



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 26 listopada 2015 r.*

Pomoc państwa — Telewizja cyfrowa — Pomoc na wdrożenie naziemnej telewizji cyfrowej na oddalonych i mniej zurbanizowanych obszarach w Hiszpanii — Decyzja uznająca pomoc za częściowo zgodną i za częściowo niezgodną z rynkiem wewnętrznym — Pojęcie przedsiębiorstwa — Działalność gospodarcza — Korzyść — Usługa w ogólnym interesie gospodarczym — Zakłócenie konkurencji — Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE — Obowiązek staranności — Rozsądny termin — Pewność prawa — Równość traktowania — Proporcjonalność — Pomocniczość — Prawo do informacji

W sprawie T-461/13

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez A. Rubia Gonzáleza, abogado del Estado,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez É. Gippiniego Fourniera, B. Stromskiego oraz P. Němečkovą, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2014/489/UE z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.28599 [C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)] wdrożonej przez Królestwo Hiszpanii na rzecz rozwinięcia [wdrożenia] naziemnej telewizji cyfrowej na obszarach oddalonych i mniej zurbanizowanych (poza regionem Kastylia-La Mancha) (Dz.U. L 217, s. 52),

SĄD (piąta izba),

w składzie: A. Dittrich (sprawozdawca), prezes, J. Schwarcz i V. Tomljenović, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 marca 2015 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: hiszpański.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Niniejsza sprawa dotyczy środków wprowadzonych przez władze hiszpańskie w ramach przejścia z nadawania analogowego na nadawanie cyfrowe w Hiszpanii w odniesieniu do całego terytorium Hiszpanii z wyjątkiem wspólnoty autonomicznej Kastylii-La Mancha (Hiszpania). Cyfryzacja ta, która technicznie może zostać przeprowadzona za pośrednictwem platform naziemnych, satelitarnych, kablowych lub za pośrednictwem szerokopasmowego dostępu do Internetu, umożliwia bardziej wydajne wykorzystanie zakresu częstotliwości radiowych. W wypadku nadawania cyfrowego sygnał telewizyjny jest bardziej odporny na zakłócenia i może mu towarzyszyć szereg usług uzupełniających, które stanowią wartość dodaną programu. Ponadto proces cyfryzacji pozwala uzyskać tak zwaną „dywidendę cyfrową”, to znaczy zwolnione widmo, gdyż technologie telewizji cyfrowej zajmują dużo węższe widmo niż technologie analogowe. Z powodu tych właśnie korzyści Komisja Europejska od 2002 r. promowała cyfryzację w Unii Europejskiej.
- 2 Królestwo Hiszpanii ustanowiło ramy prawne konieczne do wsparcia procesu przejścia z nadawania analogowego na nadawanie cyfrowe, przyjmując między innymi Ley 10/2005 de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (ustawę 10/2005 o środkach nadzwyczajnych mających na celu promowanie naziemnej telewizji cyfrowej, liberalizację telewizji kablowej i wspieranie pluralizmu) z dnia 14 czerwca 2005 r. (BOE nr 142 z dnia 15 czerwca 2005 r., s. 20562, zwaną dalej „ustawą 10/2005”) i Real Decreto 944/2005 por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (dekret królewski 944/2005 zatwierdzający narodowy plan techniczny dla naziemnej telewizji cyfrowej) z dnia 29 lipca 2005 r. (BOE nr 181 z dnia 30 lipca 2005 r., s. 27006, zwany dalej „dekretem królewskim 944/2005”). Dekret królewski 944/2005 nałożył na nadawców krajowych obowiązek objęcia zasięgiem 96% ludności w przypadku sektora prywatnego i 98% w przypadku sektora publicznego na terenie działania każdego z nich.
- 3 W celu przejścia z nadawania analogowego na nadawanie cyfrowe władze hiszpańskie podzieliły terytorium Hiszpanii na trzy odrębne obszary:
 - na obszarze I, obejmującym 96% ludności Hiszpanii i uznanym za opłacalny handlowo, koszt przejścia na nadawanie cyfrowe został poniesiony przez nadawców publicznych i prywatnych;
 - na obszarze II, obejmującym regiony mniej zurbanizowane i oddalone odpowiadające 2,5% populacji Hiszpanii, nadawcy – wobec braku interesu handlowego – nie inwestowali w cyfryzację, co skłoniło władze hiszpańskie do wdrożenia finansowania publicznego;
 - na obszarze III, obejmującym 1,5% ludności Hiszpanii, topografia terenu wyklucza naziemną transmisję cyfrową, dlatego zdecydowano się na platformę satelitarną.
- 4 Decyzją z dnia 7 września 2007 r. hiszpańska rada ministrów przyjęła narodowy plan przejścia na naziemną telewizję cyfrową (zwaną dalej „NTC”), wdrażający narodowy plan techniczny przewidziany w dekreście królewskim 944/2005. W programie tym podzielono terytorium Hiszpanii na 90 projektów w zakresie przejścia technicznego i ustalono termin wyłączenia nadawania analogowego dla każdego z tych projektów. Celem określonym w tym programie było osiągnięcie stanu, w którym ludność Hiszpanii byłaby objęta zasięgiem usług NTC w stopniu podobnym do zasięgu telewizji analogowej w 2007 r., to znaczy w zakresie ponad 98% tej ludności.

- 5 Ponieważ zachodziło ryzyko, że określone dla NTC obowiązki w zakresie zapewnienia zasięgu (zob. pkt 2 powyżej) będą prowadzić do objęcia ludności hiszpańskiej zasięgiem w stopniu mniejszym niż zasięg istniejącego uprzednio nadawania analogowego, konieczne było zapewnienie zasięgu telewizyjnego na obszarze II. Niniejsza sprawa dotyczy tylko finansowania publicznego przyznanego przez władze hiszpańskie w celu wsparcia procesu cyfryzacji naziemnej na tym obszarze.
- 6 W dniu 29 lutego 2008 r. hiszpańskie ministerstwo przemysłu, turystyki i handlu (zwane dalej „MPTH”) przyjęło decyzję mającą na celu udoskonalenie infrastruktury komunikacyjnej oraz ustalenie kryteriów i podziału finansowania działań prowadzonych na rzecz rozwoju społeczeństwa informatycznego w ramach planu pod tytułem „Plan Avanza”. Budżet zatwierdzony na mocy tej decyzji został przeznaczony w części na cyfryzację telewizji na obszarze II.
- 7 Między lipcem a listopadem 2008 r. cyfryzacja na obszarze II została przeprowadzona w drodze różnych addendów do obowiązujących konwencji ramowych z 2006 r. podpisanych przez MPTH i wspólnoty autonomiczne Królestwa Hiszpanii w ramach Planu Avanza. W następstwie zawarcia tych addendów MPTH przekazała środki finansowe wspólnotom autonomicznym, które zobowiązały się pokryć pozostałe koszty operacji z własnych środków budżetowych.
- 8 W dniu 17 października 2008 r. hiszpańska rada ministrów postanowiła przydzielić dodatkowe środki finansowe na rozszerzenie i uzupełnienie NTC w ramach projektów przejścia, które miały zostać zakończone w pierwszej połowie 2009 r. Środki finansowe zostały przyznane po podpisaniu w grudniu 2008 r. nowych umów ramowych między MPTH i wspólnotami autonomicznymi na rozwijanie narodowego planu przejścia na NTC. W dniu 29 maja 2009 r. wspomniana rada ministrów zatwierdziła kryteria rozdziału środków finansowych przyznanych na finansowanie inicjatyw na rzecz przejścia na NTC.
- 9 Po podpisaniu addendów do umów ramowych z 2008 r. odnoszących się do rozszerzenia NTC oraz po publikacji tych umów ramowych i addendów do nich w *Boletín oficial del Estado* wspólnoty autonomiczne podjęły proces rozszerzenia. W tym celu zajęły się samodzielnie organizacją przetargów lub powierzały ich przeprowadzanie przedsiębiorstwom prywatnym. W niektórych przypadkach wspólnoty autonomiczne zobowiązały do przeprowadzenia rozszerzenia gminy.
- 10 Ogólnie w Hiszpanii ogłoszono dwa rodzaje przetargów. Po pierwsze, ogłoszono przetargi na rozszerzenie zasięgu, co oznaczało, że wygrywającemu przedsiębiorstwu powierzano zadanie zapewnienia działającej sieci NTC. Zadania, które miały zostać przeprowadzone w tym celu, obejmowały projektowanie i inżynierię sieci, transmisję sygnału, wdrożenie sieci i dostawę niezbędnego sprzętu. Drugim rodzajem przetargów były przetargi na dostawę sprzętu telekomunikacyjnego.
- 11 W sumie w latach 2008–2009 w rozszerzenie na obszar II zainwestowano prawie 163 mln EUR z budżetu centralnego (częściowo jako pożyczki uprzywilejowane przyznane przez MPTH wspólnotom autonomicznym) i ok. 60 mln EUR z budżetów 16 wspólnot autonomicznych, których dotyczy postępowanie. Ponadto gminy sfinansowały rozszerzenie na kwotę ok. 3,5 mln EUR.
- 12 W ramach drugiego kroku po rozszerzeniu NTC na obszar II począwszy od 2009 r. niektóre ze wspólnot autonomicznych przeprowadzały dodatkowe przetargi lub zawierały odpowiednie umowy bez przetargów na eksploatację i konserwację sprzętu poddanego cyfryzacji i wdrożonego podczas rozszerzenia. Łączna kwota środków finansowych przyznanych w drodze przetargów na eksploatację i konserwację w latach 2009–2011 wyniosła co najmniej 32,7 mln EUR.
- 13 W dniu 18 maja 2009 r. Komisja otrzymała skargę od europejskiego operatora satelitarnego, to znaczy SES Astra, której przedmiotem był domniemany program pomocy państwa przyjęty przez władze hiszpańskie na rzecz przejścia z telewizji analogowej na telewizję cyfrową na obszarze II. Zdaniem tego operatora środki ów stanowił niezgłoszoną pomoc skutkującą zakłóceniem konkurencji między platformą nadawania naziemnego a platformą nadawania satelitarnego.

- 14 Pismem z dnia 29 września 2010 r. Komisja zawiadomiła Królestwo Hiszpanii, że wydała decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE, w sprawie przedmiotowej pomocy dla całego terytorium Hiszpanii z wyjątkiem wspólnoty autonomicznej Kastylia-La Mancha, w odniesieniu do którego wszczęto odrębne postępowanie (zwaną dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”). Publikując decyzję o wszczęciu postępowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. C 337, s. 17) w dniu 14 grudnia 2010 r., Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- 15 Po otrzymaniu uwag władz hiszpańskich oraz innych zainteresowanych stron Komisja wydała w dniu 19 czerwca 2013 r. decyzję 2014/489/UE w sprawie pomocy państwa SA.28599 [C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)] wdrożonej przez Królestwo Hiszpanii na rzecz rozwinięcia [wdrożenia] naziemnej telewizji cyfrowej na obszarach oddalonych i mniej zurbanizowanych (poza regionem Kastylia-La Mancha) (Dz.U. L 217, s. 52, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), której sentencja przewiduje, co następuje:

„Artykuł 1

Pomoc państwa przyznana na rzecz operatorów platformy telewizji naziemnej na rozwinięcie, utrzymanie i obsługę [wdrożenie, konserwację i eksploatację] sieci naziemnej telewizji cyfrowej na obszarze II, która została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE przyznana przez [Królestwo Hiszpanii], jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, z wyjątkiem pomocy, która została przyznana zgodnie z kryterium neutralności pod względem technologicznym.

Artykuł 2

Pomoc indywidualna przyznana w ramach programu, o którym mowa w art. 1, nie stanowi pomocy [państwa], pod warunkiem że w momencie jej przyznania spełniała warunki ustanowione w rozporządzeniu przyjętym na podstawie art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 994/98, które miało zastosowanie w momencie przyznania pomocy.

Artykuł 3

1. [Królestwo Hiszpanii] odzyskuje od operatorów naziemnej telewizji cyfrowej pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym przyznaną w ramach programu, o którym mowa w art. 1, niezależnie od tego, czy wspomniani operatorzy uzyskali pomoc bezpośrednio, czy pośrednio.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres poczynawszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjenta, do dnia jej faktycznego odzyskania.
3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004.
4. [Królestwo Hiszpanii] anuluje wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy w ramach programu, o którym mowa w art. 1, ze skutkiem od daty notyfikacji niniejszej decyzji.

Artykuł 4

1. Odzyskanie pomocy przyznanej na podstawie programu, o którym mowa w art. 1, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.
2. [Królestwo Hiszpanii] zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

3. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji [Królestwo Hiszpanii] przekazuje Komisji następujące informacje:

- a) listę beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w ramach programu, o którym mowa w art. 1, oraz łączną kwotę pomocy otrzymanej przez każdego z powyższych beneficjentów w ramach programu według kategorii wskazanych w sekcji 6.2 powyżej;
- b) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy), do odzyskania od każdego beneficjenta;

[...].

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Hiszpanii”.

- 16 W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Komisja w pierwszej kolejności uznała, że różne akty prawne przyjęte na poziomie centralnym oraz zawarte i zmienione umowy między MPPTH i wspólnotami autonomicznymi stanowią podstawę programu pomocy przeznaczonej na rozszerzenie zasięgu na obszarze II. W praktyce wspólnoty autonomiczne stosowały wytyczne rządu hiszpańskiego dotyczące rozszerzenia NTC (motywy 91 tej decyzji).
- 17 W drugiej kolejności Komisja stwierdziła, że sporny środek należy uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponieważ środek ten był finansowany z budżetu państwa i z budżetów poszczególnych wspólnot autonomicznych i gmin, stanowi on interwencję przy wykorzystaniu zasobów państwowych. Zdaniem Komisji rozszerzenie telewizyjnej sieci nadawczej stanowiło działalność gospodarczą i nie wchodziło w zakres prerogatyw władzy publicznej. Operatorzy NTC są bezpośrednimi beneficjentami pomocy, a operatorzy sieci, którzy uczestniczyli w przetargach na rozszerzenie zasięgu, są jej beneficjentami pośrednimi. Korzyść z tego środka dla tych drugich operatorów ma charakter selektywny, ponieważ środek ten ma zastosowanie wyłącznie do sektora nadawczego, a w obrębie tego sektora przedmiotowa korzyść dotyczy wyłącznie przedsiębiorstw działających na rynku platform naziemnych. Według zaskarżonej decyzji na poparcie twierdzenia o braku pomocy państwa zgodnie z kryteriami określonymi przez Trybunał w wyroku z dnia 24 lipca 2003 r., *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Rec, EU:C:2003:415), władze hiszpańskie podały – jako najlepszy i jedyny – przykład wspólnoty autonomicznej Kraju Basków (Hiszpania). Niemniej jednak zdaniem Komisji niespełnione zostało pierwsze kryterium z tego wyroku, zgodnie z którym przedsiębiorstwo będące beneficjentem powinno być rzeczywiście obciążone zobowiązaniami do wykonania usług publicznych, a zobowiązania te powinny być jasno określone. Ponadto w braku gwarancji najniższego kosztu w ogólnym interesie wspomnianej wspólnoty autonomicznej niespełnione było czwarte kryterium z tego wyroku. Zdaniem Komisji, ponieważ platformy nadawania satelitarnego i naziemnego konkurowały ze sobą, środek przeznaczony na wdrożenie, konserwację i eksploatację NTC na obszarze II zakłócał konkurencję między tymi dwiema platformami. Sporny środek mógł mieć także wpływ na handel w ramach Unii (motywy 94–141 tej decyzji).
- 18 W trzeciej kolejności Komisja stwierdziła, że spornego środka nie można uznać za pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – pomimo faktu, że środek ten ukierunkowany był na jasno określony cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania i że Komisja uznała zawodność rynku. Jej zdaniem środek ten, ponieważ naruszał zasadę neutralności technologicznej, nie był proporcjonalny i nie stanowił instrumentu właściwego dla zapewnienia mieszkańcom obszaru II odbioru niekodowanych kanałów (motywy 148–171 zaskarżonej decyzji).

- 19 W czwartej kolejności Komisja uznała, że w braku zdefiniowania eksploatacji platformy naziemnej jako usługi publicznej sporny środek nie może być uzasadniony w świetle art. 106 ust. 2 TFUE (motywy 172 zaskarżonej decyzji).
- 20 W piątej kolejności Komisja wskazała, że sporny środek nie stanowił pomocy istniejącej, ponieważ środek ten należało uznać za zmianę oddziałującą na istotę pierwotnego programu. Władze hiszpańskie powinny były zatem notyfikować ten środek (motywy 173–175 zaskarżonej decyzji).
- 21 W szóstej kolejności Komisja wyjaśniła różne przypadki, w których władze hiszpańskie powinny odzyskać sporną pomoc od beneficjentów bezpośrednich i pośrednich (motywy 179–197 zaskarżonej decyzji).

Przebieg postępowania i żądania stron

- 22 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 sierpnia 2013 r. Królestwo Hiszpanii wniosło skargę w niniejszej sprawie.
- 23 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w tym samym dniu Królestwo Hiszpanii złożyło wniosek o zastosowanie środka tymczasowego, w którym co do istoty wniosło do prezesa Sądu o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji. Postanowieniem z dnia 16 października 2013 r., Hiszpania/Komisja (T-461/13 R, EU:T:2013:545), wniosek ten został oddalony i postanowiono, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.
- 24 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 29 listopada 2013 r. Asociación española de televisiones digitales privadas, autonómicas y locales (Asodal) (hiszpańskie stowarzyszenie prywatnych, autonomicznych i lokalnych telewizji cyfrowych) wniosło o dopuszczenie go do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Królestwa Hiszpanii. Wniosek ten został oddalony postanowieniem z dnia 24 lutego 2014 r., Hiszpania/Komisja (T-461/13, EU:T:2014:109).
- 25 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (piąta izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 26 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r. Sąd wezwał Komisję do przedstawienia dokumentów. Komisja spełniła to żądanie w terminie.
- 27 Na rozprawie w dniu 11 marca 2015 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 28 Królestwo Hiszpanii wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 29 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

Co do prawa

- 30 Na poparcie skargi Królestwo Hiszpanii podnosi pięć zarzutów. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE z uwagi na to, że Komisja błędnie stwierdziła istnienie pomocy państwa. Zarzut drugi, który został podniesiony tytułem ewentualnym, odnosi się do zagadnienia zgodności domniemanej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Dotyczy on naruszenia warunków zezwolenia, o których mowa w art. 106 ust. 2 TFUE i art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W zarzucie trzecim Królestwo Hiszpanii podnosi naruszenie zasad postępowania. Zarzut czwarty, podniesiony tytułem ewentualnym, dotyczy nakazu odzyskania pomocy i jest oparty na naruszeniu zasad pewności prawa, równego traktowania, proporcjonalności i pomocniczości. W zarzucie piątym Królestwo Hiszpanii podnosi (tytułem ewentualnym) naruszenie podstawowego prawa do informacji.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE

- 31 Królestwo Hiszpanii zarzuca Komisji, że stwierdzając istnienie pomocy państwa, naruszyła ona art. 107 ust. 1 TFUE. Jego zdaniem, po pierwsze, podmioty, których dotyczy postępowanie, nie prowadziły żadnej działalności gospodarczej, po drugie, sporny środek nie był selektywny, lecz stanowił usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym (zwaną dalej „UOIG”), a po trzecie, środek ten nie zakłócał konkurencji.

W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej braku działalności gospodarczej

- 32 Królestwo Hiszpanii podnosi, że eksploatacja sieci NTC na obszarze II przez wspólnoty autonomiczne, przedsiębiorstwa publiczne i gminy była wykonywaniem władzy publicznej i nie stanowiła działalności gospodarczej. Podmioty te miały na celu jedynie zaspokojenie potrzeb ludności wiejskiej, a nie uczestniczenie w rynku. Nie należało zatem kwalifikować ich jako przedsiębiorstw do celów art. 107 ust. 1 TFUE.
- 33 Na wstępie należy przypomnieć, że uznanie za pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich przewidzianych w tym postanowieniu przesłanek. Po pierwsze, musi mieć miejsce interwencja państwa lub interwencja przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi przyznawać beneficjentowi korzyść poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Po czwarte, musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. wyrok z dnia 17 grudnia 2008 r., Ryanair/Komisja, T-196/04, Zb.Orz., EU:T:2008:585, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Niniejsza część zarzutu dotyczy w szczególności trzeciej z tych przesłanek, zgodnie z którą za pomoc państwa uznaje się interwencje, które, niezależnie od ich formy, mogą uprzywilejowywać przedsiębiorstwa w bezpośredni lub pośredni sposób lub które winny być uznane za korzyść gospodarczą, jakiej przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych (zob. wyrok z dnia 2 września 2010 r., Komisja/Deutsche Post, C-399/08 P, Zb.Orz., EU:C:2010:481, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że pojęcie przedsiębiorstwa w prawie konkurencji obejmuje każdą jednostkę wykonującą działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania. Działalność gospodarczą stanowi każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku (zob. wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Cassa di Risparmio di Firenze i in., C-222/04, Zb.Orz., EU:C:2006:8, pkt 107, 108 i przytoczone tam orzecznictwo). Charakter gospodarczy działalności czy też brak takiego charakteru nie zależy od statusu prywatnego lub publicznego wykonującego ją podmiotu ani od rentowności tej działalności (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisja, C-288/11 P, Zb.Orz., EU:C:2012:821, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 36 Zgodnie z orzecnictwem działalność stanowiąca wykonywanie prerogatyw władzy publicznej nie ma charakteru gospodarczego, uzasadniającego zastosowanie reguł konkurencji traktatu FUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 stycznia 1994 r., SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Rec, EU:C:1994:7, pkt 30, 31; z dnia 16 grudnia 2010 r., Niderlandy i NOS/Komisja, T-231/06 i T-237/06, Zb.Orz., EU:T:2010:525, pkt 93).
- 37 W kwestii ewentualnego wpływu wykonywania prerogatyw władzy publicznej na uznanie osoby prawnej za przedsiębiorstwo w rozumieniu unijnego prawa konkurencji należy stwierdzić, że okoliczność, iż jednostka dysponuje, w zakresie wykonywania części swej działalności, prerogatywami władzy publicznej, nie stanowi sama w sobie przeszkody w uznaniu jej za przedsiębiorstwo w świetle unijnego prawa konkurencji w zakresie pozostałej części działalności o charakterze gospodarczym. Rozróżnienia między działalnością wynikającą z wykonywania prerogatyw władzy publicznej a działalnością gospodarczą należy dokonywać odrębnie dla każdego rodzaju działalności wykonywanej przez daną jednostkę (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., MOTOE, C-49/07, Zb.Orz., EU:C:2008:376, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Należy zatem zbadać, czy sporna działalność wchodziła w zakres wykonywania prerogatyw władzy publicznej, jak twierdzi Królestwo Hiszpanii, czy też w zakres działalności gospodarczej.
- 39 Na wstępie, jeśli chodzi o określenie spornej działalności, należy stwierdzić, że na mocy art. 1 zaskarżonej decyzji działalność ta polegała na wdrożeniu, konserwacji i eksploatacji sieci NTC na obszarze II przez wspólnoty autonomiczne, przedsiębiorstwa publiczne i gminy. Ponieważ Królestwo Hiszpanii akcentuje okoliczność, że ich jedynym celem było zaspokojenie potrzeb ludności wiejskiej, gdyż konieczne było zapewnienie sygnału telewizyjnego na tym obszarze, należy przypomnieć, że cel realizowany przez interwencje państwa nie wystarcza, aby z miejsca wykluczyć możliwość zakwalifikowania ich jako „pomocy” w rozumieniu art. 107 TFUE. W postanowieniu tym nie dokonuje się bowiem rozróżnienia interwencji państwa według przyczyn lub celów, lecz definiuje się je ze względu na ich skutki (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, Zb.Orz., EU:C:2008:757, pkt 84, 85 i przytoczone tam orzecznictwo). Komisja nie popełniła zatem błędu w zakresie określenia spornej działalności.
- 40 Aby rozstrzygnąć kwestię, czy sporna działalność, taka jak określona w zaskarżonej decyzji, wchodzi w zakres wykonywania prerogatyw władzy publicznej, czy też w zakres działalności gospodarczej, należy zbadać, czy działalność ta, ze względu na swą naturę, swój przedmiot oraz na przepisy, którym podlega, jest związana z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej, czy też wykazuje charakter gospodarczy uzasadniający zastosowanie przepisów prawa konkurencji prawa Unii (zob. wyroki: z dnia 18 marca 1997 r., Diego Cali & Figli, C-343/95, Rec, EU:C:1997:160, pkt 16, 18, 23 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 lutego 2013 r., Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, Zb.Orz., EU:C:2013:127, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 W motywach 97–99 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że sporna działalność stanowiła działalność gospodarczą z tego samego powodu co inne przypadki zarządzania infrastrukturą przez władze regionalne. Jej zdaniem rynek istnieje, jeżeli inni operatorzy chcieliby lub mogliby świadczyć daną usługę, co ma miejsce w badanym przypadku. Uznała ona, że eksploatacja sieci NTC nie wchodziła w zakres prerogatyw państwa i że nie była to działalność, którą mogło wykonywać tylko państwo. Rozpatrywane usługi nie są zwykle wykonywane przez władzę publiczną i mają one charakter gospodarczy – czego dowodzi fakt, że na rynku na obszarze I działało kilka przedsiębiorstw. Ponadto Komisja zważyła, że prywatny operator telewizji satelitarnej był zainteresowany oferowaniem tych usług na obszarze II w ramach przetargu i że sporna działalność dotyczyła wyłącznie transmisji krajowych i regionalnych kanałów prywatnych.
- 42 W świetle kryteriów wywiedzionych w przytoczonym w pkt 40 powyżej orzecznictwie odnoszącym się do pojęcia przedsiębiorstwa rozważania te wykazują w sposób wystarczający pod względem prawnym, że sporna działalność ze względu na swoją naturę, swój przedmiot oraz przepisy, którym podlega, nie

jest związana z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej, lecz ma charakter gospodarczy. Żaden z argumentów wysuniętych przez Królestwo Hiszpanii nie pozwala wykazać, że Komisja popełniła błąd, uznając sporną działalność za działalność gospodarczą.

- 43 Po pierwsze bowiem, w zakresie, w jakim Królestwo Hiszpanii podkreśla, że rozszerzenie NTC zostało dokonane przez przedsiębiorstwa publiczne działające jako własne „jednostki wykonawcze” administracji, należy wskazać, że co do ewentualnego zastosowania przepisów prawa konkurencji, przypadek, w którym państwo działa, wykonując władzę publiczną, należy odróżnić od przypadku, w którym wykonuje ono działalność gospodarczą o charakterze przemysłowym lub handlowym polegającą na oferowaniu towarów i usług na danym rynku. W tym względzie nie ma znaczenia, czy państwo działa bezpośrednio przez organ wchodzący w skład administracji publicznej, czy też za pośrednictwem podmiotu, któremu udzieliło specjalnych lub wyłącznych praw (zob. ww. w pkt 40 wyrok *Diego Cali & Figli*, EU:C:1997:160, pkt 16, 17 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., *Compass-Datenbank*, C-138/11, Zb.Orz., EU:C:2012:449, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto należy przypomnieć, że fakt, iż działalność może być wykonywana przez przedsiębiorstwo prywatne, stanowi wskazówkę umożliwiającą uznanie spornej działalności za działalność gospodarczą (wyrok z dnia 24 października 2002 r., *Aéroports de Paris/Komisja*, C-82/01 P, Zb.Orz., EU:C:2002:617, pkt 82).
- 44 Po drugie, co do argumentacji Królestwa Hiszpanii w sprawie braku rynku usług zapewniających każdemu prawo do audiowizualnego przekazu telewizyjnego, należy wskazać – jak stwierdziła to Komisja w motywach 97 i 99 zaskarżonej decyzji – że w Hiszpanii istniał rynek usług rozwijania sieci cyfrowej. Z jednej strony jest bezsporne, że europejski operator satelitarny był zainteresowany oferowaniem spornych usług na obszarze II w ramach przetargu ogłoszonego w 2008 r. w Kantabрії (Hiszpania). Z drugiej strony istnienia rynku rozwijania sieci cyfrowej w Hiszpanii dowodzi fakt, że na obszarze I działalność ta była wykonywana przez przedsiębiorstwa prywatne.
- 45 Po trzecie, w zakresie, w jakim Królestwo Hiszpanii podkreśla, że sporne przedsiębiorstwa nie otrzymały za swoją działalność żadnego wynagrodzenia, wystarczy przypomnieć, że kwestia gospodarczego charakteru rozpatrywanej działalności nie zależy od tego, czy inwestor prywatny jest gotów wykonywać działalność na tych samych warunkach, ani od rentowności tej działalności (zob. podobnie ww. w pkt 35 wyrok *Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisja*, EU:C:2012:821, pkt 50). Ponadto nieodpłatność usług nie stoi na przeszkodzie ich kwalifikacji jako działalności gospodarczej (wyrok z dnia 23 kwietnia 1991 r., *Höfner i Elser*, C-41/90, Rec, EU:C:1991:161, pkt 19–23). Fakt, że – jak twierdzi Królestwo Hiszpanii – programy działania wspólnot autonomicznych nie pociągały za sobą żadnych zmian we własności cyfrowych ośrodków transmisji, które pozostały publiczne, nie odgrywa żadnej roli w kwalifikacji spornej działalności.
- 46 Po czwarte, Królestwo Hiszpanii podnosi, że niecisłe jest stwierdzenie Komisji zawarte w motywie 99 i w przypisie nr 50 do zaskarżonej decyzji, według którego wdrożenie sieci cyfrowej na obszarze II dokonane przez wspólnoty autonomiczne, przedsiębiorstwa publiczne i gminy dotyczy wyłącznie transmisji krajowych i regionalnych kanałów prywatnych. Argumentacji tej nie można przyjąć. Należy bowiem stwierdzić, że dekret królewski 944/2005 nałożył na nadawców krajowych obowiązek objęcia zasięgiem 96% ludności w przypadku sektora prywatnego, a 98% ludności w przypadku sektora publicznego na terenie działania każdego z nich (zob. pkt 2 powyżej). Chociaż obszary I i II obejmowały 98,5% ludności Hiszpanii, a w konsekwencji nałożony na krajowych nadawców obowiązek objęcia zasięgiem – w przypadku sektora publicznego – 98% ludności na terenie działania każdego z nich nie zobowiązywał ich do objęcia zasięgiem całego obszaru II, to jednak dla prawie całego tego obszaru przez obowiązek objęcia zasięgiem zapewniono dostęp do kanałów publicznych, ponieważ topografia obszaru III wykluczała cyfrową transmisję naziemną (zob. pkt 3 powyżej).
- 47 Część pierwszą niniejszego zarzutu należy zatem oddalić.

W przedmiocie części drugiej, dotyczącej braku korzyści gospodarczej i istnienia UOIG

- 48 Królestwo Hiszpanii podnosi, że sporny środek nie ma charakteru selektywnego, ponieważ eksploatacja radiowo-telewizyjnych sieci nadawczych stanowi zgodnie z prawem hiszpańskim UOIG. Jego zdaniem rozpatrywane podmioty nie otrzymały żadnej korzyści gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ zostały spełnione kryteria określone przez Trybunał w ww. w pkt 17 wyroku *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415). Ponadto Komisja nie przeprowadziła wcale oceny na podstawie przepisów przez siebie przyjętych, a odnoszących się do istnienia UOIG. Według Królestwa Hiszpanii NTC była rozwiązaniem bardziej wydajnym w zakresie przejścia z nadawania analogowego na nadawanie cyfrowe na obszarze II w Hiszpanii w aspekcie kosztów – czego dowiodło studium pochodzące z lipca 2007 r. Zgodnie z tym studium koszty zastosowania w celu przejścia od objęcia zasięgiem 96–100% ludności w przypadku rozwiązania satelitarnego byłyby wyższe od kosztów zastosowania rozwiązania naziemnego. Komisja nie przeprowadziła pogłębionej analizy tego studium i zbadała jedynie przypadek wspólnoty autonomicznej Kraju Basków.
- 49 Na wstępie należy stwierdzić, że Królestwo Hiszpanii podnosi brak selektywnego charakteru spornego środka ze względu na fakt, iż rozpatrywana usługa stanowi jego zdaniem UOIG. Należy przypomnieć, że to, czy dana usługa stanowi UOIG, jest kryterium niezależnym od kryterium selektywności pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. O ile bowiem to, czy dana usługa stanowi UOIG, jest okolicznością ważną dla istnienia korzyści gospodarczej, o tyle charakter selektywny danego środka dotyczy wymogu, by pomoc państwa sprzyjała niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów (zob. pkt 33 powyżej).
- 50 Królestwo Hiszpanii niczym nie poparło tezy, według której sporny środek nie sprzyjał określonym przedsiębiorstwom. Należy zatem stwierdzić, że w ramach obecnej części zarzutu podnosi ono, iż w istocie sporny środek nie dawał beneficjentom żadnej korzyści gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Jego zdaniem Komisja błędnie stwierdziła istnienie korzyści gospodarczej, uznając, że w niniejszej sprawie nie zostały spełnione cztery kryteria określone w ww. w pkt 17 wyroku *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415).
- 51 Należy przypomnieć, że w ww. w pkt 17 wyroku *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) Trybunał wskazał, iż w zakresie, w jakim interwencję państwa należy uznać za wynagrodzenie stanowiące świadczenie wzajemne za usługi zrealizowane przez przedsiębiorstwa będące beneficjentami w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, tak że przedsiębiorstwa te w rzeczywistości nie uzyskują z tego tytułu korzyści finansowych, a zatem interwencja taka nie skutkuje uprzywilejowaniem tych przedsiębiorstw względem przedsiębiorstw konkurencyjnych, interwencja ta nie mieści się w zakresie stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Jednak aby w konkretnym przypadku można było uniknąć zakwalifikowania takiego wynagrodzenia jako pomocy państwa, muszą zostać spełnione łącznie cztery kryteria (ww. w pkt 17 wyrok *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, EU:C:2003:415, pkt 87, 88).
- 52 Z motywów 114–128 zaskarżonej decyzji wynika, że zdaniem Komisji kryteria pierwsze i czwarte określone w ww. w pkt 17 wyroku *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) nie zostały w niniejszej sprawie spełnione.

– W przedmiocie pierwszego kryterium określonego w ww. w pkt 17 wyroku *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415), dotyczącego wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych

- 53 Według tego kryterium przedsiębiorstwo będące beneficjentem powinno być rzeczywiście obciążone wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych, a zobowiązania te powinny być jasno określone (ww. w pkt 17 wyrok *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, EU:C:2003:415, pkt 89).
- 54 Należy wskazać, że w motywach 119–126 zaskarżonej decyzji Komisja oceniła jako niespełnione pierwsze kryterium ww. w pkt 17 wyroku *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415).
- 55 Zgodnie z motywem 119 zaskarżonej decyzji eksploatacja sieci naziemnej nie uznaje się w prawie hiszpańskim za usługę publiczną. Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones (ustawa 11/1998 prawo telekomunikacyjne) z dnia 24 kwietnia 1998 r. (BOE nr 99 z dnia 25 kwietnia 1998 r., s. 13909, zwana dalej „ustawą 11/1998”) przewiduje, że usługi telekomunikacyjne, w tym eksploatacja radiowo-telewizyjnych sieci nadawczych, stanowią UOIG, jednak nie mają one statusu usług publicznych, zastrzeżonego wyłącznie dla ograniczonej liczby usług telekomunikacyjnych, w tym zwłaszcza związanych z obroną powszechną i cywilną oraz eksploatacją sieci telefonicznej. W Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones (ustawie 32/2003 prawo telekomunikacyjne) z dnia 3 listopada 2003 r. (BOE nr 264 z dnia 4 listopada 2003 r., s. 38890, zwanej dalej „ustawą 32/2003”) zachowano tę samą kwalifikację. Usługi transmisji do celów nadawania programów telewizyjnych, to jest transmisji sygnałów poprzez sieci telekomunikacyjne, uznaje się za usługi telekomunikacyjne i jako takie stanowią one UOIG, które nie są usługą publiczną.
- 56 Zgodnie z motywem 120 zaskarżonej decyzji przepisy prawa hiszpańskiego są w każdym razie neutralne pod względem technologicznym. We wskazanej ustawie określa się telekomunikację jako wykorzystanie sieci i świadczenie usług komunikacji elektronicznej oraz zapewnienie powiązanej infrastruktury. Telekomunikacja to transmisja sygnałów poprzez dowolną sieć telekomunikacyjną, a nie w szczególności poprzez sieć naziemną. Ponadto w ustawie jako jeden z jej celów wskazuje się wspieranie w regulacji, w największym możliwym stopniu, neutralności pod względem technologicznym.
- 57 W świetle motywu 121 zaskarżonej decyzji, chociaż w prawie obowiązującym i mającym zastosowanie w czasie, gdy przekazywane były środki finansowe, nadawanie publiczne zdefiniowano jako usługę publiczną, definicji tej zdaniem Komisji nie można rozszerzyć o eksploatację konkretnej platformy wspierającej. Ponadto w przypadku istnienia kilku platform nadawczych nie można uznać jednej konkretnej platformy za „niezbędną” do transmisji sygnałów nadawczych. Oczywistym błędem byłoby zatem zdaniem Komisji uznanie, że w prawie hiszpańskim korzystanie z konkretnej platformy do celów transmisji sygnałów nadawczych stanowi usługę publiczną.
- 58 Ponadto w motywach 123 i 124 zaskarżonej decyzji Komisja odrzuciła argumentację, zgodnie z którą eksploatacja sieci naziemnych została określona jako usługa publiczna w umowach międzyinstytucjonalnych między rządem baskijskim, stowarzyszeniem baskijskich gmin miejskich oraz trzema baskijskimi radami regionalnymi.
- 59 W motywie 172 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła – przez odesłanie do motywów 119–122 tej decyzji – że ani Królestwo Hiszpanii, ani władze baskijskie nie zdefiniowały wyraźnie eksploatacji platformy naziemnej jako usługi publicznej.

- 60 Należy wskazać, że w odniesieniu do pojęcia usługi publicznej w rozumieniu ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415) strony nie kwestionują, iż pojęcie to odpowiada pojęciu UOIG w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03, Zb.Orz., EU:T:2008:29, pkt 162; z dnia 16 lipca 2014 r., Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Komisja, T-309/12, EU:T:2014:676, pkt 132).
- 61 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie mają szerokie uprawnienia dyskrecjonalne w kwestii definicji tego, co uważają za UOIG, a w konsekwencji definicja tych usług może zostać podana w wątpliwość przez Komisję jedynie w przypadku oczywistego błędu (zob. wyroki: z dnia 15 czerwca 2005 r., Olsen/Komisja, T-17/02, Zb.Orz., EU:T:2005:218, pkt 216; z dnia 22 października 2008 r., TV2/Danmark i in./Komisja, T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04, Zb.Orz., EU:T:2008:457, pkt 101; z dnia 6 października 2009 r., FAB/Komisja, T-8/06, EU:T:2009:386, pkt 63). Wobec braku zharmonizowanych przepisów prawa Unii w tej materii Komisja nie jest bowiem uprawniona do zajęcia stanowiska w kwestii zakresu zadań z dziedziny usług publicznych spoczywających na przedsiębiorstwie publicznym, mianowicie na temat poziomu kosztów związanych z tymi usługami, ani w kwestii stosowności wyborów politycznych dokonanych w tym względzie przez władze krajowe, ani w kwestii efektywności ekonomicznej przedsiębiorstwa publicznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 1997 r., FFSA i in./Komisja, T-106/95, Rec, EU:T:1997:23, pkt 108; z dnia 1 lipca 2010 r., M6/Komisja, T-568/08 i T-573/08, Zb.Orz., EU:T:2010:272, pkt 139 i przytoczone tam orzecznictwo). Z art. 1 tiret pierwsze protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, uzupełniającego traktaty UE i FUE, wynika, że wspólne wartości Unii w odniesieniu do UOIG w rozumieniu art. 14 TFUE obejmują w szczególności zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecania i organizowania UOIG w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców.
- 62 Jednakże przysługujące państwu członkowskiemu uprawnienie do określania UOIG nie jest nieograniczone i nie może być ono wykonywane w arbitralny sposób jedynie w celu wyłączenia szczególnego sektora z zakresu stosowania reguł konkurencji (ww. w pkt 60 wyrok BUPA i in./Komisja, EU:T:2008:29, pkt 168). Aby sporną usługę można było uznać za UOIG, musi ona wiązać się z ogólnym interesem gospodarczym, który wykazuje szczególne cechy w porównaniu z cechami wykazywanymi przez inne działania w ramach życia gospodarczego (wyroki: z dnia 10 grudnia 1991 r., Mercier convenzionali porto di Genova, C-179/90, Rec, EU:C:1991:464, pkt 27; z dnia 17 lipca 1997 r., GT-Link, C-242/95, Rec, EU:C:1997:376, pkt 53).
- 63 Zakres kontroli dokonywanej przez Sąd w odniesieniu do oceny Komisji musi uwzględniać fakt, że zdefiniowanie przez państwo członkowskie usługi jako UOIG można kwestionować tylko w razie oczywistego błędu. Kontrola ta musi jednak zapewniać poszanowanie pewnych minimalnych kryteriów dotyczących między innymi istnienia aktu władzy publicznej powierzającego danym podmiotom gospodarczym zadanie świadczenia UOIG, a także powszechnego i obowiązkowego charakteru tego zadania (zob. wyrok z dnia 7 listopada 2012 r., CBI/Komisja, T-137/10, Zb.Orz., EU:T:2012:584, pkt 100, 101 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto na mocy art. 4 decyzji 2005/842/WE z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. [106 ust. 2 TFUE] do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania [UOIG] (Dz.U. L 312, s. 67), zobowiązanie do zarządzania UOIG powinno być powierzane danemu przedsiębiorstwu poprzez jeden lub kilka aktów, których forma może zostać określona przez każde państwo członkowskie, przy czym akty te powinny w szczególności określać charakter i czas trwania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych oraz przedsiębiorstwa i terytoria, których dotyczy zobowiązanie.
- 64 W rozpatrywanej sprawie Królestwo Hiszpanii podnosi, że Komisja błędnie uznała, iż sporna usługa nie stanowiła UOIG w rozumieniu prawa Unii. Jego zdaniem istniała zawodność rynku z tego względu, że nadawcy nie byli skłonni ponosić dodatkowych kosztów rozszerzenia sieci na obszarze II. Fakt, że sporne przepisy hiszpańskie nie stanowiły wyrażnie, iż sporna usługa jest usługą publiczną, nie pozwala Komisji na zaniechanie oceny spornej usługi na podstawie przepisów przez nią przyjętych,

a dotyczących istnienia UOIG; tym bardziej że przepisy te kwalifikowały sporną usługę jako usługę świadczoną w interesie ogólnym. Na rozprawie Królestwo Hiszpanii wyjaśniło, że operatorzy, których dotyczy postępowanie, zostali obciążeni wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych w drodze szeregu aktów władz hiszpańskich, w szczególności umów publicznoprawnych zawartych między tymi władzami a wspomnianymi operatorami.

- 65 Argumentacja ta nie dowodzi, że w motywach 119–122 i 172 zaskarżonej decyzji Komisja błędnie stwierdziła, iż sporna usługa, to znaczy wdrożenie, konserwacja i eksploatacja sieci NTC na obszarze II, nie została wyraźnie określona jako usługa publiczna w rozumieniu ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415).
- 66 Prawdą jest bowiem, że usługa eksploatacji radiowo-telewizyjnych sieci nadawczych została uznana przez państwo hiszpańskie za usługę świadczoną w interesie ogólnym na mocy art. 2 w związku z art. 1 ustaw 11/1998 i 32/2003, przedłożonych przez Komisję w ramach środków organizacji postępowania zarządzanych przez Sąd (zob. pkt 26 powyżej).
- 67 Niemniej jednak z art. 2 ustaw 11/1998 i 32/2003 wynika, że kwalifikacja ta dotyczy wszystkich usług telekomunikacyjnych, w tym usług radiowo-telewizyjnych sieci nadawczych. Tymczasem fakt, że usługa jest w prawie krajowym określona jako wykonywana w interesie ogólnym, sam przez się nie oznacza, że na każdym wykonującym ją podmiocie ciążyą jasno określone zobowiązania do świadczenia usług publicznych w rozumieniu ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415). W takim wypadku wszystkie usługi telekomunikacyjne w Hiszpanii wykazywałyby charakter UOIG w rozumieniu tego wyroku, co w żaden sposób z ustaw tych nie wynika. W tym względzie należy także stwierdzić, że art. 2 ust. 1 ustawy 32/2003 stanowi wyraźnie, iż usługi świadczone w interesie ogólnym w rozumieniu tej ustawy powinny być wykonywane w warunkach wolnej konkurencji. Tymczasem uznanie usługi za UOIG w rozumieniu ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415) wymaga, by zobowiązanie w zakresie zarządzania nią zostało powierzone określonym przedsiębiorstwom.
- 68 Należy także stwierdzić, że Komisja nie popełniła żadnego błędu w ocenie, badając w motywach 119–125 zaskarżonej decyzji, czy pierwsze kryterium z ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415) zostało spełnione w odniesieniu do usługi eksploatacji sieci naziemnych, a nie w odniesieniu do usługi eksploatacji radiowo-telewizyjnych sieci nadawczych, jak twierdzi Królestwo Hiszpanii. W tym względzie z motywu 120 tej decyzji wynika, że przepisy ustawy 32/2003 charakteryzowała neutralność technologiczna i że telekomunikacja to transmisja sygnału przez całą sieć nadawczą, a nie w szczególności przez naziemną sieć – czego Królestwo Hiszpanii nie kwestionuje. W świetle tych wyjaśnień na temat treści hiszpańskiej ustawy nie można uznać, że w motywach 119 i 122 tej decyzji Komisja błędnie oceniła, iż w ustawie tej eksploatacja sieci naziemnej nie została zdefiniowana jako usługa publiczna w rozumieniu ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415).
- 69 Nie można przyjąć argumentacji, według której operatorzy, których dotyczy postępowanie, zostali obciążeni wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych w drodze szeregu aktów władz hiszpańskich, w szczególności umów publicznoprawnych zawartych między tymi władzami a wspomnianymi operatorami.
- 70 W zakresie bowiem, w jakim Królestwo Hiszpanii powołuje się w tym względzie na fakt, że program krajowy na rzecz przejścia na NTC, przyjęty przez hiszpańską radę ministrów w dniu 7 września 2007 r., jako cel do osiągnięcia ustalił objęcie zasięgiem NTC ludności hiszpańskiej podobne do objęcia tej ludności zasięgiem telewizji analogowej w 2007 r., to znaczy objęcie nim ponad 98% tej ludności (zob. pkt 4 powyżej), należy wskazać, że żaden operator nie został obciążony przez ten program zobowiązaniami do świadczenia usług publicznych.

- 71 Co do umów publicznoprawnych zawartych między administracją publiczną a rozpatrywanymi operatorami, prawdą jest, że zgodnie z orzecznictwem upoważnienie powierzające zadanie świadczenia usług publicznych może zostać udzielone także w aktach umownych, pod warunkiem że pochodzą one od władzy publicznej i są wiążące, a fortiori zatem także wtedy, gdy takie akty konkretyzują zobowiązania nałożone w ustawodawstwie (zob. ww. w pkt 63 wyrok CBI/Komisja, EU:T:2012:584, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo). Jednak w niniejszej sprawie Królestwo Hiszpanii na poparcie swojej tezy nie przedłożyło żadnej umowy. Ponadto fakt, że usługa stanowi przedmiot umowy publicznoprawnej, sam przez się nie przesądza o tym, że usługa ta automatycznie i bez żadnych uściśleń dokonanych przez dane władze wykazuje charakter UOIG w rozumieniu ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415).
- 72 Co do ustaleń Komisji znajdujących się w motywach 123 i 124 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którymi umowy międzyinstytucjonalne zawarte między rządem baskijskim, stowarzyszeniem baskijskich gmin miejskich oraz trzema baskijskimi radami regionalnymi także nie określały eksploatacji sieci naziemnej jako usługi publicznej, ustaleń tych Królestwo Hiszpanii nie zakwestionowało.
- 73 Ponadto należy stwierdzić, że władze hiszpańskie nie były w żadnym momencie w stanie określić, jakie zobowiązania do świadczenia usług publicznych zostały powierzone podmiotom eksploatującym sieć NTC czy to przez prawo hiszpańskie, czy też przez umowy o eksploatację, a tym bardziej nie przedstawiły one w tym względzie żadnego dowodu.
- 74 Wreszcie z motywu 121 zaskarżonej decyzji wynika, że zdaniem Komisji zdefiniowanie jako usługi publicznej eksploatacji określonej platformy wspierającej, w rozpatrywanej sprawie – eksploatacji platformy naziemnej, stanowiło oczywisty błąd władz hiszpańskich, ponieważ gdy istnieje kilka platform nadawczych, nie jest możliwe uznanie tylko jednej z nich w szczególności za niezbędną do transmisji sygnałów nadawczych (zob. pkt 57 powyżej), czego Królestwo Hiszpanii nie zakwestionowało.
- 75 Co za tym idzie, Komisja nie popełniła błędu, uznając, że wobec braku jasnego zdefiniowania usługi eksploatacji sieci naziemnej jako usługi publicznej niespełnione było pierwsze kryterium z ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415).
- 76 Wniosku tego nie podważają pozostałe argumenty Królestwa Hiszpanii.
- 77 Po pierwsze bowiem, co do argumentu, zgodnie z którym Komisja błędnie ograniczyła się do zbadania wyłącznie przypadku wspólnoty autonomicznej Kraju Basków, należy stwierdzić, że z jednej strony Komisja wzięła także pod uwagę – w motywach 119 i 120 zaskarżonej decyzji – ustawy 11/1998 i 32/2003, których obowiązywanie nie ogranicza się do wskazanej wspólnoty autonomicznej. Z drugiej strony z motywu 114 tej decyzji wynika, że zdaniem władz hiszpańskich, zgodnie z ww. w pkt 17 wyrokiem Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415), to do wspólnot autonomicznych należy powołać się na brak pomocy państwa i że jako najlepszy i jedyny przykład wspólnoty te wskazały wspomniany przypadek. Według tego motywu żadna inna wspólnota autonomiczna nie przedstawiła argumentacji, która pozwoliłaby wykazać, że eksploatacja sieci naziemnej stanowi usługę publiczną. Królestwo Hiszpanii nie może zatem zarzucać Komisji, że skupiła się w swoim badaniu na wspólnocie autonomicznej Kraju Basków. Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zgodność z prawem decyzji w sprawie pomocy państwa powinna być oceniana w świetle informacji, którymi dysponowała Komisja w momencie jej wydania (zob. wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast, C-390/06, Zb.Orz., EU:C:2008:224, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 78 Po drugie, Królestwo Hiszpanii podnosi, że w zakresie, w jakim Komisja nie przeprowadziła żadnej oceny opartej na przepisach przez siebie przyjętych, a odnoszących się do istnienia UOIG, nie przestrzegając ona ust. 47 swego komunikatu w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu [UOIG] (Dz.U. 2012, C 8, s. 4). Argument ten należy odrzucić. Istotnie bowiem, we wskazanym ustępie Komisja wyjaśniła, że przedsiębiorstwa, którym powierzono wykonywanie UOIG, to przedsiębiorstwa, którym powierzono

szczególne zadanie, i że zasadniczo powierzenie określonego zadania z zakresu usług publicznych oznacza świadczenie usług, których dane przedsiębiorstwo, ze względu na swój własny interes gospodarczy, nie podjęłoby się lub nie podjęłoby się w tym samym zakresie lub na tych samych warunkach. Należy jednak stwierdzić, że w zaskarżonej decyzji Komisja nie kwestionowała istnienia UOIG z powodu braku zawodności rynku, lecz że stwierdziła ona, iż sporna usługa nie została jasno zdefiniowana jako usługa publiczna w rozumieniu ww. w pkt 17 wyroku *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415). Wymóg, by zadanie UOIG zostało określone przez państwo członkowskie do celów spełnienia pierwszego kryterium z tego wyroku, został również wskazany w tym ustępie. Ponadto istnienie zawodności rynku nie wystarcza do tego, by móc stwierdzić istnienie UOIG.

– W przedmiocie czwartego kryterium określonego w ww. w pkt 17 wyroku *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415), dotyczącego gwarancji najniższego kosztu dla społeczności

- 79 Zgodnie z tym kryterium, jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań (ww. w pkt 17 wyrok *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, EU:C:2003:415, pkt 93).
- 80 W motywie 128 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że skoro nie ogłoszono żadnego przetargu, władze baskijskie twierdzą, iż przedmiotowe kryterium zostało spełnione ze względu na fakt, że samo przedsiębiorstwo publiczne rządu baskijskiego, które świadczyło usługi dostarczania sygnału i objęcia zasięgiem telewizyjnym, jest prawidłowo zarządzane i wyposażone, aby uczynić zadość stawianym wymogom. Władze baskijskie, na podstawie porównania kosztów, którego nie przekazały Komisji, stwierdziły, że infrastruktura satelitarna byłaby bardziej kosztowna niż modernizacja sieci naziemnej tego przedsiębiorstwa publicznego. Zdaniem Komisji jednak do celów spełnienia spornego kryterium porównanie z technologią satelitarną nie wystarczy do ustalenia, że przedsiębiorstwo publiczne było efektywne, zważywszy, że inni operatorzy naziemni mogliby świadczyć tę usługę przy niższym koszcie. Komisja stwierdziła więc, że czwarte kryterium z ww. w pkt 17 wyroku *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) w przypadku wspólnoty autonomicznej Kraju Basków nie zostało spełnione.
- 81 Królestwo Hiszpanii ogranicza się w istocie do twierdzenia, że w porównaniu z platformą satelitarną platforma naziemna była rozwiązaniem najbardziej efektywnym w aspekcie kosztów, ponieważ istniała już infrastruktura dla analogowej telewizji naziemnej – czego dowiodło studium z lipca 2007 r. Nie kwestionuje ono zatem ustalenia Komisji, zgodnie z którym porównanie z technologią satelitarną nie było wystarczające do wykazania, że sporne przedsiębiorstwo publiczne w Kraju Basków było przedsiębiorstwem efektywnym, zważywszy, że inni operatorzy naziemni mogliby również świadczyć dane usługi przy niższym koszcie.
- 82 W konsekwencji Królestwo Hiszpanii nie wykazało, że Komisja była w błędzie, stwierdzając, iż nie zostały spełnione wymogi czwartego kryterium z ww. w pkt 17 wyroku *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415).

83 W każdym razie skoro kryteria określone w ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415) mają zostać spełnione łącznie, do prawidłowego ustalenia istnienia korzyści gospodarczej wystarczające było wykazanie przez Komisję, że nie zostało spełnione jedno z tych kryteriów.

84 Należy zatem oddalić drugą część niniejszego zarzutu.

W przedmiocie części trzeciej, dotyczącej braku zakłócenia konkurencji

85 Królestwo Hiszpanii podnosi, że Komisja popełniła błąd w analizie zakłócenia konkurencji, uznając w motywie 130 zaskarżonej decyzji, iż platformy naziemne i satelitarne działają na tym samym rynku. Jego zdaniem, po pierwsze, usługi satelitarnej telewizji cyfrowej są płatne, podczas gdy dostęp do usług NTC jest bezpłatny. Po drugie, Comisión del mercado de la telecomunicaciones (hiszpańska komisja rynku telekomunikacyjnego) stwierdziła w decyzji z dnia 2 lutego 2006 r., że z rynku usług wsparcia nadawania telewizyjnego należało wyłączyć wsparcie nadawania sygnału radiowo-telewizyjnego przez satelitę. Ponadto na obszarze II nie było konkurencji, gdyż obszar ten nie był w żaden sposób atrakcyjny dla operatorów sieci.

86 Należy stwierdzić, że w motywie 130 zaskarżonej decyzji Komisja wywiodła, iż platformy naziemne i satelitarne działają na tym samym rynku. Tezę tę wsparła w motywach 131–137 tej decyzji poprzez wskazanie siedmiu różnych okoliczności. Wreszcie w motywie 138 tej decyzji stwierdziła, że ponieważ platformy nadawcze satelitarna i naziemna konkurują ze sobą, przedmiotowy środek – w zakresie wdrożenia, konserwacji i eksploatacji NTC na obszarze II – prowadzi do zakłócenia konkurencji między tymi dwiema platformami. Jej zdaniem również inne platformy, szczególnie IPTV, znajdują się w niekorzystnej sytuacji ze względu na sporny środek.

87 Argumentacja Królestwa Hiszpanii nie podważa tych ustaleń.

88 Należy bowiem przypomnieć, że Komisja nie ma obowiązku ustalenia realnego wpływu pomocy na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, ale jedynie ma obowiązek zbadania, czy ta pomoc może wpłynąć na wymianę handlową i zakłócić konkurencję (zob. wyroki: z dnia 15 grudnia 2005 r., Unicredito Italiano, C-148/04, Zb.Orz., EU:C:2005:774, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 9 czerwca 2011 r., Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, Zb.Orz., EU:C:2011:368, pkt 134 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 8 maja 2013 r., Libert i in., C-197/11 i C-203/11, Zb.Orz., EU:C:2013:288, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

89 W szczególności gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie umacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących z nim w ramach wymiany handlowej w Unii, należy uznać, że pomoc wywiera wpływ na tę wymianę (zob. ww. w pkt 88 wyroki: Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo; Libert i in., EU:C:2013:288, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

90 Po pierwsze, co do argumentu, że tego, iż platformy naziemne i satelitarne nie działają na tym samym rynku, dowodzi fakt, że usługi satelitarnej telewizji cyfrowej są usługami odpłatnymi, podczas gdy dostęp do usług NTC jest bezpłatny, należy stwierdzić, że jak podnosi Komisja, z technologicznego punktu widzenia obie platformy przyczyniają się do budowania oferty telewizji bezpłatnej lub płatnej. Ponadto właściciele licencji na nadawanie NTC w Hiszpanii mogą wydawać kanały płatne, a oferta hiszpańskiego NTC może obejmować kanały zarówno płatne, jak i bezpłatne. Argument ten należy zatem odrzucić.

- 91 Po drugie, co do wniosków Comisión del mercado de la telecomunicaciones, na które powołuje się Królestwo Hiszpanii, nie mogą one podważyć ustaleń Komisji zawartych w zaskarżonej decyzji. Królestwo Hiszpanii nie wyjaśniło bowiem, w odniesieniu do jakich przypadków Komisja wywiodła te wnioski, ani nie wskazało racji, dla których w tych przypadkach Komisja uznała, że platformy naziemna i satelitarna nie działają na tym samym rynku.
- 92 Po trzecie, co do argumentu odnoszącego się do braku konkurencji na obszarze II, argument ten także należy odrzucić. Istnienia konkurencji na tym obszarze dowodzi bowiem zwłaszcza fakt, że operator platformy satelitarnej uczestniczył w przetargu na rozszerzenie zasięgu telewizji cyfrowej w Kantabrii, jak wskazała Komisja w motywie 131 zaskarżonej decyzji. Ponadto orzeczono już, że między platformami naziemną i satelitarną istnieje konkurencja (ww. w pkt 61 wyrok FAB/Komisja, EU:T:2009:386, pkt 55; wyrok z dnia 15 czerwca 2010 r., Mediaset/Komisja, T-177/07, Zb.Orz., EU:T:2010:233, pkt 97).
- 93 Należy zatem oddalić trzecią część niniejszego zarzutu, a w konsekwencji – zarzut ten w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, podniesionego tytułem ewentualnym, dotyczącego naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE i art. 7 ust. 3 lit. c) TFUE

- 94 Królestwo Hiszpanii podnosi tytułem ewentualnym, że Komisja naruszyła art. 106 ust. 2 TFUE i art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W tym względzie twierdzi ono, że Komisja przerzuciła ciężar dowodu w zakresie, w jakim nie wykazała jednoznacznie, że naruszona została zasada neutralności technologicznej. Jego zdaniem Komisja nie uzasadniła metody ekstrapolacji, którą zastosowała, w rezultacie dochodząc do wniosku, że większość przetargów nie była technologicznie neutralna. Komisja nie uzasadniła również zastosowanych metod statystycznych, w konsekwencji czego niemożliwe było stwierdzenie, do jakich w szczególności przetargów odnosi się ona w przypisie nr 29 do zaskarżonej decyzji. Próba dobrana przez Komisję nie była reprezentatywna. Zdaniem Królestwa Hiszpanii technika ekstrapolacji została zastosowana w sposób arbitralny, z przekroczeniem marginesu oceny, którym dysponowała Komisja.
- 95 W pierwszej kolejności co do domniemanego naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE należy stwierdzić, że w motywie 172 zaskarżonej decyzji Komisja odrzuciła uzasadnienie spornego środka pomocy państwa na podstawie tego postanowienia, oceniając, że władze hiszpańskie nie zdefiniowały wyraźnie eksploatacji platformy naziemnej jako usługi publicznej. Komisja odniosła się w tej kwestii do rozważań na temat pierwszego kryterium, dotyczącego braku zdefiniowania UOIG, zawartych w ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415).
- 96 Ponieważ argumentacja Królestwa Hiszpanii odnosząca się do braku UOIG została już odrzucona, a owo państwo członkowskie w ramach niniejszego zarzutu nie przedstawiło żadnego dodatkowego argumentu, należy stwierdzić, że Komisja nie naruszyła art. 106 ust. 2 TFUE.
- 97 W drugiej kolejności, co do domniemanego naruszenia art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odstępstwa od przewidzianej w art. 107 ust. 1 TFUE ogólnej zasady, iż pomoc państwa jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, powinny być przedmiotem wykładni ścisłej (zob. wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Niemcy/Komisja, C-277/00, Rec, EU:C:2004:238, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 14 października 2010 r., Nuova Agricast i Cofra/Komisja, C-67/09 P, Zb.Orz., EU:C:2010:607, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 98 Należy także przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do celów zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE Komisja korzysta z szerokich uprawnień dyskrecjonalnych, których wykonywanie zakłada dokonywanie złożonych ocen ekonomicznych i społecznych. Kontrola sądowa wykonywania tych uprawnień dyskrecjonalnych ogranicza się do weryfikacji poszanowania reguł postępowania oraz kontroli poprawności materialnej przyjętych ustaleń faktycznych i braku błędu co do prawa,

oczywistego błędu w ocenie faktów lub nadużycia władzy (wyroki: z dnia 26 września 2002 r., Hiszpania/Komisja, C-351/98, Rec, EU:C:2002:530, pkt 74; z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja, C-372/97, Rec, EU:C:2004:234, pkt 83).

- 99 Należy również przypomnieć, że chociaż w dziedzinie ekonomicznej Komisji przysługują pewne uprawnienia dyskrecyjne, nie oznacza to, że sąd Unii powinien powstrzymać się od kontroli dokonanej przez Komisję interpretacji danych ekonomicznych. Sąd Unii powinien bowiem dokonać weryfikacji nie tylko materialnej ścisłości przytoczonego materiału dowodowego, jego wiarygodności i spójności, lecz także kontroli tego, czy ów materiał stanowi zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy może on stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na jego podstawie. Jednakże w ramach tej kontroli Sąd nie może zastąpić oceny Komisji własną oceną ekonomiczną. Należy ponadto podkreślić, że w przypadku gdy instytucji przysługuje szeroki zakres swobodnego uznania, podstawowego znaczenia nabiera kontrola przestrzegania pewnych gwarancji proceduralnych. Zgodnie z orzecnictwem wśród tych gwarancji znajduje się obowiązek starannego i bezstronnego zbadania przez właściwą instytucję wszystkich istotnych elementów danego przypadku oraz uzasadnienie w wystarczający sposób swojej decyzji (zob. wyrok z dnia 22 listopada 2007 r., Hiszpania/Lenzing, C-525/04 P, Zb.Orz., EU:C:2007:698, pkt 56–58 i przytoczone tam orzecznictwo). Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie kwestionowanych środków w sposób staranny i bezstronny, tak aby w chwili wydania ostatecznej decyzji stwierdzającej zaistnienie oraz – w odpowiednim przypadku – bezprawność pomocy dysponowała możliwie najbardziej kompletnymi i wiarygodnymi informacjami, by to uczynić (zob. wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Francja/Komisja, C-559/12 P, Zb.Orz., EU:C:2014:217, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 100 Aby stwierdzić, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie faktów, uzasadniający stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, dowody przedłożone przez skarżącego muszą być wystarczające do pozbawienia wiarygodności przyjętych w decyzji ustaleń faktycznych (wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r., AIUFFASS i AKT/Komisja, T-380/94, Rec, EU:T:1996:195, pkt 50; ww. w pkt 61 wyrok FAB/Komisja, EU:T:2009:386, pkt 78).
- 101 W rozpatrywanej sprawie z motywów 148–171 zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja uznała, iż spornej pomocy nie można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ponieważ sporny środek nie respektował jej zdaniem zasady neutralności technologicznej, nie był proporcjonalny i nie stanowił instrumentu właściwego do zapewnienia mieszkańcom obszaru II dostępu do kanałów niekodowanych. W tym względzie stwierdziła ona w motywie 155 tej decyzji, że większość przetargów nie była neutralna pod względem technologicznym, ponieważ odnosiły się one do technologii naziemnej oraz NTC. W tym kontekście odesłała ona do charakterystyki spornej pomocy zawartej w motywach 23–36 tej decyzji.
- 102 W motywie 34 zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśniła, że w większości przetargów organy odpowiedzialne za ich przeprowadzenie odnosiły się – wyraźnie, w definicji przedmiotu przetargu, bądź domyślnie, w opisie specyfikacji technicznej lub wyposażenia, które ma zostać sfinansowane – do technologii naziemnej i NTC. W kilku przypadkach, w których wspomniano wyraźnie technologię satelitarną, odniesienia dotyczą anten satelitarnych do odbioru sygnału satelitarnego na wieżach naziemnych lub sprzętu umożliwiającego dostęp do telewizji cyfrowej na obszarze III. Zdaniem Komisji bardzo niewiele przetargów na rozszerzenie było neutralnych pod względem technologicznym i nie wykluczało technologii innych niż NTC.
- 103 W tym względzie w przypisie nr 29 do zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśniła, że spośród 516 przetargów, które odbyły się we wszystkich regionach oprócz wspólnoty autonomicznej Kastylia-La Mancha, Komisja poddała analizie próbę składającą się z 82 przetargów dotyczących zarówno rozszerzenia (17), jak i dostawy (65). Jedynie dziewięć z nich sklasyfikowano jako neutralne pod względem technologicznym: trzy przetargi na rozszerzenie w Kastylii-León (Hiszpania) i sześć na dostawę, z czego pięć na Wyspach Kanaryjskich (Hiszpania) i jeden w Kantabrii.

- 104 Stwierdzając na podstawie tej próby, że sporny środek naruszał zasadę neutralności technologicznej, Komisja nie popełniła oczywistego błędu ani nie przerzuciła ciężaru dowodu co do poszanowania tej zasady. Nie była ona zobowiązana do przedstawienia w tym względzie większej ilości szczegółów. W przypadku systemu pomocy Komisja może bowiem ograniczyć się do zbadania cech danego systemu, aby ocenić w uzasadnieniu decyzji, czy system ten ma charakter niezbędny do realizacji jednego z celów określonych w art. 107 ust. 3 TFUE. Zatem w decyzji dotyczącej takiego systemu Komisja nie jest zobowiązana przeprowadzać analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku na podstawie tego systemu. Zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, których dana pomoc dotyczy, będzie konieczne dopiero na etapie jej odzyskiwania (wyrok z dnia 7 marca 2002 r., Włochy/Komisja, C-310/99, Rec, EU:C:2002:143, pkt 89, 91; ww. w pkt 88 wyrok Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja, EU:C:2011:368, pkt 63; wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, Zb.Orz., EU:C:2013:387, pkt 114).
- 105 W tym względzie należy odrzucić argument Królestwa Hiszpanii, według którego Komisja nie powinna była zadowolnić się analizą próby przetargów, ale powinna była w zaskarżonej decyzji zidentyfikować wszystkie przetargi. Zgodnie bowiem z orzecznictwem, w przypadku gdy Komisja wypowiada się w sposób generalny i abstrakcyjny w przedmiocie systemu pomocy państwa, który uznaje za niezgodny z rynkiem wewnętrznym, i nakazuje odzyskanie kwot otrzymanych na podstawie tego systemu, do państwa członkowskiego należy zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, którego dotyczą działania podejmowane w celu odzyskania pomocy (ww. w pkt 88 wyrok Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja, EU:C:2011:368, pkt 64).
- 106 Nie można także przyjąć argumentu Królestwa Hiszpanii, zgodnie z którym próba nie była wystarczająco znacząca ze względu na fakt, że spośród 82 przetargów przeanalizowanych przez Komisję 65 było przetargami na dostawy, których zaskarżona decyzja nie dotyczyła. Siedemnaście przeanalizowanych przez Komisję przetargów dotyczących rozszerzenia sieci stanowi bowiem w każdym razie próbę wystarczająco znaczącą w rozpatrywanej sprawie, w szczególności w świetle faktu, że procedura administracyjna dotyczyła 16 wspólnot autonomicznych w Hiszpanii.
- 107 Co do argumentu Królestwa Hiszpanii, zgodnie z którym Komisja nie uzasadniła metody ekstrapolacji, w rezultacie zastosowania której stwierdziła, że większość przetargów nie była technologicznie neutralna, należy wskazać – wbrew temu, co twierdzi Królestwo Hiszpanii – że Komisja nie dokonała ekstrapolacji poprzez uznanie, iż nieprawidłowości stwierdzone w próbie występowały w całej Hiszpanii. Komisja ograniczyła się do analizy cech spornego systemu pomocy i wcale nie twierdziła, że skoro w przeanalizowanych przetargach nie przestrzegano zasady neutralności technologicznej, to zasady tej nie przestrzegano we wszystkich przetargach na eksploatację sieci NTC. Odzwierciedla to zwłaszcza sentencja zaskarżonej decyzji. Zgodnie bowiem z art. 1 i 3 tej decyzji Królestwo Hiszpanii jest zobowiązane odzyskać od operatorów NTC jedynie pomoc przyznaną z naruszeniem zasady neutralności technologicznej. Ponadto na podstawie art. 4 ust. 3 lit. a) tej decyzji Królestwo Hiszpanii jest zobowiązane przekazać Komisji listę beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w ramach programu, o którym mowa w art. 1 tej decyzji, oraz łączną kwotę pomocy otrzymanej przez każdego z powyższych beneficjentów w ramach programu według kategorii wskazanych w sekcji 6.2 tej decyzji.
- 108 Ponadto należy wskazać, że Królestwo Hiszpanii – na którym w celu zadośćuczynienia obowiązku współpracy z Komisją ciążył obowiązek przedstawienia wszystkich dowodów, które mogłyby tej instytucji pozwolić na ustalenie, że spełnione zostały wszystkie warunki niezbędne do zastosowania odstępstwa, o które zwróciło się to państwo (zob. wyrok z dnia 15 czerwca 2005 r., Regione autonoma della Sardegna/Komisja, T-171/02, Zb.Orz., EU:T:2005:219, pkt 129 i przytoczone tam orzecznictwo) – nie wykazało, by poza dziewięcioma przetargami uznanymi przez Komisję za technologicznie neutralne inne przetargi także spełniały to kryterium. W motywach 182–197 zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła okoliczności, które pozwalają na sklasyfikowanie przetargów jako technologicznie neutralnych. Królestwo Hiszpanii nie przedstawiło zatem dowodów wystarczających do pozbawienia wiarygodności ustaleń faktycznych Komisji.

- 109 W tym względzie należy także stwierdzić, że – przeciwnie niż utrzymuje Królestwo Hiszpanii – Komisja nie przyznała w piśmie z dnia 9 grudnia 2013 r. skierowanym do władz hiszpańskich na etapie odzyskiwania spornej pomocy, że błędnie uznała sześć przetargów za neutralne. W piśmie tym bowiem Komisja wyjaśniła jedynie, że przetargi dotyczące dostaw sprzętu nie podlegały obowiązkowi odzyskania, co wynika również z art. 1 i 3 zaskarżonej decyzji wykładanych w świetle motywów 110, 111 i 185 tej decyzji.
- 110 Wreszcie w zakresie, w jakim Królestwo Hiszpanii twierdzi, iż Komisja nie przedstawiła objaśnień na temat 82 przeanalizowanych przez siebie przetargów, zarzuca ono zasadniczo naruszenie obowiązku uzasadnienia. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakres obowiązku uzasadnienia zależy od charakteru danego aktu i od okoliczności, jakie towarzyszą jego przyjęciu. Uzasadnienie powinno ukazywać w jasny i jednoznaczny sposób tok rozumowania instytucji, tak aby, po pierwsze, sąd Unii mógł sprawować kontrolę zgodności aktu z prawem, a po drugie, zainteresowani mogli zapoznać się z uzasadnieniem danego aktu, by móc bronić swych praw i zweryfikować zasadność decyzji. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, Rec, EU:C:1998:154, pkt 63; z dnia 3 marca 2010 r., Freistaat Sachsen i in./Komisja, T-102/07 i T-120/07, Zb.Orz., EU:T:2010:62, pkt 180). W niniejszej sprawie władze hiszpańskie dostarczyły wszelkich danych dotyczących przetargów, a Komisja wyjaśniła w zaskarżonej decyzji kryteria umożliwiające sklasyfikowanie tych przetargów jako technologicznie neutralnych. W konsekwencji uzasadnienie tej decyzji było wystarczająco jasne, by pozwolić Królestwu Hiszpanii na poznanie racji, dla których akt został wydany, a sądowni Unii – na wykonanie kontroli zgodności z prawem.
- 111 Należy zatem odrzucić argumentację Królestwa Hiszpanii odnoszącą się do domniemanego naruszenia art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- 112 W rezultacie zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia przepisów postępowania

- 113 Królestwo Hiszpanii zarzuca Komisji naruszenie przepisów postępowania poprzez, po pierwsze, nieuwzględnienie przedłożonych przez nie dowodów, po drugie, prowadzenie dochodzenia w postępowaniu administracyjnym w sposób niespójny, po trzecie, nadmierne opóźnienia i dokonywanie w trakcie postępowania zmian osoby prowadzącej dochodzenie, a po czwarte, brak obiektywizmu i bezstronności w trakcie dochodzenia w ramach tego postępowania.
- 114 Komisja kwestionuje tę argumentację i podnosi, że ze względu na to, iż Królestwo Hiszpanii nie wskazało żadnego naruszonego przepisu postępowania, zarzut ten jest niedopuszczalny.
- 115 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 44 ust. 1 lit. c) regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r. skarga powinna zawierać zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. Przedstawienie to powinno być wystarczająco jasne i ścisłe, aby umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi – orzeczenie w sprawie skargi. Należy także przypomnieć, że skarżący nie jest zobowiązany do wyraźnego wskazania szczególnego przepisu prawa, na którym opiera swój zarzut, o ile jego argumentacja jest wystarczająco jasna, by strona przeciwna i sąd Unii mogły bez trudu zidentyfikować ten przepis [zob. wyrok z dnia 20 lutego 2013 r., Caventa/OHMI – Anson's Herrenhaus (BERG), T-224/11, EU:T:2013:81, pkt 14, 15 i przytoczone tam orzecznictwo].

116 W niniejszej sprawie argumentacja Królestwa Hiszpanii spełniała te warunki, jest ona zatem dopuszczalna. Po pierwsze bowiem, należy stwierdzić, że w ramach swojej argumentacji Królestwo Hiszpanii wielokrotnie odniosło się do rozważań Komisji dotyczących kwestii zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Po drugie, zastrzeżenia dotyczące nieuwzględnienia okoliczności faktycznych, braku spójności, przewlekłości postępowania oraz braku obiektywizmu i bezstronności dotyczą zasadniczo wymogów objętych zasadą dobrej administracji. Ze skargi wynika zatem w wymagany prawem sposób, że Królestwo Hiszpanii podnosi naruszenie zasady dobrej administracji, jakiego miała dopuścić się Komisja w toku badania zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Jeżeli chodzi o zasadę dobrej administracji w dziedzinie pomocy państwa, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przestrzeganie tej zasady wymaga starannego i bezstronnego zbadania przez Komisję rozważanego środka (zob. wyrok z dnia 9 września 2009 r., *Holland Malt/Komisja*, T-369/06, Zb.Orz., EU:T:2009:319, pkt 195 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego nieuwzględnienia dowodów

117 Królestwo Hiszpanii podnosi, że Komisja nie uwzględniła wszystkich dowodów odnoszących się do porównania kosztów platform naziemnej i satelitarnej.

118 Po pierwsze, Królestwo Hiszpanii twierdzi, że w zaskarżonej decyzji Komisja zaniechała – i nie przedstawiła w tym względzie właściwego uzasadnienia – uwzględnienia sporządzonego przez władze hiszpańskie studium kosztów referencyjnych procesu upowszechnienia NTC w Hiszpanii z lipca 2007 r., które to studium *ex ante* wskazywało większą efektywność NTC w porównaniu z platformą satelitarną.

119 Argumentację tę należy odrzucić. Z motywów 52 i 156 zaskarżonej decyzji wynika bowiem, że Komisja wzięła pod uwagę ww. w pkt 118 badanie. Motyw 52 tej decyzji zawiera przygotowane przez władze hiszpańskie streszczenie tego studium. W motywie 156 tej decyzji Komisja poddała analizie owo studium. W tym względzie wskazała, że nie wykazano w nim w wystarczającym stopniu wyższości platformy naziemnej nad satelitarną. Jej zdaniem wręcz przeciwnie, w omawianym badaniu stwierdzono, że wyboru konkretnego rozwiązania technologicznego do celów rozszerzenia zasięgu należy dokonywać odrębnie dla poszczególnych regionów, uwzględniając topograficzną i demograficzną charakterystykę każdego z nich. Oceniała ona, że samo studium stanowiło raczej argument na poparcie konieczności przeprowadzenia przetargu neutralnego pod względem technologicznym w celu ustalenia, która z platform jest najbardziej odpowiednia.

120 Należy wskazać, że z pkt 6 ww. w pkt 118 studium wynika, iż władze hiszpańskie analizowały dwa możliwe scenariusze, to znaczy rozszerzenie zasięgu z 98% ludności do 100% i z 96% ludności do 100%. Żaden z tych dwóch scenariuszy nie odpowiada rozszerzeniu zasięgu z 96% ludności do 98,5%. Ponadto zgodnie z wnioskami tego studium dotyczącymi tych dwóch scenariuszy było prawdopodobne, że ostatecznie najbardziej odpowiednie rozwiązanie wynikałoby z wzięcia pod uwagę obu alternatyw – to znaczy platform naziemnej i satelitarnej – oraz przyjęcia jednego lub drugiego z tych rozwiązań w zależności od warunków i fizycznego rozmieszczenia ludności, na którą rozszerza się zasięg. Nie można przewidzieć proporcji, w jakiej w przyjętym ostatecznie rozwiązaniu miałyby udział każda z alternatyw, nie przeprowadzwszy szczegółowego badania dla każdej ze wspólnot autonomicznych z uwzględnieniem topografii terenu, rozmieszczenia terytorialnego ludności, a także usytuowania istniejącej telewizyjnej sieci nadawczej. Jak stwierdza to Komisja, sporne studium nie przemawia zatem za naziemną technologią w ramach obszaru II. Ponadto należy wskazać, że – wbrew twierdzeniom Królestwa Hiszpanii – Komisja nie uznała, iż studium to nie zostało wykonane przez niezależnego eksperta.

- 121 Po drugie, należy odrzucić argumentację Królestwa Hiszpanii, zgodnie z którą Komisja nie zleciła swojego własnego badania odnoszącego się do kosztów różnych rozwiązań, wbrew temu, co zapowiedziała. Królestwo Hiszpanii nie wykazało bowiem, że Komisja zobowiązała się do przeprowadzenia własnego badania, co Komisja zresztą kwestionuje. Wbrew temu, co twierdzi Królestwo Hiszpanii, pismo Komisji do władz hiszpańskich z dnia 27 maja 2011 r. nie zawiera żadnego zobowiązania Komisji w tym względzie.
- 122 Po trzecie, Królestwo Hiszpanii podnosi, że Komisja ograniczyła się do zaaprobowania badania ww. w pkt 13 operatora, które to badanie zostało jednak przeprowadzone ex post. W odpowiedzi na skierowane przez Komisję wezwanie do udzielenia informacji z dnia 14 lutego 2012 r. wspólnota autonomiczna Kraju Basków przesłała swoją własną wycenę kosztów. Wycena ta wskazywała, że koszty rozwiązania NTC były niższe. Ponadto wspólnoty autonomiczne Andaluzji (Hiszpania), Galicji (Hiszpania) i Kraju Basków przekazały Komisji kopię wykonanej przez tego operatora prezentacji wskazującej koszty rozwiązania satelitarnego. Zdaniem Królestwa Hiszpanii według wyceny wspólnot autonomicznych oferty tego operatora wskazywały koszty wyższe od kosztów rozwiązania naziemnego. Komisja nie uwzględniła tych okoliczności w zaskarżonej decyzji. Ponadto uprzywilejowując badanie sporządzone przez wskazanego operatora, dała ona dowód stronniczości.
- 123 W tym względzie należy podkreślić, że przeciwnie niż twierdzi Królestwo Hiszpanii, wyliczenia przedstawione przez niektóre wspólnoty autonomiczne nie zostały odrzucone w toku postępowania przed Komisją w oparciu o badanie ww. w pkt 13 operatora. Z motywu 157 zaskarżonej decyzji wynika bowiem, że Komisja odrzuciła te wyliczenia ze względu na to, iż – pomijając niepewność co do ich daty – żadne z nich nie wykazywało szczegółowości i rzetelności wystarczających do uzasadnienia wyboru do celów rozszerzenia zasięgu technologii naziemnej. Ponadto żadnego z tych wyliczeń nie dokonał niezależny ekspert.
- 124 W motywie 158 zaskarżonej decyzji Komisja wspomniała analizę ww. w pkt 13 operatora z listopada 2008 r., jak wynika to z motywu 67 tej decyzji, po to, aby podkreślić sprzeczności zachodzące między badaniem przedstawionym przez operatora infrastruktury telekomunikacyjnej i dostawcę urządzeń sieci a tą analizą. Jednakże nie zaaprobowala ona w żaden sposób rezultatów tego ostatniego badania. Odrzuciła jedynie użyteczność przedstawionej przez pierwszego operatora informacji o kosztach ze względu na fakt, że datowała się ona na 2010 r., a zatem była późniejsza od spornych środków.
- 125 Co za tym idzie, Komisja wzięła pod uwagę wyliczenia przedstawione przez niektóre wspólnoty autonomiczne i w żaden sposób nie uprzywilejowała badania ww. w pkt 13 operatora. Argumentację Królestwa Hiszpanii należy zatem odrzucić.
- 126 Po czwarte, Królestwo Hiszpanii podnosi, że Komisja błędnie nie uwzględniła badania porównawczego kosztów przyjęcia przez użytkowników rozwiązań NTC oraz satelitarnych z dnia 20 września 2012 r., przeprowadzonego przez spółkę doradczą. Według tego badania koszty platformy satelitarnej były 7,7 raza wyższe od kosztów platformy NTC.
- 127 Argumentację tę należy odrzucić. Po pierwsze bowiem, w ww. w pkt 126 badaniu, które zostało przedłożone Komisji w ramach innego prowadzonego przez nią postępowania, porównano koszty związane z przystosowaniem telewizyjnych urządzeń odbiorczych w każdym mieszkaniu dla ogółu ludności Hiszpanii, a nie tylko dla obszaru II, w następstwie uwolnienia dywidendy cyfrowej. Po drugie, porównano tam koszty przy założeniu sytuacji istniejącej w 2012 r. Tymczasem Królestwo Hiszpanii nie przedstawia żadnego dowodu pozwalającego uznać, że tego rodzaju obliczenia mają znaczenie dla oceny spornych środków jako właściwych począwszy od 2008 r. – a zgodnie z orzecznictwem kwestia, czy środek stanowi pomoc państwa, powinna być rozstrzygnięta w świetle sytuacji istniejącej w chwili, w której środek ten został przyjęty (zob. wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'Agglomération du Douaisis/Komisja, T-267/08 i T-279/08, Zb.Orz., EU:T:2011:209, pkt 143 i przytoczone tam orzecznictwo).

128 Zastrzeżenie pierwsze należy zatem oddalić.

W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego braku spójności w dochodzeniu w postępowaniu administracyjnym

129 Królestwo Hiszpanii podnosi, że Komisja błędnie ograniczyła się początkowo do analizy środków MPTH. Bardziej szczegółowe badanie środków podjętych przez wspólnoty autonomiczne zostało włączone przez Komisję do analizy dopiero następnie. Proces rozszerzania zasięgu został przeprowadzony w sposób neutralny, jak potwierdziła to także Komisja w piśmie z dnia 17 kwietnia 2009 r. Zdaniem Królestwa Hiszpanii niewykluczone, że w trakcie procesu ten czy ów przetarg nie był neutralny. Jednak Komisja założyła brak neutralności w całym procesie, w braku przeciwnego dowodu kierując podejrzenia o brak neutralności ku wszystkim przetargom. Dochodzenie, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji, zostało zatem zakończone przedwcześnie, a decyzja ta nałożyła na państwo członkowskie obowiązek jego uzupełnienia i zbadania każdego przetargu z osobna. Dowodzi tego sprzeczność, w jaką popadła Komisja odnośnie do przetargów ogłoszonych przez rząd Kantabrii. Chociaż Komisja uznała, że wiele przetargów nie było technologicznie neutralnych, przetarg ogłoszony przez ten rząd oceniła jako technologicznie neutralny, co jednak nie było prawdą.

130 Argumentacji tej nie można przyjąć.

131 Po pierwsze bowiem, nawet przy założeniu, że punktem wyjścia badania Komisji były środki MPTH, Królestwo Hiszpanii przyznaje wprost, iż Komisja w ramach prowadzonego przez siebie postępowania zbadała także środki przedłożone przez wspólnoty autonomiczne.

132 W zakresie, w jakim Królestwo Hiszpanii podnosi w tym względzie niespójność między decyzją o wszczęciu postępowania a zaskarżoną decyzją, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. L 83, s. 1) decyzja o wszczęciu postępowania zawiera podsumowanie odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych, wstępną ocenę Komisji odnośnie do charakteru pomocowego proponowanego środka i określa wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym. Jak wynika z brzmienia wyżej przytoczonego przepisu, analiza Komisji ma z konieczności charakter wstępny. Wynika z tego, iż nie można wymagać od Komisji, by przedstawiła pełną analizę danej pomocy w komunikacie dotyczącym wszczęcia tego postępowania (zob. wyroki: z dnia 1 lipca 2009 r., ISD Polska i in./Komisja, T-273/06 i T-297/06, Zb.Orz., EU:T:2009:233, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 30 listopada 2009 r., Francja/Komisja, T-427/04 i T-17/05, Zb.Orz., EU:T:2009:474, pkt 148 i przytoczone tam orzecznictwo). W odniesieniu do decyzji o wszczęciu postępowania z orzecznictwa wynika, że faza badania, o której mowa w art. 108 ust. 2 TFUE, ma na celu umożliwienie Komisji wejścia w posiadanie pełnej wiedzy na temat ogółu danych sprawy (ww. w pkt 110 wyrok Komisja/Sytraval i Brink's France, EU:C:1998:154, pkt 38). Co za tym idzie, fakt, że decyzja o wszczęciu postępowania nie odnosi się do niektórych okoliczności, nie pozwala uznać, że postępowanie prowadzone przez Komisję było niespójne. Ponadto wbrew temu, co twierdzi Królestwo Hiszpanii, w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja w żaden sposób nie przyjęła, że rząd hiszpański nałożył na wspólnoty autonomiczne obowiązek cyfryzacji emisji za pomocą technologii naziemnej.

133 Po drugie, w odniesieniu do pisma Komisji z dnia 17 kwietnia 2009 r. Królestwo Hiszpanii nie podało żadnej racji, dla której Komisja nie jest upoważniona do badania zaistnienia naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE po otrzymaniu skargi z dnia 18 maja 2009 r.

134 Po trzecie, co do argumentu, zgodnie z którym Komisja przedwcześnie zakończyła postępowanie, pozostawiając Królestwu Hiszpanii zadanie zbadania poszczególnych przetargów, wystarczy przypomnieć, że w przypadku systemu pomocy Komisja może ograniczyć się do analizy cech charakterystycznych spornego systemu do celów dokonania w uzasadnieniu decyzji oceny, czy system

ten wykazuje charakter właściwy do realizacji jednego z celów art. 107 ust. 3 TFUE. Zatem w decyzji dotyczącej takiego systemu Komisja nie jest zobowiązana przeprowadzać analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku na podstawie tego systemu. Zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, których dana pomoc dotyczy, będzie konieczne dopiero na etapie odzyskiwania pomocy (zob. pkt 104 powyżej).

135 W tej kwestii w odniesieniu do przetargu ogłoszonego przez Kantabrię jest prawdą, że w ramach tego przetargu wymagane były pewne dokumenty dotyczące transmisji i odbioru telewizji satelitarnej. Jednakże fakt, że operatorzy platform naziemnej i satelitarnej, w tym europejski operator satelitarny, uczestniczyli w tym przetargu, przeczy argumentowi Królestwa Hiszpanii, zgodnie z którym przetarg ten nie był technologicznie neutralny.

136 W konsekwencji zastrzeżenie drugie należy oddalić.

W przedmiocie zastrzeżenia trzeciego, dotyczącego przewlekłości postępowania i zmian osoby prowadzącej dochodzenie

137 Królestwo Hiszpanii podnosi, że czas trwania postępowania przed Komisją był nadmierny. Jego zdaniem według zwykłych terminów Komisja powinna była zakończyć to postępowanie przed marcem 2012 r. Czas jego trwania spowodowany był zmianami, które miały miejsce w składzie osób odpowiedzialnych za dochodzenie w tej sprawie w Komisji.

138 Należy stwierdzić, że w przypadku braku zgłoszenia spornego reżimu, jak to jest w rozpatrywanej sprawie, z brzmienia art. 4 ust. 5 i art. 7 ust. 6 rozporządzenia nr 659/1999 w sposób jednoznaczny wynika, iż przepisy te nie mają zastosowania. Ponadto art. 13 ust. 2 tego rozporządzenia wyraźnie stanowi, że w sprawach dotyczących możliwej pomocy przyznanej bezprawnie Komisja nie jest związana terminami ustalonymi między innymi w art. 4 ust. 5 i w art. 7 ust. 6 wspomnianego rozporządzenia. Wniosek ten wynika także z orzecznictwa, według którego w braku zgłoszenia spornego reżimu Komisja nie podlega regule terminu badania przewidzianego w art. 4 ust. 5 rozpatrywanego rozporządzenia (zob. ww. w pkt 104 wyrok HGA i in./Komisja, EU:C:2013:387, pkt 74, 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

139 Należy jednak przypomnieć, że w ramach postępowania wyjaśniającego dotyczącego pomocy państwa Komisja jest zobowiązana do działania w rozsądnym terminie i nie ma prawa przedłużać czasu trwania stanu beczynności na etapie badania wstępnego. Należy dodać, że to, czy termin jest rozsądny, należy oceniać na podstawie okoliczności właściwych dla każdej sprawy, takich jak jej złożoność i zachowanie stron (zob. ww. w pkt 104 wyrok HGA i in./Komisja, EU:C:2013:387, pkt 81, 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

140 Po pierwsze, wstępny etap badania, to znaczy etap trwający od otrzymania przez Komisję skargi informującej o istnieniu domniemanej pomocy w dniu 18 maja 2009 r. do wszczęcia postępowania w dniu 29 września 2010 r., trwał nieco ponad 16 miesięcy. Okresu tego nie można uznać za nadmierny w okolicznościach takich jak te występujące w niniejszej sprawie, do których należy w szczególności udział władz hiszpańskich na poziomach centralnym, regionalnym i gminnym oraz fakt, że – jak wynika to z motywów 3 i 4 decyzji o wszczęciu postępowania – pewien czas był konieczny do przedłożenia uzupełniających informacji.

141 Po drugie, formalne postępowanie wyjaśniające, to znaczy postępowanie trwające od wszczęcia go w dniu 29 września 2010 r. do wydania zaskarżonej decyzji w dniu 19 czerwca 2013 r., trwało niemal 33 miesiące. W tym względzie należy stwierdzić, że z motywu 4 tej decyzji wynika, iż władze hiszpańskie wniosły do Komisji o przedłużenie terminu wyznaczonego im na przedstawienie uwag. Ponadto z motywów 4 i 5 tej decyzji wynika, że poza uwagami rządu hiszpańskiego Komisja otrzymała wiele uwag od wspólnot autonomicznych oraz od zainteresowanych przedsiębiorstw. Ich uwagi

wymagały odpowiedzi władz hiszpańskich. Z motywów 6 i 7 tej decyzji wynika, że Komisja, władze hiszpańskie i zainteresowane przedsiębiorstwa wzięły udział w kilku spotkaniach, że wszystkie zainteresowane strony przedstawiły informacje z własnej inicjatywy i że Komisja musiała mimo to wezwać władze hiszpańskie do udzielenia dodatkowych informacji, a władze te odpowiadały dopiero po przedłużeniu terminu. W tych okolicznościach oraz zważywszy na złożoność spornej materii – nawet przy założeniu, że miały miejsce zmiany w składzie osób odpowiedzialnych za sprawę w Komisji – czas trwania formalnego postępowania wyjaśniającego nie był nierozsądny [zob. podobnie wyrok z dnia 16 października 2014 r., Portovesme/Komisja, T-291/11, Zb.Orz. (Fragmenty), odwołanie w toku, EU:T:2014:896, pkt 74–76].

142 Zastrzeżenie trzecie należy zatem oddalić.

W przedmiocie zastrzeżenia czwartego, dotyczącego braku obiektywizmu i bezstronności

143 Królestwo Hiszpanii podnosi, że Komisja nie postępowała w toku postępowania administracyjnego obiektywnie i bezstronnie. Po pierwsze, Komisja uwzględniła uwagi ww. w pkt 13 operatora, które nie odnosiły się do żadnego wezwania do udzielenia informacji. Niektóre z tych uwag zostały przekazane władzom hiszpańskim z dużym opóźnieniem. Po drugie, chociaż Komisja zażądała od władz hiszpańskich wersji jawnych ich uwag, to przychyliła się do wniosku tego operatora, który życzył sobie, by jego uwagi nie były ujawniane osobom trzecim. Władze hiszpańskie nie mogły zatem przesłać uwag tego operatora zaangażowanym osobom trzecim. Po trzecie, w motywach 158, 162–164 i 166 zaskarżonej decyzji Komisja uznała argumenty tego operatora za poprawne bez ich przebadania czy skonfrontowania z uwagami władz hiszpańskich.

144 W pierwszej kolejności, co do argumentacji, według której Komisja uwzględniła uwagi zgłoszone z własnej inicjatywy przez ww. w pkt 13 operatora i przekazała jego uwagi władzom hiszpańskim z opóźnieniem, należy wskazać, że po pierwsze, z motywu 6 zaskarżonej decyzji wynika, iż władze hiszpańskie także przekazały Komisji informacje z własnej inicjatywy, a ta wzięła je pod uwagę. Po drugie, ewentualne opóźnienie w przekazaniu dokumentów nie mogłoby samo przez się i bez dodatkowych przesłanek uzasadniać argumentu braku obiektywizmu i bezstronności Komisji. Argumentację tę należy zatem odrzucić.

145 W drugiej kolejności argumentacja dotycząca przychylenia się przez Komisję do żądania ww. w pkt 13 operatora, który życzył sobie, by uwagi nie były ujawniane osobom trzecim, nie dowodzi wcale braku obiektywizmu i bezstronności Komisji. Komisja jest bowiem na mocy art. 24 rozporządzenia nr 659/1999 zobowiązana do nieujawniania informacji, które są objęte obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej i w których posiadanie weszła w wyniku zastosowania tego rozporządzenia (wyrok z dnia 8 listopada 2011 r., Idromacchine i in./Komisja, T-88/09, Zb.Orz., EU:T:2011:641, pkt 43). Ponadto Królestwo Hiszpanii nie twierdzi, że nie otrzymało wszystkich dokumentów istotnych dla obrony.

146 W trzeciej kolejności Królestwo Hiszpanii – w ramach swojej argumentacji, zgodnie z którą Komisja uznała argumenty ww. w pkt 13 operatora za poprawne bez ich przebadania czy skonfrontowania z uwagami władz hiszpańskich – odnosi się do motywów 158, 162–164 i 166 zaskarżonej decyzji.

147 Po pierwsze, w odniesieniu do motywu 158 zaskarżonej decyzji należy stwierdzić, że Komisja poddała tam ocenie analizy kosztów przedstawione przez operatora infrastruktury telekomunikacyjnej i dostawcę sprzętu sieciowego. W tym względzie oceniła ona, że niezależnie od kwestii, czy analizy te można uznać za wystarczająco niezależne i wiarygodne, fakt przeprowadzenia ich następczo względem spornych środków oznacza, że nie można powoływać się na nie na poparcie argumentu, iż rząd Hiszpanii nie przeprowadził przetargu neutralnego pod względem technologicznym. Komisja dodała, że szacunki kosztów przedstawione przez ww. w pkt 13 operatora, wykazujące, iż technologia satelitarna jest bardziej rentowna, są sprzeczne z wynikami tych analiz.

- 148 Jak już stwierdzono (zob. pkt 124 powyżej), z motywu 158 zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja odrzuciła analizy przedstawione przez podmiot będący operatorem infrastruktury telekomunikacyjnej i dostawcą sprzętu sieciowego, nie wypowiadając się na temat ich niezależności i wiarygodności, ze względu na fakt, że były one następne względem spornych środków i sprzeczne z szacunkami kosztów przedstawionymi przez ww. w pkt 13 operatora. Przeciwnie niż twierdzą władze hiszpańskie, Komisja nie uprzywilejowała analizy przedstawionej przez tego operatora względem analiz przedstawionych przez ten podmiot. Ograniczyła się ona raczej do przedstawienia zawartości analizy ww. w pkt 13 operatora, zgodnie z którą technologia satelitarna była bardziej rentowna, co przeczyło wynikom analiz przedstawionych przez ten podmiot. Wniosek ów został potwierdzony przez fakt wynikający z motywu 154 tej decyzji: zdaniem Komisji wybór konkretnej technologii może zostać zaakceptowany, jeżeli został on uzasadniony na podstawie ustaleń badania *ex ante*, pod warunkiem że ze względu na jakość i koszt można było wybrać tylko jedno rozwiązanie technologiczne. Wbrew twierdzeniom Królestwa Hiszpanii Komisja nie uznała zatem, że analiza tego operatora była poprawna czy też że wykazano w niej, iż rozwiązanie satelitarne jest lepsze. Jej celem było zbadanie, czy ze względu na nieprzestrzeganie zasady neutralności technologicznej sporne środki mogły zostać uzasadnione przez badanie *ex ante* opowiadające się za jednym tylko rozwiązaniem technologicznym. Motyw 158 tej decyzji nie pozwala więc na wyciągnięcie wniosku o braku obiektywizmu lub bezstronności Komisji.
- 149 Po drugie, co do motywu 164 zaskarżonej decyzji, Królestwo Hiszpanii twierdzi, że Komisja przyjęła szacunki ww. w pkt 13 operatora odnoszące się do liczby regionalnych kanałów, zamiast uwzględnić oficjalne dane dostarczone przez wspólnoty autonomiczne. Argumentację tę należy odrzucić. W motywie tym Komisja wskazała bowiem tylko, że według tego operatora przesadzona jest wskazana przez władze hiszpańskie liczba 1380 kanałów regionalnych. Nie stwierdziła natomiast, że szacowana przez tego operatora liczba kanałów regionalnych, to znaczy 415 (według przypisu nr 93 do tej decyzji), była ścisła. Oceniając w tym motywie, że władze hiszpańskie nie poparły niczym swojego argumentu, zgodnie z którym technologia satelitarna nie byłaby odpowiednio wyposażona do nadawania dużej liczby kanałów regionalnych, Komisja zastosowała jedynie regułę odnoszącą się do ciężaru dowodu wyrażoną w motywie 154 tej decyzji, z którego to motywu wynika, że do Królestwa Hiszpanii należało ustalenie, iż ze względu na jakość i koszt można było wybrać tylko jedno rozwiązanie technologiczne.
- 150 Po trzecie, w odniesieniu do motywu 166 zaskarżonej decyzji Królestwo Hiszpanii podnosi, że Komisja przychyliła się do argumentu ww. w pkt 13 operatora, zgodnie z którym rozwiązanie satelitarne dawało większe oszczędności niż NTC, uznając, że kwota pomocy wzrosła za sprawą braku przetargu ogłoszonego na poziomie krajowym. Ponadto, oceniając w tym motywie, że rząd hiszpański mógł być zachęcić wspólnoty autonomiczne do uwzględnienia w ich przetargach ewentualnych oszczędności, Komisja uznała, że wspólnoty autonomiczne powinny były przeprowadzić przetargi dostosowane w sposób szczególny do technologii satelitarnej.
- 151 Argumentacja ta nie dowodzi, że Komisja naruszyła obowiązek obiektywizmu i bezstronności. Wbrew bowiem temu, co twierdzi Królestwo Hiszpanii, z motywu 166 zaskarżonej decyzji w żaden sposób nie wynika, że Komisja uznała rozwiązanie satelitarne za dające większe oszczędności niż NTC. W motywie tym Komisja zbadała proporcjonalność spornego środka i odniosła się do pewnych cech szczególnych rozwiązania satelitarnego, które władze hiszpańskie powinny były wziąć pod uwagę, decydując o tym, jakie rozwiązanie technologiczne jest najlepsze pod względem jakości i kosztu. Podkreśliła ona zatem możliwe obniżki cen, które można byłoby uzyskać przy rozwiązaniu satelitarnym, jeżeli przetarg zostałby ogłoszony na poziomie ogólnokrajowym. Podobnie, wskazała, że rząd hiszpański mógł zachęcić wspólnoty autonomiczne do ogłoszenia przetargów z uwzględnieniem ewentualnych oszczędności, które można byłoby uzyskać w ramach niektórych platform. Akcentując owe rozmaite okoliczności, w żaden sposób nie sprzyjała rozwiązaniu satelitarnemu.

- 152 Po czwarte, w odniesieniu do motywów 162 i 163 zaskarżonej decyzji Królestwo Hiszpanii podnosi, że Komisja błędnie przystała na argumenty ww. w pkt 13 operatora odnoszące się do włączenia kosztów związanych z dywidendą cyfrową i częstotliwościami telefonii komórkowej czwartej generacji LTE. Władze hiszpańskie nie mogły przewidzieć istnienia tych kosztów w momencie planowania przejścia z naziemnej telewizji analogowej na NTC. Komisja dokonała oceny, czy środek wdrożony w latach 2009 i 2010 był stosowny, opierając się na zdarzeniach, które miały miejsce w latach 2011 i 2012.
- 153 W tym względzie należy wskazać, że w motywach 162 i 163 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, iż stosowność rozwiązania naziemnego nadal jest kwestionowana ze względu na koszty związane z dywidendą cyfrową i że będzie ona podważana w przyszłości z powodu kosztów związanych z częstotliwościami telefonii komórkowej czwartej generacji. Należy stwierdzić, że rozważania te zostały przeprowadzone już po stwierdzeniu przez Komisję w motywie 159 tej decyzji, iż spornego środka nie można uznać za stosowny. Ponieważ okoliczności faktyczne, które skłoniły Komisję do odniesienia się do dodatkowych kosztów, nie zostały zakwestionowane przez Królestwo Hiszpanii, nie można uznać, że Komisja w motywach tych naruszyła obowiązek obiektywizmu i bezstronności.
- 154 Zastrzeżenie czwarte, a w konsekwencji zarzut trzeci w całości, należy zatem odrzucić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, podniesionego tytułem ewentualnym, dotyczącego naruszenia zasad pewności prawa, równego traktowania, proporcjonalności i subsydiarności, odnoszącego się do nakazu odzyskania pomocy

- 155 Odnosząc się do art. 14 rozporządzenia nr 659/1999, Królestwo Hiszpanii podnosi tytułem ewentualnym, że odzyskanie spornej pomocy stoi w sprzeczności z zasadami ogólnymi prawa Unii, to znaczy z zasadami pewności prawa, równego traktowania, proporcjonalności i subsydiarności.

W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej naruszenia zasady pewności prawa

- 156 Królestwo Hiszpanii twierdzi, po pierwsze, że zaskarżona decyzja narusza zasadę pewności prawa, ponieważ Królestwo Hiszpanii napotyka istotne trudności w obliczeniu konkretnych kwot podlegających zwrotowi. Uważa ono, że musi przede wszystkim określić, czy każdy z 516 przetargów przeprowadzonych przez regiony był technologicznie neutralny. Ponadto, zważywszy, że każda wspólnota autonomiczna wdrożyła swoje własne programy działania, trudno określić kwoty, które nie podlegają zwrotowi, w szczególności w odniesieniu do zamówień publicznych na dostawy oraz do pomocy de minimis. Istnieją nadto zamówienia mieszane: na dostawy i na usługi, których wiodący charakter należy określić, oraz zamówienia dotyczące wyłącznie konserwacji, które można ująć w kategorii zamówień na dostawy. Należy także dysponować szczególnymi informacjami dotyczącymi kwot przekazanych we wspólnotach autonomicznych. Wskazana decyzja nie definiuje ani beneficjentów, ani kwoty podlegającej zwrotowi. Po drugie, Królestwo Hiszpanii podnosi, że decyzja ta narusza zasadę pewności prawa, ponieważ jej część stanowi decyzja o wszczęciu postępowania. Po trzecie, jego zdaniem zasada pewności prawa została naruszona przez to, że Komisja przerzuciła na Królestwo Hiszpanii ciężar dowodu w zakresie części pomocy, która nie podlega zwrotowi, ponieważ jako pomoc de minimis jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczącego stosowania art. 107 [TFUE] i 108 TFUE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 142, s. 1).
- 157 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada pewności prawa, która należy do zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do ich skutków, tak aby zainteresowane podmioty miały orientację w stanie prawnym i stosunkach prawnych wynikających z porządku prawnego Unii (zob. wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., France Télécom/Komisja, C-81/10 P, Zb.Orz., EU:C:2011:811, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 158 Należy wskazać, że państwo członkowskie, którego organy przyznały pomoc z naruszeniem przepisów postępowania przewidzianych w art. 108 TFUE, nie może powoływać się na zasadę pewności prawa, aby uwolnić się od obowiązku podjęcia środków niezbędnych do wykonania decyzji Komisji nakazującej mu odzyskanie pomocy (wyrok z dnia 14 września 1994 r., Hiszpania/Komisja, od C-278/92 do C-280/92, Rec, EU:C:1994:325, pkt 76).
- 159 W niniejszej sprawie Królestwo Hiszpanii nie podało żadnego argumentu pozwalającego na odstąpienie od tej reguły.
- 160 Po pierwsze, co do domniemanego braku szczegółowego wskazania w skardze podziału kwoty podlegającej odzyskaniu, należy przypomnieć, że w przypadku gdy rozpatrywane jest wykonywanie decyzji dotyczących systemów pomocy, zadaniem władz danego państwa członkowskiego na etapie odzyskiwania pomocy jest zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, których dana pomoc dotyczy, z uwagi na okoliczność, iż władze te mają najlepsze warunki, aby określić dokładne kwoty podlegające odzyskaniu. Z powyższego wynika, że Komisja może pozostawić władzom krajowym obliczenie dokładnych kwot, które należy odzyskać (zob. wyrok z dnia 13 maja 2014 r., Komisja/Hiszpania, C-184/11, Zb.Orz., EU:C:2014:316, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo). Żaden przepis prawa Unii nie wymaga od Komisji, aby nakazując uzyskanie zwrotu pomocy uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, określała dokładną kwotę pomocy podlegającą zwrotowi. Wystarczy bowiem, by decyzja Komisji zawierała wskazówki pozwalające adresatowi na samodzielne, bez nadmiernych trudności, ustalenie tej kwoty (zob. wyrok z dnia 12 maja 2005 r., Komisja/Grecja, C-415/03, Zb.Orz., EU:C:2005:287, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). Skoro w niniejszej sprawie przetargi zostały sklasyfikowane w motywach 183–188 zaskarżonej decyzji, a w motywach 189–197 zaskarżonej decyzji Komisja określiła różne kategorie beneficjentów pomocy, żaden argument Królestwa Hiszpanii nie pozwala uznać, że owo państwo członkowskie może napotkać nadmierne trudności w ustaleniu kwoty podlegającej zwrotowi.
- 161 Po drugie, co do argumentu, zgodnie z którym zaskarżona decyzja nie określa beneficjentów, których dotyczy, należy stwierdzić, że motyw 182 wskazanej decyzji w związku z jej motywami 100–112 daje wystarczające wskazówki umożliwiające Królestwu Hiszpanii ustalenie beneficjentów spornego środka. Zgodnie bowiem z tym motywem operatorzy platformy są bezpośrednimi beneficjentami, jeżeli bezpośrednio uzyskali fundusze na przekształcenie i rozszerzenie swych sieci lub na ich eksploatację i konserwację. Ponadto w przypadku gdy pomoc wypłacono przedsiębiorstwom publicznym, które następnie przeprowadziły przetargi na rozszerzenie zasięgu, wybranego operatora platformy uznaje się za beneficjenta pośredniego. Ponieważ Królestwo Hiszpanii nie wskazało na okoliczności pozwalające uznać, że w świetle owych zawartych w zaskarżonej decyzji wskazówek napotyka ono nadmierne trudności dotyczące określenia beneficjentów spornej pomocy, jego argumentację należy odrzucić.
- 162 Ponadto należy przypomnieć, że jeżeli władze hiszpańskie miały poważne wątpliwości dotyczące tej kwestii, mogły one – jak każde państwo członkowskie, które wykonując decyzję Komisji w przedmiocie pomocy państwa, napotyka nieprzewidziane trudności – poddać owe problemy pod ocenę Komisji w celu ich przezwyciężenia zgodnie z zasadą lojalnej współpracy i w pełnym poszanowaniu postanowień traktatu dotyczących pomocy państwa (wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., Niderlandy/Komisja, C-382/99, Rec, EU:C:2002:363, pkt 92; ww. w pkt 160 wyrok Komisja/Hiszpania, EU:C:2014:316, pkt 66). W przypadku istnienia decyzji Komisji nakazującej odzyskanie pomocy ewentualne trudności proceduralne lub trudności innej natury przy wykonaniu zaskarżonego aktu nie mają wpływu na jego zgodność z prawem (zob. wyrok z dnia 1 lipca 2009 r., KG Holding i in./Komisja, od T-81/07 do T-83/07, Zb.Orz., EU:T:2009:237, pkt 200 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 163 Po trzecie, co do argumentu, zgodnie z którym sytuacja w Hiszpanii jest złożona za sprawą różnorodności programów wdrożonych przez wspólnoty autonomiczne, należy przypomnieć, że w przypadku takiego systemu pomocy jak w niniejszej sprawie Komisja nie jest co do zasady w stanie precyzyjnie określić wysokości kwoty pomocy otrzymanej przez każdego z indywidualnych

beneficjentów tej pomocy, ani też nie ma takiego obowiązku. W związku z tym szczególne okoliczności dotyczące jednego z beneficjentów systemu pomocy mogą być oceniane wyłącznie na etapie jej odzyskiwania [zob. wyrok z dnia 31 maja 2006 r., Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisja, T-354/99, Zb.Orz., EU:T:2006:137, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo].

164 Po czwarte, co do argumentacji, zgodnie z którą Komisja zobowiązała Królestwo Hiszpanii do określenia za pomocą dowodów części pomocy, której nie należało zwracać, ponieważ jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 2 rozporządzenia nr 994/1998, należy wskazać, że okoliczności, w których środek może zostać uznany za pomoc *de minimis*, zostały ustalone w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 107 [TFUE] i 108 [TFUE] do pomocy *de minimis* (Dz.U. L 379, s. 5). Do państwa członkowskiego należy, by na etapie odzyskiwania pomocy dostarczyć wszelkie informacje konieczne do określenia, w jakich przypadkach odzyskanie nie może mieć miejsca ze względu za niespełnienie przesłanek pomocy *de minimis*.

165 Po piąte, w zakresie, w jakim Królestwo Hiszpanii podnosi w sposób ogólny, bez jakichkolwiek uściśleń, że fakt, iż Komisja włączyła decyzję o wszczęciu postępowania do zaskarżonej decyzji, narusza zasadę pewności prawa w odniesieniu do odzyskania spornej pomocy, jego argumentację należy odrzucić. Jest bowiem prawdą, że Komisja wskazała w motywie 41 zaskarżonej decyzji, iż decyzja o wszczęciu postępowania stanowi integralną część zaskarżonej decyzji. Niemniej jednak, chociaż włączenie rozważań zawartych w decyzji o wszczęciu postępowania, która ma charakter wstępny, w całości do zaskarżonej decyzji może wydawać się trudne do pogodzenia z ostatecznym charakterem zawartej w zaskarżonej decyzji oceny dokonanej przez Komisję, to decyzja o wszczęciu postępowania nie zawiera żadnych rozważań dotyczących odzyskania spornej pomocy.

166 W konsekwencji część pierwszą niniejszego zarzutu należy oddalić.

W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia zasady równego traktowania

167 Królestwo Hiszpanii podnosi, że ponieważ na mocy art. 3 ust. 4 zaskarżonej decyzji anuluje się wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty, niemożliwe będzie wymaganie od operatorów sieci, by zajmowali się eksploatacją i konserwacją sieci na obszarze II. Doprowadzi to do przerwania nadawania sygnału telewizyjnego na tym obszarze. Dotknęłoby to w szczególności grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak ludzie starsi i ludność o małych dochodach, co naruszałoby zasadę równego traktowania. Osoby te nie miałyby dostępu do kanałów telewizyjnych poprzez inne sieci za sprawą kosztów niezbędnych inwestycji.

168 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada równego traktowania wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. wyrok z dnia 14 września 2010 r., Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisja i in., C-550/07 P, Zb.Orz., EU:C:2010:512, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

169 Komisja nie naruszyła w niniejszej sprawie tej zasady. Uznając bowiem, że pomoc przyznana operatorom naziemnej platformy telewizyjnej na wdrożenie, eksploatację i konserwację sieci NTC na obszarze II, wykonana bezprawnie, była niezgodna z rynkiem wewnętrznym, z wyjątkiem pomocy, która została przyznana zgodnie z zasadą neutralności technologicznej, oraz wymagając odzyskania tej pomocy mocą zaskarżonej decyzji, Komisja ani nie potraktowała w odmienny sposób sytuacji podobnych, ani nie potraktowała jednakowo sytuacji różnych.

- 170 W tym względzie należy także przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zasada równego traktowania musi pozostawać w zgodzie z wymogiem legalności, co zakłada, że nikt nie może powoływać się na swój użytek na bezprawność popełnioną na korzyść osoby trzeciej (zob. wyrok z dnia 10 listopada 2011 r., *The Rank Group*, od C-259/10 do C-260/10, Zb.Orz., EU:C:2011:719, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 171 Ponadto należy wskazać, jak twierdzi Komisja, że Królestwo Hiszpanii nie przedstawiło żadnego argumentu pozwalającego wykazać, iż zaskarżona decyzja – w zakresie, w jakim nakazuje odzyskanie spornej pomocy państwa i anulowanie niezrealizowanych jeszcze wypłat – rzeczywiście doprowadzi do przerwania usługi NTC na całym obszarze II i pozbawi mieszkańców tego obszaru możliwości wykonywania fundamentalnego prawa do informacji telewizyjnej. Królestwo Hiszpanii nie przedstawiło wystarczających wyjaśnień co do liczby, tożsamości, statusu i możliwości finansowych różnych operatorów naziemnych platform telewizyjnych dotkniętych spornymi środkami odzyskania i anulowania pomocy ani nie uznało za konieczne opisanie, tytułem przykładu i ilustracji, sytuacji jednego choćby operatora, czy też kwoty, którą należałoby zwrócić lub która byłaby niezbędna do utrzymania usług zarządu i utrzymania ośrodków emisji. W tych okolicznościach za nieudowodnione należy uznać twierdzenia Królestwa Hiszpanii odnoszące się do wystąpienia przerwy w dostarczaniu usług telewizyjnych na obszarze II w przypadku odzyskania spornej pomocy.
- 172 Ponadto należy przypomnieć, że zaskarżona decyzja pozostaje bez wpływu na obowiązek objęcia zasięgiem prawie całego obszaru II w odniesieniu do kanałów publicznych (zob. pkt 46 powyżej) i że do Królestwa Hiszpanii należy zorganizowanie rozszerzenia cyfrowej sieci telewizyjnej zgodnie z prawem Unii odnoszącym się do pomocy państwa.
- 173 Część drugą zarzutu należy zatem oddalić.

W przedmiocie części trzeciej, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności

- 174 Królestwo Hiszpanii podnosi, że zaskarżona decyzja narusza zasadę proporcjonalności zarówno z tego powodu, że prowadzi do przerwania nadawania sygnału telewizyjnego na obszarze II, jak i z powodu braku interesu operatorów innych technologii w uczestniczeniu w przetargach. Jego zdaniem ów brak interesu jest spowodowany – w odniesieniu do przetargów uznanych przez Komisję za niebędące technologicznie neutralne – niewielką korzyścią, jaka wynika z ograniczenia terytorialnego. Ograniczenie to wynika z rozdziału kompetencji między różnymi poziomami administracji hiszpańskiej. Brak interesu objawił się także podczas przetargów technologicznie neutralnych na Wyspach Kanaryjskich, w których operatorzy satelitarni nie złożyli żadnej oferty. W konsekwencji, zwracając tę pomoc, beneficjenci nie utracą korzyści, którą odnieśli na rynku względem swoich konkurentów, ponieważ jest niemal pewne, że odnieśli ją, będąc zwycięskimi oferentami w przetargach neutralnych. Nieodzyskanie spornej pomocy nie wyrządziłoby żadnej szkody operatorom platform innych niż NTC.
- 175 Należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności wymaga, by akty instytucji Unii nie przekraczały granic tego, co właściwe i konieczne do osiągnięcia celu, któremu służą, przy czym jeżeli istnieje możliwość wyboru spośród wielu odpowiednich środków, należy stosować najmniej dotkliwy (zob. wyroki: z dnia 17 maja 1984 r., *Denkavit Nederland*, 15/83, Rec, EU:C:1984:183, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 9 września 2009 r., *Diputación Foral de Álava i in.*, od T-230/01 do T-232/01 i od T-267/01 do T-269/01, EU:T:2009:316, pkt 376 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 176 Zgodnie z orzecnictwem cofnięcie pomocy przyznanej bezprawnie w drodze nakazania jej zwrotu stanowi logiczną konsekwencję stwierdzenia jej niezgodności z prawem, w wyniku czego odzyskanie przyznanej niezgodnie z prawem pomocy państwa w celu przywrócenia poprzedniego stanu rzeczy nie może co do zasady zostać uznane za środek nieproporcjonalny w stosunku do celów postanowień

traktatu w dziedzinie pomocy państwa (zob. wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Diputación Foral de Vizcaya/Komisja, od C-471/09 P do C-473/09 P, EU:C:2011:521, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

177 W niniejszej sprawie Królestwo Hiszpanii nie podało żadnego argumentu pozwalającego na odstąpienie od tej reguły.

178 Po pierwsze bowiem, w zakresie, w jakim Królestwo Hiszpanii twierdzi, że zaskarżona decyzja prowadzi do przerwania sygnału telewizyjnego na obszarze II, wystarczy stwierdzić, że argumentacja ta została już odrzucona (zob. pkt 171 i 172 powyżej). W ramach niniejszej części zarzutu należy dodać, że decyzja ta nie zobowiązuje Królestwa Hiszpanii do odzyskania wszelkich przyznanych środków ani do anulowania wszelkich płatności; tylko do tego państwa członkowskiego należy odzyskanie spornej pomocy i anulowanie wszelkich spornych płatności w zakresie, w jakim nierespektowana była zasada neutralności technologicznej, a spornego środka nie można uznać za pomoc de minimis.

179 Po drugie, co do argumentacji, zgodnie z którą z powodu braku interesu operatorów platform innych niż NTC w uczestniczeniu w przetargach na obszarze II beneficjenci nie utraciliby odniesionej korzyści, wystarczy wskazać, że nawet zdaniem Królestwa Hiszpanii konsekwencja taka nie jest pewna i że jest zaledwie hipotezą.

180 Część trzecią zarzutu należy zatem odrzucić.

W przedmiocie części czwartej, dotyczącej naruszenia zasady subsydiarności

181 Królestwo Hiszpanii argumentuje, że Komisja naruszyła zasadę subsydiarności poprzez próbę narzucenia zaskarżoną decyzją konkretnego modelu audiowizualnego. Kwestia ta należy tymczasem do kompetencji państw członkowskich.

182 Argumentacji tej nie można przyjąć. Ze względu bowiem na to, że ocena zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym należy do wyłącznych kompetencji Komisji i podlega kontroli sądu Unii, Komisja nie mogła dopuścić się naruszenia zasady pomocniczości (zob. podobnie ww. w pkt 35 wyrok Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisja, EU:C:2012:821, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo). Na mocy art. 5 ust. 3 TUE zasada ta ma zastosowanie jedynie w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii.

183 Należy zatem odrzucić część czwartą niniejszego zarzutu, a w konsekwencji – zarzut ten w całości.

W przedmiocie zarzutu piątego, podniesionego tytułem ewentualnym, dotyczącego naruszenia fundamentalnego prawa do informacji w odniesieniu do nakazu odzyskania pomocy

184 Królestwo Hiszpanii podnosi tytułem ewentualnym, że anulowanie wszystkich dotychczas niezrealizowanych wypłat pomocy w ramach spornego programu pozbawiłoby 1,2 mln mieszkańców wszelkiego dostępu do telewizji i uniemożliwiłoby im wykonywanie prawa do informacji przewidzianego w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Naruszenie tego prawa nie jest ani uzasadnione, ani proporcjonalne.

185 W tym względzie wystarczy wskazać, że argumentacja Królestwa Hiszpanii, zgodnie z którą zaskarżona decyzja prowadzi do przerwania sygnału telewizyjnego na obszarze II, została już odrzucona w ramach badania części drugiej zarzutu czwartego (zob. pkt 171 i 172 powyżej). Nakazując anulowanie wszelkich wypłat mocą art. 3 ust. 4 tej decyzji, Komisja nie naruszyła więc przewidzianego w art. 11 karty praw podstawowych prawa do informacji.

186 Co za tym idzie, zarzut piąty, a w konsekwencji skargę w całości, należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

¹⁸⁷ Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Hiszpanii przegrało sprawę, należy, zgodnie z żądaniami Komisji, obciążyć je kosztami postępowania głównego oraz kosztami postępowania w przedmiocie środka tymczasowego.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami związanymi z postępowaniem głównym oraz z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 26 listopada 2015 r.

Podpisy

Spis treści

Okoliczności powstania sporu	1
Przebieg postępowania i żądania stron	6
Co do prawa.....	7
W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE	7
W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej braku działalności gospodarczej	7
W przedmiocie części drugiej, dotyczącej braku korzyści gospodarczej i istnienia UOIG	10
– W przedmiocie pierwszego kryterium określonego w ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415), dotyczącego wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych	11
– W przedmiocie czwartego kryterium określonego w ww. w pkt 17 wyroku Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (EU:C:2003:415), dotyczącego gwarancji najniższego kosztu dla społeczności	15
W przedmiocie części trzeciej, dotyczącej braku zakłócenia konkurencji	16
W przedmiocie zarzutu drugiego, podniesionego tytułem ewentualnym, dotyczącego naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE i art. 7 ust. 3 lit. c) TFUE	17
W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia przepisów postępowania	20
W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego nieuwzględnienia dowodów	21
W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego braku spójności w dochodzeniu w postępowaniu administracyjnym	23
W przedmiocie zastrzeżenia trzeciego, dotyczącego przewlekłości postępowania i zmian osoby prowadzącej dochodzenie	24
W przedmiocie zastrzeżenia czwartego, dotyczącego braku obiektywizmu i bezstronności	25
W przedmiocie zarzutu czwartego, podniesionego tytułem ewentualnym, dotyczącego naruszenia zasad pewności prawa, równego traktowania, proporcjonalności i subsydiarności, odnoszącego się do nakazu odzyskania pomocy	27
W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej naruszenia zasady pewności prawa	27
W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia zasady równego traktowania	29
W przedmiocie części trzeciej, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności	30
W przedmiocie części czwartej, dotyczącej naruszenia zasady subsydiarności	31
W przedmiocie zarzutu piątego, podniesionego tytułem ewentualnym, dotyczącego naruszenia fundamentalnego prawa do informacji w odniesieniu do nakazu odzyskania pomocy	31
W przedmiocie kosztów	32
ECLI:EU:T:2015:891	33

