



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 11 lipca 2014 r. *

Pomoc państwa — Publiczna usługa radiofonii i telewizji — Planowana przez Hiszpanię pomoc na rzecz RTVE — Zmiana systemu finansowania — Zastąpienie przychodów z reklamy nowymi podatkami od operatorów telewizyjnych i telekomunikacyjnych — Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym — Uprawnienia procesowe — Nowa pomoc — Zmiana istniejącego systemu pomocy — Środek podatkowy stanowiący sposób finansowania pomocy — Istnienie koniecznego związku między przeznaczeniem podatku a pomocą — Bezpośredni wpływ przychodu z podatku na wysokość pomocy — Proporcjonalność — Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-151/11

Telefónica de España, SA, z siedzibą w Madrycie (Hiszpania),

Telefónica Móviles España, SA, z siedzibą w Madrycie,

reprezentowane przez adwokatów F. Gonzáleza Díaza i F. Salerna,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez G. Valera Jordane oraz C. Urracę Caviedesa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane początkowo przez M. Muñoz Péréza, następnie przez S. Centeno Huertę oraz N. Díaz Abad, następnie przez N. Díaz Abad i wreszcie przez M. Sampola Pucurulla, abogados del Estado,

oraz przez

Corporación de Radio y Televisión Española, SA (RTVE), z siedzibą w Madrycie, reprezentowaną przez adwokatów A. Martíneza Sáncheza, A. Vázqueza-Guilléna Fernández de la Rivę oraz J. Rodrígueza Ordóñeza,

interwenienci,

* * Język postępowania: hiszpański.

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji 2011/1/UE z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie programu pomocy państwa C 38/09 (ex NN 58/09), który Hiszpania zamierza wdrożyć na rzecz Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) (Dz.U. 2011, L 1, s. 9),

SĄD (trzecia izba),

w składzie: O. Czúcz (sprawozdawca), prezes, I. Labucka i D. Gratsias, sędziowie,

sekretarz: T. Weiler, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 października 2013 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 W rozpatrywanej skardze skarżące, Telefónica de España, SA, i Telefónica Móviles España, SA, wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2011/1/UE z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie programu pomocy państwa C 38/09 (ex NN 58/09), który Hiszpania zamierza wdrożyć na rzecz Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) (Dz.U. 2011, L 1, s. 9, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”). W decyzji tej Komisja stwierdziła, że system finansowania Corporación de Radio y Televisión Española, SA (RTVE), zmieniony przez Królestwo Hiszpanii na mocy Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española (ustawy 8/2009 z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie finansowania RTVE, BOE nr 210 z dnia 3 sierpnia 2009 r., s. 74003, zwanej dalej „ustawą 8/2009”), zmieniającej Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (ustawę 17/2006 z dnia 5 czerwca 2006 r. w sprawie publicznego radia i telewizji publicznej, BOE nr 134, z dnia 6 czerwca 2006 r., s. 21270, zwaną dalej „ustawą 17/2006”), jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE.

Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja

- 2 Telefónica de España jest operatorem zasiedziałym w sektorze telekomunikacji w Hiszpanii, między innymi dla usług telefonii stacjonarnej, które mogą obejmować dostarczanie płatnej telewizji kablowej, połączenia międzysieciowe i dzierżawę łączy. Telefónica Móviles España jest operatorem telefonii ruchomej w Hiszpanii. Obie te spółki są kontrolowane w 100% przez spółkę Telefónica de España, SA. Telefónica de España prowadzi działalność na rynku treści audiowizualnych za pośrednictwem swojej sieci „Internet Protocol Television”, oferując usługę „Imagenio”.
- 3 RTVE jest hiszpańskim publicznym nadawcą radiowo-telewizyjnym, któremu ustawa 17/2006 powierza misję publiczną radiofonii i telewizji.
- 4 Ustawa 17/2006 przewidywała mieszany program finansowania RTVE. Na mocy tej ustawy, po pierwsze, RTVE posiadała dochody pochodzące z jej działalności komercyjnej, w szczególności ze sprzedaży przestrzeni reklamowej. Po drugie, otrzymywała ona od państwa hiszpańskiego rekompensatę za realizowanie misji publicznej. Ten system finansowania (zwany dalej „istniejącym programem finansowania RTVE”) został zatwierdzony przez Komisję Wspólnot Europejskich decyzją C(2005) 1163 wersja ostateczna z dnia 20 kwietnia 2005 r. dotyczącą pomocy państwa na rzecz RTVE (E 8/05) (streszczenie: Dz.U. 2006, C 239, s. 17) i decyzją C(2007) 641 wersja ostateczna z dnia 7 marca 2007 r. dotyczącą finansowania środków ograniczania zatrudnienia RTVE (NN 8/07) (streszczenie: Dz.U. 2007, C 109, s. 2).

- 5 W dniu 22 czerwca 2009 r. do Komisji wpłynęła skarga dotycząca projektu ustawy, na podstawie którego miała powstać ustawa 8/2009. W dniu 5 sierpnia 2009 r. Komisja zwróciła się do Królestwa Hiszpanii o dostarczenie informacji na temat tego projektu ustawy.
- 6 Ustawa 8/2009, która weszła w życie w dniu 1 września 2009 r., zmieniła istniejący program finansowania RTVE.
- 7 Przede wszystkim ustawa 8/2009 przewidywała, że do końca 2009 r. reklamy, telezakupy, działania promocyjne oraz emisje płatne przestaną być źródłem finansowania RTVE. Po tej dacie jedynymi dochodami komercyjnymi RTVE były dochody pochodzące ze świadczenia usług na rzecz osób trzecich oraz sprzedaż jej własnych produkcji [art. 2 ust. 1 lit. e) ustawy 8/2009]. Dochody te były ograniczone do kwoty około 25 mln EUR (zob. motyw 9 zaskarżonej decyzji).
- 8 Następnie, w celu zrekompensowania utraty innych dochodów komercyjnych, ustawa 8/2009 w art. 2 ust. 1 lit. b)–d) i w art. 4–6 wprowadziła lub zmieniła trzy następujące środki podatkowe:
 - nowy podatek w wysokości 3% dochodów operatorów telewizji niekodowanej oraz w wysokości 1,5% dochodów operatorów telewizji płatnej z siedzibą w Hiszpanii. Wkłady te nie mogą przekraczać 15% (w przypadku telewizji niekodowanej) oraz 20% (w przypadku telewizji płatnej) całkowitego rocznego wsparcia dla RTVE; wszelka nadwyżka trafi do ogólnego budżetu państwa hiszpańskiego [art. 2 ust. 1 lit. d) i art. 6 ustawy 8/2009];
 - nowy podatek w wysokości 0,9% dochodów operacyjnych brutto (z wyjątkiem tych uzyskanych na odnośnym rynku hurtowym) operatorów usług telekomunikacyjnych z siedzibą w Hiszpanii, zarejestrowanych w rejestrze operatorów hiszpańskiego organu nadzorującego rynek telekomunikacyjny, prowadzących działalność w całym kraju lub w więcej niż jednej wspólnocie autonomicznej i świadczący usługi audiowizualne lub inne usługi obejmujące reklamę, z tytułu którejkolwiek z następujących usług: telefonii stacjonarnej, telefonii ruchomej oraz dostępu do Internetu; wkład z tego źródła przeznaczony na roczne wsparcie RTVE nie może przekroczyć 25%; wszelka nadwyżka dochodów z podatków przekraczająca wskazany odsetek trafi do ogólnego budżetu państwa hiszpańskiego [art. 2 ust. 1 lit. c) i art. 5 ustawy 8/2009];
 - część wynosząca 80% już istniejącej opłaty z tytułu wykorzystania widma radiowego, do maksymalnej kwoty 330 milionów EUR; pozostała część zostanie wpłacona do ogólnego budżetu państwa hiszpańskiego; ten odsetek może być zmieniony zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi budżetu państwa hiszpańskiego [art. 2 ust. 1 lit. b) i art. 4 ustawy 8/2009].
- 9 Ponadto rekompensata z tytułu wykonywania obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej przewidzianych w ustawie nr 17/2009 została utrzymana [art. 2 ust. 1 lit. a) ustawy 8/2009]. Tak więc jeżeli wyżej wymienione źródła finansowania [i kilka innych niemających istotnego znaczenia źródeł przewidzianych w art. 2 ust. 1 lit. f)–i) ustawy 8/2009] nie wystarczały, aby pokryć całość kosztów RTVE przewidywanych z tytułu wykonania jej obowiązków wynikających ze świadczenia usług publicznych, państwo hiszpańskie było zobowiązane, na mocy art. 2 ust. 2 ustawy 8/2009 i art. 33 ustawy 17/2006, do pokrycia tej różnicy. Wobec tego mieszany system finansowania RTVE przemienił się w system finansowania prawie wyłącznie ze środków publicznych (zwany dalej „programem finansowania prawie wyłącznie ze środków publicznych”).
- 10 Wreszcie art. 3 ust. 3 ustawy 8/2009 określał górną granicę dochodów RTVE. W latach 2010 i 2011 całkowity roczny dochód nie mógł przekroczyć kwoty 1200 mln EUR, co odpowiadało również górnej granicy wydatków RTVE w każdym roku obrachunkowym. W latach 2012–2014 maksymalny wzrost tej kwoty został ustalony na 1%, a w kolejnych latach wzrost ten był określony przez roczną zmianę wskaźnika cen konsumpcyjnych.

- 11 Ustawa 8/2009 zmieniła też definicję powierzonej RTVE publicznej misji radiofonii i telewizji. W szczególności określiła ona dodatkowe obowiązki RTVE w odniesieniu do programów dla dzieci. Ponadto ograniczyła ona możliwość uzyskiwania praw do transmisji wydarzeń sportowych, a także nadawania filmów wyprodukowanych przez głównych producentów międzynarodowych w czasie największej oglądalności.
- 12 W dniu 2 grudnia 2009 r. Komisja poinformowała Królestwo Hiszpanii, że podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do zmiany programu finansowania RTVE (zwaną dalej „decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego”) (streszczenie: Dz.U. 2010, C 8, s. 31). Komisja wezwała zainteresowane podmioty trzecie do przedstawiania uwag dotyczących przedmiotowego środka pomocy.
- 13 W dniu 18 marca 2010 r. Komisja zgodnie z art. 258 TFUE wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, uznawszy, że podatek nałożony na łączność elektroniczną był sprzeczny z art. 12 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) (Dz.U. L 108, s. 21). W dniu 30 września 2010 r. w uzasadnionej opinii Komisja wezwała Królestwo Hiszpanii do zniesienia tego podatku ze względu na jego niezgodność ze wspomnianą dyrektywą.
- 14 W dniu 20 lipca 2010 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję, w której stwierdziła, że zmiana systemu finansowania RTVE przewidziana w ustawie 8/2009 była zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE. Oparła się w szczególności na stwierdzeniu, że trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 nie były integralną częścią nowych elementów wsparcia przewidzianych przez tę ustawę i że wobec tego ewentualna niezgodność tych środków podatkowych z dyrektywą o zezwoleniach nie miała wpływu na badanie jej zgodności z rynkiem wewnętrznym. Komisja stwierdziła ponadto, że zmieniony program finansowy RTVE jest zgodny z art. 106 ust. 2 TFUE, ponieważ jest proporcjonalny.

Postępowanie przed Sądem

- 15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 marca 2011 r. skarżące wniosły niniejszą skargę.
- 16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 maja 2011 r. Królestwo Hiszpanii wystąpiło o dopuszczenie go do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenienta po stronie Komisji.
- 17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 czerwca 2011 r. RTVE złożyła wniosek o dopuszczenie do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta po stronie Komisji.
- 18 Postanowieniami odpowiednio z dnia 30 czerwca i 22 września 2011 r. prezes trzeciej izby Sądu uwzględnił te wnioski.
- 19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 lipca 2011 r. skarżące wniosły o zachowanie poufności pewnych danych i informacji zawartych w załącznikach do skargi w stosunku do RTVE.
- 20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 10 października 2011 r. RTVE zgłosiła zastrzeżenia wobec całości wniosku skarżących o zachowanie poufności.
- 21 Postanowieniem z dnia 7 grudnia 2011 r. prezes trzeciej izby Sądu oddalił ten wniosek o zachowanie poufności.
- 22 Interwenienci złożyli swe uwagi, a skarżące odpowiedziały na nie w wyznaczonych terminach.

- 23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 marca 2012 r. skarżące wniosły o zachowanie poufności pewnych elementów zawartych w odpowiedzi skarżących na uwagi złożone przez RTVE w charakterze interwenienta w stosunku do Królestwa Hiszpanii i RTVE.
- 24 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniach 10 i 11 kwietnia 2012 r. odpowiednio Królestwo Hiszpanii i RTVE wyraziły sprzeciw wobec wniosków skarżących o zachowanie poufności.
- 25 Postanowieniem z dnia 4 lipca 2013 r. prezes trzeciej izby Sądu oddalił ten wniosek o zachowanie poufności.
- 26 Pismami z dnia 9 lipca 2013 r. Sąd wezwał strony do udzielenia odpowiedzi na pytania w ramach środka organizacji postępowania zgodnie z art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem. Strony zastosowały się do tego żądania w wyznaczonym terminie.
- 27 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (trzecia izba) postanowił otworzyć ustny etap postępowania. Na rozprawie w dniu 15 października 2013 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na zadane przez Sąd pytania.
- 28 Skarżące wnoszą do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji zgodnie z art. 263 TFUE;
 - w każdym wypadku – obciążenie Komisji kosztami postępowania;
 - obciążenie Królestwa Hiszpanii wszystkimi kosztami związanymi z jego interwencją, w tym kosztami poniesionymi przez skarżące;
 - obciążenie RTVE wszystkimi kosztami związanymi z jej interwencją, w tym kosztami poniesionymi przez skarżące.
- 29 Komisja, Królestwo Hiszpanii i RTVE wnoszą do Sądu o:
- uznanie skargi za częściowo niedopuszczalną;
 - w każdym wypadku – oddalenie skargi jako bezzasadnej;
 - obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

- 30 Skarga opiera się na pięciu zarzutach, dotyczących, po pierwsze, naruszenia praw proceduralnych zagwarantowanych w art. 108 ust. 2 TFUE, po drugie, naruszenia art. 108 TFUE i art. 1 lit. c) rozporządzenia Rady nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania artykułu [108 TFUE] (Dz.U. L 83, s. 1, po trzecie, naruszenia w tym względzie obowiązku uzasadnienia, po czwarte, błędu co do pojęcia pomocy w rozumieniu art. 107 TFUE, oraz po piąte, naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE i obowiązku uzasadnienia.

1. W przedmiocie dopuszczalności skargi i zarzutów

- 31 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii i RTVE, podnosi, że skarga jest w części niedopuszczalna. Jej zdaniem skarżące mają interes prawny jedynie w odniesieniu do żądania stwierdzenia nieważności dotyczącego elementów zaskarżonej decyzji związanych z wkładami, które

powinny zostać przez nie wniesione. Nie mają więc interesu prawnego, aby żądać stwierdzenia nieważności tej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona bądź wkładów, które i tak musiałyby uiścić, niezależnie od przeznaczenia kwot, bądź wkładów, których nie będą musiały uiścić. Każdy z wkładów przewidzianych w art. 4–6 ustawy 8/2009 daje się według Komisji oddzielić od pozostałych. Stwierdzenie nieważności jednego z nich nie ma więc wpływu na pozostałe.

- 32 Ze swojej strony Królestwo Hiszpanii podnosi, że zarzuty od drugiego do piątego są niedopuszczalne, ze względu na brak interesu prawnego skarżących. Jego zdaniem zarzuty te dotyczą zasadności zaskarżonej decyzji. Nie wystarczy więc, aby skarżące zostały uznane za zainteresowane strony w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE, lecz decyzja ta musiałaby również dotyczyć ich indywidualnie. Tymczasem ustawa 8/2009 nie zmienia w sposób istotny sytuacji skarżących na rynku.
- 33 Skarżące nie zgadzają się z tymi argumentami.
- 34 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że sądy Unii mają prawo ocenić, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, czy prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości uzasadnia oddalenie skargi co do istoty bez uprzedniego orzekania o jej dopuszczalności (wyrok Trybunału z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie C-23/00 P Rada przeciwko Boehringer, Rec. s. I-1873, pkt 51, 52; wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-717/02, Regione autonoma della Sardegna przeciwko Komisji, Zb.Orz. II-2123, pkt 155).
- 35 W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd uważa, że w trosce o ekonomikę postępowania należy od razu zbadać żądanie skarżących dotyczące stwierdzenia nieważności i zasadność zarzutów podniesionych na poparcie tego żądania, bez uprzedniego orzekania o dopuszczalności skargi w całości ani o dopuszczalności zarzutów od drugiego do piątego, ponieważ skarga ta, ze względów przedstawionych poniżej, jest w każdym wypadku bezzasadna.

2. Co do istoty

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia praw proceduralnych zagwarantowanych w art. 108 ust. 2 TFUE

- 36 W ramach zarzutu pierwszego skarżące podnoszą, że Komisja naruszyła ich prawa proceduralna zagwarantowane w art. 108 ust. 2 TFUE. Według nich w motywie 29 decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja stwierdziła, że trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 dają się oddzielić od istniejącego programu finansowania RTVE, pomimo istnienia wątpliwości w tym względzie. W ten sposób ograniczyła ona przedmiot formalnego postępowania wyjaśniającego. Konsekwencją tego ograniczenia było ograniczenie praw proceduralnych skarżących, jako że Komisja była zobowiązana jedynie do uwzględnienia uwag zainteresowanych stron dotyczących przedmiotu postępowania. Wobec tego w odniesieniu do kwestii, czy środki podatkowe dają się oddzielić od elementów wsparcia, skarżące podnoszą, że nie korzystały z pomocy porównywalnej do tej, z której korzystałyby, gdyby zagadnienie to stanowiło przedmiot postępowania. Sytuacja jest więc równoważna z sytuacją, kiedy Komisja wydaje ostateczną decyzję w przedmiocie środka bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, pomimo istnienia poważnych wątpliwości dotyczących przedmiotowego środka.
- 37 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii i RTVE, nie zgadza się z tymi argumentami.
- 38 W tym względzie należy przypomnieć, że formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE ma w szczególności na celu ochronę praw stron potencjalnie zainteresowanych i że jest niezbędne, jeżeli Komisja ma poważne wątpliwości dotyczące oceny, czy środek jest zgodny ze

wspólnym rynkiem (wyrok Trybunału z dnia 27 października 2011 r. w sprawie C-47/10 P Austria przeciwko Scheucher-Fleisch i in., Zb.Orz. s. I-10707, pkt 70; wyrok Sądu z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie T-388/03 Deutsche Post i DHL International przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-199, pkt 87).

- 39 Należy również wskazać, że w niniejszym przypadku skarżące nie zarzucają Komisji braku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do ustawy 8/2009. Podnoszą, że Komisja, pomimo iż postanowiła wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające dotyczące tej ustawy, naruszyła ich prawa proceduralne zagwarantowane w art. 108 ust. 2 TFUE poprzez stwierdzenie w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, że trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 dają się oddzielić od istniejącego programu finansowania RTVE.
- 40 Argument ten musi zostać odrzucony.
- 41 Twierdzenia dotyczące trzech środków podatkowych wprowadzonych lub zmienionych ustawą 8/2009 zawarte przez Komisję w motywie 29 decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego nie mogą bowiem naruszać praw proceduralnych skarżących zagwarantowanych w art. 108 ust. 2 TFUE.
- 42 Wbrew temu, co twierdzą skarżące, sytuacja w niniejszym przypadku nie może być porównywana z sytuacją, w której Komisja postanowiłaby nie wszczynać formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do ustawy 8/2009.
- 43 W przypadku gdyby Komisja postanowiła nie wszczynać formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do ustawy 8/2009, skarżące nie mogłyby bowiem skorzystać z praw proceduralnych zagwarantowanych im w art. 108 ust. 2 TFUE jako zainteresowanym stronom.
- 44 Ponadto w niniejszym przypadku Komisja postanowiła wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające w odniesieniu do ustawy 8/2009. Skarżące mogłyby więc przedstawić swoje uwagi jako zainteresowane strony i Komisja mogłaby je uwzględnić.
- 45 Przede wszystkim twierdzenia Komisji zawarte w motywie 29 decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego nie stoją na przeszkodzie wyrażeniu przez skarżące ich wątpliwości co do możliwości oddzielenia środków podatkowych wprowadzonych lub zmienionych ustawą 8/2009. Jeżeli bowiem Komisja postanawia przeprowadzić formalne badanie danego środka, zaprasza zainteresowane strony, aby przedstawiły swoje uwagi co do tego środka. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby zainteresowane strony poczyniły uwagi nie tylko na temat wątpliwości wskazanych przez Komisję w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, lecz również w odniesieniu do innych elementów badanego środka.
- 46 Następnie, nawet przy założeniu, że w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja nie wspomniała o wątpliwościach dotyczących możliwości oddzielenia środków podatkowych, nie uniemożliwia jej to uwzględnienia wszelkich wątpliwości podniesionych przez zainteresowane strony w toku formalnego postępowania wyjaśniającego. Nie ma przeszkód, aby w wyniku wątpliwości podniesionych w uwagach zainteresowanej strony Komisja przeprowadziła pogłębione badanie, zebrała dodatkowe informacje i w razie potrzeby zmieniła swoje stanowisko. Z art. 4 ust. 4 i z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 wynika bowiem, że decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego zawiera wstępną ocenę, która umożliwia Komisji wyrobienie sobie pierwszej opinii co do tego, czy badane środki stanowią pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i czy są zgodne z rynkiem wewnętrznym. Decyzja ta ma zatem wyłącznie charakter przygotowawczy (zob. podobnie postanowienie Sądu z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie T-87/09 Andersen przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 53). Nieodczownie tymczasowy charakter ocen zawartych w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego znajduje potwierdzenie w art. 7 rozporządzenia nr 659/1999, który stanowi, iż w ostatecznej decyzji Komisja może postanowić, że badany środek nie stanowi pomocy, że zgłoszona pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, że zgłoszona pomoc może

zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, jeżeli zostaną spełnione pewne warunki, lub że zgłoszona pomoc jest niezgodna ze wspólnym rynkiem (wyrok Sądu z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie T-190 Regione Siciliana przeciwko Komisji, Rec. s. II-5015, pkt 48).

- 47 Skarżące nie mogą zatem skutecznie podnosić, że ich prawa proceduralne zagwarantowane w art. 108 ust. 2 TFUE zostały naruszone przez stwierdzenie zawarte przez Komisję w motywie 29 decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 48 Żaden z podnoszonych przez skarżące argumentów nie jest w stanie podważyć tego stwierdzenia.
- 49 Po pierwsze, skarżące podnoszą, że z pkt 90–99 wyroku Trybunału z dnia 2 września 2010 r. w sprawie C-290/07 P, Zb.Orz. I-7763, można wywnioskować, że Komisja nie jest zobowiązana do uwzględnienia wyrażonych przez zainteresowany podmiot wątpliwości dotyczących elementów badanego środka, w zakresie, w jakim nie zostały one przez nią zawarte w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. Taka interpretacja wspomnianego wyroku jest jednak błędna. W wyroku tym Trybunał ograniczył się do stwierdzenia, że Komisja nie jest zobowiązana do uwzględnienia dokumentów, które, po pierwsze, nie zostały jej dostarczone w toku postępowania administracyjnego, tylko później, a po drugie, zawierają jedynie niejasne stwierdzenia.
- 50 Po drugie, powołując się na pkt 124–137 wyroku Sądu z dnia 12 września 2007 r. w sprawie T-25/04 González y Díez przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3121, skarżące twierdzą, że Komisja powinna uwzględnić uzasadnione oczekiwania powstałe na skutek wskazówek zawartych w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 51 Argument ten również musi zostać odrzucony.
- 52 Wyrok wspomniany w pkt 50 powyżej dotyczy bowiem sprawy, w której Sąd badał, czy w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja zawarła wystarczające wskazówki, umożliwiając w ten sposób beneficjentowi środka zrozumienie, że ma ona wątpliwości co do pewnego elementu badanego środka, przedstawienie jego argumentów i dostarczenie informacji, które mógł w tym względzie uznać za konieczne, z pełną znajomością okoliczności faktycznych. W braku wystarczających wskazówek beneficjent środka nie może spodziewać się, że powinien rozwiązać wątpliwości Komisji dotyczące tego środka. Będzie mógł zatem powołać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, jeżeli wątpliwości te okażą się podstawą ostatecznej decyzji Komisji.
- 53 Rozumowania tego nie można zastosować w niniejszym przypadku, w którym w razie rozbieżności stanowisk skarżące mogły przedstawić swoje uwagi dotyczące twierdzenia Komisji zawartego w motywie 29 decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, zgodnie z którym trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 dają się oddzielić od istniejącego programu finansowania RTVE. Ze względu na nieodzownie tymczasowy charakter ocen wyrażonych przez Komisję w takiej decyzji skarżące nie mogły być pewne, że w toku postępowania, w szczególności na skutek ich uwag, Komisja nie zmieni stanowiska.
- 54 Z uwagi na powyższe zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego błędu co do pojęcia nowej pomocy w rozumieniu art. 108 TFUE i art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999

- 55 Zarzut drugi dotyczy części uzasadnienia zaskarżonej decyzji zatytułowanej „Ocena charakteru istniejących środków pomocy”, w której skład wchodzi motyw 48–55. Komisja odpowiedziała na wysunięty przez Królestwo Hiszpanii argument, zgodnie z którym ustawa 8/2009 nie stanowi istotnej

zmiany w istniejącym programie pomocowym, zmienionym zgodnie z decyzją Komisji w sprawie E 8/2005 w rozumieniu art. 108 ust. 3 TFUE, i dlatego nie stanowi on nowej pomocy wymagającej ponownego zgłoszenia (zob. motyw 48 zaskarżonej decyzji).

- 56 Skarżące podnoszą, że w motywach 48–55 zaskarżonej decyzji Komisja naruszyła pojęcie nowej pomocy w rozumieniu art. 108 TFUE i art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999 poprzez stwierdzenie, iż zmiana programu finansowania RTVE wprowadzona przez ustawę 8/2009 daje się oddzielić od jej istniejącego programu finansowania. Ich zdaniem ustawa ta nie mogła być uznana za zwykły dodatek do istniejącego programu. Według nich nie ograniczała się ona do zmiany finansowania RTVE, lecz zmieniała również misję publiczną powierzoną temu podmiotowi. Tymczasem istnieje związek pomiędzy finansowaniem i rozwojem misji publicznej. Wobec tego skarżące uważają, że Komisja nie powinna była uznać, iż zmiana finansowania RTVE wprowadzona wspomnianą ustawą daje się oddzielić od istniejącego programu i nie powinna była być badana w sposób autonomiczny.
- 57 Skarżące twierdzą również, że Komisja naruszyła zasadę pewności prawa. Przeprowadzone przez nią w zaskarżonej decyzji rozróżnienie pomiędzy zmianą finansowania i zmianą misji publicznej jest ich zdaniem niezgodne z jej praktyką decyzyjną.
- 58 Komisja, wraz z popierającymi ją Królestwem Hiszpanii i RTVE, twierdzi natomiast, że zarzut ten powinien zostać oddalony. Wprowadzone ustawą 8/2009 zmiany dają się ich zdaniem oddzielić do istniejącego programu. Jedynie zmiany mające wpływ na istotę, to znaczy na samo funkcjonowanie istniejącego programu, nie dałyby się od niego oddzielić. Tymczasem zmiany wprowadzone ustawą 8/2009 nie wpływają ich zdaniem na funkcjonowanie istniejącego programu finansowania. Przede wszystkim trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 nie miały ich zdaniem wpływu ani na ocenę pozostałych elementów pomocy przyznanej RTVE, ani na oddziaływanie, jakie pomoc państwa mogła mieć na rynek. Ponadto okoliczność, że środki podatkowe wzmocniły niezależność usługi publicznej, nie miała według nich wpływu na wewnętrzne funkcjonowanie istniejącego programu ani na oddziaływanie, jakie pomoc mogła mieć na rynek. Wreszcie dostosowanie misji publicznej wprowadziło według nich węższą definicję misji publicznej, co nie miało wpływu na badanie jej zgodności z rynkiem wewnętrznym i nie zmieniło zakwalifikowania istniejącego programu finansowania RTVE jako istniejącej pomocy.
- 59 Komisja dodaje, że argument dotyczący jej praktyki decyzyjnej jest nieskuteczny, ponieważ istnienie takiej praktyki nie może mieć wpływu na zgodność zaskarżonej decyzji z prawem. W każdym wypadku, zdaniem Komisji, praktyka ta nie jest niekonsekwentna.
- 60 W tym kontekście należy najpierw przypomnieć zasady regulujące zmiany istniejącego programu pomocy, zanim zostanie zbadane, czy zostały one spełnione przez Komisję w motywach 48–55 zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie zasad regulujących zmiany istniejącego programu pomocy

- 61 Co się tyczy zasad regulujących zmiany istniejącego programu pomocy, należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999 nowa pomoc oznacza każdy program pomocowy i pomoc indywidualną, które nie są pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy.
- 62 Jednak zgodnie z art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady nr 659/1999 (Dz.U. L 140, s. 1) każda zmiana pomocy istniejącej nie musi stanowić nowej pomocy. Jak wynika z tego przepisu, zmiany o charakterze czysto formalnym lub administracyjnym, które nie mogą wpłynąć na ocenę danego środka pomocowego, nie są uznawane za zmianę pomocy istniejącej. Aby stanowić nową pomoc, zmiana pomocy istniejącej powinna więc być istotna.

- 63 W przypadku kiedy zmiana istniejącego programu pomocowego stanowi nową pomoc, Komisja powinna zbadać, w jakim zakresie oddziałuje ona na istniejący program pomocowy. Zasadniczo jedynie zmiana jako taka stanowi nową pomoc. Zatem tylko w sytuacji, kiedy zmiana ma wpływ na samą istotę pierwotnego programu pomocowego, program ten zostaje przekształcony w nowy program pomocowy. Jednakże nie ma mowy o takiej istotnej zmianie, gdy nowy element daje się wyraźnie oddzielić od programu pierwotnego (wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawach połączonych T-195/01 i T-207/01 *Government of Gibraltar przeciwko Komisji*, Rec. s. II-2309, pkt 109–111).
- 64 Tak więc zmiana programu pomocowego przewidująca rozszerzenie istniejącego programu pomocowego o nową kategorię beneficjentów stanowi modyfikację, która daje się wyraźnie oddzielić od programu pierwotnego, ponieważ zastosowanie istniejącego programu pomocowego do nowej kategorii beneficjentów nie ma wpływu na ocenę zgodności programu pierwotnego (wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie T-189/03 *ASM Brescia przeciwko Komisji*, Zb.Orz. s. II-1831, pkt 106).
- 65 W związku z tym należy również wyjaśnić, że tylko w zakresie, w jakim zmiana istniejącego programu pomocowego wpływa na jego istotę, powinna ona zostać uznana za nową pomoc w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999. Komisja może zatem poprzestać na ocenie tylko tych elementów istniejącego programu, na których istotę miała wpływ zmiana. Jeśli chodzi o te elementy, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja oparła się na wyniku swojej pierwotnej oceny i ograniczyła się do zbadania, czy w wyniku zmiany została ona podważona. W odniesieniu do spoczywającego na państwie członkowskim obowiązku zgłoszenia z powyższego wynika, że nawet jeżeli nowy środek pomocowy zmienia istotę istniejącego programu pomocowego, państwo członkowskie niekoniecznie jest zobowiązane do zgłoszenia nowego programu pomocowego w całości, lecz może poprzestać na zgłoszeniu zmiany, pod warunkiem że takie zgłoszenia zawiera wszystkie informacje umożliwiające Komisji ocenę nowego środka pomocowego.

W przedmiocie stanowiska Komisji w niniejszym przypadku

- 66 W świetle powyższych uwag należy zbadać, czy w motywach 48–55 zaskarżonej decyzji Komisja spełniła zasady regulujące zmiany istniejącego programu pomocowego.
- 67 W motywach 49 i 50 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 794/2004 powinna przede wszystkim zbadać, czy zmiana programu finansowania RTVE wprowadzona ustawą 8/2009 była istotna. Następnie Komisja stwierdziła, że przejście z mieszanego programu finansowania do programu finansowania RTVE prawie wyłącznie ze środków publicznych, którego dokonało Królestwo Hiszpanii poprzez wydanie wspomnianej ustawy, było istotną zmianą, a zatem stanowiło nową pomoc. W związku z tym Komisja przyjęła, że wysokość pomocy znacznie wzrosła i że finansowanie związane reklamami, które nie stanowiło pomocy, zostało zastąpione przez finansowanie zapewniane przez państwo hiszpańskie.
- 68 W tej części uzasadnienia zaskarżonej decyzji, która zresztą nie jest przez strony podważana, Komisja wypowiedziała się wyłącznie w kwestii tego, czy zmiany wprowadzone ustawą 8/2009 w istniejącym programie finansowania RTVE stanowiły nową pomoc (zob. pkt 62 powyżej). Uwagi te nie dotyczą zatem możliwości oddzielenia zmian wprowadzonych ustawą 8/2009 w istniejącym programie finansowania RTVE.
- 69 W motywach 51 i 52 zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła metodę, którą zamierzała zastosować w podejściu do zmiany programu pomocowego. Powoławszy się na art. 1 pkt c) rozporządzenia nr 659/1999 i orzecznictwo wspomnianego w pkt 63 powyżej, Komisja w pierwszym zdaniu motywu 52 zaskarżonej decyzji stwierdziła, że dostosowania, które nie mają wpływu na ocenę zgodności środka pomocy z przepisami, nie mogą również wpłynąć na istotę pomocy i dlatego nie zmieniają klasyfikacji danego środka jako pomocy istniejącej. W zdaniach drugim i trzecim motywu 52 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że jeżeli zmiana ma wpływ na istotę programu, ale nie

w stopniu, który wymaga nowej oceny jego pozostałych elementów, zmiana ta może zostać oceniona oddzielnie, bez odniesienia do pozostałych elementów programu, oraz że w takim przypadku jedynie sama zmiana podlega obowiązkowi zgłoszenia do Komisji i przeglądu dokonywanego przez Komisję.

- 70 Wnioski te nie są obciążone błędem. Jak wynika bowiem z pkt 63 i 64 powyżej, zmiana, która nie może mieć wpływu na ocenę istniejącego programu pomocowego, ponieważ nie wpływa na jego istotę, powinna zostać uznana za dającą się oddzielić od tego programu. Ponadto, jak zostało wskazane w pkt 65 powyżej, jeżeli środek, który powinien zostać uznany za nową pomoc, może mieć wpływ na ocenę pierwotnego programu pomocowego, przekształceniu w nową pomoc ulegają jedynie te jego elementy, których istota podlegała temu wpływowi.
- 71 W motywach 53–55 zaskarżonej decyzji Komisja zastosowała metodę, o której mowa w pkt 69 powyżej.
- 72 I tak w motywach 54 i 55 zaskarżonej decyzji Komisja wypowiedziała się na temat tego, czy wprowadzone ustawą 8/2009 zmiany w istniejącym programie finansowania RTVE dają się oddzielić od istniejącego programu pomocowego.
- 73 W motywie 54 zaskarżonej decyzji Komisja zbadała stosunek pomiędzy nowymi funduszami dla RTVE i elementami pomocy przewidzianymi przez istniejący program jej finansowania. Uznawszy, że nowe fundusze były istotne, a zatem stanowiły nową pomoc, Komisja stwierdziła, że mogły one mieć wpływ na „zgodność całej pomocy [z rynkiem wewnętrznym]”, a więc również na elementy pomocy przewidziane już przez istniejący program pomocowy na rzecz RTVE.
- 74 W motywie 55 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że owe zmiany podlegały obowiązkowi formalnego zgłoszenia ze względu na ich wpływ na zgodność całego programu finansowania RTVE ze wspólnym rynkiem. Komisja wyjaśniła, że kategorię nowej pomocy stosuje się jedynie do samej zmiany, wobec czego Komisja miała wyłącznie obowiązek ocenić jakość zmian i ich konsekwencje dla zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem.
- 75 W motywach 54 i 55 zaskarżonej decyzji Komisja nie stwierdziła zatem, że nowe elementy pomocy wprowadzone ustawą 8/2009 dają się oddzielić od istniejącego programu pomocowego. Przeciwnie, ze wspomnianych punktów wyraźnie wynika, że uznała ona, iż ustawa ta zmieniła istotę niektórych elementów istniejącego programu pomocowego.
- 76 Wniosek ten znajduje oparcie w systematyce zaskarżonej decyzji. W ramach badania zgodności z prawem pomocy Komisja zbadała program finansowania RTVE w postaci zmienionej ustawą 8/2009, a zatem program pomocowy na rzecz RTVE, w skład którego wchodzi nie tylko nowe elementy pomocy wprowadzone przez wspomnianą ustawę, lecz również elementy programu istniejącego, których istotę ona zmieniała. I tak, po pierwsze, w motywach 56–60 zaskarżonej decyzji Komisja zbadała zmienioną definicję misji publicznej RTVE. Po drugie, w motywach 67–76 zaskarżonej decyzji sprawdziła, czy przy uwzględnieniu tej misji i ogółu elementów pomocy, z których korzysta RTVE, to znaczy funduszy publicznych wprowadzonych przez tę ustawę i tych przewidzianych już przez istniejący program finansowania RTVE, występowało ryzyko nadmiernej rekompensaty.
- 77 Zatem z motywów 54 i 55, jak również z systematyki zaskarżonej decyzji wyraźnie wynika, że Komisja nie stwierdziła, iż elementy pomocy przewidziane w ustawie 8/2009 stanowią nową pomoc, ponieważ dają się oddzielić od istniejącego programu pomocowego RTVE.
- 78 Wniosku tego nie podważają uwagi Komisji zawarte w motywie 53 zaskarżonej decyzji. Komisja stwierdziła, że środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 można wydzielić z istniejącego programu finansowania RTVE. W związku z tym uznała, że nowe źródła finansowania mogą mieć wpływ na zgodność z prawem programu jako takiego, ale nie wpływają na ocenę pozostałych elementów pomocy przyznanej RTVE ani skutków, jakie pomoc ta może mieć dla rynku.

- 79 Jednak wbrew temu, co twierdzi skarżąca, z motywu 53 zaskarżonej decyzji nie wynika, że Komisja uznała, iż elementy pomocy przewidziane przez ustawę 8/2009 dają się oddzielić od istniejącego programu pomocowego na rzecz RTVE.
- 80 Po pierwsze, motyw ten niekoniecznie trzeba rozumieć w ten sposób. Można bowiem również uważać, że uwagi, które Komisja zawarła w motywie 53 zaskarżonej decyzji, dotyczą wyłącznie środków podatkowych wprowadzonych lub zmienionych ustawą 8/2009, a zatem aspektu podatkowego tej ustawy. W takim przypadku uwagi Komisji przedstawione w owym motywie dotyczyłyby jedynie elementów tej ustawy, które jej zdaniem, jako że nie stanowiły integralnej części pomocy, nie mogły mieć wpływu na zgodność tej pomocy ze wspólnym rynkiem (zob. motywy 61–66 zaskarżonej decyzji, których zasadność zostanie zbadana w ramach badania zarzutu czwartego). Wydaje się również możliwe, że w tym motywie Komisja chciała jedynie stwierdzić, iż Królestwo Hiszpanii miało obowiązek zgłosić jej przedmiotową ustawę, nie zaś zgłosić jej ex novo wszystkie elementy istniejącego programu finansowania RTVE (zob. w tym względzie pkt 65 powyżej).
- 81 Po drugie, choć należy stwierdzić, że znaczenie uwag Komisji zawartych w motywie 53 zaskarżonej decyzji nie jest w pełni jasne, to jednak sposób, w jaki rozumie ten motyw skarżąca, należy w każdym razie odrzucić, ponieważ pozostaje on w całkowitej sprzeczności z pozostałymi motywami i z systematyką tej decyzji (zob. pkt 72–77 powyżej).
- 82 Należy zatem uznać, że w motywie 53 zaskarżonej decyzji Komisja nie stwierdziła, że zmiany wprowadzone w istniejącym programie finansowania RTVE stanowią nową pomoc, którą można w pełni oddzielić od tego programu i która może być przedmiotem niezależnego badania. Zatem wbrew twierdzeniom skarżącej Komisja nie naruszyła art. 108 TFUE i art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999.
- 83 Zatem zarzut drugi należy w całości oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do możliwości oddzielenia zmiany istniejącego programu

- 84 W zarzucie trzecim skarżące podnoszą, że w motywie 53 zaskarżonej decyzji Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia. Ich zdaniem Komisja nie uzasadniła, w jaki sposób doszła do wniosku, że trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 dają się oddzielić od obecnego programu finansowania RTVE.
- 85 Natomiast Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii i RTVE, uważa, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest wystarczające.
- 86 W tym względzie należy przypomnieć, że uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi – dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści spornego aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyrok Sądu z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawach połączonych od T-81/07 do T-83/07 KG Holding i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2411, pkt 61, 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 87 W pierwszej kolejności – rozpatrywany zarzut należy oddalić w zakresie, w jakim dotyczy on twierdzenia Komisji, zgodnie z którym nowe fundusze publiczne wprowadzone ustawą 8/2009 i zmiana definicji misji publicznej dają się oddzielić od istniejącego programu pomocowego. Jak zostało wyjaśnione w pkt 71–83 powyżej, zaskarżona decyzja nie zawiera takich twierdzeń Komisji.
- 88 W drugiej kolejności, co się tyczy dokładnego znaczenia uwag Komisji zawartych w motywie 53 zaskarżonej decyzji (zob. pkt 80 i 81 powyżej), należy przypomnieć, że ewentualna sprzeczność w uzasadnieniu decyzji stanowi naruszenie obowiązku uzasadnienia, wyłącznie jeśli zostanie wykazane, iż ze względu na tę sprzeczność adresat aktu nie jest w stanie zapoznać się ze wszystkimi lub choćby niektórymi faktycznymi powodami wydania decyzji i że z tego względu osnowa aktu jest w całości lub w części pozbawiona wszelkiej podstawy prawnej (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 12 września 2013 r. w sprawie T-347/09 Niemcy przeciwko Komisji, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 89 Tymczasem warunek ten nie został w niniejszym przypadku spełniony. Jak zostało bowiem wykazane w pkt 71–76 powyżej, przede wszystkim z motywów 54 i 55 zaskarżonej decyzji, jak również z jej systematyki wynika wyraźnie, że Komisja wcale nie uznała, iż zmiany wprowadzone ustawą 8/2009 dawały się oddzielić od istniejącego programu pomocowego. W związku z tym należy również stwierdzić, że powody uznania przez Komisję, iż program finansowania RTVE, zmieniony ustawą 8/2009, był zgodny ze wspólnym rynkiem, wynikają z motywów 56–76 zaskarżonej decyzji, w których Komisja zbadała nie tylko zgodność ze wspólnym rynkiem nowych elementów pomocy wprowadzonych ustawą 8/2009, lecz również elementów pomocy zmienionych ustawą 17/2006.
- 90 W trzeciej kolejności, nawet przy założeniu, że w motywie 53 zaskarżonej decyzji Komisja pozostaje w sprzeczności z resztą uzasadnienia zaskarżonej decyzji, co nie zostało wykazane, sprzeczność taka nie mogłaby wpływać na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji. Stanowisko i rzeczywiste powody postępowania Komisji wynikają bowiem z motywów 54 i 55 owej decyzji i z jej systematyki (zob. podobnie ww. w pkt 88 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 91 Tym samym zarzut trzeci należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego twierdzenia Komisji, w myśl którego trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 nie stanowiły integralnego składnika pomocy

- 92 Zarzut czwarty dotyczy motywów 61–66 zaskarżonej decyzji, w których Komisja stwierdziła, że trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą nr 8/2009 nie stanowiły integralnego składnika środka pomocy wprowadzonego tą ustawą.
- 93 Skarżące podnoszą, że wbrew twierdzeniom Komisji, trzy nowe środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 stanowiły integralny składnik nowych elementów pomocy wprowadzonych tą ustawą. Wobec tego w ramach badania zgodności pomocy Komisja powinna była zbadać również zgodność trzech nowych środków podatkowych z prawem Unii, w szczególności z dyrektywą o zezwoleniach.
- 94 Zarzut ten składa się z dwóch części. Po pierwsze, skarżące twierdzą, że Komisja nie uwzględniła kryteriów regulujących stosunki pomiędzy środkiem pomocy i jego finansowaniem. Po drugie, podnoszą one, że przy zastosowaniu właściwych kryteriów Komisja musiałaby stwierdzić, że trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 stanowiły integralny składnik elementów pomocy wprowadzonych tą ustawą.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej warunków, w których finansowanie pomocy należy uznać za jej integralny składnik

- 95 Część pierwsza zarzutu dotyczy motywów 61–63 zaskarżonej decyzji. W motywie 61 Komisja stwierdziła, że zgodnie z ustawą 8/2009 przejściu z mieszanego programu finansowania RTVE na program finansowania prawie wyłącznie ze środków publicznych towarzyszyły wprowadzenie lub zmiana trzech środków podatkowych, których konkretnym celem było generowanie koniecznych dochodów. W motywie 62 Komisja przypominała, że w przypadku gdy nowy podatek stanowi integralny składnik pomocy, Komisja powinna uwzględnić sposób finansowania pomocy i może stwierdzić, że program pomocowy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, tylko jeżeli program pomocowy jest zgodny z prawem Unii. W motywie 63 Komisja stwierdziła, że aby podatek można było uznać za integralny składnik pomocy, niezbędne jest istnienie nierozzerwalnego związku między podatkiem a pomocą w tym znaczeniu, że dochody uzyskane z podatku są obowiązkowo przeznaczane na finansowanie pomocy i wpływają bezpośrednio na wysokość pomocy.
- 96 Skarżące podnoszą, że wbrew temu, co stwierdziła Komisja w motywie 63 zaskarżonej decyzji, aby środki podatkowe mające na celu finansowanie środka pomocy stanowiły jej integralny składnik, wystarczy, że są one przeznaczone dla beneficjenta pomocy. Zdaniem skarżących nie jest natomiast niezbędne, aby środek pomocy wpływał bezpośrednio na wysokość kwoty pomocy. Według nich stanowi to tylko jedną ze wskazówek.
- 97 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii i RTVE, uważa natomiast, że kryteria wymienione w motywie 63 zaskarżonej decyzji są prawidłowe. Według niej podatek można uznać za stanowiący integralny składnik pomocy, jeżeli łącznie spełnione są dwa warunki, to znaczy, po pierwsze, dochody uzyskane z podatku muszą być przeznaczone na finansowanie pomocy, i po drugie, dochody uzyskane z podatku wpływają bezpośrednio na wysokość pomocy.
- 98 W tym względzie należy przypomnieć, że traktat FUE ustanawia wyraźne rozgraniczenie pomiędzy z jednej strony uregulowaniami dotyczącymi pomocy państwa, zawartymi w art. 107–109 TFUE, i z drugiej strony uregulowaniami dotyczącymi zakłóceń wynikających z różnic między przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich, w szczególności ich przepisami podatkowymi, zawartymi w art. 116 TFUE i 117 TFUE (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-174/02 Streekgewest, Zb.Orz. s. I-85, pkt 24).
- 99 Z tego wynika, że co do zasady środki podatkowe służące finansowaniu środka pomocy nie wchodzą w zakres stosowania postanowień traktatu FUE dotyczących pomocy państwa (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-175 Pape, Zb.Orz. s. I-127, pkt 14; ww. w pkt 98 wyrok w sprawie Streekgewest, pkt 25).
- 100 Jeżeli jednak środki podatkowe stanowią sposób finansowania środka pomocowego, tak iż są integralnym składnikiem tego środka, Komisja nie może oddzielić badania pomocy od skutków sposobu jej finansowania, ponieważ w takiej sytuacji niezgodność sposobu finansowania z prawem Unii może wpływać na zgodność programu pomocowego ze wspólnym rynkiem (ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Pape, pkt 14; ww. w pkt 98 wyrok w sprawie Streekgewest, pkt 25).
- 101 Jeśli chodzi o kryteria regulujące to, czy sposób finansowania pomocy stanowi jej integralny składnik, z orzecznictwa wynika, że niezbędne jest istnienie nierozzerwalnego związku między podatkiem a pomocą, w tym znaczeniu, że dochody uzyskane z podatku są obowiązkowo przeznaczane na finansowanie pomocy i wpływają bezpośrednio na wysokość pomocy, a w konsekwencji na ocenę zgodności tej pomocy ze wspólnym rynkiem (wyroki Trybunału: z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-393/04 i C-41/05 Air Liquide Industries Belgium, Zb.Orz. s. I-5293, pkt 46; z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-333/07 Regie Networks, Zb.Orz. s. I-10807, pkt 99).

- 102 Z orzecznictwa tego wynika więc, po pierwsze, że aby podatek można było uznać za integralny składnik środka pomocy, niezbędne jest istnienie wiążącego przepisu prawa krajowego, który wymaga przeznaczenia podatku na finansowanie pomocy. Oznacza to, że w braku takiego przepisu podatek nie może zostać uznany za przeznaczony na środek pomocy, a zatem nie stanowi jednej z jego odmian. Po drugie, istnienie takiego przepisu nie może samo przez się stanowić warunku wystarczającego, aby stwierdzić, że podatek stanowi integralny składnik środka pomocy. Jeżeli taki przepis prawa krajowego istnieje, należy ponadto zbadać, czy dochód uzyskany z podatku wpływa bezpośrednio na wysokość pomocy.
- 103 Zatem wbrew twierdzeniom skarżących, aby podatek stanowił integralny składnik środka pomocy, nie wystarczy, by uzyskany z niego dochód był obowiązkowo przeznaczony na finansowanie tego środka.
- 104 Co się tyczy orzecznictwa przywoływanego przez skarżące na poparcie ich argumentów, należy stwierdzić, że żaden z wymienionych przez nie wyroków nie może służyć poparciu ich tezy, w myśl której aby wykazać, że sposób finansowania stanowi integralny składnik środka pomocy, wystarczy wykazać, że opłata dokonana na podstawie środka podatkowego jest przeznaczona dla beneficjenta pomocy.
- 105 W tym kontekście skarżące powołują się na okoliczność, że w kilku wyrokach Trybunał stwierdził, iż niezbędne jest istnienie nierozzerwalnego związku między środkiem podatkowym i środkiem pomocy oraz że jeżeli taki związek istnieje, dochód uzyskany ze środka podatkowego bezpośrednio wpływa na wysokość pomocy.
- 106 Jednak wbrew temu, co twierdzą skarżące, z przywołanych przez nie wyroków Trybunału (ww. w pkt 98 wyrok w sprawie Streekgewest, pkt 26; ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Pape, pkt 15; wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych C-128/03 i C-129/03 AEM i AEM Torino, Zb.Orz. s. I-2861, pkt 46, 47; z dnia 27 października 2005 r. w sprawach połączonych od C-266/04 do C-270/04, C-276/04 i od C-321/04 do C-325/04 Distribution Casino France i in., Zb.Orz. s. I-9481, pkt 40) nie można wywnioskować, że bezpośredni wpływ środka podatkowego na wysokość pomocy nie jest warunkiem koniecznym, lecz wyłącznie jedną ze wskazówek. Przeciwnie, w ww. w pkt 98 wyroku w sprawie Streekgewest (pkt 28) Trybunał nie poprzestał na zbadaniu, czy istnieje nierozzerwalny związek pomiędzy środkiem podatkowym i środkiem pomocy, lecz zbadał również, czy dochód uzyskany z tego środka podatkowego wpływał bezpośrednio na wysokość tego środka pomocy.
- 107 Należy również przypomnieć, że wyroki, w których Trybunał stwierdził istnienie nierozzerwalnego związku pomiędzy środkiem pomocy i jego finansowaniem, nie wspominając wyraźnie o istnieniu bezpośredniego wpływu środka podatkowego na wysokość pomocy (wyroki Trybunału: z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-261/01 i C-262/01 van Calster i in., Rec. s. I-12249, pkt 55; z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawach połączonych od C-34/01 do C-38/01 Enirisorse, Rec. s. I-14243, pkt 47), dotyczyły spraw, w których warunek ten był spełniony.
- 108 Wobec tego Komisja nie naruszyła prawa, stwierdzając, że aby sposób finansowania stanowił integralny składnik środka pomocy, musi istnieć nierozzerwalny związek między podatkiem i pomocą w tym znaczeniu, że dochody uzyskane z podatku są obowiązkowo przeznaczane na finansowanie pomocy i wpływają bezpośrednio na jej wysokość.
- 109 Pierwszą część zarzutu należy zatem oddalić.

W przedmiocie części drugiej, dotyczącej stosowania tych warunków

- 110 Część druga zarzutu dotyczy motywów 64–66 zaskarżonej decyzji, w których Komisja stwierdziła, że w niniejszym przypadku nie zostały spełnione warunki konieczne, aby uznać, że sposób finansowania stanowi integralny składnik środka pomocy.

- 111 W motywie 64 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że wysokość pomocy przeznaczonej dla RTVE jest ustalona jedynie w odniesieniu do potrzeb finansowych RTVE i szacowanych kosztów netto świadczenia publicznej usługi radiofonii i telewizji. Według Komisji środki finansowe uzyskiwane przez RTVE, w ujęciu rzeczywistym i prawnym, nie zależą od dochodów z przedmiotowych podatków, jako że środki te będą zależęły jedynie od kosztów netto zadań związanych z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej. Planowane całościowe finansowanie misji publicznej realizowanej przez RTVE nie będzie zależało od kwoty dochodów z konkretnych podatków, lecz będzie w każdym przypadku gwarantowane z ogólnego budżetu państwa hiszpańskiego. W tym względzie Komisja stwierdziła, po pierwsze, że dochody z przedmiotowych podatków, które zostaną przeznaczone na finansowanie RTVE, nie mogą przekroczyć kosztów netto zadań związanych z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej, ponieważ wszelkie nadwyżki przekraczające koszty netto usługi publicznej zostaną zwrócone do ogólnego budżetu państwa. Po drugie, jeśli koszty netto zadań związanych z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej przekroczą dochody z przedmiotowych podatków, różnica zostanie pokryta przez wpłaty z ogólnego budżetu państwa. Wyższe lub niższe dochody z nowych podatków nie będą skutkować zmianami prognozowanych kwot. W przypadku gdyby dochody z nowych źródeł podatkowych okazały się niewystarczające na pokrycie luki finansowej powstałej po zaprzestaniu nadawania reklam, brakujące środki zostaną przekazane z ogólnego budżetu państwa zgodnie z art. 33 ustawy 17/2006.
- 112 Ponadto w motywie 65 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że fakt, iż w uzasadnieniu i w samej ustawie wspomina się o związku między podatkami a celem ich wprowadzenia, nie zmienia powyższego wniosku. Zdaniem Komisji brzmienie ustawy nie definiuje właściwości powiązania między podatkami a pomocą.
- 113 Wreszcie w motywie 66 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 nie stanowią integralnego składnika pomocy i że ich niezgodność z dyrektywą o zezwoleniach nie ma wpływu na decyzje Komisji w zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym.
- 114 Skarżące uważają, że twierdzenia te naruszają prawo. Ich zdaniem Komisja powinna była stwierdzić, że podatek nałożony w art. 5 ustawy 8/2009 stanowił integralny składnik elementów pomocy wprowadzonych przez tę ustawę.
- 115 Przede wszystkim ich zdaniem z art. 5 ust. 1 i 7 ustawy 8/2009 wynika, że uzyskane z tego źródła dochody przyczyniają się do finansowania RTVE i że wobec tego w istocie nie są przeznaczone na inne cele. Oprocentowanie obowiązujące w stosunku do podatników, których dotyczą trzy nowe środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ową ustawą, zostało według skarżących określone w taki sposób, aby państwo hiszpańskie mogło uzyskać kwotę umożliwiającą mu pokrycie deficytu wynikającego ze zlikwidowania reklam.
- 116 Następnie uważają one, że wbrew twierdzeniom Komisji, związek pomiędzy nowymi środkami podatkowymi i środkiem pomocy przeznaczonym dla RTVE nie został zerwany. Po pierwsze, spoczywający na państwie hiszpańskim obowiązek dostarczenia RTVE koniecznych środków nie wynikał z art. 33 ustawy 17/2006. Po drugie, gwarancja ze strony państwa hiszpańskiego jest ich zdaniem jedynie dodatkowa i hipotetyczna, co znajduje potwierdzenie z jednej strony w złożonych do Komisji przez RTVE skargach, w myśl których brak zapłaty ze strony operatorów prywatnych lub błędne obliczenie ich wkładów spowodują po jej stronie problemy finansowe, a z drugiej strony w okoliczności, iż w praktyce państwo hiszpańskie nie jest przygotowane, aby wykonać taką gwarancję. Po trzecie, według nich Komisja nie może skutecznie powoływać się na to, że nadwyżki zostaną zwrócone do ogólnego budżetu państwa hiszpańskiego. Skarżące twierdzą, że z jednej strony całość dochodu z tych podatków jest obowiązkowo przeznaczona na finansowanie RTVE do wysokości przewidzianej kwoty, a z drugiej strony skierowanie do budżetu państwa hiszpańskiego stanowi jedynie dość hipotetyczną i w każdym razie mało prawdopodobną możliwość, jako że ustawa 8/2009 przewiduje utworzenie funduszu rezerwowego, na który będą się składały dochody przekraczające rzeczywiste koszty netto obowiązku usługi publicznej.

- 117 W każdym wypadku, aby wykazać, że środek podatkowy przewidziany w art. 5 ustawy 8/2009 nie stanowił integralnego składnika pomocy, Komisja według nich powinna dowieść, że nawet w przypadku gdyby podatek był niezgodny z prawem, na państwie hiszpańskim ciążyłoby zobowiązanie do finansowania całości budżetu RTVE. Tymczasem z ustawy tej wynika, że operatorzy prywatni powinni ponosić ciężar gospodarczy finansowania RTVE.
- 118 Komisja, wspierana przez Królestwo Hiszpanii i RTVE, nie zgadza się z tymi argumentami.
- 119 Na wstępie należy przypomnieć, że aby wykazać, iż podatek nałożony przez art. 5 ustawy 8/2009 stanowił integralny składnik elementów pomocy wprowadzonych tą ustawą, skarżące podnoszą w pierwszym rzędzie argumenty mające dowieść istnienia koniecznego związku pomiędzy tym środkiem podatkowym i finansowaniem RTVE.
- 120 Tymczasem jak zostało wskazane w pkt 101–108 powyżej, po to, aby środek podatkowy stanowił integralny składnik pomocy, nie wystarczy istnienie koniecznego związku pomiędzy środkiem podatkowym i środkiem pomocy. Należy jeszcze wykazać bezpośredni wpływ środka podatkowego na wysokość pomocy.
- 121 Sąd uważa jednak, że pewne argumenty podnoszone przez skarżące można rozumieć jako odnoszące się nie tylko do warunku dotyczącego istnienia nierozzerwalnego związku pomiędzy środkiem podatkowym i finansowaniem RTVE, lecz również do warunku dotyczącego dowodu bezpośredniego wpływu środka podatkowego na wysokość pomocy.
- 122 Wobec tego w pierwszej kolejności należy zbadać, czy argumenty podnoszone przez skarżące mogą podważyć wniosek Komisji, zgodnie z którym dochód z trzech środków podatkowych wprowadzonych lub zmienionych ustawą 8/2009 nie wpływa bezpośrednio na wysokość pomocy przeznaczonej dla RTVE.
- 123 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z ustawą 8/2009 wysokość pomocy przeznaczonej dla RTVE jest ustalona przy uwzględnieniu kosztów netto pełnienia publicznej misji radiofonii i telewizji, która została jej powierzona. Wobec tego wysokość otrzymywanej przez nią pomocy nie zależy od wysokości kwot pobieranych w oparciu o środki podatkowe wprowadzone lub zmienione tą ustawą.
- 124 Po pierwsze, zgodnie z art. 33 ustawy 17/2006, zmienionym ustawą 8/2009, w przypadku gdy dochody, którymi dysponuje RTVE przekraczają koszty realizowania publicznej misji radiofonii i telewizji, nadwyżka zostanie przesunięta. Jeśli nadwyżka nie przekracza 10% rocznych kosztów budżetowych RTVE, zostanie wpłacona na fundusz rezerwowy, a kwota przekraczająca ten limit zostanie przekazana do skarbu państwa.
- 125 Co się tyczy kapitału wpłaconego na fundusz rezerwowy, z art. 8 ustawy 9/2009 wynika, że może on być wykorzystany wyłącznie za wyraźną zgodą hiszpańskiego ministerstwa gospodarki i finansów i że jeżeli nie zostanie wykorzystany w ciągu czterech lat, to powinien posłużyć do zmniejszenia rekompensat obciążających ogólny budżet państwa hiszpańskiego. Nie można zatem uznać, że kapitał wpłacony na fundusz rezerwowy wpływa bezpośrednio na wysokość pomocy przeznaczonej dla RTVE.
- 126 Ponadto art. 3 ust. 2 ustawy 8/2009 przewiduje bezwzględny limit dochodów RTVE, który został określony jako 1200 mln EUR w latach 2010 i 2011. Wszelkie kwoty powyżej tego limit zostaną bezpośrednio przekazane do budżetu państwa hiszpańskiego.
- 127 Po drugie, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy 8/2009, jeżeli przychody pozostające do dyspozycji RTVE nie wystarczą na pokrycie kosztów pełnienia publicznej misji radiofonii i telewizji, różnica zostanie pokryta wpłatą z ogólnego budżetu państwa hiszpańskiego.

- 128 Komisja zatem słusznie stwierdziła, że wysokość opłat dokonywanych na podstawie trzech środków podatkowych wprowadzonych lub zmienionych ustawą 8/2009 nie mogła bezpośrednio wpływać na wysokość pomocy otrzymywanej przez RTVE, która to wysokość została określona na podstawie kosztów netto świadczenia publicznej usługi radiofonii i telewizji.
- 129 Żaden z argumentów podnoszonych przez skarżące nie jest w stanie podważyć tego stwierdzenia.
- 130 Po pierwsze, wbrew twierdzeniom skarżących, sama okoliczność, że trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 zostały pomyślane w taki sposób, aby zrekompensowały utratę dochodów komercyjnych RTVE (zob. motyw 13 zaskarżonej decyzji), nie wystarczy, aby wykazać, iż sposób finansowania stanowi integralny składnik środka pomocy. W istocie Trybunał stwierdził już, że okoliczność ta sama w sobie nie wystarczy, aby wykazać istnienie nierozzerwalnego związku pomiędzy podatkiem i przywilejem podatkowym (ww. w pkt 98 wyrok w sprawie Streekgewest, pkt 26, 27).
- 131 Po drugie, należy odrzucić argument skarżących, zgodnie z którym Komisja popełniła błąd, stwierdzając w motywie 64 zaskarżonej decyzji, że obowiązek pokrycia przez państwo hiszpańskie różnicy pomiędzy z jednej strony kosztami realizowania misji publicznej i z drugiej strony środkami finansowymi, którymi dysponuje RTVE, wynika z art. 33 ustawy 8/2009. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że art. 2 ust. 2 ustawy nr 8/2009 wyraźnie przewiduje taki obowiązek i że przepis ten odsyła do art. 33 ust. 1 ustawy 17/2006, który również przewiduje taki obowiązek.
- 132 Po trzecie, skarżące podnoszą, że nawet jeżeli taki obowiązek istnieje w teorii, w praktyce państwo hiszpańskie nie jest gotowe, aby uzupełnić budżet RTVE środkami pochodzącymi z jego budżetu ogólnego.
- 133 Również ten argument należy odrzucić.
- 134 W tym kontekście należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na podstawie art. 263 TFUE zgodność z prawem aktu wspólnotowego winna być oceniona z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w dacie, w której akt został wydany. Wobec tego oceny dokonane przez Komisję należy badać jedynie świetle informacji, którymi dysponowała ona w chwili dokonania tych ocen (wyrok Trybunału z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawach połączonych 15/76 i 16/76 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. 321, pkt 7).
- 135 Tymczasem należy stwierdzić, że skarżące nie przedstawiły żadnego dowodu mogącego wykazać, iż w chwili wydania zaskarżonej decyzji Komisja dysponowała informacjami wskazującymi, że państwo hiszpańskie nie było gotowe, aby uzupełnić budżet RTVE zgodnie z art. 2 ustawy 8/2009. Wszystkie dokumenty przedstawione w tym względzie przez skarżące są bowiem późniejsze niż data wydania zaskarżonej decyzji, a więc późniejsze niż dzień 20 lipca 2010 r.
- 136 Po czwarte, skarżące podnoszą, że środek podatkowy przeznaczony na finansowanie środka pomocy może zostać uznany za niestanowiący integralnego składnika tej pomocy wyłącznie w przypadku, gdy Komisja udowodni, że dane państwo członkowskie zobowiązało się do sfinansowania całości środka pomocy, na wypadek gdyby środek podatkowy był niezgodny z prawem Unii.
- 137 Ten argument również powinien zostać odrzucony.
- 138 Oczywiście w przypadku gdy na podstawie dwóch wspomnianych wyżej kryteriów, to znaczy warunku dotyczącego istnienia nierozzerwalnego związku pomiędzy środkiem podatkowym i finansowaniem RTVE oraz dotyczącego dowodu bezpośredniego wpływu środka podatkowego na wysokość pomocy, środek podatkowy powinien zostać uznany za stanowiący integralny składnik środka pomocy, jak ma to miejsce w przypadku środka parafiskalnego, kiedy całość lub określona część obciążenia

podatkowego jest przyznawana beneficjentowi pomocy w sposób bezpośredni i bezwarunkowy, niezgodność z rynkiem wewnętrznym aspektu podatkowego ma bezpośredni wpływ na środek pomocy. W takim bowiem przypadku konsekwencją całkowitej lub częściowej niezgodności z rynkiem wewnętrznym aspektu podatkowego i środka parafiskalnego jest zniesienie środka pomocy lub zmniejszenie jego wysokości.

- 139 Jednak w niniejszym przypadku art. 2 ust. 2 ustawy 8/2009 i art. 33 ustawy 17/2006 stanowią, że jeśli źródła finansowania nie wystarczają, aby pokryć całość kosztów RTVE dotyczących z tytułu wykonywania obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej, państwo hiszpańskie ma obowiązek pokryć tę różnicę. W niniejszym przypadku wysokość pomocy nie zależała więc bezpośrednio od środka podatkowego.
- 140 Wobec tego Komisja słusznie stwierdziła, że wysokość pomocy przeznaczonej dla RTVE nie zależała bezpośrednio od wysokości opłat dokonywanych na podstawie środków podatkowych wprowadzonych lub zmienionych ustawą 8/2009.
- 141 Jak zostało wskazane w pkt 120 powyżej, aby trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 mogły zostać uznane za stanowiące integralny składnik pomocy wprowadzony tą ustawą, muszą być spełnione łącznie: warunek dotyczący istnienia koniecznego związku pomiędzy środkiem podatkowym i środkiem pomocy oraz warunek dotyczący dowodu bezpośredniego wpływu rzeczonego środka podatkowego na wysokość tego środka pomocy.
- 142 Jako że warunek drugi nie jest spełniony, nie ma potrzeby badania argumentów podniesionych przez skarżące w celu wykazania, że istnieje konieczny związek pomiędzy środkiem podatkowym przewidzianym w art. 5 ustawy 8/2009 i finansowaniem RTVE, ponieważ argumenty te są nieskuteczne.
- 143 Zarzut czwarty należy zatem w całości oddalić.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE i naruszenia obowiązku uzasadnienia

- 144 Zarzut piąty dotyczy uzasadnienia zawartego w motywach 67–73 zaskarżonej decyzji, w których Komisja zbadała, czy występowało ryzyko nadmiernej rekompensaty, i stwierdziła, że nic nie wskazuje na to, by szacowana roczna rekompensata z tytułu świadczenia przez RTVE usług publicznych miała przekroczyć kwotę, którą można w sposób uzasadniony przyjąć jako przewidywany koszt tych usług, ani by rekompensata ta mogła ostatecznie przekroczyć ich koszty. W motywie 71 Komisja stwierdziła w szczególności, co następuje:

„Hiszpania wykazała, że planowanie budżetowe pozostaje zgodne z rocznymi, przewidzianymi w budżecie kosztami RTVE z lat poprzednich oraz że nie ma powodu, aby zakładać, że wskutek zaniechania nadawania reklam można uzyskać znaczne ograniczenia kosztów obecnie lub w niedalekiej przyszłości. RTVE będzie w dalszym ciągu musiała przyciągać wielu widzów, a zniesienie reklam stworzy potrzebę dodatkowych produkcji, które trzeba będzie sfinansować. W porównaniu z danymi z lat poprzednich (1177 milionów EUR w 2007 r., 1222 miliony EUR w 2008 r. i 1146 milionów EUR w 2009 r.) oraz przy uwzględnieniu dodatkowych kosztów produkcji (104 miliony EUR) potrzebnych do wypełnienia reklamowego czasu antenowego i pozostałego dochodu komercyjnego (szacowanego jedynie na 25 milionów EUR), pułap na poziomie 1200 milionów EUR założony w budżetowym planie kosztów wydaje się kwotą ostrożną i uzasadnioną w odniesieniu do rocznych kosztów budżetowych pokrywanych rekompensatą z tytułu świadczenia usług publicznych. Ponadto zasada rekompensowania rzeczywistych kosztów netto nadawcy publicznego nierozzerwalnie zakłada jego ochronę przed wahaniami dochodów na rynku reklamy”.

145 Zarzut piąty składa się z dwóch części, dotyczących, po pierwsze, naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE, i po drugie, naruszenia obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE

146 Skarżące podnoszą, że Komisja naruszyła art. 106 ust. 2 TFUE, zatwierdzając program finansowy RTVE bez zagwarantowania, że nie wiąże się z nim ryzyko nadmiernej rekompensaty.

147 W pierwszej kolejności skarżące twierdzą, że w motywie 71 zaskarżonej decyzji Komisja nie przeprowadziła wystarczająco szczegółowej kontroli ex ante, tylko oparła się na zwykłych poszlakach. W drugiej kolejności podnoszą one, że Komisja nie uwzględniła okoliczności, iż kryzys gospodarczy spowodował zmniejszenie dochodów komercyjnych w 2010 r., a zatem zmniejszenie ogólnych dochodów RTVE.

– W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego braku wystarczająco szczegółowej kontroli

148 Skarżące podnoszą, że aby zagwarantować brak ryzyka nadmiernej rekompensaty, Komisja powinna zdobyć szczegółowe informacje i jasno przedstawić swoje rozumowanie dotyczące braku nadmiernej rekompensaty. W związku z tym nie mogła ona oprzeć się na zwykłych poszlakach. Tymczasem w niniejszym przypadku Komisja poprzestała na porównaniu budżetu, jakim dysponowała RTVE w mieszanym programie finansowania, z budżetem, jakim dysponuje ona w programie finansowania prawie wyłącznie ze środków publicznych wprowadzonym ustawą 8/2009. Zdaniem skarżących jest to błędne stanowisko, ponieważ zmalały rzeczywiste koszty ponoszone przez RTVE w związku ze świadczeniem usługi publicznej zgodnie z ustawą 8/2009. Jako że RTVE stała się operatorem niepodlegającym już presji komercyjnej związanej z udziałem w rynku reklamy, mogłaby zaproponować inną ofertę programową i nie musiałaby przeznaczać tak dużych zasobów na nabycie praw. Komisja nie powinna była zatem poprzestać na stwierdzeniu w motywie 71 zaskarżonej decyzji, że RTVE w dalszym ciągu musi przyciągać wielu widzów i że ponosi dodatkowe koszty produkcji w wysokości 104 mln EUR w celuapełnienia czasu antenowego zwolnionego poprzez zaniechanie reklamy. Ponadto samo istnienie mechanizmu kontroli ex post nie wystarcza, aby wykluczyć ryzyko nadmiernej rekompensaty.

149 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii i RTVE, nie zgadza się z tymi argumentami.

150 W tym względzie na wstępie należy przypomnieć treść art. 106 ust. 2 TFUE i kontekst prawny, w jaki jest on wpisany.

151 Zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich stosowanie tych reguł nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu zadań powierzonych tym przedsiębiorstwom. Przepis ten stanowi także, że rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii.

152 Aby pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 106 ust. 2 TFUE, muszą być spełnione następujące warunki: po pierwsze, zadanie świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym musi być powierzone danemu operatorowi na podstawie aktu władzy publicznej, który jasno określa zobowiązania dotyczące świadczenia rzeczonych usługi w ogólnym interesie gospodarczym; po drugie, rzeczony operator nie może otrzymywać nadmiernej rekompensaty, a dofinansowanie nie może w sposób nieproporcjonalny wpływać na konkurencję na rynku zewnętrznym (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie T-289/03 BUPA i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-81, pkt 181, 222).

- 153 W niniejszym przypadku skarżące nie podważają twierdzeń Komisji, w myśl których RTVE została powierzona zadanie świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym na podstawie aktu władzy publicznej, który jasno określa zobowiązania dotyczące świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym.
- 154 Skarżące uważają natomiast, że twierdzenie Komisji zawarte w motywie 73 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym nic nie wskazuje na to, że szacowana roczna rekompensata z tytułu świadczenia przez RTVE usług publicznych przekroczy kwotę, którą można w sposób uzasadniony przyjąć jako przewidywany koszt tych usług, ani że rekompensata ta może ostatecznie przekroczyć ich koszty netto, jest obarczone błędem, ponieważ Komisja nie zbadała w sposób wystarczający ryzyka wystąpienia nadmiernej rekompensaty.
- 155 Przed przystąpieniem do badania ego zarzutu należy przypomnieć zasady regulujące kontrolę Trybunału nad decyzją Komisji w dziedzinie usług publicznych, a dokładniej w dziedzinie usług radiofonii i telewizji.
- 156 Zgodnie z art. 14 TFUE Unia i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania traktatów, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania. Artykuł ten przewiduje też, że owe zasady i warunki są ustanawiane bez uszczerbku dla kompetencji, które państwa członkowskie mają, w poszanowaniu traktatów, do świadczenia, zlecenia i finansowania takich usług.
- 157 Z protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym uzupełniającego traktaty UE i FUE wynika, że jedną ze wspólnych wartości Unii w odniesieniu do tych usług jest zasadnicza rola i szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych organów państwowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.
- 158 Zgodnie z protokołem nr 29 w sprawie systemu publicznego nadawania [publicznej radiofonii i telewizji] w państwach członkowskich publiczna radiofonia i telewizja w państwach członkowskich są bezpośrednio związane z potrzebami demokratycznymi, społecznymi i kulturowymi każdego społeczeństwa oraz z koniecznością zachowania pluralizmu w mediach. Z protokołu tego wynika też, że postanowienia traktatu FUE nie naruszają kompetencji państw członkowskich w zakresie zapewnienia finansowania publicznej radiofonii i telewizji, w zakresie, w jakim takie finansowanie przyznaje się organizacjom nadawczym do celów wykonywania przez nie zadań z zakresu usług publicznych, które zostały powierzone, określone i zorganizowane przez każde państwo członkowskie, oraz w zakresie, w jakim takie finansowanie nie wpływa na warunki handlowe i konkurencję w Unii w sposób, który byłby sprzeczny ze wspólnym interesem, przy uwzględnieniu konieczności realizacji mandatu tej służby publicznej.
- 159 Jak z tego wynika, państwa członkowskie mają szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych, jeśli chodzi o określenie rekompensaty z tytułu wykonywania publicznej usługi radiofonii i telewizji (zob. analogicznie ww. w pkt 152 wyrok w sprawie BUPA i in. przeciwko Komisji, pkt 220).
- 160 Wobec tego kontrola sprawowana przez Komisję nad proporcjonalnym charakterem rekompensaty jest ograniczona (zob. analogicznie ww. w pkt 152 wyrok w sprawie BUPA i in. przeciwko Komisji, pkt 220).
- 161 Jeśli chodzi o kontrolę sprawowaną przez Sąd nad decyzją Komisji w tej dziedzinie, należy uznać, że dokonywana przez Komisję ocena dotyczy złożonych okoliczności ekonomicznych. Wobec tego kontrola sprawowana przez Sąd nad decyzją Komisji jest jeszcze bardziej ograniczona niż kontrola sprawowana przez Komisję nad działaniami odnośnego państwa członkowskiego. Kontrola ta ogranicza się do zbadania, czy przewidziana rekompensata jest konieczna, aby dana misja świadczenia

usługi w ogólnym interesie gospodarczym mogła zostać wykonana na akceptowalnych z gospodarczego punktu widzenia warunkach lub, przeciwnie, czy dany środek jest w oczywisty sposób nieodpowiedni w stosunku do zamierzonego celu (zob. analogicznie ww. w pkt 152 wyrok w sprawie BUPA i in. przeciwko Komisji, pkt 221, 222).

- 162 Co się tyczy podnoszonego przez skarżące zastrzeżenia, należy stwierdzić, że poprzestają one na wskazaniu, iż Komisja nie zbadała we właściwy sposób ryzyka nadmiernej rekompensaty, ponieważ nie sprawdziła w sposób wystarczająco szczegółowy, czy kwota 1200 mln EUR przewidziana w art. 3 ust. 2 ustawy 8/2009 odpowiada kosztom poniesionym przez RTVE z tytułu wykonywania obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej.
- 163 W tym względzie w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że skarżące poprzestają na podważeniu tylko jednego z mechanizmów kontroli przewidzianych przez program finansowania RTVE, podczas gdy program ten przewiduje cały szereg mechanizmów kontroli służących zapewnieniu, by RTVE otrzymywała tylko środki, które są niezbędne do pełnienia jej misji.
- 164 W związku z tym należy przede wszystkim wskazać, że gospodarczy wymiar działalności RTVE jest określony ze względu na powierzone jej obowiązki wynikające ze świadczenia usługi publicznej. I tak z art. 3 ust. 2 ustawy 8/2009 wynika, że działalność RTVE jest określona przez misję ramową, która została zatwierdzona przez ustawodawcę i której czas trwania wynosi dziewięć lat (zob. art. 4 ust. 1 ustawy 17/2006), oraz przez umowy programowe uszczegóławiające misję ramową, zatwierdzone przez rząd i obowiązujące przez trzy lata (zob. art. 4 ust. 2 ustawy 17/2006). Akty te powinny zawierać wskazówki co do wymiaru gospodarczego działalności RTVE i co do limitów jej rocznego wzrostu, jako że ów wymiar gospodarczy powinien być określony przy uwzględnieniu powierzonych jej obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej.
- 165 Następnie należy przypomnieć, że źródła finansowania RTVE zostały pomyślane w taki sposób, aby wykluczyć nadmierną rekompensatę. Jak zostało wskazane w pkt 6–9 powyżej, RTVE jest finansowana z różnych źródeł, które zostały wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy 8/2009. Głównymi źródłami są, po pierwsze, dochody pochodzące z trzech środków podatkowych wprowadzonych lub zmienionych przez art. 4–6 tej ustawy, a po drugie, wymieniona w jej art. 2 ust. 1) lit. a) roczna rekompensata pochodząca z ogólnego budżetu państwa hiszpańskiego. Określenie wysokości rocznej rekompensaty umożliwia więc dostosowanie szacunkowej wysokości dochodów, którymi będzie dysponowała RTVE w danym roku obrachunkowym. Tymczasem jeśli chodzi o wysokość rocznej rekompensaty, art. 33 ust. 1 ustawy 17/2006 przewiduje, że łączna kwota tej rekompensaty i innych dochodów, którymi dysponuje RTVE, nie będzie wyższa niż koszt wykonywania przez nią w danym roku budżetowym obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej.
- 166 Ponadto art. 33 ust. 2 ustawy 17/2006, w brzmieniu zmienionym ustawą 8/2009, przewiduje, że jeżeli przy zamknięciu roku obrachunkowego zostanie stwierdzone, iż otrzymana przez RTVE rekompensata jest wyższa niż koszty poniesione z tytułu wykonywania obowiązków wynikających ze świadczenia publicznej usługi radiofonii i telewizji w danym roku obrachunkowym, nadwyżka, która nie zostanie wpłacona na fundusz rezerwowy, zostanie odliczona od kwot przydzielonych w ogólnym budżecie państwa hiszpańskiego w następnym roku obrachunkowym.
- 167 Wreszcie program finansowy RTVE przewiduje również elementy kontroli ex post. Jak wskazała Komisja w motywie 72 zaskarżonej decyzji, program finansowania RTVE przewiduje, po pierwsze, mechanizmy kontroli budżetowej poprzez audyt wewnętrzny, publiczny przegląd prowadzony przez rządowe biuro audytorskie oraz audyt zewnętrzny prowadzony przez prywatną firmę audytorską, po drugie, kontrolę realizowania misji publicznej i rocznych sprawozdań RTVE przez parlament hiszpański i organ nadzoru rynku audiowizualnego, oraz po trzecie, kontrolę przez hiszpański trybunał obrachunkowy.

- 168 Prawdą jest, że mechanizmy kontroli wymienione w pkt 164–167 powyżej mają charakter abstrakcyjny. Należy jednak przypomnieć, że w zaskarżonej decyzji Komisja zbadała zgodność programu pomocowego ze wspólnym rynkiem. Mogła zatem poprzestać na sprawdzeniu, czy istnieją mechanizmy kontroli wystarczające, aby zapewnić, by całkowita kwota pomocy, jaką RTVE otrzymuje za dany rok obrachunkowy na podstawie tego programu, nie przewyższała kosztów netto wykonywania powierzonych jej misji radiofonii i telewizji.
- 169 Należy stwierdzić, że skarżące nie przedstawiają argumentów, których szczególnym celem byłoby podważenie skuteczności mechanizmów kontroli wymienionych w pkt 164–167 powyżej. Co do tego, że podnoszą one, iż w zaskarżonej decyzji Komisja nie mogła odnieść się do swoich wcześniejszych decyzji dotyczących finansowania RTVE, należy przypomnieć, że Komisja była zobowiązana do zbadania zgodności elementów istniejącego programu finansowania RTVE jedynie w zakresie, w jakim miała na nie wpływ ustawa 8/2009 (zob. pkt 65 powyżej). Jako że skuteczność mechanizmów kontroli przewidzianych w dawnym programie finansowania RTVE nie została podważona przez zmiany wprowadzone ustawą 8/2009, nic nie stało na przeszkodzie dokonaniu przez Komisję odesłania do wcześniej przez nią przeprowadzonej analizy tych mechanizmów.
- 170 W drugiej kolejności, jeśli chodzi w szczególności o zastrzeżenia skarżących dotyczące ocen zawartych przez Komisję w motywie 71 zaskarżonej decyzji, należy zbadać funkcję, jaką pełni kwota 1200 mln EUR przewidziana w art. 3 ust. 2 ustawy 8/2009, a następnie rozważyć, czy kontrola dokonana przez Komisję była niewystarczająca.
- 171 Co się tyczy funkcji, jaką pełni kwota 1200 mln EUR, należy przede wszystkim przypomnieć, że Komisja nie zatwierdziła programu finansowania, zgodnie z którym w danym roku obrachunkowym RTVE dysponowała budżetem w tej wysokości. Jak zostało bowiem wskazane w pkt 164–167 powyżej, ustawa 8/2009 ustanawia mechanizmy mające zapewnić, by pomoc na rzecz RTVE odpowiadała kosztom netto wykonywania jej obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej. Artykuł 3 ust. 2 ustawy 8/2009 ustanawia zatem bezwzględny limit w wysokości 1200 mln EUR dla budżetu RTVE, a zatem limit, który nie może zostać przekroczony, nawet jeśli budżet RTVE mógłby być wyższy, gdyby jedynym istotnym kryterium był koszt wykonywania przez nią obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej. W oparciu o ten limit budżet RTVE nie może przekroczyć maksymalnej kwoty 1200 mln EUR, ale może być od niej niższy, jeżeli koszty realizowania misji publicznej w danym roku obrachunkowym są niższe.
- 172 Oznacza to przede wszystkim, że należy odrzucić zastrzeżenie skarżących dotyczące okoliczności, iż koszty wykonania przez RTVE obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej mogły ewentualnie być niższe niż kwota 1200 mln EUR. Mechanizmy kontroli, o których mowa w pkt 164–167 powyżej, zapewniają bowiem, że w takim przypadku wysokość pomocy w danym roku obrachunkowym będzie ograniczona do kosztów netto poniesionych z tytułu wykonywania obowiązków wynikających ze świadczenia publicznej usługi radiofonii i telewizji.
- 173 Następnie, jeśli chodzi o podnoszone przez skarżące zastrzeżenia co do niewystarczającej intensywności sprawowanej przez Komisję, należy przypomnieć, że państwa członkowskie mają szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych, jeśli chodzi o określenie rekompensaty z tytułu wykonywania publicznej usługi radiofonii i telewizji, i że w odniesieniu do kontroli proporcjonalnego charakteru rekompensaty za obowiązek publicznej usługi radiofonii i telewizji kontrola Komisji jest ograniczona, a kontrola sprawowana przez Sąd nad decyzją Komisji jeszcze bardziej ograniczona (zob. pkt 159–161 powyżej). Kontrola sprawowana przez Sąd ogranicza się więc do zbadania, czy Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie.
- 174 Tymczasem w niniejszym przypadku żaden z argumentów wysuniętych przez skarżące nie dowodzi, by uwagi przedstawione w motywie 71 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym pułap na poziomie 1200 mln EUR wydaje się kwotą ostrożną, były obarczone oczywistym błędem w ocenie.

- 175 Po pierwsze, jak wskazała Komisja w motywie 71 zaskarżonej decyzji, kwota 1200 mln EUR odpowiada budżetowi, jakim RTVE dysponowała w ramach mieszanego programu finansowania.
- 176 Po drugie, z motywu 71 zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja z jednej strony wzięła pod uwagę występowanie dodatkowych kosztów w wysokości 104 mln EUR potrzebnych na wypełnienie czasu antenowego przeznaczanego wcześniej na reklamy i kosztów generowanych przez wypełnianie dodatkowych obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej nałożonych na RTVE ustawą nr 8/2009, a z drugiej strony uznała, że nie było powodu, aby uważać, iż zaniechanie nadawania reklam może spowodować znaczne ograniczenie rzeczywistych kosztów ponoszonych przez RTVE.
- 177 Wbrew twierdzeniom skarżących, uwagi te nie były ewidentnie niesłuszne. Nie jest bowiem powiedziane, że koszty realizowania misji publicznej poniesione przez RTVE miały być znacząco niższe niż koszty, które poniosła ona pod rządami ustawy nr 17/2006. Prawdą jest, że w motywie 59 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, iż wycofanie RTVE z rynku reklam może przyczynić się do wzmocnienia misji publicznej poprzez zmniejszenie uzależnienia oferty programowej od rozważań natury komercyjnej i wahań dochodów komercyjnych, jednak wbrew temu, co twierdzą skarżące, sama okoliczność, że RTVE stała się operatorem niezależnym od presji komercyjnej związanej z udziałem w rynku reklamy, nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż będzie ona mogła zaproponować odmienną ofertę programową, która pozwoli jej prowadzić działalność w oparciu o znacząco niższe koszty. Artykuł 106 ust. 2 TFUE nie sprzeciwia się bowiem stosowaniu przez państwo szerokiej definicji publicznej misji radiofonii i telewizji, która umożliwi publicznemu nadawcy przedstawienie zrównoważonej i różnorodnej oferty programowej, przy zachowaniu pewnego poziomu oglądalności (wyrok Sądu z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie T-442/03 SIC przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1161, pkt 201).
- 178 Po trzecie, wbrew twierdzeniom skarżących, Komisja nie popełniła błędu w ocenie poprzez niezbadanie w szerszym zakresie, czy przejście na system finansowania prawie wyłącznie ze środków publicznych i zmiana obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej mogły mieć wpływ na koszty ponoszone przez RTVE. Ze względu na okoliczność, że kwota 1200 mln EUR przewidziana w art. 3 ust. 2 ustawy 8/2009 stanowi wyłącznie maksymalny limit budżetu RTVE i że mechanizmy przedstawione w pkt 164–167 powyżej gwarantują, iż kwota pomocy dla RTVE nie przekracza kosztów netto wykonywania przez nie obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej, Komisja nie była bowiem zobowiązana do przeprowadzenia bardziej szczegółowego badania.
- 179 Po czwarte, w zakresie, w jakim skarżące podnoszą, że Komisja powinna była zareagować na uwagi pewnych organów krajowych, należy stwierdzić, iż w motywie 69 zaskarżonej decyzji Komisja sama wyraziła wątpliwości co do proporcjonalności środka, ale po ich zbadaniu stwierdziła, że nie występowało ryzyko nadmiernej rekompensaty. W każdym razie okoliczność, że Komisja nie zbadała szczegółowo wszystkich krytycznych uwag krajowych organów administracyjnych na temat projektu ustawy, nie może sam w sobie dowodzić popełnienia przez nią oczywistego błędu w ocenie, w szczególności w odniesieniu do dziedziny, w której państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uprawnień dyskrecyjnych, zaś kontrola ze strony Komisji jest ograniczona.
- 180 Skarżące nie wykazały zatem, by twierdzenie zawarte w motywie 71 zaskarżonej decyzji, w myśl którego pułap na poziomie 1200 mln EUR wydaje się kwotą ostrożną, było obarczone oczywistym błędem w ocenie.
- 181 W świetle powyższych rozważań należy odrzucić zastrzeżenie dotyczące braku wystarczająco szczegółowej kontroli ex ante.

– W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego nieuwzględnienia zmniejszenia dochodów komercyjnych

182 Skarżące podnoszą, że Komisja nie uwzględniła okoliczności, iż kryzys gospodarczy spowodował zmniejszenie dochodów komercyjnych w 2010 r., a zatem zmniejszenie ogólnych dochodów RTVE.

183 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii i RTVE, podważa ten argument.

184 W tym względzie należy wskazać, że już w ramach mieszanego programu finansowania ustanowionego ustawą nr 17/2006 budżet RTVE nie był ustalany w oparciu o kryterium dochodów komercyjnych, lecz o kryterium kosztów obowiązku świadczenia usługi publicznej. Jak wynika z motywu 7 zaskarżonej decyzji, w ramach mieszanego programu finansowania rekompensata budżetowa ze strony państwa hiszpańskiego za rok 2009 została już podwyższona ze względu na okoliczność, że już wówczas dał się odczuć spadek dochodów RTVE z reklam.

185 Wobec tego sam fakt, że Komisja nie uwzględniła okoliczności, iż w ramach mieszanego programu finansowania nastąpił spadek dochodów komercyjnych RTVE pochodzących ze sprzedaży przestrzeni reklamowej, nie może dowodzić, że popełniła ona oczywisty błąd w ocenie.

186 Należy zatem odrzucić również to zastrzeżenie, a tym samym część pierwszą zarzutu piątego w całości.

W przedmiocie części drugiej zarzutu, dotyczącej naruszenia obowiązku uzasadnienia

187 Skarżące podnoszą, że Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia, o którym mowa w art. 296 TFUE. Po pierwsze, nie uzasadniła w sposób wystarczający twierdzenia, zgodnie z którym nie ma ryzyka nadmiernej rekompensaty. Po drugie nie wypowiedziała się w sposób wystarczający na temat zakłóceń konkurencji, które miały zostać spowodowane przez zobowiązania do wniesienia wkładów wprowadzone ustawą 8/2009.

– W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego niewystarczającego uzasadnienia braku ryzyka nadmiernej rekompensaty

188 Skarżące podnoszą, że Komisja nie uzasadniła w sposób wystarczający zaskarżonej decyzji, jeżeli chodzi o powody braku ryzyka nadmiernej rekompensaty. Przede wszystkim zdaniem skarżących Komisja powinna była bardziej zareagować na uwagi pewnych organów krajowych dotyczące obaw o nadmierną rekompensatę. Następnie według skarżących Komisja nie przedstawiła żadnej konkretnej informacji na temat planu przedsiębiorstwa RTVE na najbliższe lata ani na temat kosztów netto świadczenia usługi publicznej. Skarżące uważają, że oprócz zwięzłego rozumowania Komisji przedstawionego w motywie 71 zaskarżonej decyzji, żadne inne wyjaśnienia nie pozwalają określić elementów, na których opiera się rozumowanie Komisji. Wobec tego ich zdaniem niemożliwe jest przedstawienie, na podstawie decyzji, uwag innych niż te, które sformułowały one w skardze. Ponadto według skarżących Komisja nie powinna była odnosić się do uzasadnienia przedstawionego we wcześniejszej decyzji dotyczącej RTVE.

189 Komisja, popierana przez RTVE, twierdzi, że w motywach 67–69 i 71–73 zaskarżonej decyzji w wystarczający sposób uzasadniła swój wniosek, iż nic nie wskazuje na możliwość wystąpienia nadmiernej rekompensaty.

190 W świetle przypomnianych w pkt 86 powyżej wymogów wynikających z obowiązku uzasadnienia należy stwierdzić, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji było wystarczające.

191 Przede wszystkim, wbrew twierdzeniom skarżących, uzasadnienie zaskarżonej decyzji, na którym Komisja oparła swój wniosek, że nie występowało ryzyko nadmiernej rekompensaty, nie ograniczało się do motywu 71 zaskarżonej decyzji. W motywach 67–73 owej decyzji Komisja również odniosła się

bowiem do mechanizmów kontroli, o których mowa w pkt 164–167 powyżej. W tym kontekście należy również stwierdzić, że w motywach 14, 16 i 17 owej decyzji Komisja także odniosła się do tych mechanizmów.

192 Następnie, jeśli chodzi o podnoszone przez skarżące zastrzeżenie dotyczące abstrakcyjnego charakteru niektórych spośród tych twierdzeń, wystarczy przypomnieć, że z zaskarżonej decyzji jasno wynika, iż Komisja ograniczyła się do zatwierdzenia programu pomocowego pozwalającego na umożliwienie RTVE skorzystania z pomocy odpowiadającej kosztom netto wykonania przez nie obowiązków wynikających ze świadczenia usługi publicznej i że nie wypowiedziała się ona na temat zgodności pomocy w wysokości 1200 mln EUR.

193 Ponadto w zakresie, w jakim skarżące podnoszą, że Komisja powinna była zareagować na uwagi pewnych organów krajowych, należy stwierdzić, że wystarczająco uzasadniła ona decyzję, jeśli decyzja ta w sposób jasny i jednoznaczny przedstawiała jej rozumowanie, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi – dokonać jej kontroli. Nie ma jednak wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne. Wskazawszy w motywach 67–76 zaskarżonej decyzji powody, ze względu na które środek był proporcjonalny, Komisja nie była więc zobowiązana odpowiedzieć szczegółowo na wszystkie krytyczne uwagi krajowych organów administracyjnych dotyczące projektu ustawy. Dotyczy to szczególnie dziedziny, w której państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania i w której kontrola dokonywana przez Komisję jest ograniczona.

194 Co więcej, wbrew twierdzeniom skarżących, nic nie stało na przeszkodzie odniesieniu się przez Komisję do jej wcześniejszych decyzji, które dotyczyły finansowania RTVE i wobec tego były częścią okoliczności wydania zaskarżonej decyzji w rozumieniu orzecznictwa, o którym mowa w pkt 86 powyżej. W niniejszym przypadku odniesienie się przez Komisję do jej wcześniejszych decyzji było tym bardziej zasadne, że mechanizmy kontroli w dużej mierze zostały już wprowadzone ustawą 17/2006 i wobec tego Komisja mogła poprzestać na zbadaniu, czy jej początkowa ocena tych mechanizmów został podważona przez zmiany wprowadzone ustawą 8/2009 (zob. pkt 65 powyżej).

195 Wreszcie, co się tyczy argumentu skarżących, w myśl którego nie były one w stanie przedstawić na podstawie zaskarżonej decyzji uwag innych niż sformułowane przez nie w skardze, Sąd stwierdza, że nic nie stało na przeszkodzie przedstawieniu przez nie argumentów mających na celu podważenie skuteczności mechanizmów kontroli przez program finansowania RTVE. Jednak nie przedstawiły one w tym względzie żadnego argumentu.

196 Zastrzeżenie pierwsze drugiej części zarzutu piątego powinno zatem zostać oddalone.

– W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego zakłóceń spowodowanych przez zobowiązania do wniesienia wkładu

197 Skarżące podnoszą, że Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia, ponieważ nie odniosła się w sposób wystarczający do zakłóceń konkurencji spowodowanych przez zobowiązania do wniesienia wkładu w szczególności zmniejszenia ich konkurencyjności w stosunku do RTVE. Według skarżących twierdzenie zawarte w motywie 53 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione przez art. 4–6 ustawy 8/2009 dają się oddzielić od obecnego programu finansowania RTVE, nie jest wystarczające. W replice skarżące podnoszą też, że ustawa 8/2009 zawiera element dyskryminacyjny, ponieważ jedynie nadawcy, których geograficzny zakres działalności odpowiada terytorium państwa hiszpańskiego lub jest większy niż wspólnota autonomiczna, są objęci podatkiem, natomiast pozostali są zwolnieni z kosztów finansowania RTVE.

198 Komisja i RTVE nie zgadzają się z tymi argumentami. RTVE kwestionuje dopuszczalność argumentu skarżących wysuniętego na etapie złożenia repliki.

- 199 Zastrzeżenie drugiej części drugiej zarzutu piątego również należy oddalić bez potrzeby badania dopuszczalności argumentu skarżących wysuniętego na etapie złożenia repliki. Wystarczy bowiem przypomnieć, że w motywach 61–66 zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła powody, dla których trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 nie stanowiły integralnego składnika elementów pomocy wprowadzonych tą ustawą i wobec tego w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji nie należało badać ich zgodności ze wspólnym rynkiem.
- 200 Część druga zarzutu powinna zatem zostać oddalona w całości, a tym samym należy w całości oddalić zarzut piąty.
- 201 W świetle ogółu powyższych rozważań skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 202 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ żadne z żądań skarżących nie zostało uwzględnione, należy obciążyć je ich własnymi kosztami oraz, wspólnie, zgodnie z żądaniem Komisji i RTVE, kosztami poniesionymi przez te ostatnie.
- 203 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Wobec tego Królestwo Hiszpanii pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Telefónica de España, SA, i Telefónica Móviles España, SA, pokrywają własne koszty, a także koszty poniesione przez Komisję Europejską oraz przez Corporación de Radio y Televisión Española, SA (RTVE).**
- 3) **Królestwo Hiszpanii pokrywa własne koszty.**

Czúc

Labucka

Gratsias

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 11 lipca 2014 r.

Podpisy

Spis treści

Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja	2
Postępowanie przed Sądem	4
Co do prawa	5
1. W przedmiocie dopuszczalności skargi i zarzutów	5
2. Co do istoty	6
W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia praw proceduralnych zagwarantowanych w art. 108 ust. 2 TFUE.....	6
W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego błędu co do pojęcia nowej pomocy w rozumieniu art. 108 TFUE i art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999	8
W przedmiocie zasad regulujących zmiany istniejącego programu pomocy	9
W przedmiocie stanowiska Komisji w niniejszym przypadku	10
W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do możliwości oddzielenia zmiany istniejącego programu	12
W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego twierdzenia Komisji, w myśl którego trzy środki podatkowe wprowadzone lub zmienione ustawą 8/2009 nie stanowiły integralnego składnika pomocy .	13
W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej warunków, w których finansowanie pomocy należy uznać za jej integralny składnik	14
W przedmiocie części drugiej, dotyczącej stosowania tych warunków	15
W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE i naruszenia obowiązku uzasadnienia	19
W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE	20
– W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego braku wystarczająco szczegółowej kontroli	20
– W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego nieuwzględniania zmniejszenia dochodów komercyjnych	25
W przedmiocie części drugiej zarzutu, dotyczącej naruszenia obowiązku uzasadnienia	25
– W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego niewystarczającego uzasadnienia braku ryzyka nadmiernej rekompensaty	25
– W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego zakłóceń spowodowanych przez zobowiązania do wniesienia wkładu.....	26
W przedmiocie kosztów	27

