dovoljno značajan uslijed činjenice da su od 82 postupka javne nabave koja je Komisija analizirala njih 65 bili postupci javne nabave za dobavljanje na koje se nije odnosila pobijana odluka ne može se prihvatiti. Naime, 17 postupaka javne nabave koji se tiču proširenja mreže koje je Komisija analizirala predstavljaju, u svakom slučaju, dovoljno značajan uzorak u predmetnom slučaju osobito s obzirom na činjenicu da se upravni postupak odnosio na šesnaest autonomnih zajednica u Španjolskoj.
- 107 U odnosu na argument Kraljevine Španjolske da Komisija nije opravdala metodu ekstrapolacije koju je koristila da bi došla do zaključka da većina postupaka javne nabave nije bila tehnološki neutralna, valja istaknuti da Komisija, suprotno onomu što navodi Kraljevina Španjolska, nije izvršila ekstrapolaciju jer je smatrala da su se utvrđene nepravilnosti u uzorku ponavljale u cijeloj Španjolskoj. Komisija se ograničila na proučavanje karakteristika predmetnog programa potpora i pravilno nije zaključila, uslijed činjenice da u analiziranim postupcima javne nabave nije poštovano načelo tehnološke neutralnosti, da to načelo nije poštovano u svim postupcima javne nabave vezano za korištenje mreže DZT-a, što se osobito odražava u izreci pobijane odluke. Naime, prema člancima 1. i 3. te odluke, Kraljevina Španjolska treba od operatora DZT-a zatražiti povrat samo potpore koja je dodijeljena bez poštovanja načela tehnološke neutralnosti. Osim toga, na temelju članka 4. stavka 3. točke (a) navedene odluke, Kraljevina Španjolska je dužna dostaviti Komisiji popis korisnika koji su dobili potporu na temelju programa navedenog u članku 1. te odluke i ukupni iznos potpore koju je svaki od njih dobio, u skladu sa spomenutim programom, podijeljen po kategorijama iz točke 6.2 iste odluke.
- 108 Osim toga, valja istaknuti da Kraljevina Španjolska, koja je kako bi ispunila svoju obvezu suradnje s Komisijom morala iznijeti sve elemente koji su po prirodi takvi da mogu omogućiti toj instituciji provjeru jesu li uvjeti za izuzeće čije je korištenje zatražila bili ispunjeni (vidjeti presudu od 15. lipnja 2005., Regione autonoma della Sardegna/Komisija, T-171/02, Zb., EU:T:2005:219, t. 129. i navedenu sudsku praksu), nije dokazala da su, uz devet postupaka javne nabave koje je Komisija smatrala tehnološki neutralnima, drugi postupci javne nabave također ispunjavali taj kriterij. Komisija je u uvodnim izjavama 182. do 197. pobijane odluke podnijela elemente koji omogućuju klasificiranje postupaka javne nabave kao tehnološki neutralnih. Dakle, Kraljevina Španjolska nije podnijela dokaze dovoljne da ospore vjerodostojnost Komisijine ocjene činjenica.
- 109 U tom pogledu, valja također utvrditi da Komisija, suprotno onomu što tvrdi Kraljevina Španjolska, nije priznala u svojem dopisu od 9. prosinca 2013., poslanom španjolskim tijelima tijekom faze povrata predmetne potpore, da je pogriješila kada je smatrala da je šest postupaka javne nabave bilo neutralno. Naime, Komisija je u navedenom dopisu samo precizirala da postupci javne nabave koji su se odnosili na dobavljanje opreme nisu bili podvrgnuti obvezi povrata, što proizlazi i iz članaka 1. i 3. pobijane odluke, tumačenih s obzirom na uvodne izjave 110., 111. i 185. te odluke.

- 110 Naposljetku, s obzirom na to da Kraljevina Španjolska tvrdi da Komisija nije precizirala 82 postupka javne nabave koja je analizirala, ona u osnovi ističe povredu obveze obrazlaganja. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, opseg obveze obrazlaganja ovisi o prirodi predmetnog akta i o kontekstu u kojem je donesen. Obrazloženje treba na jasan i nedvosmislen način pokazati razmišljanje institucije, autora akta, tako da se, s jedne strane, sudovima Unije omogući provođenje nadzora zakonitosti, a s druge strane da se zainteresiranim osobama omogući upoznavanje s razlozima za poduzetu mjeru kako bi mogle zaštititi svoja prava i provjeriti je li odluka osnovana. U obrazloženju nije potrebno navoditi sve relevantne činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na njegovu formulaciju već i na njegov kontekst i na sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno pravno područje (presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytaval i Brink's France, C-367/95 P, Zb., EU:C:1998:154, t. 63. i od 3. ožujka 2010., Freistaat Sachsen i dr./Komisija, T-102/07 i T-120/07, Zb., EU:T:2010:62, t. 180.). U predmetnom slučaju, s obzirom na to da su španjolska tijela dostavila sve podatke vezane za predmetne postupke javne nabave i s obzirom na to da je Komisija u pobijanoj odluci precizirala kriterije koji omogućuju klasificiranje tih postupaka javne nabave kao tehnološki neutralnih, obrazloženje navedene odluke bilo je dovoljno jasno da može Kraljevini Španjolskoj omogućiti upoznavanje s razlozima za poduzetu mjeru i da sudovima Unije može omogućiti provođenje nadzora zakonitosti.
- 111 Argumentaciju Kraljevine Španjolske o navodnoj povredi članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a treba stoga odbiti.
- 112 Prema tome, drugi tužbeni razlog treba odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi pravila postupka

- 113 Kraljevina Španjolska prigovara Komisiji da je povrijedila pravila postupka, kao prvo, jer nije uzela u obzir dokaze koje joj je ona podnijela, kao drugo, istraga u upravnom postupku vodila se nedosljedno, kao treće, bilo je pretjeranih kašnjenja i izmjena voditelja postupka istrage tijekom tog postupka i, kao četvrto, postojao je manjak objektivnosti i nepristranosti za vrijeme cijelog trajanja ispitivanja tijekom postupka istrage.
- 114 Komisija osporava tu argumentaciju i tvrdi da je ovaj tužbeni razlog, s obzirom na to da Kraljevina Španjolska nije spomenula nijednu odredbu postupka koja je povrijeđena, nedopušten.
- 115 S tim u vezi, valja podsjetiti da, na temelju članka 44. stavka 1. točke (c) Poslovnika od 2. svibnja 1991., tužba mora sadržavati sažet prikaz istaknutih tužbenih razloga. Ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna da može tuženiku omogućiti pripremu obrane, a Općem sudu odlučivanje o tužbi. Valja također podsjetiti da tužitelj nije dužan izričito navesti konkretno pravno pravilo na kojem temelji svoj prigovor, pod uvjetom da je njegova argumentacija dovoljno jasna da protivna strana i sud Unije mogu bez poteškoća identificirati to pravilo (vidjeti presudu od 20. veljače 2013., Caventa/OHIM – Anson's Herrenhaus (BERG), T-224/11, EU:T:2013:81, t. 14. i 15. i navedenu sudsku praksu).
- 116 U predmetnom slučaju, argumentacija Kraljevine Španjolske udovoljava tim zahtjevima te je stoga dopuštena. Naime, s jedne strane, valja utvrditi da se Kraljevina Španjolska u više navrata pozivala, u okviru svoje argumentacije, na razmatranja Komisije vezano za pitanje spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. S druge strane, prigovori koji se odnose na neuzimanje u obzir činjenica, nepostojanje dosljednosti, na predugo trajanje postupka i nepostojanje objektivnosti i nepristranosti tiču se, u osnovi, zahtjeva koje obuhvaća načelo dobre uprave. Iz tužbe stoga u dovoljnoj mjeri proizlazi da Kraljevina Španjolska ističe povredu načela dobre uprave koju je Komisija počinila prilikom svojeg ispitivanja spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. Što se tiče načela dobre uprave u

području državnih potpora, ustaljena je sudska praksa da poštovanje tog načela zahtijeva da Komisija ispitivanje predmetne mjere provede nepristrano i s dužnom pažnjom (vidjeti presudu od 9. rujna 2009., *Holland Malt/Komisija*, T-369/06, Zb., EU:T:2009:319, t. 195. i navedenu sudsku praksu).

Prvi prigovor, koji se temelji na neuzimanju u obzir dokaza

- 117 Kraljevina Španjolska tvrdi da Komisija nije razmotrila sve dokaze koji se tiču usporedbe troškova vezanih za zemaljsku i satelitsku platformu.
- 118 Kao prvo, Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija propustila, a da to nije valjano obrazložila, u pobijanoj odluci razmotriti izvješće o referentnim troškovima procesa univerzalizacije DZT-a u Španjolskoj koje datira iz srpnja 2007., a koje su pripremila španjolska tijela kada su *ex ante* otkrila veću učinkovitost DZT-a u odnosu na satelitsku platformu.
- 119 Tu argumentaciju treba odbiti. Naime, iz uvodnih izjava 52. i 156. pobijane odluke proizlazi da je Komisija uzela u obzir izvješće iz točke 118. ove presude. Uvodna izjava 52. navedene odluke sadrži prikaz španjolskih tijela vezano za to izvješće. U uvodnoj izjavi 156. te odluke Komisija je ispitala navedeno izvješće. S tim u vezi, ona je istaknula da predmetno izvješće nije pružilo dovoljan dokaz superiornosti zemaljske platforme nad satelitskom platformom. Prema njezinu mišljenju, predmetno izvješće dovodi do zaključka da, upravo suprotno, izbor danog tehnološkog rješenja za proširenje pokrivenosti treba analizirati od regije do regije, vodeći računa o topografskim i demografskim posebnostima svake od njih. Smatrala je da je to izvješće štoviše ukazalo na nužnost organiziranja neutralnog postupka javne nabave s tehnološkog stajališta kako bi se odredila najprikladnija platforma.
- 120 Valja istaknuti da iz točke 6. izvješća iz točke 118. ove presude proizlazi da su španjolska tijela analizirala dva moguća scenarija, odnosno proširenje pokrivenosti populacije s 98 na 100% i proširenje pokrivenosti populacije s 96 na 100%. Nijedan od ta dva scenarija ne odgovara proširenju pokrivenosti populacije s 96 na 98,5%. Osim toga, sukladno zaključcima navedenog izvješća vezanima za ta dva scenarija, bilo je vjerojatno da će se do najprikladnijeg konačnog rješenja doći razmatranjem dviju alternativa, odnosno zemaljske i satelitske platforme, pri čemu će jedno ili drugo rješenje biti odabrano ovisno o slučaju s obzirom na uvjete i okolnosti fizičke lokalizacije populacije na koju će se pokrivenost proširiti. Nemoguće je predvidjeti udio u kojem svaka alternativa doprinosi konačnom rješenju bez prethodnog provođenja temeljite studije za svaku autonomnu zajednicu vodeći računa o orografiji terena, teritorijalnoj raspoređenosti populacije i situaciji postojeće mreže televizijskog emitiranja. Kao što to tvrdi Komisija, predmetno izvješće nije ni na jedan način prevagnulo u korist zemaljske tehnologije u okviru zone II. Nadalje, valja istaknuti da Komisija, suprotno onomu što navodi Kraljevina Španjolska, nije smatrala da to izvješće nije izradio neovisni stručnjak.
- 121 Kao drugo, valja odbiti argumentaciju Kraljevine Španjolske da Komisija nije naručila vlastitu studiju vezanu za troškove različitih rješenja, suprotno onomu što je najavljivala. Naime, Kraljevina Španjolska nije dokazala da se Komisija obvezala provesti svoju vlastitu studiju, što Komisija uostalom i osporava. Suprotno onomu što navodi Kraljevina Španjolska, dopis Komisije španjolskim tijelima od 27. svibnja 2011. ne sadržava nikakvu obvezu Komisije u tom pogledu.
- 122 Kao treće, Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija samo potvrdila studiju operatora iz točke 13. ove presude, koja je, usto, sačinjena *ex post*. Autonomna zajednica Baskija poslala je svoju vlastitu procjenu troškova kao odgovor na zahtjev za podatke Komisije od 14. veljače 2012. Ta procjena otkrila je da su troškovi rješenja DZT bili manji. Osim toga, autonomne zajednice Andaluzija (Španjolska), Galicija (Španjolska) i Baskija dostavile su Komisiji presliku prezentacije koju je izradio spomenuti operator u kojoj se navode troškovi satelitskog rješenja. Kraljevina Španjolska navodi da su, prema procjeni tih autonomnih zajednica, ponude tog operatora uključivale veće troškove od troškova zemaljskog rješenja. Komisija nije uzela u obzir te elemente u pobijanoj odluci. Osim toga, davši prednost studiji koju je izradio isti operator, Komisija je pokazala svoju pristranost.

- 123 U tom pogledu, valja istaknuti da se, suprotno onomu što navodi Kraljevina Španjolska, odbijanje izračuna pojedinih autonomnih zajednica tijekom postupka pred Komisijom ne temelji na studiji operatora iz točke 13. ove presude. Naime, iz uvodne izjave 157. pobijane odluke proizlazi da je Komisija odbila te izračune uslijed činjenice da, uz nesigurnost glede njihova datuma, nijedan od njih nije bio dovoljno detaljan i čvrst da opravda izbor zemaljske tehnologije za proširenje pokrivenosti. Osim toga, nijedan od tih izračuna nije izradio neovisni stručnjak.
- 124 Komisija je u uvodnoj izjavi 158. pobijane odluke spomenula studiju operatora iz točke 13. ove presude iz studenoga 2008., kao što i proizlazi iz uvodne izjave 67. navedene odluke, kako bi naglasila proturječnosti koje su postojale u studiji korisnika telekomunikacijske infrastrukture i dobavljača opreme mreže u odnosu na navedenu studiju. Međutim, ona nije nikada priznala rezultate te posljednje studije. Samo je odbila korisnost troškova koje je iznio navedeni korisnik uslijed činjenice da su ti troškovi bili iz 2010. i da su stoga došli nakon predmetnih mjera.
- 125 Slijedi da je Komisija uzela u obzir izračune pojedinih autonomnih zajednica i da ni na koji način nije davala prednost studiji operatora iz točke 13. ove presude. Argumentaciju Kraljevine Španjolske treba stoga odbiti.
- 126 Kao četvrto, Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija pogriješila kada nije uzela u obzir usporedno izvješće troškova prijema za korisnike DZT i satelitskog rješenja, koje je izradilo društvo konzultanata i nosi datum 20. rujna 2012., prema kojem su troškovi satelitske platforme bili 7,7 puta veći od onih platforme DZT-a.
- 127 Tu argumentaciju treba odbiti. Naime, s jedne strane, izvješće iz točke 126. ove presude, koje je podneseno Komisiji u okviru drugog spisa po kojem je Komisija postupala, uspoređuje troškove povezane s prilagodbom opreme za televizijski prijem u svakoj kući za svu španjolsku populaciju, a ne samo za zonu II, nakon oslobađanja digitalne dividende. S druge strane, ono uspoređuje troškove ovisno o postojećoj situaciji u 2012. Međutim, Kraljevina Španjolska ne podnosi nikakav element koji bi omogućio da se smatra da su izračuni vezano za navedenu situaciju bili relevantni za ocjenu prikladnog karaktera predmetnih mjera računajući od 2008. pa, prema sudskoj praksi, pitanje je li mjera državna potpora treba biti riješeno s obzirom na postojeću situaciju u trenutku kada je ta mjera donesena (vidjeti presudu od 12. svibnja 2011., Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'Agglomération du Douaisis/Komisija, T-267/08 i T-279/08, Zb., EU:T:2011:209, t. 143. i navedenu sudsku praksu).
- 128 Prvi prigovor treba stoga odbiti.

Drugi prigovor, koji se temelji na nepostojanju dosljednosti u vođenju upravnog postupka

- 129 Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija pogriješila kada se ograničila na prvotno ispitivanje mjera MITT-a. Detaljnije ispitivanje mjera koje su poduzele autonomne zajednice Komisija je uključila u svoju analizu tek kasnije. Proces proširenja pokrivenosti proveden je u neutralnom okviru, kao što je to Komisija potvrdila u dopisu od 17. travnja 2009. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, moguće je da, tijekom tog procesa, jedan ili drugi postupak javne nabave nije bio neutralan. Međutim, Komisija je pretpostavila da cijeli proces nije bio neutralan, sumnjajući da nijedan postupak javne nabave nije bio neutralan, osim ako se ne dokaže drukčije. Istraga koja je dovela do usvajanja pobijane odluke bila je zatvorena prerano s obzirom na to da je navedena odluka nalagala državi članici da ju dopuni i da ispita od slučaja do slučaja sve postupke javne nabave. Dokaz tome u prilog bila je kontradikcija koju je počinila Komisija vezano za postupak javne nabave koji je pokrenula vlada Cantabrije. Iako je Komisija smatrala za mnoge postupke javne nabave da nisu tehnološki neutralni, postupak javne nabave koji je pokrenula spomenuta vlada smatrala je tehnološki neutralnim, što ipak nije bio slučaj.
- 130 Tu argumentaciju ne treba prihvatiti.

- 131 Naime, kao prvo, čak i pod pretpostavkom da su točke polazišta ispitivanja Komisije bile mjere MITT-a, Kraljevina Španjolska izričito priznaje da je Komisija, u okviru postupka koji se pred njom vodi, ispitala i mjere koje su podnijele autonomne zajednice.
- 132 Budući da Kraljevina Španjolska ističe nedosljednost u tom pogledu između odluke o pokretanju postupka i pobijane odluke, dovoljno je podsjetiti da, prema članku 6. stavku 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), odluka o pokretanju službenog istražnog postupka sadrži sažeti prikaz svih bitnih činjeničnih i pravnih pitanja, obuhvaća prethodnu ocjenu predložene mjere koju je Komisija obavila kako bi utvrdila predstavlja li ona potporu te navodi moguće sumnje u pogledu njezine spojivosti s unutarnjim tržištem. Kao što i proizlazi iz teksta gore navedene odredbe, analiza Komisije ima nužno prethodni karakter. Slijedom toga Komisija nije dužna iznijeti gotovu analizu predmetne potpore u svojoj obavijesti o pokretanju tog postupka (vidjeti presude od 1. srpnja 2009., ISD Poljska i dr./Komisija, T-273/06 i T-297/06, Zb., EU:T:2009:233, t. 126. i navedenu sudsku praksu i od 30. studenoga 2009., Francuska/Komisija, T-427/04 i T-17/05, Zb., EU:T:2009:474, t. 148. i navedenu sudsku praksu). Što se tiče odluke o pokretanju postupka, iz sudske prakse proizlazi da je svrha faze ispitivanja iz članka 108. stavka 2. UFEU-a omogućiti Komisiji stjecanje potpune slike o svim činjenicama predmeta (presuda Komisija/Sytraval i Brink's France, t. 110. *supra*, EU:C:1998:154, t. 38.). Stoga, to što se odluka o pokretanju postupka ne poziva na određene elemente ne može omogućiti zaključak da je postupak koji je vodila Komisija nedosljedan. Nadalje, suprotno onomu što ističe Kraljevina Španjolska, Komisija u odluci o pokretanju postupka nije smatrala da je španjolska vlada naložila autonomnim zajednicama da digitaliziraju emitiranja putem zemaljske tehnologije.
- 133 Kao drugo, što se tiče dopisa Komisije od 17. travnja 2009., Kraljevina Španjolska nije iznijela nijedan razlog zbog kojeg Komisija nije smjela ispitivati postojanje povrede članka 107. stavka 1. UFEU-a, nakon što je zaprimila pritužbu 18. svibnja 2009.
- 134 Kao treće, u odnosu na argument da je Komisija prerano zatvorila postupak ostavljajući Kraljevini Španjolskoj ispitivanje svakog postupka javne nabave, dovoljno je podsjetiti da se Komisija, u slučaju programa potpora, može ograničiti na proučavanje karakteristika predmetnog programa kako bi, u obrazloženju odluke, ocijenila je li taj program prikladan za ostvarivanje jednog od ciljeva iz članka 107. stavka 3. UFEU-a. Stoga, u odluci koja se odnosi na jedan takav program ona nije dužna izvršiti analizu potpore dodijeljene u svakom pojedinačnom slučaju na temelju takvog programa. Tek u stadiju povrata potpora nužno je provjeriti pojedinačnu situaciju svakog predmetnog poduzetnika (vidjeti točku 104. ove presude).
- 135 Što se tiče, s tim u vezi, postupka javne nabave pokrenutog u Cantabriji, točno je da su se pojedini dokumenti koji se odnose na prijenos i prijem televizije putem satelita u njemu zahtijevali. Međutim, činjenica da su operatori zemaljske i satelitske platforme, među kojima i jedan europski satelitski operator, sudjelovali u tom postupku javne nabave opovrgava argument Kraljevine Španjolske da taj postupak javne nabave nije bio tehnološki neutralan.
- 136 Prema tome, drugi prigovor treba odbiti.

Treći prigovor, koji se temelji na predugom trajanju postupka i izmjenama voditelja postupaka istrage

- 137 Kraljevina Španjolska ističe da je postupak pred Komisijom trajao predugo. Prema njezinu mišljenju, sukladno uobičajenim rokovima, Komisija je morala zatvoriti taj postupak prije ožujka 2012. Taj rok bio je propisan uslijed izmjena Komisijine ekipe kojoj je povjereno vođenje tog predmeta.

- 138 Valja utvrditi da, u izostanku prijave spornog programa, kao u predmetnom slučaju, iz teksta članka 4. stavka 5. Uredbe br. 659/1999 i teksta članka 7. stavka 6. spomenute uredbe nedvosmisleno proizlazi da se oni ne primjenjuju. Osim toga, članak 13. stavak 2. te uredbe izričito predviđa da, u slučajevima moguće nezakonite potpore, Komisija nije obvezana fiksnim rokovima, osobito, onima utvrđenima u članku 4. stavku 5. i članku 7. stavku 6. iste uredbe. Taj zaključak proizlazi i iz sudske prakse prema kojoj, u izostanku prijave spornog programa, Komisija nije podvrgnuta pravilu o ispitivanju u roku od dva mjeseca predviđenom u članku 4. stavku 5. predmetne uredbe (vidjeti presudu HGA i dr./Komisija, t. 104. *supra*, EU:C:2013:387, t. 74. i 75. i navedenu sudsku praksu).
- 139 Važno je međutim podsjetiti da je Komisija dužna postupiti u razumnom roku u okviru postupka ispitivanja državnih potpora i da nije ovlaštena ustrajati na suzdržavanju od postupanja tijekom prethodne faze ispitivanja. Valja dodati da razumni karakter roka postupka treba ocijeniti s obzirom na posebne okolnosti svakog predmeta, kao što je njegova složenost i ponašanje stranaka (vidjeti presudu HGA i dr./Komisija, t. 104. *supra*, EU:C:2013:387, t. 81. i 82. i navedenu sudsku praksu).
- 140 Kao prvo, prethodna faza ispitivanja, odnosno faza između zaprimanja pritužbe kojom se Komisiju obavještava o postojanju navodne potpore, 18. svibnja 2009., i pokretanja službenog istražnog postupka, 29. rujna 2010., trajala je malo više od šesnaest mjeseci. Taj rok se ne može smatrati pretjeranim u okolnostima kakve su u predmetnom slučaju koje karakterizira, konkretno, uključivanje španjolskih tijela na središnjoj, regionalnoj i općinskoj razini i vrijeme potrebno za dostavljanje dodatnih podataka, kao što i proizlazi iz uvodnih izjava 3. i 4. odluke o pokretanju postupka.
- 141 Kao drugo, službeni istražni postupak, odnosno onaj između pokretanja navedenog postupka, 29. rujna 2010., i usvajanja pobijane odluke, 19. lipnja 2013., trajao je malo manje od 33 mjeseca. S tim u vezi, valja utvrditi da iz uvodne izjave 4. spomenute odluke proizlazi da su španjolska tijela zahtijevala od Komisije da produlji rok koji im je bio dodijeljen za podnošenje primjedbi. Osim toga, iz uvodnih izjava 4. i 5. te odluke proizlazi da je Komisija, osim primjedbi španjolske vlade, zaprimila mnogo primjedbi autonomnih zajednica i zainteresiranih poduzetnika. Primjedbe potonjih zahtijevale su odgovor španjolskih tijela. Iz uvodnih izjava 6. i 7. iste odluke proizlazi da je više sastanaka održano između Komisije, španjolskih tijela i zainteresiranih poduzetnika, da su sve zainteresirane stranke dostavile svoje informacije i da je Komisija morala, unatoč tomu, uputiti zahtjev za dodatne informacije španjolskim tijelima koja su odgovorila tek nakon produljenja predmetnog roka. U tim okolnostima i s obzirom na složenost predmetnog područja, čak i pod pretpostavkom da je do izmjena došlo u ekipi kojoj je povjereno vođenje tog postupka unutar Komisije, trajanje službenog istražnog postupka nije bilo nerazumno (vidjeti u tom smislu presudu od 16. listopada 2014., Portovesme/Komisija, T-291/11, Zb. (izvadci), u žalbenom postupku, EU:T:2014:896, t. 74. do 76.).
- 142 Treći prigovor treba stoga odbiti.

Četvrti prigovor, koji se temelji na nepostojanju objektivnosti i nepristranosti

- 143 Kraljevina Španjolska tvrdi da Komisija nije postupala objektivno i nepristrano tijekom upravnog postupka. Kao prvo, Komisija je uzela u obzir primjedbe operatora iz točke 13. ove presude koje se nisu odnosile ni na jedan zahtjev za informacije. Pojedine od tih primjedbi bile su prenesene španjolskim tijelima s velikim zakašnjenjem. Kao drugo, iako je Komisija zahtijevala od španjolskih tijela nepovjerljive verzije njihovih primjedbi, ona je prihvatila zahtjev spomenutog operatora koji je htio da se njegove primjedbe ne otkrivaju trećima. Španjolska tijela nisu stoga mogla poslati primjedbe tog operatora trećima koji su bili uključeni u postupak. Kao treće, u uvodnim izjavama 158., 162. do 164. i 166. pobijane odluke Komisija je smatrala da su argumenti tog operatora bili valjani a da ih pritom nije ispitala ni usporedila s primjedbama španjolskih tijela.

- 144 Kao prvo, u odnosu na argumentaciju da je Komisija uzela u obzir primjedbe koje je spontano podnio operator iz članka 13. ove presude te da je te primjedbe sa zakašnjenjem prenijela španjolskim tijelima, valja istaknuti, s jedne strane, da iz uvodne izjave 6. pobijane odluke proizlazi da su španjolska tijela također prenijela na svoju inicijativu informacije Komisiji, koje je ona razmatrala. S druge strane, moguće zakašnjenje u prijenosu dokumenata ne može, samo za sebe i bez dodatnih elemenata, biti argument o nepostojanju objektivnosti i nepristranosti Komisije. Tu argumentaciju treba stoga odbiti.
- 145 Kao drugo, argumentacija koja se odnosi na prihvaćanje od strane Komisije zahtjeva operatora iz točke 13. ove presude koji je želio da se njegove primjedbe ne otkrivaju trećima ne dokazuje nepostojanje objektivnosti i nepristranosti Komisije. Naime, Komisija je dužna, na temelju članka 24. Uredbe br. 659/1999, ne otkrivati informacije koje pokriva profesionalna tajna koje je prikupila primjenom te uredbe (presuda od 8. studenoga 2011., *Idromacchine i dr./Komisija*, T-88/09, Zb., EU:T:2011:641, t. 43.). Nadalje, Kraljevina Španjolska nije tvrdila da nije zaprimila sve relevantne dokumente kako bi se mogla braniti.
- 146 Kao treće, u okviru svoje argumentacije da je Komisija argumente operatora iz točke 13. ove presude smatrala valjanima a da ih pritom nije ispitala ni usporedila s primjedbama španjolskih tijela, Kraljevina Španjolska je upućivala na uvodne izjave 158., 162. do 164. i 166. pobijane odluke.
- 147 Kao prvo, što se tiče uvodne izjave 158. pobijane odluke, valja utvrditi da je Komisija u njoj ocijenila studije vezane za troškove koje je iznio korisnik telekomunikacijske infrastrukture i dobavljač opreme mreže. S tim u vezi smatrala je da, neovisno o činjenici da su se te studije mogle smatrati dovoljno neovisnima i vjerodostojnima, činjenica da su uslijedile nakon predmetnih mjera bila je prepreka da se koriste za opravdanje činjenice da španjolska vlada nije smatrala svrsishodnim organiziranje neutralnog postupka javne nabave s tehnološkog stajališta. Dodala je da su procjene troškova koje je iznio operator iz točke 13. ove presude, koje su pokazale da je satelitska tehnologija bila rentabilnija, proturječile rezultatima spomenutih studija.
- 148 Kao što je već i utvrđeno (vidjeti točku 124. ove presude), iz uvodne izjave 158. pobijane odluke proizlazi da je Komisija odbila studije koje je podnio jedan korisnik telekomunikacijske infrastrukture i dobavljač opreme mreže, bez izjašnjavanja o njihovoj neovisnosti i vjerodostojnosti, uslijed činjenice da su one uslijedile nakon predmetnih mjera i da su ih opovrgnule procjene troškova koje je iznio operator iz točke 13. ove presude. Suprotno navodima španjolskih tijela, Komisija nije davala prednost studiji koju je iznio spomenuti operator u odnosu na one koje je iznio spomenuti korisnik. Više se ograničila na iznošenje sadržaja studije tog operatora prema kojoj je satelitska tehnologija bila rentabilnija, što proturječi rezultatima studija koje je iznio taj korisnik. Taj zaključak potvrđuje činjenica da iz uvodne izjave 154. navedene odluke proizlazi da se, prema mišljenju Komisije, izbor dane tehnologije mogao prihvatiti da je bio opravdan zaključcima prethodne studije koja je utvrdila da je, prema kvaliteti i troškovima, bilo moguće odlučiti se samo za jedno tehnološko rješenje. Suprotno onomu što ističe Kraljevina Španjolska, Komisija nije stoga smatrala da je studija tog operatora bila valjana niti da dokazuje da je satelitsko rješenje bolje. Njezin je cilj bio ispitati jesu li, zbog nepoštovanja načela tehnološke neutralnosti, predmetne mjere mogle biti opravdane prethodnom studijom koja se odlučila za jedno tehnološko rješenje. Uvodna izjava 158. te odluke ne dovodi stoga do zaključka da nije postojala objektivnost i nepristranost Komisije.
- 149 Kao drugo, što se tiče uvodne izjave 164. pobijane odluke, Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija prihvatila procjene operatora iz točke 13. ove presude koje se odnose na broj regionalnih kanala, umjesto da je uzela u obzir službene podatke koje su dostavile autonomne zajednice. Tu argumentaciju treba odbiti. Naime, Komisija je u navedenoj uvodnoj izjavi samo istaknula da je, prema mišljenju navedenog operatora, broj od 1380 regionalnih kanala koji su iznijela španjolska tijela bio pretjeran. Protivno tomu, ona nije utvrdila da je broj regionalnih kanala koji je procijenio taj operator, odnosno 415 prema bilješki br. 93 navedene odluke, bio točan. Smatrajući, u toj uvodnoj izjavi, da španjolska tijela nisu potkrijepila svoj argument da satelitska tehnologija nije bila opremljena za

emitiranje velikog broja regionalnih kanala, ona je samo primijenila pravilo o teretu dokazivanja navedeno u uvodnoj izjavi 154. te odluke iz koje proizlazi da je na Kraljevini Španjolskoj da utvrdi da je, prema kvaliteti i troškovima, bilo moguće odlučiti se samo za jedno tehnološko rješenje.

150 Kao treće, u odnosu na uvodnu izjavu 166. pobijane odluke, Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija prihvatila argument operatora iz točke 13. ove presude, da je satelitsko rješenje bilo mnogo isplativije od DZT-a, smatrajući da je, uslijed činjenice da nije bilo pokretanja postupka javne nabave na nacionalnoj razini, iznos potpore bio povećan. Osim toga, smatrajući u toj uvodnoj izjavi da je španjolska vlada mogla potaknuti autonomne zajednice da uzmu u obzir u svojim postupcima javne nabave moguće uštede, Komisija je smatrala da su te autonomne zajednice morale pokrenuti postupke javne nabave posebno prilagođene satelitskoj tehnologiji.

151 Ta argumentacija ne dokazuje da Komisija nije ispunila svoju obvezu objektivnosti i nepristranosti. Naime, suprotno onomu što tvrdi Kraljevina Španjolska, iz uvodne izjave 166. pobijane odluke ni na koji način ne proizlazi da je Komisija smatrala da je satelitsko rješenje bilo isplativije od DZT-a. U navedenoj uvodnoj izjavi Komisija je ispitala proporcionalnost predmetne mjere te je uputila na pojedine specifičnosti satelitskog rješenja, koje su španjolska tijela mogla uzeti u obzir kada su odlučivala koje je najbolje tehnološko rješenje u smislu kvalitete i troškova. Stoga, ona je naglasila moguća smanjenja cijena koja bi bila dobivena satelitskim rješenjem da je postupak javne nabave bio pokrenut na nacionalnoj razini. Štoviše, naglasila je mogućnost da španjolska vlada potakne autonomne zajednice na pokretanje postupaka javne nabave vodeći računa o mogućim uštedama koje se mogu ostvariti s pojedinim platformama. Naglašavanjem tih različitih elemenata, ona ni na koji način nije davala prednost satelitskom rješenju.

152 Kao četvrto, u odnosu na uvodne izjave 162. i 163. pobijane odluke, Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija pogriješila kada je prihvatila argumente operatora iz točke 13. ove presude koji se odnose na uključivanje troškova povezanih s digitalnom dividendom i s frekvencijama mobilne telefonije četvrte generacije LTE. Španjolska tijela nisu mogla predvidjeti postojanje tih troškova u trenutku kad je planiran prelazak s analogne zemaljske televizije na DZT. Komisija je ocijenila prikladnost mjere koja je poduzeta 2009. i 2010. temeljeći se na događajima iz 2011. i 2012.

153 S tim u vezi, valja istaknuti da je Komisija u uvodnim izjavama 162. i 163. pobijane odluke smatrala da je prikladnost zemaljskog rješenja i dalje bila osporavana zbog troškova povezanih s digitalnom dividendom te da će biti dovedena u pitanje u budućnosti zbog troškova povezanih s frekvencijama mobilne telefonije četvrte generacije. Važno je utvrditi da su ta razmatranja izvršena nakon što je Komisija zaključila, u uvodnoj izjavi 159. spomenute odluke, da se predmetnu mjeru ne može smatrati prikladnom. S obzirom na to da Kraljevina Španjolska nije dovela u pitanje činjenice koje su navele Komisiju da se pozove na nastanak tih troškova, ne može se zaključiti da Komisija nije izvršila svoju obvezu objektivnosti i nepristranosti u navedenim uvodnim izjavama.

154 Četvrti prigovor i, posljedično, treći tužbeni razlog u cijelosti treba stoga odbiti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se podredno temelji na povredi načelâ pravne sigurnosti, jednakog postupanja, proporcionalnosti i supsidijarnosti, koji se tiče zahtjeva za povrat potpore

155 Kraljevina Španjolska podredno tvrdi, pri čemu se poziva na članak 14. Uredbe br. 659/1999, da je povrat predmetne potpore protivan općim načelima prava Unije, to jest načelima pravne sigurnosti, jednakog postupanja, proporcionalnosti i supsidijarnosti.

Prvi dio, koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti

- 156 Kraljevina Španjolska kao prvo tvrdi da pobijana odluka povređuje načelo pravne sigurnosti jer ima velike poteškoće pri izračunu točnih iznosa čiji povrat treba tražiti. Smatra da kao prvo treba utvrditi je li svaki od 516 postupaka javne nabave, koje su organizirale regije, bio tehnološki neutralan. Osim toga, s obzirom na to da je svaka autonomna zajednica provodila vlastite programe djelovanja, teško je odrediti iznose koje ne bi trebalo vratiti, osobito u odnosu na javne nabave robe i na potpore *de minimis*. Štoviše, postoje miješane nabave robe i usluga za koje je potrebno utvrditi načelnu narav i nabave koje se isključivo odnose na održavanje, koje mogu biti izjednačene s kategorijom nabave robe. Također, potrebno je raspolagati točnim podacima o iznosima koji su isplaćeni autonomnim zajednicama. Navedena odluka ne definira ni korisnike o kojima je riječ ni iznos koji treba vratiti. Kao drugo, Kraljevina Španjolska tvrdi da ta odluka povređuje načelo pravne sigurnosti jer je odluka o pokretanju postupka njezin sastavni dio. Kao treće, prema mišljenju Kraljevine Španjolske, načelo pravne sigurnosti bilo je povrijeđeno time što joj je Komisija prenijela teret da dokaže dio potpore koji nije trebao biti vraćen jer je kao potpora *de minimis* bila spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 994/98 od 7. svibnja 1998. o primjeni članaka [107. i 108. UFEU-a] na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (SL L 142, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 82.).
- 157 U tom pogledu, valja podsjetiti da načelo pravne sigurnosti, koje je dio općih načela prava Unije, zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretom Unije (vidjeti presudu od 8. prosinca 2011., France Télécom/Komisija, C-81/10 P, Zb., EU:C:2011:811, t. 100. i navedenu sudsku praksu).
- 158 Valja navesti da se država članica kojoj su tijela dodijelila potporu pri čemu su povrijedila postupovna pravila predviđena u članku 108. UFEU-a ne može pozvati na načelo pravne sigurnosti kako bi izbjegla obvezu da poduzme nužne mjere za provedbu Komisijine odluke kojom joj se nalaže da vrati potporu (presuda od 14. rujna 1994., Španjolska/Komisija, C-278/92 do C-280/92, Zb., EU:C:1994:325, t. 76.).
- 159 U ovom slučaju Kraljevina Španjolska nije navela nijedan argument koji bi omogućio odstupanje od tog pravila.
- 160 Kao prvo, što se tiče navodnog izostanka detaljnog navođenja raspodjele iznosa potpora koje se trebaju vratiti, važno je podsjetiti da je, kada je riječ o izvršavanju odluka koje se odnose na programe potpora, zadaća tijela države članice u pitanju da u stadiju povrata potpora provjere pojedinačno stanje svakog predmetnog poduzetnika jer su ona u najboljem položaju da utvrde točne iznose za povrat. Iz toga slijedi da Komisija može nacionalnim tijelima prepustiti brigu o izračunu točnih iznosa za povrat (vidjeti presudu od 13. svibnja 2014., Komisija/Španjolska, C-184/11, Zb., EU:C:2014:316, t. 22. i navedenu sudsku praksu). Nijedna odredba prava Unije ne zahtijeva da Komisija, kada naloži povrat potpore koja je proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem, utvrdi točan iznos potpore koji treba vratiti. Dovoljno je naime da odluka Komisije sadrži navode koji omogućavaju njezinu adresatu da sam, bez većih poteškoća, utvrdi taj iznos (vidjeti presudu od 12. svibnja 2005., Komisija/Grčka, C-415/03, Zb., EU:C:2005:287, t. 39. i navedenu sudsku praksu). U ovom slučaju, postupci javne nabave bili su razvrstani u uvodnim izjavama 183. do 188. pobijane odluke i Komisija je utvrdila različite kategorije korisnika potpora u uvodnim izjavama 189. do 197. te odluke, pa nijedan element koji je predložila Kraljevina Španjolska ne omogućava zaključivanje da je ta država članica imala većih poteškoća prilikom utvrđivanja iznosa za povrat.
- 161 Kao drugo, što se tiče argumenta prema kojem pobijana odluka ne definira korisnike u pitanju, valja zaključiti da, promatrana u vezi s uvodnim izjavama 100. do 112. te odluke, uvodna izjava 182. navedene odluke daje dovoljno informacija koje Kraljevini Španjolskoj mogu omogućiti da utvrdi korisnike predmetne mjere. Naime, prema zadnje navedenoj uvodnoj izjavi, operatori platforme izravni su korisnici kada izravno primaju sredstva namijenjena poboljšanju i proširenju svojih mreža ili

korištenju i održavanju. Osim toga, kada je potpora isplaćena javnim poduzećima koja potom organiziraju postupke javne nabave za proširenje pokrivenosti, smatra se da je odabrani operator platforme neizravan korisnik. Budući da Kraljevina Španjolska nije podnijela elemente koji omogućuju zaključak da se, s obzirom na informacije iz pobijane odluke, susrela s većim poteškoćama prilikom utvrđivanja korisnika predmetne potpore, njezina se argumentacija mora odbiti.

- 162 Osim toga, treba navesti da su španjolska tijela, ako su imala ozbiljne sumnje o toj temi, mogla, kao i svaka država članica koja tijekom izvršavanja naloga za povrat naiđe na nepredviđene poteškoće, iznijeti te probleme Komisiji da ih ocjeni, kako bi ih uklonila u skladu s načelom lojalne suradnje i uz puno poštovanje odredaba Ugovora koje se odnose na potpore (presude od 13. lipnja 2002., Nizozemska/Komisija, C-382/99, Zb., EU:C:2002:363, t. 92. i Komisija/Španjolska, t. 160. *supra*, EU:C:2014:316, t. 66.). Kada je u odluci Komisije naložen povrat potpore, moguće poteškoće, bilo postupovne ili koje se odnose na njezinu provedbu, ne smiju utjecati na njezinu zakonitost (vidjeti presudu od 1. srpnja 2009., KG Holding i dr./Komisija, T-81/07 do T-83/07, Zb., EU:T:2009:237, t. 200. i navedenu sudsku praksu).
- 163 Kao treće, što se tiče argumenta prema kojem je situacija u Španjolskoj složena zbog različitih programa koje su autonomne zajednice raspisale, treba podsjetiti da Komisija, kada je suočena s programom potpora kao što je slučaj u ovom predmetu, načelno nije u mogućnosti niti je obvezna precizno utvrditi iznos potpore koji je primio svaki korisnik pojedinačno. Stoga se posebne okolnosti vezane uz nekog korisnika programa potpora mogu ocijeniti tek u fazi povrata potpore (vidjeti presudu od 31. svibnja 2006., Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisija, T-354/99, Zb., EU:T:2006:137, t. 67. i navedenu sudsku praksu).
- 164 Kao četvrto, što se tiče argumenta prema kojem je Komisija obvezala Kraljevinu Španjolsku da dokaže dio potpore koja se ne mora vratiti jer je spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 2. Uredbe br. 994/1998, valja navesti da su okolnosti u kojoj se mjera može smatrati potporom *de minimis* utvrđene u Uredbi Komisije (EZ) br. 1998/2006 od 15. prosinca 2006. o primjeni članaka [107. i 108. UFEU-a] na *de minimis* potpore (SL L 379, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 197.). Na državi članici je da, u fazi povrata, pruži sve potrebne informacije koje omogućuju da se zaključi u kojim slučajevima ne dolazi do povrata jer su uvjeti za potporu *de minimis* bili ispunjeni.
- 165 Kao peto, budući da Kraljevina Španjolska općenito tvrdi, a da pritom ne daje nikakve preciznije informacije u tom pogledu, da činjenica što je Komisija uključila odluku o pokretanju postupka u pobijanu odluku povređuje načelo pravne sigurnosti u pogledu povrata predmetne potpore, njezina se argumentacija također treba odbiti. Naime, točno je da je Komisija navela u uvodnoj izjavi 41. pobijane odluke da odluka o pokretanju postupka čini njezin sastavni dio. Međutim, iako je istina da se uvođenje uvodnih izjava iz odluke o pokretanju postupka, koja ima prethodni značaj, u njihovu cijelosti u pobijanu odluku čini teško pomirljivim s konačnim značajem procjene Komisije iz pobijane odluke, ipak odluka o pokretanju postupku ne sadržava nikakvu tvrdnju koja se odnosi na povrat potpore o kojoj je riječ.
- 166 Posljedično, prvi dio ovog tužbenog razloga treba odbiti.

Drugi dio, koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja

- 167 Kraljevina Španjolska tvrdi da, iako su na temelju članka 3. stavka 4. pobijane odluke neisplaćena plaćanja poništena, nije moguće zahtijevati od mrežnih operatora da nastave s korištenjem i održavanjem mreže u zoni II, što bi dovelo do prekida televizijskog signala u navedenoj zoni. Taj prekid osobito bi utjecao na nepriviligirane skupine, kao što su one koje čine starije osobe i populacija koja ima slabije prihode, što bi štetilo načelu jednakog postupanja. Pristup televizijskim kanalima putem drugih mreža bio bi nemoguć za te osobe, zbog troškova potrebnih ulaganja.

- 168 Prema ustaljenoj sudskoj praksi načelo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na isti način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti presudu od 14. rujna 2010., Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija i dr., C-550/07 P, Zb., EU:C:2010:512, t. 55. i navedenu sudsku praksu).
- 169 U ovom slučaju Komisija nije povrijedila to načelo. Naime, smatrajući da potpora dodijeljena operaterima platforme zemaljske televizije za uvođenje, održavanje i korištenje mreže DZT-a u zoni II, koja je bila nezakonito provedena, nije spojiva s unutarnjim tržištem, osim potpore koja je dodijeljena u skladu s načelom tehnološke neutralnosti, i tražeći povrat te potpore u skladu s pobijanom odlukom, ona nije postupala u usporedivim situacijama na različit način ni u različitim situacijama na isti način.
- 170 U tom pogledu, također valja navesti da prema ustaljenoj sudskoj praksi načelo jednakog postupanja mora se pomiriti s poštovanjem načela zakonitosti, što pretpostavlja da se nitko ne može u svoju korist pozvati na nezakonitost počinjenu u korist trećega (vidjeti presudu od 10. studenoga 2011., The Rank Group, C-259/10 i C-260/10, Zb., EU:C:2011:719, t. 62. i navedenu sudsku praksu).
- 171 Osim toga, treba navesti, kao što to tvrdi Komisija, da nijedan element koji je navela Kraljevina Španjolska ne dokazuje da pobijana odluka, time što nalaže povrat državne potpore o kojoj je riječ i poništenje plaćanja u tijeku, dovodi do stvarnog prekida usluge DZT-a u cijeloj zoni II te da na neki način dotične stanovnike lišava njihova temeljnog prava na televizijsko informiranje. Kraljevina Španjolska nije podnijela dovoljno pojašnjenja o broju, identitetu, statusu i financijskoj snazi različitih operatora platformi zemaljske televizije na koje se odnose mjere povrata i ukidanje o kojom je riječ te nije smatrala da je potrebno opisati, za primjer i ilustraciju, položaj pojedinog operatera ni iznos koji treba vratiti ili koji je potreban za održavanje usluga upravljanja i održavanja središta emitiranja o kojima je riječ. U tim okolnostima, tvrdnje Kraljevine Španjolske o prekidu televizijske usluge u zoni II u slučaju povrata predmetne potpore trebaju se smatrati nepotkrijepljenim navodima.
- 172 Osim toga, treba navesti da pobijana odluka ne utječe na obvezu pokrivanja gotovo cijele zone II u odnosu na javne kanale (vidjeti točku 46. ove presude) te je na Kraljevini Španjolskoj da organizira proširenje mreže digitalne televizije u skladu s pravom Unije koje se odnosi na državne potpore.
- 173 Stoga, drugi dio treba odbiti.

Treći dio, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

- 174 Kraljevina Španjolska tvrdi da pobijana odluka povređuje načelo proporcionalnosti zbog toga što dovodi do prekida televizijskog signala u zoni II kao i zbog nepostojanja interesa operatora drugih tehnologija za sudjelovanje u postupcima javne nabave. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, razlog nepostojanja interesa, kada je riječ o postupcima javne nabave za koje Komisija smatra da nisu tehnološki neutralni, jest mala prednost koja je posljedica teritorijalne ograničenosti. Ta ograničenost posljedica je podjele nadležnosti između različitih razina španjolske uprave. Nepostojanje interesa također se javilo u postupcima tehnološki neutralnih javnih nabava na Kanarskim otocima, u okviru kojih nijedan satelitski operator nije podnio ponudu. Posljedično, pri povratu potpore korisnici ne bi izgubili prednost koju su stekli na tržištu u odnosu na svoje konkurente, s obzirom na to da je gotovo sigurno da bi pridobili tu korist ako bi bili izabrani u okviru neutralnih postupaka javne nabave. Nepostojanje povrata predmetne potpore stoga ne bi prouzročilo nikakvu štetu operatorima drugih platformi koje nisu DZT.
- 175 Treba navesti da načelo proporcionalnosti zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje željenog cilja, pri čemu, kada postoji izbor među više prikladnih mjera, treba odabrati manje ograničavajuću mjeru (vidjeti presude od 17. svibnja 1984., Denkavit

Nederland, 15/83, Zb., EU:C:1984:183, t. 25. i navedenu sudsku praksu te od 9. rujna 2009., Diputación Foral de Álava i dr., T-230/01 do T-232/01 i T-267/01 do T-269/01, EU:T:2009:316, t. 376. i navedenu sudsku praksu).

- 176 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ukidanje nezakonite potpore povratom logična je posljedica utvrđenja njezine nezakonitosti, pa se povrat te potpore radi ponovnog uspostavljanja prethodnog stanja načelno ne može smatrati neproporcionalnom mjerom u odnosu na ciljeve odredbi Ugovora u području državnih potpora (vidjeti presudu od 28. srpnja 2011., Diputación Foral de Vizcaya/Komisija, C-471/09 P do C-473/09 P, EU:C:2011:521, t. 100. i navedenu sudsku praksu).
- 177 U ovom slučaju Kraljevina Španjolska nije podnijela nijedan argument koji bi omogućio da se odstupi od tog pravila.
- 178 Naime, kao prvo, budući da Kraljevina Španjolska tvrdi da pobijana odluka dovodi do prekida televizijskog signala u zoni II, dovoljno je zaključiti da je ta argumentacija već bila odbijena (vidjeti točke 171. i 172. ove presude). U okviru ovog dijela, treba dodati da ta odluka ne obvezuje Kraljevinu Španjolsku da povuče sva dodijeljena sredstva niti da poništi sva plaćanja u tom pogledu, već je na njoj samo da povuče predmetnu potporu i da poništi sva predmetna plaćanja, s obzirom na to da načelo tehnološke neutralnosti nije poštovano i da se predmetna mjera ne može smatrati potporom *de minimis*.
- 179 Kao drugo, što se tiče argumentacije prema kojoj korisnici ne gube svoju prednost zato što operatori drugih platformi, osim DZT-a, nisu imali interesa za sudjelovanje u postupcima javne nabave u zoni II, treba navesti da čak i po mišljenju Kraljevine Španjolske takva posljedica nije sigurna i samo je hipoteza.
- 180 Treći dio stoga treba odbiti.

Četvrti dio, koji se temelji na povredi načela supsidijarnosti

- 181 Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija povrijedila načelo supsidijarnosti time što je u pobijanoj odluci željela nametnuti poseban audiovizualni model. To pitanje međutim spada u nadležnost država članica.
- 182 Ta argumentacija ne može se prihvatiti. Naime, s obzirom na to da ocjena spojivosti potpore s unutarnjim tržištem potpada pod isključivu nadležnost Komisije, koju nadziru sudovi Unije, Komisija nije mogla povrijediti načelo supsidijarnosti (vidjeti u tom smislu presudu Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisija, t. 35. *supra*, EU:C:2012:821, t. 79. i navedenu sudsku praksu). Na temelju članka 5. stavka 3. UEU-a to se načelo primjenjuje samo u područjima koja ne spadaju u isključivu nadležnost Unije.
- 183 Četvrti dio ovog tužbenog razloga kao i posljedično cijeli ovaj tužbeni razlog treba odbiti.

Peti dio, koji se podredno temelji na povredi temeljnog prava na informiranje u vezi sa zahtjevom za povrat potpore

- 184 Kraljevina Španjolska podredno tvrdi da bi poništenje svih plaćanja u tijeku iz navodnog programa potpora o kojem je riječ lišilo 1,2 milijuna stanovnika svake mogućnosti pristupa televizijskom kanalu te bi ih spriječilo u ostvarenju njihova prava na informiranje, propisanog u članku 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Povreda tog prava nije opravdana ni proporcionalna.

185 U tom pogledu, dovoljno je navesti da je argumentacija Kraljevine Španjolske prema kojoj pobijana odluka dovodi do prekida televizijskog signala u zoni II već bila odbijena u okviru ispitivanja drugog dijela četvrtog tužbenog razloga (vidjeti točke 171. i 172. ove presude). Nalažući poništenje svih plaćanja na temelju članka 3. stavka 4. navedene odluke, Komisija stoga nije povrijedila pravo na informiranje iz članka 11. Povelje o temeljnim pravima.

186 Iz toga proizlazi da peti tužbeni razlog i posljedično cijelu tužbu treba odbiti.

Troškovi

187 Sukladno odredbama članka 134. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da Kraljevina Španjolska nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova glavnog postupka i postupka privremene pravne zaštite, sukladno zahtjevu Komisije.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Kraljevini Španjolskoj nalaže se snošenje troškova glavnog postupka i postupka privremene pravne zaštite.

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 26. studenoga 2015.

Potpisi

Sadržaj

Okolnosti spora	1
Postupak i zahtjevi stranaka	6
Pravo	6
Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a	7
Prvi dio, koji se temelji na nepostojanju gospodarske djelatnosti	7
Drugi dio, koji se temelji na nepostojanju gospodarske prednosti i postojanju UOGI-ja	9
– Prvi kriterij koji je postavila presuda Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. supra (EU:C:2003:415), koji se odnosi na izvršavanje obveza pružanja javne usluge	10
– Četvrti kriterij koji je postavila presuda Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 17. supra (EU:C:2003:415), koji se odnosi na osiguranje najmanjeg troška za zajednicu ..	14
Treći dio, koji se temelji na nepostojanju narušavanja tržišnog natjecanja	15
Drugi tužbeni razlog, koji se podredno temelji na povredi članka 106. stavka 2. i članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a	16
Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi pravila postupka	19
Prvi prigovor, koji se temelji na neuzimanju u obzir dokaza	20
Drugi prigovor, koji se temelji na nepostojanju dosljednosti u vođenju upravnog postupka	21
Treći prigovor, koji se temelji na predugom trajanju postupka i izmjenama voditelja postupaka istrage	22
Četvrti prigovor, koji se temelji na nepostojanju objektivnosti i nepristranosti	23
Četvrti tužbeni razlog, koji se podredno temelji na povredi načela pravne sigurnosti, jednakog postupanja, proporcionalnosti i supsidijarnosti, koji se tiče zahtjeva za povrat potpore	25
Prvi dio, koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti	26
Drugi dio, koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja	27
Treći dio, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti	28
Četvrti dio, koji se temelji na povredi načela supsidijarnosti	29
Peti dio, koji se podredno temelji na povredi temeljnog prava na informiranje u vezi sa zahtjevom za povrat potpore	29
Troškovi	30