Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

20. prosinca 2017.*

„Žalba – Državne potpore – Digitalna televizija – Potpora za uvođenje digitalne zemaljske televizije u udaljenim i manje urbaniziranim područjima – Subvencija u korist operatora platformi digitalne zemaljske televizije – Odluka kojom se mjere potpore proglašavaju djelomično nespojivima s unutarnjim tržištem – Pojam ‚državna potpora' – Prednost – Usluga od općeg gospodarskog interesa – Definicija – Margina prosudbe država članica"

U predmetu C-81/16 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 12. veljače 2016.,

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju M. A. Sampol Pucurull, M. J. García Valdecasas Dorrego i A. Rubio González, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koju zastupaju P. Němečková, É. Gippini Fournier i B. Stromsky, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (izvjestitelj) i C. Lycourgos , suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. rujna 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

1 Svojom žalbom Kraljevina Španjolska zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 26. studenoga 2015., Španjolska/Komisija (T-461/13, EU:T:2015:891) (u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je Opći sud odbio njezinu tužbu za poništenje Odluke Komisije 2014/489/EU od 19. lipnja 2013. o državnoj potpori SA.28599 ((C 23/2010) (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009)) Kraljevine Španjolske za uvođenje digitalne zemaljske televizije u udaljenim i manje urbaniziranim područjima (osim u Kastilji – La Mancha) (SL 2014., L 217, str. 52.; u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Okolnosti spora i sporna odluka

2 Okolnosti spora Opći sud izložio je u točkama 1. do 22. pobijane presude. Za potrebe ovog postupka moguće ih je sažeti kako slijedi.

3 Ovaj predmet odnosi se na niz mjera koje su španjolska tijela poduzela u okviru prelaska s analognog na digitalno emitiranje u Španjolskoj na cijelom španjolskom državnom području, osim u Comunidad Autónoma de Castilla-La-Mancha (autonomna zajednica Kastilja – La Mancha, Španjolska) (u daljnjem tekstu: predmetna mjera).

4 Kraljevina Španjolska uvela je zakonski okvir za promicanje procesa prelaska s analognog na digitalno emitiranje, posebno proglašavanjem Leya 10/2005 de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (Zakon 10/2005 kojim se uspostavljaju hitne mjere u cilju razvoja digitalne zemaljske televizije, liberalizacije kabelske televizije i promicanja pluralizma) od 14. lipnja 2005. (BOE br. 142 od 15. lipnja 2005., str. 20562.) i Real Decreta 944/2005 por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (Kraljevski dekret 944/2005 o odobrenju nacionalnog tehničkog programa u korist digitalne zemaljske televizije) od 29. srpnja 2005. (BOE br. 181 od 30. srpnja 2005., str. 27006.). Tim je kraljevskim dekretom propisano da nacionalne privatne i javne radiotelevizijske kuće osiguraju da 96 % odnosno 98 % populacije ima digitalnu zemaljsku televiziju (DZT).

5 Kako bi omogućila prelazak s analogne televizije na DZT, španjolska tijela podijelila su područje Španjolske na tri zasebne zone nazvane: „zona I”, „zona II” i „zona III”. Zona II., o kojoj je riječ u ovom predmetu, obuhvaća manje urbanizirana i udaljena područja koja čine 2,5 % španjolskog stanovništva. U toj zoni radiotelevizijskim kućama zbog nedostatka poslovnog interesa nije bila povjerena digitalizacija, što je španjolska tijela navelo da uspostave javno financiranje.

6 U rujnu 2007. Consejo de Ministros (Vijeće ministara, Španjolska) usvojilo je Nacionalni program za prelazak na DZT, čiji je cilj bio postići stopu pokrivenosti španjolske populacije DZT-om sličnu postignutoj stopi pokrivenosti te populacije analognom televizijom u 2007., odnosno više od 98 % te populacije i cijele ili gotovo cijele populacije autonomnih zajednica Baskije, Katalonije i Navare (Španjolska).

7 Radi postizanja utvrđenih ciljeva pokrivenosti DZT-om, španjolska su tijela predvidjela dodjelu javnog financiranja, osobito kako bi se podržao postupak zemaljske digitalizacije u zoni II i, konkretnije, u unutrašnjosti pokrajina koje se nalaze u autonomnim zajednicama smještenima u toj zoni.

8 U veljači 2008. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (Ministarstvo industrije, turizma i trgovine, Španjolska) (u daljnjem tekstu: MITT) donijelo je odluku namijenjenu poboljšanju telekomunikacijske infrastrukture i određivanju kriterija i podjele financiranja mjera za razvoj društva informacija u okviru plana poznatog kao „Plan Avanza”. Proračun odobren na temelju te odluke bio je djelomično namijenjen za digitalizaciju televizije u zoni II.

9 Ta je digitalizacija provedena između srpnja i studenoga 2008. MITT je zatim prenio sredstva na autonomne zajednice, koje su preuzele obvezu da će vlastitim proračunskim sredstvima snositi ostale troškove vezane uz taj proces.

10 U listopadu 2008. Vijeće ministara Španjolske odlučilo je dodijeliti dodatna sredstva kako bi se proširila i upotpunila pokrivenost DZT-om u okviru projekata prelaska na digitalno emitiranje koji su se morali provesti tijekom prvog polugodišta 2009.

11 Zatim su autonomne zajednice pokrenule proces proširenja DZT-a. U tu su svrhu organizirale postupke javne nabave ili su to proširenje povjerile privatnim poduzetnicima. U pojedinim slučajevima autonomne zajednice zahtijevale su od općina da provedu navedeno proširenje.

12 Dana 18. svibnja 2009. Komisija je zaprimila pritužbu društva SES Astra SA koja se odnosila na program potpora Kraljevine Španjolske za prelazak s analogne televizije na DZT u zoni II. Prema mišljenju SES-a Astra, taj program podrazumijevao je neprijavljenu potporu koja je mogla uzrokovati narušavanje tržišnog natjecanja između platforme zemaljskog emitiranja i one satelitskog emitiranja.

13 Dopisom od 29. rujna 2010. Komisija je obavijestila Kraljevinu Španjolsku o svojoj odluci da pokrene postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a koji se tiče predmetnog programa potpora za cijelo područje Španjolske, osim autonomne zajednice Kastilje – La Manche, regije u kojoj je pokrenut zaseban postupak.

14 Komisija je zatim donijela spornu odluku u čijem je članku 1. izreke odlučeno da se državna potpora dodijeljena operatorima platforme zemaljske televizije za uvođenje, održavanje i korištenje mreže digitalne zemaljske televizije u zoni II provodi nezakonito uz povredu odredbi članka 108. stavka 3. UFEU-a i da nije spojiva s unutarnjim tržištem, osim potpore koja je dodijeljena u skladu s načelom tehnološke neutralnosti. U članku 3. izreke te odluke određeno je da se od operatorâ DZT-a mora zatražiti povrat te nespojive potpore, neovisno o tome jesu li je dobili izravno ili neizravno.

15 U obrazloženju sporne odluke Komisija je ponajprije utvrdila da su različiti instrumenti koji su usvojeni na središnjoj razini te sporazumi koji su zaključeni i izmijenjeni između MITT-a i autonomnih zajednica predstavljali temelj sustava potpora za proširenje DZT-a u zoni II. U praksi, autonomne zajednice primjenjivale su smjernice španjolske vlade o proširenju DZT-a.

16 Kao drugo, Komisija je utvrdila da predmetnu mjeru treba smatrati državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. S tim u vezi, ona je osobito navela da su španjolska tijela iznijela kao jedini primjer slučaj autonomne zajednice Baskije kako bi se pozvala na nepostojanje državne potpore u skladu s kriterijima koje je Sud postavio u presudi od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) (u daljnjem tekstu: presuda Altmark). Međutim, Komisija je zaključila da nije zadovoljen prvi uvjet iz te presude (u daljnjem tekstu: prvi uvjet iz presude Altmark), prema kojemu, s jedne strane, poduzetniku koji je korisnik potpore mora doista biti povjereno izvršavanje obveza javne usluge te, s druge strane, te obveze moraju biti jasno utvrđene. Osim toga, s obzirom na to da nisu zajamčeni manji troškovi u općem interesu spomenute autonomne zajednice, nije zadovoljen ni četvrti uvjet spomenute presude (u daljnjem tekstu: četvrti uvjet iz presude Altmark).

17 Kao treće, Komisija je utvrdila da se predmetna mjera ne može smatrati državnom potporom koja je spojiva s unutarnjim tržištem, na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, unatoč činjenici što je ta mjera namijenjena postizanju precizno definiranoga cilja koji je od zajedničkog interesa i unatoč postojanju disfunkcije tog tržišta. Prema njezinu mišljenju, s obzirom na to da navedena mjera ne poštuje načelo tehnološke neutralnosti, ona nije proporcionalna i ne predstavlja prikladan instrument za osiguranje pokrivenosti besplatnih kanala stanovnicima zone II.

18 Kao četvrto, Komisija je smatrala da se, u nedostatku dostatno precizne definicije korištenja zemaljske platforme kao javne usluge, predmetna mjera ne može opravdati na temelju članka 106. stavka 2. UFEU-a.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

19 Kraljevina Španjolska je Općem sudu 30. kolovoza 2013. podnijela tužbu za poništenje sporne odluke.

20 Kraljevina Španjolska iznijela je pet tužbenih razloga u potporu svojoj tužbi. Prvi tužbeni razlog temeljio se na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a. Drugi tužbeni razlog, istaknut podredno, ticao se pitanja spojivosti navodne potpore s unutarnjim tržištem. Taj razlog temeljio se na povredi uvjetâ za odobrenje iz članka 106. stavka 2. i članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. Trećim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska istaknula je povredu pravila postupka. Četvrti tužbeni razlog, na koji se tužitelj podredno pozivao, ticao se zahtjeva za povrat potpore te se temeljio na povredi načelâ pravne sigurnosti, jednakog postupanja, proporcionalnosti i supsidijarnosti. Petim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska istaknula je, također podredno, povredu temeljnog prava na informiranje u vezi s povratom potpore.

21 Opći sud odbio je prvi tužbeni razlog kao neosnovan.

22 Opći sud je u tu svrhu osobito odbio argumentaciju Kraljevine Španjolske prema kojoj se predmetna mjera nije mogla kvalificirati kao državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a jer korisnicima nije dodijeljena gospodarska prednost, uz obrazloženje da su ispunjeni uvjeti iz presude od 24. srpnja 2003., Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415).

23 Kada je riječ o prvom uvjetu iz presude Altmark, u vezi s izvršavanjem obveza javne usluge, Opći sud je u točkama 53. do 78. pobijane presude ocijenio da Kraljevina Španjolska nije dokazala da je Komisija pogrešno zaključila da, zbog nepostojanja jasne definicije predmetne usluge, odnosno vođenja, održavanja i korištenja mreže DZT-a u zoni II kao javne usluge, taj uvjet nije bio ispunjen.

24 Kada je riječ o četvrtom uvjetu iz presude Altmark, u vezi s jamčenjem manjih troškova u interesu zajednice, Opći sud je u točkama 79. do 83. pobijane presude ocijenio da spomenuta država članica nije dokazala ni pogrešnost Komisijina zaključka o neispunjavanju tog uvjeta jer se u bitnome ograničila na tvrdnju da je zemaljska platforma – u usporedbi sa satelitskom – učinkovitije rješenje u smislu troškova s obzirom na već postojeću infrastrukturu za analognu zemaljsku televiziju.

25 Opći sud je također u meritumu odbio argumentaciju Kraljevine Španjolske u vezi s navodnom povredom članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a kao i ostala tri tužbena razloga koja je ona istaknula te je stoga tužbu odbio u cijelosti.

Zahtjevi stranaka

26 U svojoj žalbi Kraljevina Španjolska od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu;

– poništi spornu odluku i

– naloži Komisiji snošenje troškova.

27 Komisija traži od Suda da odbije žalbu i naloži Kraljevini Španjolskoj snošenje troškova.

O žalbi

28 Kraljevina Španjolska u potporu svojoj žalbi navodi dva žalbena razloga.

Prvi žalbeni razlog

29 Prvi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava u vezi s nadzorom nad definiranjem i provedbom od strane država članica usluge od općeg gospodarskog interesa (UOGI). Ovaj žalbeni razlog podijeljen je u dva dijela.

Prvi dio

– *Argumentacija stranaka*

30 U okviru prvog dijela prvog žalbenog razloga Kraljevina Španjolska kritizira točke 53. do 78. presude u vezi s ispitivanjem Općeg suda Komisijine ocjene na temelju koje je ta institucija zaključila da prvi uvjet iz presude Altmark nije ispunjen.

31 Ta država članica ističe da je Opći sud utemeljio svoje obrazloženje na pogrešnim pretpostavkama u mjeri u kojoj je presudio, kao prvo, da nije trebalo uzeti u obzir, izvan pravnog okvira, sve akte španjolskih tijela kojima je operatorima o kojima je riječ povjereno obavljanje obveza javne usluge, kao drugo, da mu Kraljevina Španjolska nije dostavila nikakav ugovor kojim se tim operatorima određuju obveze javne usluge i, kao treće, da nijedna druga autonomna zajednica osim Baskije nije iznijela argumente kojima se moglo dokazati da je korištenje zemaljske mreže bilo javna usluga. Iz toga proizlazi da Opći sud nije izvršio dovoljno detaljno ispitivanje kako bi utvrdio jesu li španjolska tijela počinila očitu pogrešku pri korištenju svoje diskrecijske ovlasti u definiranju predmetnoga UOGI-ja.

32 Kao prvo, Kraljevina Španjolska smatra da je analiza pravnog okvira koju je proveo Opći sud očito pogrešna. Naime, Leyom 32/2003, General de Telecomunicaciones (Opći zakon 32/2003 o telekomunikacijama) od 3. studenoga 2003. (BOE br. 264 od 4. studenoga 2003., str. 38890.), korištenje radijske i televizijske mreže izričito je kvalificirano kao UOGI te, s obzirom na sudsku praksu, nije moguće isključiti relevantnost tog zakona zato što se primjenjivao na sve, a ne na određene operatore u sektoru.

33 Kao drugo, aktima nacionalnog prava i ugovorima koje su sklopila španjolska tijela ne samo da je izvršavanje UOGI-ja definirano i povjereno određenim operatorima nego se u njima također izričito upućuje na zemaljsku tehnologiju. Te su akte uzeli u obzir Komisija, osobito u uvodnim izjavama 23. do 36. sporne odluke, i Opći sud, kako bi zaključili da postoji državna potpora.

34 U tom pogledu, Kraljevina Španjolska tvrdi da dokazi koje je moguće podnijeti u okviru sudskog postupka, u ovom slučaju ugovori kojima se propisuju obveze javne usluge, nisu relevantni za nadzor zakonitosti Komisijine odluke. Usto, među postupovnim obvezama koje treba poštovati jest i Komisijina obveza pažljivog i nepristranog ispitivanja svih relevantnih elemenata i obrazlaganja svoje odluke.

35 U ovom slučaju, Komisija je trebala uzeti u obzir postupke javne nabave, organizirane u određenim autonomnim zajednicama, koji su, kao što uostalom proizlazi iz opisa mjere potpore osobito u člancima 32. do 34. sporne odluke, sastavni dio tih mjera.

36 Kao treće, Kraljevina Španjolska smatra da Opći sud nije mogao tvrditi da nijedna autonomna zajednica osim Baskije nije dokazala da korištenje zemaljske mreže ima svojstvo UOGI-ja s obzirom na to da je Komisija radi ocjenjivanja spojivosti potpore s unutarnjim tržištem ispitala uzorak od 82 postupka javne nabave, kao što to proizlazi iz bilješke br. 29 na dnu stranice sporne odluke. Stoga Opći sud nije provjerio je li Komisija ispitala sve elemente relevantne za definiranje predmetne javne usluge.

37 Komisija smatra da je taj dio bespredmetan i, u svakom slučaju, nedopušten i neosnovan.

– *Ocjena Suda*

38 Prvim dijelom svojeg prvog žalbenog razloga Kraljevina Španjolska u biti tvrdi da je ispitivanje Općeg suda u vezi s prvim uvjetom iz presude Altmark zahvaćeno s više pogrešaka koje se tiču prava.

39 Kao prvo, kada je riječ o navodnoj pogrešci Općeg suda u vezi s ocjenom nacionalnog prava, treba napomenuti da je on u točki 66. pobijane presude priznao upravo to da je Opći zakon 32/2003 korištenje radijske i televizijske mreže kvalificirao kao „uslugu od općeg interesa”.

40 Međutim, Opći sud je u točki 67. pobijane presude zaključio da to što je neka usluga označena u nacionalnom pravu kao usluga od općeg interesa ne znači da je svim operatorima koji je obavljaju povjereno izvršavanje jasno definiranih obveza javne usluge u smislu presude Altmark. Opći sud je među ostalim presudio da, s jedne strane, iz Općeg zakona 32/2003 ne proizlazi da su sve telekomunikacijske usluge u Španjolskoj poprimile karakter UOGI-ja u smislu presude od 24. srpnja 2003., Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415), i, s druge strane, da taj zakon izričito određuje da se usluge od općeg interesa u smislu tog zakona trebaju pružati u okviru sustava slobodnog tržišnog natjecanja.

41 U točki 68. pobijane presude Opći sud je također naveo da odredbe Općeg zakona 32/2003 karakterizira njihova tehnološka neutralnost i da su telekomunikacije predstavljale prijenos signala kroz sve mreže emitiranja, a ne konkretno kroz zemaljsku mrežu. Taj je sud zaključio da se, u vezi s određenjima iz španjolskog zakona, ne može zaključiti da je u tom zakonu korištenje zemaljske mreže bilo definirano kao javna usluga u smislu presude od 24. srpnja 2003., Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415).

42 S tim u vezi, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, potonji je, u okviru žalbe, nadležan samo utvrditi je li došlo do iskrivljavanja nacionalnog prava, što mora biti jasno vidljivo iz spisa (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 20. i navedenu sudsku praksu).

43 Međutim, u ovom slučaju Kraljevina Španjolska nije istaknula niti je, *a fortiori*, dokazala postojanje takvog iskrivljavanja nacionalnog prava. Ona, naime, nije tvrdila ni dokazala da je Opći sud došao do zaključaka koji su očito u suprotnosti sa sadržajem predmetnih odredaba španjolskog prava niti je kojoj od tih odredaba pridao doseg koji joj očito ne pripada u odnosu na ostale dokaze iz spisa.

44 Prije svega, pod pretpostavkom da Kraljevina Španjolska također tvrdi da je Opći sud izvršio pogrešnu pravnu kvalifikaciju Općeg zakona 32/2003, treba napomenuti to da, kao što je naveo nezavisni odvjetnik u točkama 155. i 156. svojeg mišljenja u vezi s dvosmislenošću elemenata iz tog zakona na koje se poziva u točkama 40. i 41. ove presude, zaključak Općeg suda prema kojem se na temelju tog zakona ne može zaključiti da je operatorima koji koriste zemaljsku mrežu povjereno izvršavanje jasno definiranih obveza javne usluge, u skladu s prvim uvjetom iz presude od 24. srpnja 2003., Altmark, (C-280/00, EU:C:2003:415), ne sadržava nijednu pogrešku koja se tiče prava (današnja presuda Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija, C-66/16 P do C-69/16 P, t. 102.).

45 Kao drugo, argument Kraljevine Španjolske iz točaka 33. do 35. ove presude temelji se na pogrešnom tumačenju pobijane presude.

46 Naime, kao prvo, suprotno onomu što tvrdi Kraljevina Španjolska, Opći sud nije ocijenio da ne treba uzeti u obzir akte španjolskih tijela kojima je predmetnim operatorima povjereno obavljanje obveza javne usluge.

47 Iz točaka 69. do 73. pobijane presude proizlazi da je Opći sud ispitao argument Kraljevine Španjolske prema kojem je navedenim operatorima bilo povjereno izvršavanje takvih obaveza osobito u javnim ugovorima zaključenima između tih operatora i španjolskih tijela kao i u međuinstitucijskim sporazumima sklopljenima između baskijske vlade, udruženja baskijskih općina i triju baskijskih pokrajinskih vlada.

48 U tom kontekstu, Opći sud je u točki 71. pobijane presude tvrdio da, prema sudskoj praksi, akt kojim se povjerava zadaća javne usluge može uključivati sporazumne akte pod uvjetom da proizlaze iz javne ovlasti te su obvezujući, *a fortiori*, kada ti akti konkretiziraju obveze koje je nametnulo zakonodavstvo.

49 Opći sud je međutim u toj točki 71. odbacio argumente Kraljevine Španjolske s obrazloženjem da u tom predmetu potonja nije dostavila niti jedan sporazum kojim bi se mogle potvrditi njezine tvrdnje i da se to da predmetna usluga ima svojstvo UOGI-ja nije moglo, bez pojašnjenja španjolskih tijela o kojima je riječ, zaključiti na temelju same okolnosti da je ta usluga predmet javnog ugovora.

50 Nadalje, kao što proizlazi iz točke 72. pobijane presude, Opći sud je odbio argumente Kraljevine Španjolske u vezi s Komisijinim utvrđenjima o nepostojanju definicije usluge korištenja zemaljske mreže kao javne usluge u međuinstitucijskim sporazumima, s obrazloženjem da ih Kraljevina Španjolska pred njim nije osporavala.

51 Kao drugo, treba odbiti kao neosnovan argument Kraljevine Španjolske prema kojem joj je Opći sud pogrešno prigovorio da u okviru sudskog postupka nije dostavila niti jedan ugovor u kojem bi bile definirane obveze javne usluge jer se temelji na pogrešnom tumačenju te presude.

52 Suprotno tvrdnji Kraljevine Španjolske, Opći sud joj nije prigovorio da nije dostavila javne ugovore nužne za ocjenjivanje sporne usluge. Kao što proizlazi iz točke 77. pobijane presude, Opći sud je pravilno presudio da ta država članica nije mogla prigovoriti Komisiji to što je utemeljila svoju analizu na činjeničnim elementima koje je imala na raspolaganju na dan donošenje sporne odluke. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, na koju se Opći sud pravilno pozvao u toj točki, zakonitost odluke u području državnih potpora treba ocjenjivati s obzirom na informacije kojima je Komisija mogla raspolagati u trenutku kada ju je donijela (vidjeti osobito rješenje od 4. rujna 2014., Albergo Quattro Fontane i dr./Komisija, C-227/13 P do C-239/13 P, neobjavljeno, EU:C:2014:2177, t. 77. kao i navedenu sudsku praksu).

53 Kao treće, kao što je nezavisni odvjetnik naglasio u točki 159. svojeg mišljenja, ne treba prihvatiti argument koji se temelji na tvrdnji da Opći sud nije ispitao sve relevantne elemente s ciljem definiranja predmetne javne usluge jer je Komisija radi ocjenjivanja spojivosti potpore ispitala uzorak od 82 postupka javne nabave. Ta okolnost međutim ne znači da je neka autonomna zajednica osim Baskije dokazala da korištenje zemaljske mreže ima svojstvo UOGI-ja u smislu presude od 24. srpnja 2003., Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415).

54 S obzirom na sva prethodno navedena razmatranja, prvi dio prvog žalbenog razloga valja odbiti.

Drugi dio

– Argumentacija stranaka

55 Drugim dijelom prvog žalbenog razloga Kraljevina Španjolska osobito kritizira točke 81. i 82. pobijane presude u dijelu u kojem je Opći sud presudio, u okviru ocjene četvrtog uvjeta iz presude Altmark, da usporedba sa satelitskom tehnologijom nije dovoljna, kada je riječ o Baskiji, da se dokaže da je predmetno javno poduzeće bilo najučinkovitiji poduzetnik.

56 Komisija smatra da su argumenti Kraljevine Španjolske nejasni i nedopušteni te da su, u svakom slučaju, neosnovani.

– Ocjena Suda

57 Budući da se ovaj dio prvog žalbenog razloga odnosi na navodnu pogrešku Općeg suda u vezi s ispitivanjem četvrtog uvjeta iz presude Altmark, treba napomenuti da, s obzirom na kumulativnost uvjeta iz presude Altmark, pogrešan zaključak Općeg suda da jedan od tih uvjeta nije ispunjen ne dovodi do ukidanja pobijane presude ako je usto taj sud, bez počinjenja pogreške koja se tiče prava, ocijenio neki drugi od tih uvjeta (današnja presuda Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija, C-66/16 P do C-69/16 P, t. 49.).

58 Međutim, iz ispitivanja prvog dijela prvog žalbenog razloga proizlazi to da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je odbio argumente Kraljevine Španjolske kojima se osporavaju tvrdnje iz uvodnih izjava 119. do 126. sporne odluke prema kojima prvi uvjet iz presude Altmark nije ispunjen.

59 U tim uvjetima, drugi dio prvog žalbenog razloga treba smatrati bespredmetnim.

60 Stoga prvi žalbeni razlog treba u cijelosti odbiti.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

61 Kraljevina Španjolska predbacuje Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava u točkama 101. do 110. pobijane presude pri ispitivanju spojivosti potpore s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. Ta država članica smatra da zaključak Općeg suda sadrži više pogrešaka koje pokazuju da svoj nadzor nije proveo u skladu sa sudskom praksom iz presude od 15. veljače 2005., Komisija/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87, t. 39.).

62 Kao prvo, Kraljevina Španjolska smatra da Opći sud nije na primjeren način provjerio točnost dokaza na kojima se temelji sporna odluka kada je presudio, u točki 104. pobijane presude, da Komisija nije bila obvezna dostaviti detalje u vezi s uzorkom javnih nabava koje je uzela u obzir prilikom donošenja zaključka da se nije poštovalo načelo tehnološke neutralnosti. U tom pogledu, sudska praksa koju je Opći sud naveo u toj točki nije bila bitna jer u predmetima u kojima je ta praksa razvijena pojedinačne javne nabave nisu bile dio opisa mjere potpore. Međutim, u ovom slučaju, kao što i proizlazi iz uvodnih izjava 23. do 36. sporne odluke, javne nabave bile su sastavni dio te mjere.

63 Kao drugo, prema mišljenju te države članice, Opći sud nije provjerio pouzdanost i dosljednost uzorka javnih nabava na kojem je Komisija utemeljila svoj zaključak kao ni to je li ona koristila bitne podatke. Stoga je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točki 108. pobijane presude presudio

da su španjolske vlasti propustile dostaviti dokaze nužne za zaključak da je potpora spojiva s unutarnjim tržištem. S jedne strane, Komisija je sama odlučila analizirati uzorak koji su dostavila španjolska tijela i pred Općim sudom je tvrdila da nije znala broj javnih nabava koje je ispitala. S druge strane, pitanje pouzdanosti uzorka koji su dostavile španjolske vlasti u okviru sudskog postupka je u svakom slučaju bespredmetno jer se nadzor zakonitosti sporne odluke trebao izvršiti s obzirom na dokaze raspoložive na dan donošenja te odluke.

64 Kao treće, potvrđujući Komisijin zaključak prema kojem predmetna mjera nije tehnološki neutralna, Opći sud je, vlastitim obrazloženjem, popunio praznine koje se javljaju u spornoj odluci.

65 Kraljevina Španjolska je u svojoj replici precizirala da se taj drugi žalbeni razlog odnosi na Komisijin nemar koji se sastoji u tome što nije ispitala sve javne nabave o kojima su je obavijestila španjolska tijela. To pitanje vezano je uz diskrecijsku ovlast Komisije i stoga može biti predmet žalbe.

66 Komisija prije svega napominje da drugi žalbeni razlog nije usmjeren na točku 96. pobijane presude i da ga stoga ne treba tumačiti na način da se njime osporava analiza spojivosti potpore s unutarnjim tržištem s obzirom na članak 106. stavak 2. UFEU-a. Nadalje, prema mišljenju Komisije, Kraljevina Španjolska u okviru tog žalbenog razloga od Suda traži povođenje nadzora po službenoj dužnosti nad presudom Općeg suda i na taj način pokušava u stadiju žalbe iznijeti pitanja koja pred tim sudom nisu iznesena, što taj žalbeni razlog čini nedopuštenim.

67 Komisija prije svega smatra da su neosnovane kritike koje je iznijela Kraljevina Španjolska u vezi s analizom Općeg suda provedenom na temelju uzorka javnih nabava.

68 Komisija naglašava u svojem odgovoru na repliku da, suprotno onomu što je dopušteno u skladu s člankom 127. stavkom 1. Poslovnika Suda, iz replike Kraljevine Španjolske proizlazi to da je ona proširila drugi žalbeni razlog na dokaze iz prvog žalbenog razloga. Naime, ta država članica općenito navodi da je sudski nadzor bio nedostatan i u vezi s prvim žalbenim razlogom, iako se, u skladu s tim prvim žalbenim razlogom, on odnosio samo na pogrešku koja se tiče prava koju je Opći sud počinio u vezi s postojanjem UOGI-ja.

Ocjena Suda

69 Drugim žalbenim razlogom Kraljevina Španjolska predbacuje Općem sudu da je počinio više pogrešaka koje se tiču prava pri ispitivanju Komisijine analize koja se odnosila na spojivost predmetne mjere s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.

70 Valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda na koju se Opći sud pravilno pozvao u točki 99. pobijane presude, u okviru nadzora koji sudovi Unije provode nad Komisijinim složenim gospodarskim ocjenama u području državnih potpora nije na njima da gospodarsku ocjenu Komisije zamjenjuju vlastitom ocjenom. Međutim, sud Unije treba posebno provjeriti ne samo činjeničnu točnost navedenih dokaza, njihovu pouzdanost i dosljednost, već također ispitati sadržavaju li ti elementi sve relevantne podatke koje treba uzeti u obzir za ocjenu složene situacije i jesu li takve naravi da podupiru zaključke koji iz njih proizlaze (vidjeti osobito presudu od 24. listopada 2013., Land Burgenland i dr./Komisija, C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, t. 78. i 79. kao i navedenu sudsku praksu).

71 Prije svega treba odbiti argument Kraljevine Španjolske prema kojem Opći sud nije provjerio materijalnu točnost dokaza na temelju kojih je u pobijanoj odluci Komisija zaključila da se ne može smatrati da je predmetna mjera spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a jer ne poštuje načelo tehnološke neutralnosti.

72 Naime, iz tužbe za poništenje ne proizlazi da je Kraljevina Španjolska pred Općim sudom navela da je Komisija utemeljila svoje zaključke na materijalno netočnim dokazima.

73 Prije svega, argument Kraljevine Španjolske svodi se na osporavanje tvrdnje iz točke 104. pobijane presude, prema kojoj Komisija nije bila obvezna dostaviti više podataka u vezi s nepoštovanjem načela tehnološke neutralnosti uz one iz uvodnih izjava 148. do 171. sporne odluke jer sudska praksa na koju se s tim u vezi pozvao Opći sud nije bila primjenjiva u tom predmetu.

74 U točki 104. pobijane presude Opći sud je pravilno uputio na sudsku praksu Suda prema kojoj se, u slučaju programa potpora, Komisija može ograničiti na proučavanje karakteristika predmetnog sustava u svrhu ocjene, u obrazloženju pobijane odluke, je li taj sustav nužan za ostvarivanje jednog od ciljeva iz članka 107. stavka 3. UFEU-a. Stoga, u odluci koja se odnosi na jedan takav program Komisija nije dužna provesti analizu dodijeljene potpore u svakom pojedinačnom slučaju koji se temelji na takvom programu. Tek će tijekom stadija povrata državne potpore trebati provjeriti pojedinačnu situaciju svakog poduzetnika na kojeg se ona odnosi (presuda od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 114. kao i navedena sudska praksa).

75 Međutim, dovoljno je napomenuti da Kraljevina Španjolska ne osporava to da je predmetna mjera bila sustav potpora u smislu sudske prakse iz prethodne točke, na način da se na nju primjenjivala ta sudska praksa. S tim u vezi, nije bitna okolnost na koju se poziva Kraljevina Španjolska koja se temelji na činjenici da su, u ovom predmetu, pojedinačne javne nabave dio opisa mjere potpore.

76 Nadalje, ne treba prihvatiti ni argument Kraljevine Španjolske da Opći sud nije provjerio pouzdanost i dosljednost uzorka javnih nabava na kojem je Komisija utemeljila svoj zaključak.

77 Naime, iz točke 106. pobijane presude proizlazi da je Opći sud izvršio takvu provjeru radi davanja odgovora na argument Kraljevine Španjolske koji se temelji na nereprezentativnosti uzorka javnih nabava koji koristi Komisija. Opći sud je presudio da – čak i ako su među 82 javne nabave koje je analizirala Komisija njih 65 bili postupci javne nabave za dobavljanje na koje se nije odnosila pobijana odluka – 17 javnih nabava analiziranih u vezi s proširenjem mjere u svakom je slučaju dovoljno značajan uzorak u tom predmetu, osobito s obzirom na činjenicu da se upravni postupak odnosio na 16 autonomnih zajednica u Španjolskoj.

78 Međutim, Kraljevina Španjolska nije u svojoj žalbi navela nijedan argument s ciljem isticanja da je ta ocjena očito pogrešna niti je, *a fortiori*, iznijela dokaze koji mogu dovesti do takvog zaključka.

79 Naposljetku, s obzirom na to da se ta država članica ograničila na tvrdnju da je Opći sud popunio praznine koje se javljaju u spornoj odluci svojim vlastitim obrazloženjem, bez navođenja razloga zbog kojih je iznijela takav argument i bez navođenja točaka pobijane presude koje želi obuhvatiti svojim tvrdnjama, taj argument je nedopušten.

80 Slijedom toga, drugi žalbeni razlog valja odbiti kao djelomično nedopušten i djelomično neosnovan.

81 Stoga žalbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

82 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju svojeg članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

83 Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Kraljevini Španjolskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Kraljevini Španjolskoj nalaže se snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Žalba se odbija.

2. Kraljevini Španjolskoj nalaže se snošenje troškova.

Potpisi