



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto vijeće)

26. studenoga 2015.\*

„Državne potpore – Digitalna televizija – Potpora za uvođenje zemaljske digitalne televizije u udaljenim i manje urbaniziranim područjima u Španjolskoj – Odluka kojom se potpore proglašavaju djelomično spojivima i djelomično nespojivima s unutarnjim tržištem – Prednost – Usluga od općeg gospodarskog interesa – Članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a – Nove potpore“

U predmetu T-462/13,

**Comunidad Autónoma del País Vasco** (Španjolska),

**Itelazpi, SA**, sa sjedištem u Zamudiju (Španjolska),

koje su najprije zastupali N. Ruiz García, J. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo i M. Muñoz de Juan, zatim J. Buendía Sierra i A. Lamadrid de Pablo, *avocats*,

tužitelji,

protiv

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

tuženika,

koju podupire

**SES Astra**, sa sjedištem u Betzdorfu (Luksemburg), koju zastupaju F. González Díaz, F. Salerno i V. Romero Algarra, *avocats*,

intervenijent,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije 2014/489/EU od 19. lipnja 2013. o državnoj potpori SA.28599 ((C 23/2010) (*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 Manchi) (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,

\* Jezik postupka: španjolski

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. ožujka 2015.,  
donosi sljedeću

## Presudu

### Okolnosti spora

- 1 Ovaj predmet tiče se mjera koje su španjolska tijela provela u sklopu prelaska s analognog na digitalno emitiranje u Španjolskoj na cijelom španjolskom području, osim u autonomnoj zajednici Kastilji – La Manchi (Španjolska). Ta digitalizacija, koja se tehnički može izvršiti preko zemaljskih, satelitskih, kabelskih platformi ili širokopojasnog pristupa internetu, omogućuje učinkovitiju uporabu spektra radio frekvencija. Kod digitalnog emitiranja, televizijski signal je otporniji na smetnje te uz njega može ići i skup dodatnih usluga koji daje programu dodanu vrijednost. Osim toga, postupak digitalizacije omogućuje dobivanje takozvane „digitalne dividende“, odnosno slobodnih frekvencija s obzirom na to da tehnologije digitalne televizije imaju puno manji spektar nego analogne tehnologije. Upravo zbog tih prednosti Europska komisija potiče, od 2002., digitalizaciju u Europskoj uniji.
- 2 Kraljevina Španjolska uspostavila 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 kabelske 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 zahtijevao je od nacionalnih radiotelevizijskih kuća da emitiranjem pokriju 96% stanovništva u slučaju privatnog sektora i 98% stanovništva 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% španjolskog stanovništva 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% španjolskog stanovništva, 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% španjolskog stanovništva, 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 prelazaka te je odredio konačni datum za prestanak analognog emitiranja za svaki od tih projekata. Cilj tog programa bio je postići pokrivenost španjolskog stanovništva s pomoću DZT-a koja je istovjetna pokrivenosti navedenog stanovništva analognom televizijom u 2007., odnosno više od 98% tog stanovništva i 100% stanovništva Baskije (Španjolske).

- 5 S obzirom na to da je obveza pokrivenosti određena za DZT (vidjeti točku 2. ove presude) mogla dovesti do manje pokrivenosti španjolskog stanovništva od pokrivenosti navedenog stanovništva postojećim analognim emitiranjem, bilo je potrebno osigurati televizijsku pokrivenosti u zoni II. Ovaj predmet odnosi se samo na javno financiranje koje španjolska tijela odobravaju kao potporu procesu zemaljske digitalizacije u navedenoj zoni i pogotovo na financiranje tog postupka unutar regija Baskije koje se nalaze u toj zoni. U Baskiji se nalazi 9,5% stanovništva.
- 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 različitim dodacima 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 se svojim vlastitim proračunskim sredstvima obvezale snositi druge troškove povezane s operacijom.
- 8 Dana 17. listopada 2008., Vijeće ministara Španjolske odlučilo je doznačiti dodatna sredstva kako bi proširili i upotpunili pokrivenost DZT-a u okviru projekata prelaska koji su se morali provesti tijekom prvog semestra 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 podjele sredstava odobrenih za financiranje inicijativa za prelazak na TNT.
- 9 Nakon potpisivanja dodataka okvirnih sporazuma iz 2008. koji su se odnosili na proširenje pokrivenosti DZT-a i nakon objave tih okvirnih sporazuma i dodataka u *Boletín oficial del Estado*, autonomne zajednice su pokrenule proces proširenja. U tu svrhu, one su se bavile organizacijom postupka javne nabave ili su tu organizaciju povjerali privatnim poduzetnicima. 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, koncepcija i iskorištavanje mreže, prijenos signala, uvođenje mreže i opskrbljivanje potrebne opreme bili su među zadaćama koje treba izvršiti. Drugi postupci javne nabave odnosili su se na dobavljanje 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 bila digitalizirana i koja je uvedena tijekom proširenja. Ukupni iznos sredstava odobrenih postupcima javne nabave za korištenje i održavanje za godine od 2009. do 2011. povećao se na najmanje 32,7 milijuna eura.
- 13 U Baskiji, prvotuzitelj, autonomna zajednica Baskija (Španjolska), izvršava svoje zakonodavne i financijske ovlasti autonomno u odnosu na španjolsku državu, sukladno odredbama Ustava Španjolske i njezina Statuta o autonomiji. Te se ovlasti osobito odnose na područja emitiranja, kao i na javne službe i infrastrukturu pod uvjetima predviđenima u navedenom ustavu i predmetnom statutu o

autonomiji. Uvođenje, održavanje i iskorištavanje televizijske mreže dodijeljeno je drugotužitelju, društvu Itelazpi, SA, javnom poduzetniku koji je u 100-postotnom vlasništvu baskijske vlade, koja mu je dodijelila sredstva kako bi podržao postupak zemaljske digitalizacije.

- 14 Dana 18. svibnja 2009. Komisija je zaprimila žalbu jednog europskog satelitskog operatera, odnosno intervenijenta, društva SES Astra, koja se odnosila na navodni sustav 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.
- 15 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-LaManche, regije u kojoj je pokrenut zaseban postupak (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka). Objavom odluke o pokretanju postupka, dana 14. prosinca 2010., u *Službenom listu Europske unije* (SL C 337, str. 17.), Komisija je pozvala zainteresirane osobe da podnesu svoja očitovanja.
- 16 Nakon što je zaprimila očitovanja španjolskih tijela i drugih zainteresiranih strana, Komisija je 19. lipnja 2013. usvojila Odluku 2014/489/EU o državnoj potpori SA.28599 ((C 23/2010) (*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 Manchi) (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 sustava iz članka 1. nije bila državna potpora ako je, u trenutku njezina dodjeljivanja, ispunjavala uvjete utvrđene u uredbi donesenoj 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 sustava iz članka 1., neovisno o tome jesu li je dobili izravno ili neizravno.

2. Na iznosima koje treba vratiti obračunavaju se kamate računajući od dana kada su stavljeni na raspolaganje korisnicima, do njihova stvarnog vraćanja.

3. Kamate će biti izračunane po osnovi sačinjenoj u skladu s Poglavljem V. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004.

4. [Kraljevina] Španjolska će poništiti sva neizvršena plaćanja za potpore iz članka 1., računajući od dana dostave ove odluke.

#### Članak 4.

1. Povrat potpore dodijeljene u okviru sustava iz članka 1. bit će trenutani i učinkoviti.

2. [Kraljevina] Španjolska osigurat će provedbu ove odluke u roku od četiri mjeseca od njezine dostave.

3. U roku od dva mjeseca koja slijede nakon dostave ove odluke, [Kraljevina] Španjolska dostavit će Komisiji sljedeće informacije:

- a) popis korisnika koji su dobili potporu na temelju sustava navedenog u članku 1. i ukupni iznos potpore koji je svaki od njih dobio, u skladu sa spomenutim sustavom, 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.“

- 17 Kako bi obrazložila pobijanu odluku, Komisija je ponajprije smatrala da su različiti instrumenti koji su usvojeni na središnjoj razini te sporazumi koji su zaključeni i izmijenjeni između MITT-a i autonomnih zajednica predstavljali temelj sustava potpora za proširenje DZT-a u zoni II. U praksi, autonomne zajednice primjenjivale su direktive španjolske vlade na proširenje DZT-a (uvodna izjava 91. spomenute odluke).
- 18 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 državnim sredstvima. Prema mišljenju Komisije, proširenje mreža za televizijsko emitiranje gospodarska je 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 javnih nabava vezanim 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 su tijela 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 kojemu 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 nedostatku jamčenja manjih troškova u općem interesu spomenute autonomne zajednice, četvrti kriterij spomenute 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).
- 19 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).

- 20 Kao četvrto, Komisija je smatrala da, u nedostatku precizne definicije korištenja zemaljske platforme kao javne usluge, predmetna se mjera ne može opravdati na temelju članka 106. stavka 2. UFEU-a (uvodna izjava 172. pobijane odluke).
- 21 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 sustava. Španjolska su tijela, stoga, morala prijaviti tu mjeru (uvodne izjave 173. do 175. pobijane odluke).
- 22 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**

- 23 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. kolovoza 2013. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 24 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda istog dana, tužitelji su podnijeli zahtjev za privremenu pravnu zaštitu, u kojem, u bitnome, od predsjednika Općeg suda zahtijevaju suspenziju primjene pobijane odluke. Rješenjem od 16. listopada 2013., Comunidad Autónoma del País Vasco i Itelazpi/Komisija (T-462/13 R, EU:T:2013:546), taj zahtjev je odbijen, a o troškovima je odlučeno naknadno.
- 25 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 20. rujna 2013., intervenijent je zatražio intervenciju u potporu zahtjevu Komisije. Ovaj zahtjev prihvaćen je rješenjem od 10. veljače 2014., Comunidad Autónoma del País Vasco i Itelazpi/Komisija (T-462/13, EU:T:2014:81).
- 26 Intervenijent je 24. ožujka 2014. podnio svoj intervencijski podnesak. Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 24. travnja 2014. tužitelji su podnijeli svoja očitovanja na taj podnesak. Komisija nije podnijela očitovanja na podnesak intervenijenta.
- 27 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja, Opći sud (peto vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka.
- 28 U okviru mjera upravljanja postupkom propisanih člankom 64. Poslovnika od 2. svibnja 1991., Opći sud je pozvao Komisiju da dostavi dokumente. Komisija je tom zahtjevu udovoljila u za to određenom roku.
- 29 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 25. veljače 2015., tužitelji su dostavili svoja očitovanja na izvještaj za raspravu.
- 30 Na raspravi održanoj 12. ožujka 2015. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja Općeg suda.
- 31 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
- utvrdi da su istaknuti tužbeni razlozi dopušteni i osnovani;
  - poništi pobijanu odluku;
  - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 32 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;

— naloži tužiteljima snošenje troškova.

33 Intervenijent od Općeg suda zahtijeva da:

— prihvati zahtjeve Komisije;

— naloži tužiteljima snošenje troškova koji proizlaze iz njegove intervencije.

## Pravo

34 Najprije valja istaknuti da je tužba dopuštena, iako tužitelji nisu adresati pobijane odluke, a što uostalom Komisija nije osporila. Naime, u pogledu prvotuzitelja, utvrđeno je da je on odlučio dodijeliti dio sporne potpore Baskiji. Pobijana odluka, koja sprečava prvotuzitelja u izvršavanju njegovih vlastitih ovlasti kako bi htio, a koje uživa neposredno na temelju španjolskog prava, stoga neposredno i osobno pogađa njegovu pravnu situaciju (presude od 8. ožujka 1988., Exécutif régional wallon i Glaverbel/Komisija, 62/87 i 72/87, Zb., EU:C:1988:132, t. 6. i 8.; od 30. travnja 1998., Vlaamse Gewest/Komisija, T-214/95, Zb., EU:T:1998:77, t. 29. i od 9. rujna 2009., Diputación Foral de Álava i dr./Komisija, T-227/01 do T-229/01, T-265/01, T-266/01 i T-270/01, Zb., EU:T:2009:315, t. 76.). U pogledu drugotuzitelja, s obzirom na to da je utvrđena aktivna procesna legitimacija autonomne zajednice Baskije, te s obzirom na to da se radi o jednoj te istoj tužbi, ne treba ispitivati aktivnu procesnu legitimaciju drugotuzitelja (vidjeti u tom smislu presudu od 24. ožujka 1993., CIRFS i dr./Komisija, C-313/90, Zb., EU:C:1993:111, t. 31.).

35 U potporu tužbi, tužitelji iznose tri tužbena razloga. 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 temelji se na povredi koja se tiče prava u pogledu analize spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem. Trećim tužbenim razlogom tužitelji ističu pogrešku koja se tiče prava u tome što je Komisija utvrdila postojanje nove potpore.

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

36 Ovaj se tužbeni razlog sastoji od dva dijela. Tužitelji prigovaraju Komisiji da je povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a time što je utvrdila postojanje državne potpore. Prvi se dio temelji na nedostatku gospodarske prednosti. U okviru drugog dijela, tužitelji ističu da drugotuzitelj nije stekao nikakvu selektivnu prednost.

Prvi dio, koji se temelji na nepostojanju gospodarske prednosti

37 Tužitelji ističu da je Komisija povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a time što je utvrdila postojanje gospodarske prednosti za drugotuzitelja. Prema mišljenju tužitelja, ta prednost nije postojala zato što su kriteriji koje je Sud postavio u presudi Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (t. 18. *supra*, EU:C:2003:415) bili ispunjeni.

38 Najprije valja podsjetiti da za kvalifikaciju potpore 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 državnim sredstvima. 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, treba 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).

- 39 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 se trebaju 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).
- 40 Valja podsjetiti da je Sud u presudi *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415) istaknuo da državna intervencija koja se smatra naknadom u smislu protučinidbe za usluge koje su obavili poduzetnici koji su korisnici radi izvršavanja obveza pružanja javne usluge, pri čemu 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, ne potpada pod članak 107. stavak 1. UFEU-a. Međutim, da bi u se konkretnom slučaju izbjeglo da se takvu naknadu smatra državnom potporom, moraju se kumulativno ispuniti četiri kriterija (presuda *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 18. *supra*, EU:C:2003:415, t. 87. i 88.).
- 41 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. 18. *supra* (EU:C:2003:415) u predmetnom slučaju nisu bili ispunjeni.
- Prvi kriterij koji je postavila presuda *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415) koji se odnosi na izvršavanje obveza pružanja javne usluge
- 42 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. 18. *supra*, EU:C:2003:415, t. 89.).
- 43 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. 18. *supra* (EU:C:2003:415), nije bio ispunjen.
- 44 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 mreža radio i televizijskog emitiranja usluge od općeg gospodarskog interesa (u daljnjem tekstu: UOGI), iako nisu u rangu javnih usluga namijenjenih samo za neke rijetke telekomunikacijske usluge, osobito one vezane za javnu obranu i građansku zaštitu, kao i za 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 preko telekomunikacijskih mreža, smatrale su se telekomunikacijskim uslugama te su, kao takve, bile UOGI koji nije javna usluga.
- 45 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 usluga elektroničkih telekomunikacija i s time povezana sredstva. Telekomunikacije su bile prijenos signala prema svim mrežama emitiranja, a ne samo prema zemaljskoj mreži. Štoviše, taj je zakon precizirao da je jedan od njegovih ciljeva poticanje, koliko je to moguće, tehnološke neutralnosti pri propisivanju.
- 46 Na temelju uvodne izjave 121. pobijane odluke, čak i pod pretpostavkom da je propis koji je na snazi primjenjiv u trenutku prijenosa sredstava i koji je definirao javno emitiranje kao javnu uslugu, tu definiciju nije bilo 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, Komisija je smatrala da je očito bila pogrešno utvrđena činjenica da je u španjolskom zakonu korištenje pojedine platforme za prijenos signala emitiranja utvrđeno kao javna usluga.

- 47 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 međuinstitucionalnim sporazumima zaključenim između baskijske vlade, udruženja baskijskih općina i triju baskijskih provincijskih vijeća.
- 48 U uvodnoj izjavi 172. pobijane odluke, Komisija je utvrdila, pozivanjem na uvodne izjave 119. do 122. te odluke, da ni Kraljevina Španjolska niti baskijska tijela nisu precizno definirala korištenje zemaljske platforme kao javne usluge.
- 49 Valja istaknuti da, kada je riječ o pojmu javne usluge u smislu presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *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.).
- 50 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/Danska 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 ovom području, Komisija nije ovlaštena očitovati se o opsegu funkcija javnih usluga koje su povjerene javnim operatorima, odnosno o razini troškova povezanih s tom uslugom, ni o oportunističkim izborima, s tim u vezi, koja su zauzela nacionalna tijela, ni o gospodarskoj učinkovitosti javnog korištenja (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 SIEG-a u smislu članka 14. UFEU-a podrazumijevaju, među ostalim, ključnu ulogu i široko diskrecijsko pravo nacionalnih, regijskih i lokalnih tijela u pružanju, izvršavanju i organiziranju UOGI-ja na način koji odgovara što je više moguće potrebama korisnika.
- 51 Međutim, ovlast definiranja UOGI-ja od strane države članice nije neograničena i ne može se arbitrarno izvršavati s jedinim ciljem da se određeni sektor izuzme od primjene pravila tržišnog natjecanja (presuda BUPA i dr./Komisija, t. 49. *supra*, EU:T:2008:29, t. 168.). Da bi je se moglo kvalificirati kao UOGI, predmetna usluga mora biti od općeg gospodarskog interesa imajući posebne karakteristike u usporedbi s onima koje imaju druge djelatnosti iz gospodarskog života (presude od 10. prosinca 1991., Mercis 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.).
- 52 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 usto omogućiti poštovanje pojedinih minimalnih kriterija vezanih, među ostalim, za postojanje akta javne vlasti koji predmetnim operatorima povjeravaju funkciju UOGI-ja, kao i za 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 odredaba članka [106. stavka 2. UFEU-a] na državne potpore s pomoću naknada za javne usluge dodijeljenih pojedinim poduzetnicima kojima je povjereno upravljanje UOGI-jem (SL L 312, str. 67.), odgovornost za upravljanje UOGI-jem mora se povjeriti predmetnom poduzetniku na temelju jednog ili više službenih akata, čiji oblik može utvrditi svaka država članica, s time da se u tim aktima moraju osobito navesti

narav i trajanje obveza javne usluge te predmetni poduzetnici i područje. Točka 12. Okvira Zajednice za državnu potporu u obliku naknade za javne usluge (SL 2005., C 297, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 146.) sadržava iste zahtjeve.

- 53 Kao prvo, tužitelji ističu da je prvi kriterij iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415) bio ispunjen, jer je prema njihovu mišljenju, korištenje mreža radio i televizijskog emitiranja bilo definirano kao UOGI na nacionalnoj razini prema španjolskom zakonu te na razini autonomne zajednice u međuinstitucionalnim sporazumima zaključenim u Baskiji, kao što to između ostalog proizlazi iz uvodne izjave 119. pobijane odluke. Tužitelji su na raspravi pojasnili da zakon 32/2003 predstavlja okvir za davanje ovlaštenja španjolskim tijelima da definiraju UOGI. Nesporno je da su uobičajeno zahtijevane karakteristike za definiranje UOGI-ja i osobito postojanje disfunkcije tržišta, ispunjeni u ovom slučaju. Prema mišljenju tužitelja, Komisija je zaključila da prvi kriterij iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, točka 18. *supra* (EU:C:2003:415) nije ispunjen zbog pogrešnog tumačenja pojmova javne usluge i UOGI-ja prema španjolskom pravu i prema pravu Unije.
- 54 Ta argumentacija ne dokazuje da je Komisija krivo smatrala da, u nedostatku jasne definicije usluge korištenja zemaljske mreže kao javne usluge, nije ispunjen prvi kriterij iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415).
- 55 Naime, kao prvo, korištenje mreže DZT-a u zoni II., španjolska vlada nije definirala kao UOGI u smislu prava Unije na nacionalnoj razini.
- 56 Doista, kao što i proizlazi iz uvodne izjave 119. pobijane odluke, Španjolska država je uslugu korištenja mreža radio i televizijskog emitiranja kvalificirala kao uslugu od općeg interesa, na temelju članka 2. zakona 11/1998 i 32/2003, koje je Komisija dostavila na temelju organizacijskih mjera koje je odredio Opći sud (vidjeti točku 28. ove presude), čitanog zajedno s njihovim člankom 1.
- 57 Međutim, iz članka 2. zakona 11/1998 i 32/2003 proizlazi da se ta kvalifikacija odnosi na sve usluge komunikacija, uključujući mreže radio i televizijskog emitiranja. Uistinu, sama činjenica da je neka usluga označena u nacionalnom pravu kao usluga od općeg interesa ne znači da su svi operatori kojima je povjereno izvršavanje obveza javne usluge jasno utvrđeni u smislu presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *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 ni na jedan način ne proizlazi iz tih zakona. U tom pogledu, valja također utvrditi da članak 2. stavak 1. zakona 32/2003 izričito propisuje da se usluge od općeg interesa u smislu tog zakona trebaju pružiti u kontekstu sustava slobode tržišnog natjecanja. Doista, kvalifikacija usluge kao UOGI-ja u smislu presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415) zahtijeva da se odgovornost za njezino obavljanje povjeri pojedinim poduzetnicima.
- 58 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. 18. *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 tvrde tužitelji. U tom pogledu, iz uvodne izjave 120. navedene odluke proizlazi da odredbe zakona 32/2003 karakterizira njihova tehnološka neutralnost i da su telekomunikacije predstavljale prijenos signala prema svim mrežama emitiranja, a ne konkretno prema zemaljskoj mreži, što tužitelji nisu niti osporavali. 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. 18. *supra* (EU:C:2003:415).

- 59 Suprotno onomu što tvrde tužitelji, ograničavanje usluge korištenja mreža radio i televizijskog emitiranja na određenu platformu ne predstavlja samo konkretan način pružanja te usluge. Naime, u pogledu načela tehnološke neutralnosti, takvo ograničavanje nije nužno prema zakonu 32/2003, odnosno izravno je suprotno tim odredbama.
- 60 S obzirom na to da tužitelji ističu da je postojanje diskrecijske ovlasti španjolskih tijela u pogledu utvrđivanja sredstava za pružanje usluga UOGI-ja potvrđeno člancima 2. i 3. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL L 94, str. 1.), dovoljno je istaknuti da se navedena direktiva primjenjuje, prema njezinu članku 1. stavku 2. na dodjelu koncesija za radove ili usluge gospodarskim subjektima, što nije dovedeno u pitanje činjenicom da članci 2. i 3. te direktive ističu važnost načela slobodnog upravljanja javnih vlasti, načelo jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti.
- 61 U pogledu primjene pravila o tržišnom natjecanju, valja razlikovati situaciju u kojoj država izvršava javne ovlasti i onu u kojoj izvršava gospodarske djelatnosti industrijskog ili tržišnog karaktera koje se sastoje od pružanja dobra ili usluga na tržištu. U tom pogledu, nije važno djeluje li država neposredno preko tijela koje je dio javne uprave ili preko subjekta kojemu su dana posebna ili ekskluzivna prava (vidjeti presude od 18. ožujka 1997., *Diego Cali & Figli*, C-343/95, Zb., EU:C:1997:160, t. 16. i 17. i navedenu sudsku praksu i od 12. srpnja 2012., *Compass-Datenbank*, C-138/11, Zb., EU:C:2012:449, t. 35. i navedenu sudsku praksu). Postojanje ili nepostojanje pravne osobnosti koja je različita od pravne osobnosti države, koju nacionalno pravo dodjeljuje tijelu koje izvršava gospodarske djelatnosti, nema utjecaja na postojanje financijskih odnosa između države i tog tijela, i posljedično, na mogućnost da to tijelo koristi državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti presudu od 24. ožujka 2011., *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisija*, T-443/08 i T-455/08, Zb., EU:T:2011:117, t. 129. i navedenu sudsku praksu).
- 62 Kao drugo, korištenje mreže DZT-a također nije definirano kao UOGI u smislu prava Unije, na razini autonomne zajednice u međuinstitucionalnim sporazumima zaključenim u Baskiji.
- 63 U tom pogledu valja istaknuti da iako su baskijska tijela u predmetnim međuinstitucionalnim sporazumima priznala da vrijednosti univerzalnog pristupa informacijama i pluralitetu informacija traže univerzalnost besplatnih televizijskih usluga i da su smatrala podsjećajući na nužnost da baskijski građani imaju pristup ukupnoj ponudi DZT-a, da, u tim okolnostima, one proširuju pokrivenost državnog mulitpleksa u naznačenim uvjetima. Međutim, kao što to Komisija navodi u uvodnoj izjavi 124. pobijane odluke, ni jedna odredba tih međuinstitucionalnih sporazuma ne naznačuje da se korištenje zemaljske mreže smatra javnom uslugom. Osim toga, tužitelji izričito ističu da ni u jednom trenutku prvotuzitelj nije istaknuo da pružanje usluge emitiranja prekozemaljske platforme, a ne pružanje usluge preko drugih platformi, predstavlja UOGI.
- 64 Štoviše, valja podsjetiti da je zakon 32/2003, koji, prema mišljenju tužitelja, predstavlja okvir za ovlaštenje kojim se omogućava španjolskim tijelima da utvrde UOGI, ocijenjen u odnosu na poštovanje načela tehnološke neutralnosti (vidjeti t. 58. ove presude). Prema tome, ne može se zaključiti da su baskijska tijela, u predmetnim ugovorima, definirala korištenje mreže DZT-a kao UOGI-ja, isključujući korištenje svake druge tehnologije za prijenos televizijskog signala u zoni II.
- 65 Kao drugo, tužitelji potvrđuju da je Komisija pogrešno razlikovala pružanje usluge emitiranja od usluge korištenja mreža za emitiranje. Prema mišljenju Komisije ako je nesporno da je usluga emitiranja javna usluga, činjenica osiguranja i financiranja mreže koja omogućuje pružanje navedene usluge je također bitna te se njome postiže opći interes. Ona upućuje u tom pogledu na *Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones* (zakon 31/1987 o organizaciji telekomunikacija) od 18. prosinca 1987. (BOE br. 303, od 19. prosinca 1987., str. 37409.; u daljnjem tekstu: zakon 31/1987) prema kojem su usluge zvučnog i televizijskog emitiranja preko zemaljskih valova javne usluge.

- 66 U tom pogledu valja istaknuti da je prijenos svakako neophodan za emitiranje. Naime, iako, prema sudskoj praksi, tehnika prijenosa nije odlučujući element u procjeni pojma emitiranja (presude od 2. lipnja 2005., *Mediakabel*, C-89/04, Zb., EU:C:2005:348, t. 33. i od 22. prosinca 2008., *Kabel Deutschland Vertrieb und Service*, C-336/07, Zb., EU:C:2008:765, t. 64.), između dviju usluga postoji odnos ovisnosti.
- 67 Međutim, kao što to potvrđuje Komisija, uslugu emitiranja treba razlikovati od usluge korištenja mreža za emitiranje. Naime, radi se o dvjema različitim djelatnostima koje izvršavaju različiti poduzetnici na različitim tržištima. Dok uslugu emitiranja pružaju radiotelevizijske kuće, odnosno televizijski operateri, uslugu korištenja mreža za emitiranje pružaju operateri platformi za emisiju signala, odnosno preko zemaljske, satelitske, kabelske platforme ili širokopojasnog pristupa internetu.
- 68 Kao što to potvrđuje intervenijent, takvo razlikovanje postoji u sektoru telekomunikacija. Iz uvodne izjave 5. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.) proizlazi da je potrebno odvojiti regulativu o prijenosu od regulative o sadržaju.
- 69 Tužitelji se također pozivaju na činjenicu da Protokol br. 29 o sustavu javne radiodifuzije u državama članicama koji dopunjuje UEU i UFEU naglašava ovlast država članica u pogledu javnih radiodifuzijskih usluga takvih kakve su joj povjerene, koju definira i organizira svaka država članica. U tom pogledu, valja istaknuti da se taj protokol primjenjuje na sektor radiofuzije (presuda od 10. srpnja 2012., *TF1 i dr./Komisija*, T-520/09, EU:T:2012:352, t. 94.) i, konkretnije, na financiranje javnih radiodifuzijskih usluga koje su dodijeljene tijelima za emitiranje, odnosno u predmetnom slučaju televizijskim operaterima. S druge strane, financiranje operatera platformi za emitiranje signala nije obuhvaćeno predmetnim protokolom.
- 70 Nadalje, kada su države članice, u Protokolu br. 29 o sustavu javne radiodifuzije u državama članicama koji dopunjuje UEU i UFEU, navele da su javne radiodifuzijske usluge u državama članicama bile izravno povezane s demokratskim, socijalnim i kulturnim potrebama svakog društva kao i s nužnošću očuvanja pluralizma medija, izravno su uputile na sustave javnih radiodifuzijskih usluga koje su same uspostavile i kojima su povjerile u korist cijelog stanovništva tih država, emitiranje općih televizijskih programa (presuda od 26. lipnja 2008., *SIC/Komisija*, T-442/03, Zb., EU:T:2008:228, t. 198.). Međutim, u predmetnom slučaju, s obzirom na to da je Kraljevski dekret 944/2005 od nacionalnih radiotelevizijskih kuća zahtijevao da pokriju 96% stanovništva u okviru privatnog sektora i 98% stanovništva u okviru javnog sektora na njihovu području (vidjeti točku 2. ove presude) i da za gotovo cijelu zonu II. takva obveza pokrivanja jamči pristup javnim kanalima, pri čemu je topografija zone III. isključivala digitalni zemaljski prijenos (vidjeti točku 3. ove presude), predmetna mjera odnosi se uglavnom na financiranje proširenja pokrivenosti stanovništva od strane televizijskih operatera iz privatnog sektora. Osim toga, valja istaknuti da ciljevi spomenutog protokola, osiguranje demokratskih, socijalnih i kulturnih potreba društva i očuvanje pluralizma medija, nisu ni na koji način povezani s izborom tehnologije emitiranja.
- 71 Što se tiče argumentacije vezano za zakon 31/1987, istu valja odbiti. Naime, s jedne strane, na taj se zakon pred Općim sudom nije pozivalo. Međutim, valja podsjetiti da, u okviru donošenja odluke u području državnih potpora, utvrđivanje nacionalnog prava je činjenično pitanje (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., *A2A/Komisija*, C-318/09 P, EU:C:2011:856, t. 125. i navedenu sudsku praksu). Pitanje primjenjuje li se ili ne i u kojoj mjeri pravilo nacionalnog prava u predmetnom slučaju spada u ocjenu činjenica od strane Suda te je podvrgnuto pravilima o izvođenju dokaza i pravilima o podjeli tereta dokazivanja (presuda od 20. rujna 2012., *Francuska/Komisija*, T-154/10, Zb., EU:T:2012:452, t. 65.). S druge strane, argument tužitelja da su, na temelju spomenutog zakona, radiodifuzijske zvučne i televizijske usluge preko zemaljskih valova javne usluge ne omogućuje, u svakom slučaju, zaključivanje da isti zakon osim radiodifuzijskih usluga definira i druge usluge kao javne usluge.

- 72 Nadalje, valja utvrditi da tužitelji nisu ni u jednom trenutku mogli odrediti koje su obveze javne usluge povjerene operaterima mreže DZT-a, bilo španjolskim zakonom, bilo ugovorima o korištenju, a kamoli da su o tome podnijeli dokaz.
- 73 Kao treće, tvrdnje tužitelja da je Komisija proturječno postupala tako što je već procijenila da se razvoj mreže može smatrati UOGI-jem, ne može se prihvatiti. Naime, treba ispitati za svaku uslugu zasebno jesu li zahtjevi prvog kriterija iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415) ispunjeni, odnosno je li poduzetniku korisniku doista povjereno izvršavanje obveza javne usluge i jesu li te usluge jasno definirane. Valja podsjetiti da je pojam državne potpore objektivan pojam koji ovisi samo o odgovoru na pitanje daje li državna mjera prednost jednom ili pojedinim poduzetnicima. Komisijina praksa odlučivanja u tom području, oko koje stranke nisu suglasne, stoga ne može biti odlučna (vidjeti presudu od 4. ožujka 2009., Associazione italiana del risparmio gestito et Fineco Asset Management/Komisija, T-445/05, Zb., EU:T:2009:50, t. 145. i navedenu sudsku praksu). Nadalje, valja istaknuti da poštovanje načela tehnološke neutralnosti ima i odlučujuću ulogu u pogledu određivanja usluge uspostavljanja i korištenja elektroničke komunikacijske mreže kao UOGI-ja (presuda od 16. rujna 2013., Iliad i dr./Komisija, T-325/10, EU:T:2013:472, t. 142. do 145.).
- 74 Što se tiče u tom pogledu argumenta tužitelja da je Komisija postupala proturječno kada je prihvatila isključiv izbor satelitske tehnologije za pružanje radiodifuzijskih usluga u zoni III., dovoljno je utvrditi da usluga korištenja u navedenoj zoni nije dijelom ovog predmeta i da je ta zona definirana kao područje u kojem, zbog njezinih orografskih uvjeta, zemaljska recepcija nije bila moguća ili je bila povezana s iznimnim poteškoćama. Osim toga, činjenica da je Komisija prihvatila izbor neke tehnologije u jednoj zoni ne može opravdati izbor druge tehnologije u drugoj zoni.
- 75 Osim toga, tužitelji tvrde da je Komisija pogrešno opravdala svoje stajalište pozivanjem na predmet koji se tiče državne potpore koju je Savezna Republika Njemačka provela u korist uvođenja DZT-a (DVB-T) u regiji Berlin-Brandenburg (Njemačka) u kojem je donesena presuda od 6. listopada 2009., Njemačka/Komisija (T-21/06, EU:T:2009:387) i presuda od 15. rujna 2011., Njemačka/Komisija (C-544/09 P, EU:C:2011:584). U tom pogledu, valja istaknuti da, u tim presudama, sud Unije nije ispitao pitanje je li usluga korištenja zemaljske mreže bila valjano definirana kao UOGI, u skladu sa zahtjevima prvog kriterija iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415). Ispitivanje se više odnosilo na pitanje je li predmetna potpora bila spojiva s unutarnjim tržištem, na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. Upravo u tom kontekstu Komisija se i pozivala na tu potporu, kao što i, među ostalim, proizlazi iz bilješke br. 77 pobijane odluke.
- 76 Kao četvrto, što se tiče tvrdnje Komisije, podredno istaknute i koja se nalazi u uvodnoj izjavi 121. pobijane odluke, u skladu s kojom je određivanje korištenja platforme, u predmetnom slučaju zemaljske platforme, kao javne usluge bila očita pogreška španjolskih tijela, tužitelji tvrde da Komisija nije mogla jednostavno smatrati da su ta tijela, zbog toga što su se odlučila za određenu tehnologiju, počinila očitu pogrešku. Prema njihovu mišljenju, načelo tehnološke neutralnosti nije apsolutno načelo. Pozivanjem na dvije studije, tužitelji tvrde da je Komisija bila dužna ispitati je li analiza koju su sačinila španjolska tijela vezano za izbor tehnologije koja će se koristiti bila očito pogrešna.
- 77 Točno je da iz opće strukture Ugovora proizlazi da postupak predviđen u članku 108. UFEU-a ne smije nikada dovesti do rezultata koji bi bio suprotan posebnim odredbama Ugovora (vidjeti presude od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, Zb., EU:C:2008:224, t. 50. i navedenu sudsku praksu i od 16. listopada 2013., TF1/Komisija, T-275/11, EU:T:2013:535, t. 41. i navedenu sudsku praksu). Margina prosudbe država članica za formiranje svojih UOGI-ja ne smije se izvršavati na način koji bi doveo do povrede načela jednakog postupanja koje je zajamčeno, što se tiče usluge korištenja mreža, osobito načelom tehnološke neutralnosti. Stoga, kada postoji više platformi za prijenos kao u predmetnom slučaju, nije moguće smatrati da je jedna od njih najznačajnija za prijenos radiodifuzijskih signala bez poštovanja načela tehnološke neutralnosti. Definiranjem usluge korištenja mreže DZT-a kao UOGI-ja,

španjolska tijela nisu, uslijed toga, morala diskriminirati druge platforme. Nenarušen sustav tržišnog natjecanja, kakvog predviđa Ugovor o FEU-u, može biti zajamčen samo ako je zajamčena jednakost izgleda različitih gospodarskih operatera (vidjeti presudu od 28. veljače 2013., *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, Zb., EU:C:2013:127, t. 88. i navedenu sudsku praksu).

78 Međutim, poštovanje načela tehnološke neutralnosti ne znači da je, u svim slučajevima, definiranje određene platforme za korištenje radiodifuzijske mreže očita pogreška. Komisija je u uvodnoj izjavi 121. pobijane odluke utvrdila očitu pogrešku španjolskih tijela zbog određivanja određene platforme kao takve. Komisija nije ispitala je li taj izbor bio objektivno opravdan u predmetnom slučaju uzevši u obzir široku diskrecijsku ovlast španjolskih tijela što se tiče definicije toga što smatraju UOGI-jem. Točno je da je Komisija, u okviru ispitivanja članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, ispitala može li se izbor dane tehnologije prihvatiti. Međutim, ta razmatranja ne mogu se uzeti u obzir kako bi se odgovorilo na pitanje je li Komisija ispravno utvrdila postojanje očite pogreške koju su počinila španjolska tijela vezano za definiciju UOGI-ja, jer je ispitivanje zakonitosti definicije UOGI-ja, na temelju članka 107. stavka 1. UFEU-a, različito od ispitivanja spojivosti potpore, u skladu s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a. Naime, iako države članice raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću vezano za definiranje UOGI-ja, Komisija je ta koja raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću vezano za pitanje je li potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Prema tome, s obzirom na to da Komisija nije dubinski ispitala izbor države članice, nije ispravno postupila kada je utvrdila postojanje očite pogreške španjolskih tijela u definiranju određene platforme za to korištenje.

79 S obzirom na prethodno navedeno, iako je Komisija pogrešno smatrala da je definicija određene platforme za korištenje radiodifuzijskih mreža očita pogreška španjolskih tijela, prvi kriterij iz presude *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415) nije bio ispunjen zbog nepostojanja jasne i precizne definicije predmetne usluge kao javne usluge, kao što je to Komisija i utvrdila u uvodnim izjavama 119. do 125. pobijane odluke.

– Četvrti kriterij koji je postavila presuda *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415) koji se odnosi na osiguranje najmanjeg troška za zajednicu

80 Prema tom kriteriju, kada se izbor poduzetnika kojem će se povjeriti izvršavanje obveza javne usluge, u konkretnom slučaju, ne obavlja u okviru postupka javnog natječaja koji omogućuje odabir kandidata koji je sposoban pružiti te usluge uz najmanji trošak za zajednicu, razina potrebne naknade mora se odrediti na temelju analize troškova koje bi prosječni poduzetnik, dobro vođen i odgovarajuće opremljen za ispunjavanje zahtjeva javne usluge, imao pri vršenju tih obveza, uzimajući u obzir ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza (presuda *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 18. *supra*, EU:C:2003:415, t. 93.).

81 Komisija je u uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke istaknula, uzevši u obzir činjenicu kako nikakav postupak javne nabave nije bio pokrenut, da su baskijska tijela tvrdila da je taj kriterij bio ispunjen jer su javni poduzetnici baskijske vlade koji pružaju usluge prijenosa i pokrivenosti radio i televizijskog emitiranja bili dobro vođeni i odgovarajuće opremljeni za vršenje zahtijevanih obveza. Temeljeći se na studiji usporedbe troškova koja joj nije dostavljena, baskijska tijela su procijenila da bi satelitska infrastruktura bila skuplja od modernizacije zemaljske mreže od strane predmetnog javnog poduzetnika. Usto, prema mišljenju Komisije, u svrhu ispunjavanja predmetnog kriterija, usporedba sa satelitskom tehnologijom nije dovoljna da bi se dokazalo da je taj javni poduzetnik bio učinkovit poduzetnik, s obzirom na to da su i drugi zemaljski operatori mogli pružiti tu uslugu po nižoj cijeni. Komisija je stoga zaključila da četvrti kriterij iz presude *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, točka 18. *supra* (EU:C:2003:415) u slučaju autonomne zajednice Baskije nije ispunjen.

82 Tužitelji osporavaju ta razmatranja i tvrde da je drugotužitelj bio dobro vođeni poduzetnik u sektoru operatora zemaljskih mreža i da su njegove cijene bile sukladne tržišnim. U međuinstitucionalnim sporazumima koje su baskijska tijela sklopila u vezi s tim, uzeti su u obzir parametri tržišta u svrhu

određivanja njegove naknade. Prema mišljenju tužitelja, naknada drugotužitelju odgovarala je stoga tržišnim cijenama te je osiguravala da se usluga pruži po najnižoj cijeni. Osim toga, drugotužitelj je uvijek kupovao postupkom javne nabave. Štoviše, prema mišljenju tužitelja, drugotužitelj je već imao na raspolaganju fizičku infrastrukturu potrebnu za prijenos mreže, za razliku od drugih poduzetnika. Postupak digitalizacije bio je obično prilagođavanje postojećih mreža na prelazak s analogne na digitalnu tehnologiju. Odabir drugog operatora doveo bi do dupliciranja infrastrukture, što je Komisija izričito zabranila u okviru razvoja širokopolasne mreže. Drugotužitelj je stoga bio jedini operator zemaljske mreže koji je mogao pružiti predmetnu uslugu. Prema mišljenju tužitelja, njihovu ocjenu potvrđuje praksa Komisije vezano za program državnih potpora koje provodi Republika Slovenija u okviru svojeg zakonodavstva glede kvalificiranih proizvođača energije. Naposljetku, troškovi zemaljske opcije bili su manji od troškova satelitske opcije što potvrđuje i izvješće koje je izradio prvotužitelj. Suprotno onomu što Komisija ističe u bilješci br. 69 pobijane odluke, ona je to izvješće zaprimila.

- 83 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti da je Komisija u uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke procijenila da, u načelu, četvrti kriterij iz presude *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415) nije bio ispunjen, jer baskijska tijela nisu pokazala da je drugotužitelj bio učinkovit poduzetnik, s obzirom na to da su i drugi operateri zemaljskih mreža mogli pružiti predmetnu uslugu po nižim cijenama. Posljedično, pitanje jesu li troškovi zemaljske opcije bili manji od onih satelitske opcije nije stoga relevantno u okviru ispitivanja poštovanja ovog kriterija. Budući da se izvješće baskijskih tijela koje se spominje u bilješci br. 69 spomenute odluke odnosi se na to pitanje, pitanje je li to izvješće doista dostavljeno Komisiji nije relevantno da bi Komisija mogla s pravom smatrati da četvrti kriterij iz presude *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415) nije bio ispunjen.
- 84 Kao drugo, valja odbiti argumentaciju da je drugotužitelj dobro vođeni poduzetnik zato što je dobio naknadu samo za troškove koje je doista imao oko kupnje potrebne opreme, jer su u međuinstitucionalnim sporazumima zaključenim između baskijskih tijela u tom pogledu uzeti u obzir tržišni parametri kako bi se odredila njegova naknada. Naime, s jedne strane, treba utvrditi da djelatnost drugotužitelja nije bila ograničena na kupnju opreme i da mu je autonomna zajednica Baskija povjerila uvođenje, održavanje i korištenje televizijske mreže Baskije (vidjeti t. 13. ove presude). S druge strane, kao što to Komisija i potvrđuje, naznaka troška ulaganja i tekućih troškova procijenjenih u tim sporazumima ne mogu zamijeniti analizu troškova koje bi prosječni poduzetnik, dobro vođen i odgovarajuće opremljen za ispunjavanje zahtjeva javne usluge imao pri vršenju tih obveza, uzimajući u obzir ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza.
- 85 Kao treće, valja odbiti argument da je drugotužitelj već raspolagao fizičkom infrastrukturom potrebnom za prijenos mreže, za razliku od drugih poduzetnika, i da je postupak digitalizacije bio obično prilagođavanje postojećih mreža tako da bi odabir drugog operatora doveo do dupliciranja infrastrukture. Naime, taj argument ne dokazuje ni na koji način da je drugotužitelj bio odabran na temelju analize troškova koje bi prosječni poduzetnik, dobro vođen i odgovarajuće opremljen za ispunjavanje zahtjeva javne usluge imao pri vršenju tih obveza. Tužitelji nisu dokazali da bi dodjela predmetne usluge drugom operateru zemaljske mreže dovela do dupliciranja infrastrukture. Nije isključeno, kao što to tvrdi Komisija, da se razvoj zemaljske mreže mogao povjeriti drugim operaterima, a da ti poduzetnici ne bi morali razviti novu infrastrukturu.
- 86 Kao četvrto, u odnosu na argument da njihovu ocjenu potvrđuje Odluka Komisije C 7/2005 od 24. travnja 2007. o programu državnih potpora koje je Republika Slovenija provela u okviru svojeg zakonodavstva o kvalificiranim proizvođačima energije, valja istaknuti, s jedne strane, da tužitelji nisu dokazali da su sektor energije i sektor emitiranja usporedivi na način da se Komisijina ocjena u jednom slučaju može prenijeti na drugi slučaj. S druge strane, kako se i podsjeća (vidjeti t. 73. ove presude), pojam državne potpore je objektivan pojam koji ovisi samo o odgovoru na pitanje daje li državna mjera prednost jednom ili pojedinim poduzetnicima. Komisijina praksa odlučivanja u tom području, oko koje stranke nisu suglasne, stoga ne može biti odlučna.

- 87 Kao peto, valja odbiti argumentaciju da su baskijska tijela mogla predmetnu uslugu povjeriti drugotužitelju bez prethodno provedenog postupka javne nabave zato što su upravna tijela uslugu podmirivala iz vlastitih sredstava. Naime, sama činjenica da upravna tijela uslugu podmiruju iz vlastitih sredstava ne znači da su time osigurani manji troškovi za zajednicu.
- 88 Iz toga slijedi da tužitelji nisu dokazali da je Komisija pogriješila kada je utvrdila da četvrti kriterij iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415) nije bio ispunjen.
- 89 S obzirom na sve prethodno izneseno, valja zaključiti da ni u jednom trenutku nisu bili kumulativno ispunjeni svi kriteriji iz presude Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415). Komisija nije stoga pogriješila kada je utvrdila postojanje gospodarske prednosti za drugotužitelja.
- 90 Prvi dio prvog tužbenog razloga stoga treba odbiti.

Drugi dio, koji se temelji na nepostojanju selektivne prednosti

- 91 Tužitelji ističu da drugotužitelj nije stekao selektivnu prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, s obzirom na to da se potonji zadovoljio pružanjem usluga koje se smatraju UOGI-jem poštujući kriterije koje je postavila presuda Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415). U pobijanoj odluci kriterij selektivnosti podudara se s navodnom povredom načela tehnološke neutralnosti.
- 92 Ovu argumentaciju treba odbiti.
- 93 Naime, s jedne strane, suprotno onomu što tvrde tužitelji, u pobijanoj presudi, kriterij selektivnosti se ne „podudara“ s povredom načela tehnološke neutralnosti. Iz uvodne izjave 113. pobijane odluke proizlazi da je prednost, prema mišljenju Komisije, bila selektivna, jer predmetna mjera donosi korist samo sektoru emitiranja, a u tom sektoru ista mjera odnosi se samo na poduzetnike koji su poslovali na tržištu zemaljske platforme.
- 94 S druge strane, valja istaknuti da selektivni kriterij u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a zahtijeva da se predmetnom mjerom stavlja određene poduzetnike ili određene proizvođače u povoljniji položaj. Taj kriterij predstavlja kriterij koji je svojstven pojmu državne potpore (vidjeti t. 38. ove presude). Prema tome, čak i da je drugotužitelj pružao UOGI poštujući kriterije koje je postavila presuda Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, t. 18. *supra* (EU:C:2003:415), to ne dokazuje da je Komisija, u uvodnoj izjavi 113. pobijane odluke, krivo procijenila da je predmetna mjera bila selektivnog karaktera.
- 95 Osim toga, valja istaknuti da se mjera kao što je ova u glavnom postupku, ne primjenjuje bez razlike na sve gospodarske subjekte. Ona se stoga ne može smatrati općom mjerom porezne ili ekonomske politike koja ne predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze i dr., C-222/04, Zb., EU:C:2006:8, t. 135. i od 18. srpnja 2013., P, C-6/12, Zb., EU:C:2013:525, t. 18. i navedenu sudsku praksu).
- 96 Iz toga slijedi da drugi dio prvog tužbenog razloga, i prema tome, prvi tužbeni razlog u cijelosti, treba odbiti.



*Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi koja se tiče prava u pogledu analize spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem*

- 97 Ovaj se tužbeni razlog sastoji od dva dijela. Prvi se dio odnosi na povredu koju je Komisija počinila primjenom Odluke 2005/842. U okviru drugog dijela, tužitelji ističu da je Komisija pogrešno smatrala predmetnu mjeru sukladnom s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.

Prvi dio, koji se temelji na pogrešci kod primjene Odluke 2005/842

- 98 Tužitelji ističu da je Komisija pogrešno smatrala da je predmetna mjera spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a i s Odlukom 2005/842, koja je bila na snazi u trenutku potpisivanja ugovora o koncesiji u korist drugotužitelja. Prema mišljenju tužitelja, španjolska tijela su definirala predmetnu uslugu kao UOGI, a baskijska tijela su drugotužitelju povjerila pružanje te usluge u Baskiji. Osim toga, navedenom odlukom su španjolska tijela oslobođena obveze prijavljivanja Komisiji, s obzirom na to da je godišnji iznos naknada za predmetnu uslugu bio manji od 30 milijuna eura. Štoviše, drugi uvjeti za primjenu te odluke bili su ispunjeni, s obzirom na to da naknada drugotužitelju nije prelazila ono što je nužno za pokriće troškova usluge.
- 99 Ovu argumentaciju treba odbiti. Naime, u članku 1. Odluke 2005/842, navedeni su uvjeti pod kojima državne potpore, u obliku naknada za javnu uslugu dodijeljenu određenim poduzetnicima kojima je povjereno vođenje UOGI-ja, treba smatrati spojivima s unutarnjim tržištem i oslobođenim od obveze prijavljivanja iz članka 108. stavka 3. UFEU-a. Budući da je već utvrđeno da Komisija može s pravom smatrati da operaterima zemaljskih mreža u Baskiji nije povjereno izvršavanje UOGI-ja (vidjeti t. 42. do 79. ove presude), navedena odluka stoga nije bila primjenjiva na ovaj slučaj te Komisija nije počinila pogrešku smatrajući, u uvodnoj izjavi 172. pobijane odluke, da se ne može istaknuti prigovor iz članka 106. stavka 2. UFEU-a.
- 100 Prvi dio ovog tužbenog razloga treba stoga odbiti.

Drugi dio, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a

- 101 Tužitelji prigovaraju Komisiji da je povrijedila članak 107. stavak 3. točku (c) UFEU-a time što je negirala, s jedne strane, činjenicu da je predmetna mjera tehnološki neutralna, prikladna i proporcionalna i, s druge strane, činjenicu da je to bila najmanja mjera koja je bila nužna kako bi se ostvario predviđeni cilj, a izbjeglo nepotrebno narušavanje tržišnog natjecanja.
- Prvi prigovor koji se temelji na pogreškama u vezi s tehnološkom neutralnošću, prikladnošću karaktera i proporcionalnošću predmetne mjere
- 102 Tužitelji tvrde da je Komisija pogrešno zaključila da predmetna mjera nije poštovala tehnološku neutralnost, da nije bila proporcionalna i da nije predstavljala prikladno sredstvo.
- 103 Iz uvodnih izjava 153. do 167. pobijane odluke proizlazi da je Komisija smatrala da se predmetna mjera ne može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a jer predmetna mjera, prema njezinu mišljenju ne poštuje načelo tehnološke neutralnosti, nije proporcionalna i ne predstavlja prikladno sredstvo za osiguranje pokrivenosti svih besplatnih kanala stanovnicima zone II. U tom je pogledu Komisija u uvodnoj izjavi 155. pobijane odluke zaključila da većina postupaka javne nabave nije bila tehnološki neutralna, s obzirom na to da su se pozivali na zemaljsku tehnologiju i na DZT. Prema uvodnim izjavama 156. do 157. te odluke, nijedna studija nije podnijela dovoljan dokaz superiornosti zemaljske platforme u odnosu na satelitsku platformu. Što se

tiče proporcionalnosti predmetne mjere, Komisija je u uvodnoj izjavi 166. iste odluke zaključila da je španjolska vlada mogla potaknuti autonomne zajednice na pokretanje postupaka javne nabave vodeći računa o mogućim uštedama koje bi se mogle ostvariti s pojedinim platformama.

- 104 Valja istaknuti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, odstupanja od općeg načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem iz članka 107. stavka 1. UFEU-a treba tumačiti restriktivno (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).
- 105 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 gospodarskog i socijalnog poretka. Sudski nadzor koji se primjenjuje na izvršavanje te diskrecijske ocjene ograničen je na provjeru jesu li poštovana postupovna pravila i pravila u vezi s obrazloženjem, jesu li činjenice ispravno utvrđene i postoji li pogreška koja se tiče prava, očita pogreška u procjeni tih činjenica ili zlorupotreba 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.).
- 106 Valja također podsjetiti da, iako Komisija raspolaže diskrecijskom ovlašću u gospodarskim pitanjima, to ne znači da se sud Unije mora suzdržati od nadzora Komisijina tumačenja podataka ekonomske naravi. Naime, sud Unije ne treba samo provjeravati materijalnu točnost dokaznih elemenata, njihovu pouzdanost i dosljednost već treba i nadzirati predstavljaju li navedeni elementi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene složene situacije i provjeriti jesu li oni takve naravi da podupiru zaključke koji su iz njih izvedeni. Međutim, u okviru tog nadzora, Sud ne može svojom gospodarskom ocjenom zamijeniti Komisijinu ocjenu. Usto treba istaknuti da je u slučajevima kad neka institucija raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti, nadzor poštovanja pojedinih postupovnih jamstava od temeljne važnosti. Prema sudskoj praksi, ta jamstva uključuju obvezu nadležne institucije da brižljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente pojedinačnog slučaja i da svoju odluku dovoljno obrazloži (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).
- 107 Kao prvo, tužitelji tvrde da, suprotno onomu što je smatrala Komisija u pobijanoj odluci, primjena načela tehnološke neutralnosti ovisi o svakom pojedinačnom slučaju i činjeničnim okolnostima u različitim područjima Unije. Prema mišljenju tužitelja proizlazi i iz Komunikacije Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija od 17. rujna 2003. o prelasku s analognog na digitalno emitiranje (od prelaska na digitalno do napuštanja analognog) (COM(2003) 541 *final*) (u daljnjem tekstu: Komunikacija o prelasku na digitalno emitiranje iz 2003.) i iz Komunikacije Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija od 24. svibnja 2005. o ubrzanju prelaska s analognog na digitalno emitiranje (COM(2005) 204 *final*) da načelo tehnološke neutralnosti nema apsolutan karakter. Španjolski zakon ga navodi također samo kao načelo koje se treba uzeti u obzir, koliko je to moguće.
- 108 Ta argumentacija svejedno ne dokazuje da je Komisija počinila očitu pogrešku. Naime, iz uvodne izjave 154. pobijane odluke proizlazi da Komisija nije smatrala da načelo tehnološke neutralnosti predstavlja apsolutno načelo, već da bi se izbor tehnologije načelno trebao izvršiti nakon tehnološki neutralnog postupka javne nabave, kao što je to bio slučaj u drugim državama članicama. Prema mišljenju Komisije s obzirom na to da u ovom slučaju nije pokrenut postupak javne nabave, izbor dane tehnologije mogao je biti prihvaćen da su ga opravdali zaključci prethodne studije koja je utvrdila da se, prema kvaliteti i troškovima, bilo moguće odlučiti samo za jedno tehnološko rješenje. Teret dokaza je na strani države članice koja bi trebala dokazati da je navedena studija dovoljno utemeljena i da je provedena na potpuno neovisan način. Iz toga slijedi da, suprotno onomu što tvrde tužitelji, Komisija nije isključila da u ovom slučaju činjenično stanje omogućuje da se izabere dana tehnologija.

- 109 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 144. pobijane odluke, Komisija ističe važnost načela tehnološke neutralnosti u točki 2.1.3. Komunikacije o prelasku na digitalno emitiranje iz 2003. Uvjet tehnološke neutralnosti u smislu te komunikacije, osobito pretpostavlja da se napuštanje analognog emitiranja na određenom području može ostvariti samo ako skoro sva kućanstva primaju digitalne usluge i da se svi načini prijenosa uzmu u obzir, kako bi se ostvario taj cilj (presuda Njemačka/Komisija, t. 75. *supra*, EU:T:2009:387, t. 69.). Kada Komisija donosi takve akte čija je svrha u skladu s Ugovorom potanko odrediti kriterije koje namjerava primjenjivati u okviru izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti, ona time sebi ograničava tu ovlast jer je dužna pridržavati se okvirnih pravila koja je nametnula sebi (presuda od 28. studenoga 2008., Hotel Cipriani i dr./Komisija, T-254/00, T-270/00 i T-277/00, Zb., EU:T:2008:537, t. 292.).
- 110 Osim toga, budući da su tužitelji na raspravi tvrdili, upućujući na Komunikaciju o prelasku na digitalno emitiranje iz 2003. da izbor određene tehnologije koji izvrši država članica ne ovisi o izradi prethodne studije, treba navesti da u skladu s točkom 2.1.3. te Komunikacije, podrška javnih vlasti određenom izboru treba biti opravdana točno određenim ciljevima u javnom interesu te provedena na proporcionalan način.
- 111 Kao drugo, tužitelji tvrde da su različita izvješća opravdavala izbor zemaljske platforme. Prema njihovu mišljenju, iz izvješća o referentnim troškovima postupka univerzalizacije DZT-a u Španjolskoj iz srpnja 2007. koji su izradila španjolska tijela, proizlazi da teorijski pojam tehnološka neutralnost nije primjenjiv na tehnološku promjenu zemaljske televizije u posebnim okolnostima na televizijskom tržištu u Španjolskoj. U tom izvješću je zaključeno da digitalizacija posredstvom tehnologije koja nije zemaljska, predstavlja znatno viši ekonomski trošak, da satelitska platforma nije učinkovita jer nisu izdane zahtijevane dozvole televizijskim operaterima te da bi korištenje tehnologije koja nije zemaljska ozbiljno usporilo postupak digitalizacije. Taj zaključak je pojašnjen u analizi prvog tužitelja koji je potvrdio da je zbog ekonomskih i tehničkih razloga bolja zemaljska tehnologija. Osim toga, izbor satelitskog rješenja u zoni III. koji Komisija nije osporila, dokazuje da su španjolska tijela objektivno izabrala najprikladniju tehnologiju za svaki pojedinačan slučaj. To gledište je također potvrđeno studijom korisnika infrastrukture telekomunikacija i dobavljača mrežne opreme, koju bi, prema mišljenju tužitelja, Komisija morala vrednovati. Međutim, Komisija je u uvodnim izjavama 158. do 164. pobijane odluke priznala dokaznu vrijednost studiji intervenijenta te nije posebno uputila na različita izvješća autonomnih zajednica. Podredno, Komisija je povrijedila obvezu obrazlaganja.
- 112 Valja podsjetiti da 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 ne bi činila vjerodostojnom (presude od 12. prosinca 1996., AIUFFASS i AKT/Komisija, T-380/94, Zb., EU:T:1996:195, t. 59. i FAB/Komisija, t. 50. *supra*, EU:T:2009:386, t. 78.).
- 113 Kao prvo, što se tiče izvješća navedenog u točki 111. ove presude treba zaključiti da prema uvodnoj izjavi 156. pobijane odluke, to izvješće nije dovoljno dokazalo superiornost zemaljske platforme u odnosu na satelitsku. U izvješću je zaključeno da tehnološko rješenje za izbor danog tehnološkog rješenja za proširenje pokrivenosti treba analizirati od regije do regije, vodeći računa o topografskim i demografskim posebnostima svake od njih. Isto izvješće ukazalo je na nužnost organiziranja neutralnog postupka javne nabave s tehnološkog stajališta kako bi se odredila najprikladnija platforma.
- 114 Ti zaključci nisu zahvaćeni očitom pogreškom. Naime iz točke 6. izvješća koje se navodi u točki 111. ove presude proizlazi da su španjolska tijela analizirala dva moguća scenarija, odnosno proširenje pokrivenosti stanovništva s 98% na 100% i proširenje pokrivenosti stanovništva s 96% na 100%. Niti jedan od ta dva scenarija ne odgovara proširenju pokrivenosti stanovništva s 96% na 98,5%. Osim toga, sukladno zaključcima navedenog izvješća vezano za ta dva scenarija, bilo je vjerojatno da će se do najprikladnijeg konačnog rješenja doći razmatranjem dviju alternativa, odnosno zemaljske i satelitske platforme, u kojem će slučaju jedno ili drugo rješenje bit će odabrano ovisno o uvjetima i okolnostima fizičke lokalizacije stanovništva na koje bi se pokrivenost proširila. Nemoguće je predvidjeti udio u

kojem obje alternative doprinose konačnom rješenju bez prethodnog provođenja temeljite studije za svaku autonomnu zajednicu vodeći računa o orografiji terena, teritorijalnoj podjeli stanovništva i situaciji postojeće mreže televizijskog emitiranja. Iz prethodno navedenog proizlazi da analiza izvršena u tom izvješću nije opravdala nepoštovanje načela tehnološke neutralnosti. Osim toga, iako je točno, kao što to tvrde tužitelji, da bi prema istom izvješću, zemaljsko emitiranje za pokrivenost otprilike 90 kućanstava, bilo gospodarski najisplativije, ipak je taj zaključak izričito dodan kao primjer a da se time ne dovode u pitanje ostali zaključci tog izvješća.

- 115 Kao drugo, što se tiče analize prvotuzitelja, iz uvodne izjave 157. pobijane odluke proizlazi da su tijekom upravne istrage, određene autonomne zajednice predstavile interne izračune u kojima su uspoređivani troškovi dviju tehnologija za proširenje pokrivenosti. Međutim, osim nesigurnosti što se tiče dana izračuna, nitko od njih nije predstavio razinu koja je dovoljno detaljna i čvrsta da bi opravdala izbor zemaljske tehnologije za proširenje pokrivenosti. Prema mišljenju Komisije štoviše nijedan od tih izračuna nije izradio neovisni stručnjak.
- 116 Budući da se prvotuziteljeva analiza odnosila na argumente iz uvodne izjave 157. pobijane odluke, kao što je potvrdila Komisija na raspravi, Komisijino odbijanje te analize nije zahvaćeno očitom pogreškom. Naime, treba navesti da navedena analiza ne sadržava nikakav datum i da iz očitovanja baskijskih tijela podnesenih 24. veljače 2011. u upravnom postupku proizlazi da predmetna analiza potvrđuje studiju korisnika infrastrukture telekomunikacija i dobavljača mrežne opreme iz 2010. S obzirom na to da je analiza o kojoj je riječ bila znatno kasnija nego predmetne mjere, ona ne može opravdati nepoštovanje načela tehnološke neutralnosti izborom zemaljske platforme. Naime, 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).
- 117 Budući da tužitelji u tom pogledu tvrde da je Komisija pogrešno smatrala, u bilješci na strani 69. pobijane odluke, da joj analiza prvotuzitelja nije dostavljena, dovoljno je navesti da je u navedenoj bilješci Komisija navela da studija o procjeni baskijskih tijela, prema kojima bi satelitska infrastruktura bila skuplja od modernizacije zemaljske mreže od strane drugotuzitelja nije bila dostavljena. Stoga, iz prepiske između španjolskih tijela i Komisije proizlazi da je Komisija tražila dodatne informacije o procjeni troškova koju su provela baskijska tijela. Te informacije međutim nisu bile dane na uvid Komisiji. Zato je Komisija u uvodnoj izjavi 157. navedene odluke navela da analiza baskijskih tijela nije imala razinu koja je dovoljno detaljna i čvrsta da opravda izbor zemaljske tehnologije za proširenje pokrivenosti.
- 118 Kao treće, budući da tužitelji tvrde da izbor satelitskog rješenja u zoni III. koji Komisija nije osporavala, dokazuje da su španjolska tijela objektivno izabrala najprikladniju tehnologiju za svaki pojedinačni slučaj, treba zaključiti da je ta argumentacije već odbijena u okviru prvog dijela prvog tužbenog razloga (vidjeti t. 74. ove presude).
- 119 Kao četvrto, tužitelji ističu da su njihovo stajalište potvrdile studije operatera telekomunikacijske infrastrukture i dobavljača mrežne opreme koju je Komisija bila dužna ocijeniti. U tom pogledu, Komisija je u uvodnoj izjavi 158. pobijane odluke ocijenila da su te studije bile iz 2010., dakle, mnogo kasnije nakon izvršavanja predmetnih mjera. Prema mišljenju Komisije, neovisno o činjenici što su se spomenute studije mogle smatrati dovoljno neovisnima i vjerodostojnima, činjenica da su načinjene nakon predmetnih mjera bila je prepreka tomu da se koriste za opravdanje činjenice da španjolska vlada nije smatrala oportunistički organizirati tehnološki neutralan postupak javne nabave. Komisija je dodala da su procjene troškova koje je iznio intervenijent, koje su pokazale da je satelitska tehnologija bila rentabilnija, proturječne rezultatima predmetnih studija.

- 120 Nijedan element koji su tužitelji podnijeli ne dokazuje da su ta razmatranja očito pogrešna. Naime, s jedne strane, iz bilješki br. 37. i 38. pobijane odluke, koje prikazuju sažetak sadržaja studija operatera telekomunikacijske infrastrukture i dobavljača mrežne opreme, koje je Komisija sačinila nakon organizacijskih mjera postupka koje je naložio Opći sud (vidjeti točku 28. ove presude), kao i iz uvodne izjave 158. te odluke koja sadržava Komisijinu ocjenu navedenih studija koja se odnosi na predmetni slučaj, proizlazi da ih je Komisija ispitala. S druge strane, valja istaknuti da su te studije iz 2010., a da im je referentna točka godina 2009. Stoga je Komisija mogla s pravom utvrditi da su te studije sačinjene nakon predmetnih mjera. Već je istaknuto da pitanje predstavlja li mjera državnu potporu treba riješiti s obzirom na situaciju koja je postojala u trenutku kada je predmetna mjera donesena (vidjeti t. 116. ove presude). Kao što i proizlazi iz usporedbe predmetnih studija s procjenama troškova koje je iznio intervenijent, koju je Komisija sačinila nakon organizacijskih mjera postupka koje je naložio Opći sud (vidjeti t. 28. ove presude), Komisija je mogla s pravom utvrditi da intervenijentove procjene proturječe rezultatima predmetnih studija. Nadalje, tužitelji sami naglašavaju da odluku koja se odnosi na izbor platforme nije donio spomenuti operator nego španjolska tijela koja pak nisu imala saznanja o predmetnim studijama kada su usvajala svoje odluke.
- 121 S obzirom na to da tužitelji s tim u vezi na raspravi ističu, pozivajući se na presudu od 3. srpnja 2014., Španjolska i dr./Komisija (T-319/12 i T-321/12, EU:T:2014:604), da je Komisija morala prihvatiti i izvješća dostavljena *a posteriori*, njihova argumentacija ne može se prihvatiti. Naime, valja istaknuti da se u predmetu u kojem je donesena ta presuda postavlja pitanje je li država članica djelovala kao privatni ulagač, a ne pitanje usklađenosti neke mjere s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. U tom pogledu, Opći sud je u točki 134. te presude zauzeo stav da su dodatne gospodarske analize, koje je država članica dostavila u upravnom postupku, mogle pojasniti postojeće elemente u trenutku donošenja odluke o ulaganju te da ih je Komisija morala uzeti u obzir. Međutim, takav zaključak ni na jedan način ne osporava sudska praksa prema kojoj pitanje predstavlja li neka mjera državnu potporu treba riješiti s obzirom na postojeću situaciju u trenutku kada je ta mjera bila donesena, s obzirom na to da bi Komisija, da je uzela u obzir naknadne elemente, dala prednost državama članicama koje nisu izvršile svoju obvezu da u stadiju planiranja prijave potpore koje namjeravaju dodijeliti (vidjeti presudu Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'Agglomération du Douaisis/Komisija, t. 116. *supra*, EU:T:2011:209, t. 143. i navedenu sudsku praksu).
- 122 Kao peto, tužitelji ističu da je Komisija osporavala studije operatera telekomunikacijske infrastrukture i dobavljača mrežne opreme, dajući bez ikakvog pojašnjenja, u uvodnim izjavama 158. i 164. pobijane odluke, veću dokaznu vrijednost izračunima troškova koje je izvršio intervenijent.
- 123 Tu argumentaciju ne može se prihvatiti. Naime, s jedne strane, što se tiče uvodne izjave 158. pobijane odluke, utvrđeno je (vidjeti točku 119. ove presude) da je Komisija u njoj ocijenila da je činjenica da su predmetne studije bile sačinjene nakon predmetnih mjera, neovisno o činjenici da se predmetne studije može smatrati dovoljno neovisnima i vjerodostojnima, bile prepreka tomu da ih se koristi za opravdanje činjenice da španjolska vlada nije smatrala oportunistički organizirati tehnološki neutralan postupak javne nabave. Komisija je dodala da su procjene troškova koje je iznio intervenijent, koje pokazuju da je satelitska tehnologija bila rentabilnija, proturječne s rezultatima spomenutih studija.
- 124 Iz uvodne izjave 158. pobijane odluke proizlazi da je Komisija odbila studije koje je dostavio operater telekomunikacijske infrastrukture i dobavljač mrežne opreme a da se nije izjasnila o neovisnosti i vjerodostojnosti tih studija zbog toga što su bile sačinjene nakon predmetnih mjera i proturječne procjenama troškova koje je iznio intervenijent. Suprotno onomu što su isticala španjolska tijela, Komisija nije dala prednost studiji koju je iznio intervenijent u odnosu na onu koju je iznio taj operater. Ona se više ograničila na sadržaj studije intervenijenta prema kojoj je satelitska tehnologija bila rentabilnija, što je proturječilo rezultatima studije koju je iznio taj operater. Taj zaključak potvrđuje činjenica da iz uvodne izjave 154. spomenute odluke proizlazi da se, prema mišljenju Komisije, izbor dane tehnologije mogao prihvatiti da su ga potvrdili zaključci prethodne studije koji su utvrdili da, sukladno kvaliteti i trošku, nije bilo moguće odlučiti se za samo jedno tehnološko rješenje.

Suprotno onomu što ističu tužitelji, Komisija nije smatrala da je intervenijentova studija bila valjana niti da je dokazivala superiornost satelitskog rješenja. Njezin cilj bio je ispitati jesu li predmetne mjere, zbog nepoštovanja načela tehnološke neutralnosti, mogle biti opravdane prethodnom studijom koja je bila za samo jedno tehnološko rješenje.

- 125 S druge strane, što se tiče uvodne izjave 164. pobijane odluke, Komisija je u njoj istaknula da je, prema mišljenju intervenijenta, broj od 1380 regionalnih kanala koji su navela španjolska tijela bio jako pretjeran. Nasuprot tomu, ona nije utvrdila da je broj regionalnih kanala koje je procijenio intervenijent, odnosno 415 prema bilješci br. 93 navedene odluke, bio točan. Budući da je ona procijenila, 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 prema kojem je na Kraljevini Španjolskoj bilo da utvrdi, u pogledu kvalitete i troška, da je bilo moguće odlučiti se za samo jedno tehnološko rješenje.
- 126 Kao šesto, tužitelji potvrđuju da se Komisija nije posebno pozivala na različita izvješća autonomnih zajednica. Tu argumentaciju treba također odbiti. S jedne strane, što se tiče Baskije, već je utvrđeno da ocjena Komisije nije sadržavala očitu pogrešku (vidjeti t. 115. i 116. ove presude). S druge strane, zbog nepreciznosti oko relevantnosti izvješća drugih autonomnih zajednica za situaciju u Baskiji, ne može se zaključiti da je Komisija počinila očitu pogrešku u svojoj ocjeni činjenica što se tiče Baskije.
- 127 Naposljetku, valja odbiti argumentaciju tužitelja da je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja kod ocjene analize prvotuzitelja. Naime, razlozi zbog kojih, prema mišljenju Komisije, analiza baskijskih tijela nije bila dovoljna za opravdanje izbora zemaljske tehnologije za proširenje pokrivenosti proizlaze u dovoljnoj mjeri iz uvodne izjave 157. pobijane odluke (vidjeti t. 116. ove presude).
- 128 Kao treće, s obzirom na to da tužitelji tvrde da je Komisija počinila pogrešku uslijed činjenice što je, u trima prethodnim slučajevima, odobrila potpore koje ne poštuju načelo tehnološke neutralnosti, njihovu argumentaciju treba također odbiti.
- 129 Naime, valja istaknuti da tužitelji ističu prijašnju praksu odlučivanja Komisije za koju ne dokazuju da je postojala. Što se tiče Odluke Komisije N 103/2007 od 25. studenoga 2007. o stjecanju digitalnih dekodera i prilagodbi zajedničkih televizijskih antena koje već postoje u provinciji Soria (Španjolska), već je presuđeno da je Komisija izričito utvrdila da je mjera na koju se odnosila ta odluka omogućavala potrošačima da nabave bilo koju vrstu dekodera zahvaljujući subvenciji koja je neovisna od tehnološke platforme koju potrošač odluči koristiti te je izričito zaključila da navedena mjera poštuje načelo tehnološke neutralnosti (presuda od 15. lipnja 2010., Mediaset/Komisija, T-177/07, Zb., EU:T:2010:233, t. 103.). U svojim Odlukama N 222/2006 od 22. studenoga 2006. o potpori za smanjenje digitalne dividende na Sardiniji (SL 2007., C 68, str. 5.) i SA.33980 od 5. prosinca 2013. o lokalnoj televiziji u Ujedinjenoj Kraljevini, tijela su izbor vršila na temelju prethodnih studija, kao što i proizlazi iz bilješki br. 85. i 86. pobijane odluke. U tim okolnostima, postojanje prakse odlučivanja ne može se smatrati utvrđenim. U svakom slučaju, jedino u okviru članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a treba ocijeniti zakonitost Komisijine odluke kojom se utvrđuje da neka potpora ne odgovara uvjetima za primjenu tog odstupanja, a ne pozivanjem na navodne prijašnje prakse (vidjeti presudu od 21. srpnja 2011., Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisija, C-459/10 P, EU:C:2011:515, t. 38. i navedenu sudsku praksu).
- 130 Kao četvrto, tužitelji tvrde da Komisija nije ispitala jesu li konkretne odluke svake autonomne zajednice donesene uzimanjem u obzir činjeničnih okolnosti njihova područja te da je time počinila pogrešku u obrazlaganju. Tu argumentaciju treba također odbiti.

- 131 Naime, valja istaknuti da je Komisija, u uvodnim izjavama 90. do 93. pobijane odluke, koje se pozivaju na uvodne izjave 23. do 31. te odluke, opisala pravnu osnovu predmetne potpore. Ona je utvrdila da je pravni okvir za prelazak na digitalizaciju u Španjolskoj bio složeni skup koji se sastojao od više instrumenata koje su španjolska vlada i autonomne zajednice kao i lokalna tijela proglasili tijekom razdoblja od četiri godine. Prema mišljenju Komisije, iako su nacionalni tehnički program za DZT iz 2005. i nacionalni program za prelazak na DZT iz 2007. uređivali u velikom dijelu prelazak na DZT u zoni I., oni su također postavili temelje za mjere dodatnih proširenja u zonu II. Nacionalni tehnički program za DZT odobrila su i lokalna tijela kako bi utvrdila, zajedno s autonomnim zajednicama, dodatne centre za emitiranje, koji su potrebni da bi se osiguralo primanje DZT-a u potonjoj zoni. Te mjere proširenja provodila su regionalna tijela nakon zaključivanja mnogobrojnih okvirnih sporazuma sa spomenutom vladom i dodataka tim okvirnim sporazumima. Prema mišljenju Komisije, u praksi su autonomne zajednice primjenjivale direktive te vlade na proširenje DZT-a. Deblokadu državne potpore za razvoj DZT-a u zoni II. karakterizirao je prijenos sredstava nacionalnih i regionalnih tijela na korisnike.
- 132 Iz različitih zakonodavnih i upravnih akata španjolskih tijela proizlazi da je plan prelaska na digitalnu televiziju na cijelom području Kraljevine Španjolske prevladavajućim korištenjem zemaljske tehnologije bio sukladan s inicijativom koju je pokrenula i koordinirala središnja uprava. Nesporno je, kao što i proizlazi iz uvodne izjave 24. pobijane odluke, da je zakon 10/2005, koji označava početak propisivanja prelaska na DZT, precizirao nužnost poticanja prelaska s analogne tehnologije na DZT. Kao što i proizlazi iz uvodne izjave 26. spomenute odluke, španjolska tijela predviđala su, u dodatnoj odredbi nacionalnog tehničkog programa za DZT, mogućnost proširenja pokrivenosti zemaljskom tehnologijom u slabije naseljenim zonama pod uvjetom da lokalno instaliranje bude u skladu s tim programom. Uvodne izjave 28. do 32. te odluke, čiji sadržaj tužitelji nisu osporavali, opisuje suradnju između MITT-a i autonomnih zajednica preko okvirnih sporazuma i dodataka okvirnim sporazumima u svrhu provođenja digitalizacije u zoni II. Ti akti odnosili su se, među ostalim, na sufinanciranje od strane španjolske vlade proširenja pokrivenosti DZT-a u spomenutoj zoni.
- 133 S obzirom na prethodne elemente, Komisiji se ne može prigovoriti da je španjolske mjere za razvoj DZT-a u zoni II. analizirala u jedno te istom kontekstu. Naime, različite državne intervencije na nacionalnoj, regionalnoj i općinskoj razini treba analizirati s obzirom na njihove učinke, s obzirom na to da među njima, u predmetnom slučaju, postoje toliko uske veze da ih je Komisija mogla smatrati jedinim programom potpora koje su javna tijela u Španjolskoj dodjeljivala. To je, osobito, slučaj jer su među uzastopnim intervencijama u Španjolskoj, osobito u pogledu njihove kronologije, njihova cilja i situacije u navedenoj zoni, postojale međusobno toliko uske veze da se Komisiji ne može prigovoriti da ih nije razdvojila (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2013., Bouygues i dr./Komisija i dr., C-399/10 P i C-401/10 P, Zb., EU:C:2013:175, t. 103. i 104.).
- 134 Osim toga, u slučaju programa potpora, Komisija se može ograničiti na proučavanje karakteristika predmetnog programa u svrhu ocjene u obrazloženju svoje 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. Samo je u tom stadiju povrata potpora nužno provjeriti pojedinačnu situaciju svakog predmetnog poduzetnika (presude od 7. ožujka 2002., Italija/Komisija, C-310/99, Zb., EU:C:2002:143, t. 89. i 91.; od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere“ i dr./Komisija, Zb., 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.).
- 135 Nadalje, iz uvodne izjave 114. pobijane odluke proizlazi da je Komisija, konkretno, ispitala slučaj autonomne zajednice Baskije koji su španjolska tijela iznijela kao najbolji i jedinstveni primjer kojim su podupirala svoju tvrdnju o nepostojanju državne potpore u skladu s kriterijima koje je Sud postavio u presudi Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, točki 18. *supra* (EU:C:2003:415).

- 136 Kao peto, tužitelji prigovaraju Komisiji da je zanemarila, u svojem ispitivanju proporcionalnosti predmetne mjere, podjelu nadležnosti između javnih uprava kada je zahtijevala da španjolska vlada organizira postupke javne nabave za cijelo svoje područje.
- 137 U tom pogledu, valja istaknuti da je Komisija u uvodnoj izjavi 166. pobijane odluke smatrala da bi, što se tiče proporcionalnosti, prilikom određivanja intervencije za zonu II. bilo ispravno da španjolska vlada najprije provede usporedbu troškova ili da pokrene postupak javne nabave na nacionalnoj razini. Prema njezinu mišljenju, da je postupak javne nabave bio pokrenut na nacionalnoj razini, rezultirao bi smanjenjem cijena. Precizirala je da je španjolska vlada, iako je na španjolskim tijelima da odluče o svojoj upravnoj organizaciji kada je financira spomenuta vlada, umjesto inzistiranja na korištenju DZT-a mogla barem potaknuti autonomne zajednice na pokretanje postupaka javnih nabava uzevši u obzir moguće uštede koje bi se mogle ostvariti korištenjem pojedinih platformi.
- 138 Ova razmatranja ne sadržavaju nijednu očitu pogrešku. Naime, nipošto ne želeći zanemariti podjelu nadležnosti između javnih španjolskih tijela, Komisija se ograničila na naglašavanje činjenice da je španjolska vlada mogla potaknuti autonomne zajednice da uzmu u obzir moguća smanjenja cijena do kojih je moglo doći uslijed koordiniranog postupanja. Protivno onomu što ističu tužitelji, Komisija nije zahtijevala pokretanje ni jednog postupka javne nabave za cijelo španjolsko područje. Budući da je prelazak na DZT bio predmet različitih zakonodavnih i upravnih mjera španjolskih tijela na nacionalnoj razini i s obzirom na to da je taj prelazak bio djelomično financiran iz proračuna navedene vlade (vidjeti t. 2. do 8. ove presude), ne može se zaključiti da poticanje autonomnih zajednica na pokretanje postupaka javne nabave vodeći računa o mogućim uštedama koje bi se mogle ostvariti korištenjem pojedinih platformi povrjeđuje podjelu nadležnosti između javnih španjolskih tijela.
- 139 Prvi prigovor treba stoga odbiti.
- Drugi prigovor, koji se temelji na nepostojanju nepotrebnih narušavanja tržišnog natjecanja
- 140 Tužitelji ističu da je predmetna mjera minimalna mjera koja je nužna za postizanje željenog cilja izbjegavanjem nepotrebnog narušavanja tržišnog natjecanja. Prema njihovu mišljenju, kada je Komisija ukratko u uvodnoj izjavi 170. pobijane odluke utvrdila postojanje nepotrebnih narušavanja tržišnog natjecanja povrijedila je obvezu obrazlaganja te je počinila pogrešku.
- 141 S tim u vezi, dovoljno je istaknuti da, s jedne strane, iz uvodnih izjava 153. do 169. pobijane odluke u dovoljnoj mjeri proizlazi da su, prema mišljenju Komisije, nepotrebna narušavanja tržišnog natjecanja postojala zbog nepoštovanja načela tehnološke neutralnosti, kao što su to nadalje tužitelji u svojoj tužbi i priznali. Komisija nije stoga povrijedila svoju obvezu obrazlaganja. S druge strane, argumentacija tužitelja kojom žele ukazati na pogreške u ocjeni Komisije koje se odnose na nepoštovanje načela tehnološke neutralnosti već je odbijena (vidjeti t. 102. do 139. ove presude).
- 142 Drugi prigovor treba stoga odbiti.
- 143 Iz toga slijedi da drugi dio drugog tužbenog razloga i, prema tome, taj tužbeni razlog u cijelosti treba odbiti.



*Treći tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava koja se odnosi na utvrđenje nove potpore*

- 144 Tužitelji ističu da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava kada je smatrala da je predmetna mjera nova potpora. Prema njihovu mišljenju, budući da je digitalizacija analogne mreže bila samo poboljšanje njezinih tehničkih mogućnosti, radilo se o nesuštinskoj izmjeni moguće zatečene potpore, a ne o novoj potpori, s obzirom na to da je početni razvoj započeo još 1982., odnosno prije pristupanja Ujedinjene Kraljevine Europskoj uniji.
- 145 Valja utvrditi da je Komisija u uvodnim izjavama 173. do 175. pobijane odluke ocijenila da je predmetna mjera nova potpora koju je Kraljevina Španjolska bila dužna prijaviti.
- 146 Treba podsjetiti da članak 108. UFEU-a predviđa različite postupke ovisno o tome je li riječ o zatečenim ili novim potporama. Dok se nove potpore u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a moraju prethodno prijaviti Komisiji i ne smiju se primjenjivati sve dok se taj postupak ne završi konačnom odlukom, zatečene se potpore mogu, u skladu s člankom 108. stavkom 1. UFEU-a redovito primjenjivati ako Komisija nije utvrdila njihovu nespojivost (vidjeti presudu P, t. 95. *supra*, EU:C:2013:525, t. 36. i navedenu sudsku praksu). Zatečene potpore moraju se smatrati zakonitima tako dugo dok Komisija ne utvrdi njihovu nespojivost s unutarnjim tržištem (vidjeti presudu P, t. 95. *supra*, EU:C:2013:525, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 147 Članak 1. točke (b), (i) 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.) propisuje da je zatečena potpora svaka potpora koja je postojala prije stupanja na snagu Ugovora u odgovarajućim državama članicama, odnosno programi potpore i pojedinačna potpora čija je primjena započela prije, te se nastavila i nakon stupanja Ugovora na snagu. Na temelju članka 1. točke (c) te uredbe, svaku potporu, to jest, programe potpore i pojedinačnu potporu koji ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpore, treba smatrati novom potporom. U tom pogledu, članak 4. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe br. 659/1999 (SL L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.) kvalificira izmjenu zatečene potpore, za potrebe primjene članka 1. točke (c) Uredbe (EZ) br. 659/1999, kao svaku promjenu, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore s unutarnjim tržištem.
- 148 Mjera za uspostavljanje potpore ili izmjenu zatečenih potpore u biti je nova potpora. Samo u slučaju kad izmjena utječe na samu bit početnog programa potpora, isti se pretvara u novi program potpora (vidjeti presude od 30. travnja 2002., *Government of Gibraltar/Komisija*, T-195/01 i T-207/01, Zb., EU:T:2002:111, t. 109. do 111.; od 11. lipnja 2009., *AEM/Komisija*, T-301/02, Zb., EU:T:2009:191, t. 121. i od 11. srpnja 2014., *Telefónica de España i Telefónica Móviles España/Komisija*, T-151/11, Zb., EU:T:2014:631, t. 63.).
- 149 U predmetnom slučaju, Komisija nije počinila pogrešku kada je smatrala da je mjera predmetne potpore nova potpora zato što je ta mjera značajno izmijenila početni program. Naime, nesporno je, kao što je to Komisija istaknula u uvodnoj izjavi 174. pobijane odluke, da početkom osamdesetih godina u vrijeme kada je počelo financiranje proširenja zemaljske mreže nije postojalo privatno emitiranje na tržištu, da proširena infrastruktura nije stoga odgovarala potrebama javnog emitiranja i da proširenje zatečene zemaljske mreže, koja je bila jedina platforma koja je omogućavala prijenos televizijskog signala u Španjolskoj u to vrijeme, nije narušavala tržišno natjecanje s drugim platformama.
- 150 Što se tiče tog početnog programa, Komisija je mogla s pravom smatrati, u uvodnoj izjavi 175. pobijane odluke, a uzevši u obzir činjenicu da su operater i opće okolnosti javnog financiranja značajno napredovali, da se predmetna mjera nije mogla smatrati formalnom ili upravnom izmjenom, nego da

je to bila izmjena koja utječe na samu bit početnog programa potpora. S tim u vezi, ona je pravilno istaknula da su zakonodavstvo i tehnologija napredovali, što je dovelo do novih platformi emitiranja i do novih operatera na tržištu, osobito privatnih radiotelevizijskih kuća. Kao što je to Komisija istaknula u navedenoj uvodnoj izjavi 175., treba uzeti u obzir i činjenicu da je prelazak s analogne na digitalnu televiziju bio moguć samo zahvaljujući tehnološkom napretku do kojeg je došlo nakon pristupanja Kraljevine Španjolske Uniji. Suprotno onomu što ističu tužitelji, predmetna izmjena početnog programa nije se stoga ograničila na poboljšanje tehničkog kapaciteta postojeće mreže ili kao običan dodatak početnom programu, nego je ono bilo po prirodi takvo da je utjecalo na razvoj usklađenosti mjere predmetne potpore s unutarnjim tržištem.

151 Slijedi da treći tužbeni razlog i, prema tome, tužbu u cijelosti treba odbiti.

### **Troškovi**

152 Sukladno odredbama članka 134. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, sukladno zahtjevu Komisije i intervenijenata, valja istima naložiti snošenje, osim vlastitih troškova, troškova koji su za Komisiju i intervenijenta nastali u vezi s glavnim postupkom. Troškove povezane s postupkom privremene pravne zaštite snosit će tužitelji, sukladno zahtjevu Komisije.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Comunidad Autónoma del País Vasco i društvo Itelazpi, SA snosit će, osim vlastitih troškova, troškove koji su za Europsku komisiju i društvo SES Astra nastali u vezi s glavnim postupkom.**
- 3. Comunidad Autónoma del País Vasco i društvo Itelazpi snosit će troškove povezane s postupkom privremene pravne zaštite.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 26. rujna 2015.

Potpisi

## Sadržaj

Okolnosti spora .....	2
Postupak i zahtjevi stranaka .....	6
Pravo .....	7
Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a .....	7
Prvi dio, koji se temelji na nepostojanju gospodarske prednosti .....	7
– Prvi kriterij koji je postavila presuda <i>Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg</i> , t. 18. supra (EU:C:2003:415) koji se odnosi na izvršavanje obveza pružanja javne usluge .....	8
– Četvrti kriterij koji je postavila presuda <i>Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg</i> , t. 18. supra (EU:C:2003:415) koji se odnosi na osiguranje najmanjeg troška za zajednicu .....	14
Drugi dio, koji se temelji na nepostojanju selektivne prednosti .....	16
Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi koja se tiče prava u pogledu analize spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem .....	17
Prvi dio, koji se temelji na pogrešci kod primjene Odluke 2005/842 .....	17
Drugi dio, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a .....	17
– Prvi prigovor koji se temelji na pogreškama u vezi s tehnološkom neutralnošću, prikladnošću karaktera i proporcionalnošću predmetne mjere .....	17
– Drugi prigovor, koji se temelji na nepostojanju nepotrebnih narušavanja tržišnog natjecanja .....	24
Treći tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava koja se odnosi na utvrđenje nove potpore .....	25
Troškovi .....	26