

## AFGØRELSER

### KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/1385

af 1. oktober 2014

**vedrørende statsstøttesag SA.27408 (C 24/10) (ex NN 37/10, ex CP 19/09) tildelt af myndighederne i Castilla-La Mancha til udrulning af jordbaseret digital-TV i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder i Castilla-La Mancha**

(meddelt under nummer C(2014) 6846)

**(Kun den spanske udgave er autentisk)**

**(EØS-relevant tekst)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse bestemmelser og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

#### 1. SAGSFORLØB

- (1) Den 14. januar 2009 modtog Kommissionen en klage fra Radiodifusión Digital SL (i det følgende benævnt »Radiodifusión«) og den 18. maj 2009 endnu en klage fra SES Astra S.A. (i det følgende benævnt »Astra«). Begge klagerne drejede sig om en statsstøtteordning, som de spanske myndigheder havde indført i forbindelse med overgangen fra analogt til digitalt TV i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder i Spanien. Den anfægtede ordning blev indført ved lov 10/2005 af 14. juni 2005 om hasteforanstaltninger til fremme af det jordbaserede digital-TV, liberalisering af kabel-TV og støtte til pluralisme<sup>(1)</sup>. Følgende yderligere lovgivning blev vedtaget i forbindelse med overgangsprocessen til jordbaseret digital-TV: kongeligt dekret 944/2005 af 29. juli 2005 om godkendelse af den nationale tekniske plan for jordbaseret digital-TV (i det følgende benævnt »den nationale tekniske plan«)<sup>(2)</sup>, kongeligt dekret 945/2005 af 29. juli 2005 om godkendelse af generelle forskrifter for levering af den jordbaserede digitale TV-tjeneste, dekret ITC/2476/2005 af 29. juli 2005 om godkendelse af generelle forskrifter for levering af den jordbaserede digitale TV-tjeneste, og kongeligt dekret 920/2006 af 28. juli 2006 om godkendelse af generelle forskrifter for levering af radio- og kabel-TV-tjenester.
- (2) Disse foranstaltninger gælder for hele Spaniens territorium. Ikke desto mindre indledte Kommissionen to forskellige procedurer, én procedure for hele Spanien med undtagelse af regionen Castilla-La Mancha, og en anden specifikt for regionen Castilla-La Mancha. Selv om det er den samme støtteforanstaltning, der omhandles i begge tilfælde, og den giver de samme problemer, så opstår der nogle særlige spørgsmål i forbindelse med Castilla-La Mancha, som er meget lidt (eller slet ikke) relevante for den generelle procedure. Klagen fra Radiodifusión vedrører kun Castilla-La Mancha, eftersom regionalregeringen her anvendte støtteordningen anderledes end de øvrige regioner, og for Castilla-La Mancha blev det nødvendigt at foretage en tilbunds gående vurdering af den økonomiske undersøgelse.

<sup>(1)</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2005/06/15/pdfs/A20562-20567.pdf>

<sup>(2)</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf>

- (3) I begge tilfælde indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure den 29. september 2010 på grund af mistanke om, at statsstøtten diskriminerede operatørerne af visse platforme. Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren (i det følgende benævnt »åbningsafgørelsen«) blev offentliggjort den 11. december 2010 i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(3)</sup>. Kommissionen har modtaget bemærkninger fra tre interesserede parter, nemlig Radiodifusión, den 11. januar 2011, og fra Abertis og SES Astra S.A. (i det følgende benævnt »Astra«), den 4. februar 2011.
- (4) Den 19. januar 2011 og den 9. februar 2011 blev bemærkningerne videresendt til Spanien, så landet kunne kommentere dem. Den 18. februar 2011 og den 8. marts 2011 fremlagde Spaniens faste repræsentation de bemærkninger, som regionalregeringen i Castilla-La Mancha (i det følgende benævnt »regionalregeringen«) havde, til tredjeparternes bemærkninger. Den 27. maj 2011 og den 9. august 2012 sendte Kommissionen Spanien en anmodning om yderligere oplysninger, som regionalregeringen besvarede henholdsvis den 10. juni 2011 og den 10. september 2012. Den 20. august 2011 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Radiodifusión, som svarede den 29. september 2011. Den 14. oktober 2011, den 15. november 2011 og den 6. december 2012 fremlagde regionalregeringen på eget initiativ yderligere oplysninger. Desuden holdt Kommissionen den 18. maj 2011 et møde med de spanske myndigheder og regionalregeringen.
- (5) Den 15. maj 2013 indsendte regionalregeringen oplysninger om offentliggørelsen af et udbud med henblik på at opnå støtte til drift og vedligehold, den 20. december 2013 gav regionalregeringen oplysninger om de igangværende sanktionsprocedurer, som Spanien havde indledt over for Radiodifusión og virksomhedens moderselskab, INGEST, samt bemærkninger til den igangværende kommunikation mellem Kommissionen og de spanske myndigheder vedrørende statsstøttesag SA.28599. Den 6. juni 2014 fremlagde regionalregeringen bemærkninger med henblik på at demonstrere, at dens handlinger stemte overens med »princippet om den markedsøkonomiske investor«, samt at regionalregeringen havde overholdt EU's regler for offentlige udbud. Desuden er der blevet udvekslet adskillige resultater af undersøgelser mellem Kommissionen og regionalregeringen.
- (6) Den 20. juni 2013 vedtog Kommissionen en endelig, negativ afgørelse i statsstøttesag SA.28599 om udrulningen af jordbaseret digital-TV i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder (undtagen i Castilla-La Mancha) <sup>(4)</sup>.

## 2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

### 2.1. KONTEKST

#### 2.1.1. Klagerne

- (7) Radiodifusión er en lokal udbyder af telekommunikationstjenester og af en jordbaseret TV-plattform, som er opført i registret for udbydere af telekommunikationstjenester, *Registro de Operadores de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, (i det følgende benævnt »CMT«). Virksomheden driver et offentligt telekommunikationsnet og udbyder elektroniske kommunikationstjenester, navnlig inden for spredning af radio og TV.
- (8) Radiodifusión har klaget over, at finansieringsordningerne i Castilla-La Mancha var rettet mod udbydere, der allerede drev et nationalt net. Således var alle andre net (dvs. udbydere af lokale net) udelukket fra disse ordninger. Ifølge Radiodifusión forhindrer den anfægtede ordning reel konkurrence på lokalt niveau og potentiel konkurrence på regionalt og nationalt niveau.
- (9) Radiodifusión fremførte også, at størstedelen af de midler, som den selvstyrende region Castilla-La Mancha investerede, ikke gik til at forbedre eksisterende analoge transmissionscentre, men til at bygge nye. Radiodifusión underbyggede denne påstand ved at sammenligne listen over kommuner, der fik støtte, med listen over de kommuner, som husede et analogt transmissionscenter. Ca. 80 % af de støttemodtagende kommuner havde ikke noget analogt transmissionscenter, før støtteordningen trådte i kraft. Radiodifusión understregede også, at digitaliseringen af det jordbaserede sendenet ikke krævede, at der blev bygget så mange yderligere centre. Der blev derfor brugt uforholdsmæssigt mange midler på forbedring af sendenet.

<sup>(3)</sup> EUT C 335 af 11.12.2010, s. 8.

<sup>(4)</sup> Europa-Kommissionens afgørelse 2014/489 af 19. juni 2013 om statsstøtte SA.28599 (C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)) iværksat af Kongeriget Spanien til implementering af jordsendt digital-TV i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder (uden for Castilla-La Mancha) (EUT L 217 af 23.7.2014, s. 52).

- (10) På grundlag af ovenstående mente Radiodifusión, at det virkelige mål med tilskuddene ikke blot var at støtte digitaliseringen af det eksisterende sendenet, men snarere at opbygge et bedre og udvidet net, som gjorde det muligt for de traditionelle operatører (primært TelecomCLM og Abertis) at konkurrere mere aktivt på markedet for lokale radio- og TV-spredningstjenester og for mobilt TV. Derfor fandt Radiodifusión, at det ikke kunne retfærdiggøres, at man skulle have fulgt en åben og gennemsigtig procedure i forbindelse med tildeling af tilskuddene, eftersom enhver netoperatør kunne have bygget nye transmissionscentre. Radiodifusión hævdede endvidere, at der er tale om konkurrencefordrejning på markedet for netoperatører.
- (11) Den anden klager er operatøren bag satellitplatformen SES Astra. Virksomheden blev oprettet i 1985 og var den første private satellitoperatør i Europa. Astra tilbyder en omfattende portefølje af radio-/TV-sprednings- og bredbåndsløsninger til kunder i og uden for Europa. Selskabet udsender radio- og TV-programmer direkte til millioner af husstande og leverer internetadgang og netværkstjenester til offentlige og private brugere.
- (12) Astra hævder, at foranstaltningen overtræder princippet om teknologineutralitet, eftersom den kun støtter den jordbaserede digitalisering. For at dokumentere, at satellitplatforme kan være et reelt alternativ, henviser Astra navnlig til Cantabrien-sagen. I januar 2008 igangsatte regionalregeringen i Cantabrien et udbud med henblik på at udvide dækningen med digital-TV til hele Cantabriens område, og den valgte Astra til at udbyde kanalerne gratis på sin platform. I november 2008 blev den kontrakt imidlertid opsagt af regionalregeringen. Ifølge Astra opsagde myndighederne først kontrakten, da de var blevet underrettet om, at centralregeringen ville finansiere opdateringen af det analoge jordbaserede net. I et brev af 7. november 2008 forklarede de cantabriske myndigheder nemlig, at årsagen til opsigelsen af kontrakten var, at centralregeringen i mellemtiden havde besluttet at udvide dækningen med digital-TV til hele Spanien<sup>(5)</sup>. Således ser det ifølge klageren ud til, at Cantabrien-sagen for det første viser, at Astra kunne konkurrere på markedet, og for det andet, at centralregeringens beslutninger umuliggjorde denne konkurrence.

### 2.1.2. Sektoren

- (13) Sagen vedrører sektoren for spredningstjenester. Det er en sektor, hvor mange aktører er aktive på de forskellige niveauer i produktkæden for spredningstjenester.
- (14) TV-spredningsvirksomhederne er redaktører af TV-kanaler, som indkøber eller selv producerer TV-indhold og pakker dem i kanaler. Kanalerne leveres herefter til offentligheden via forskellige platforme (f.eks. satellit, jordbaseret digital-TV, kabel-TV, internet-TV). I Spanien har den lovgivende myndighed anset spredningstjenester for at være en offentlig tjenesteydelse, som derfor leveres af både statsejede TV-spredningsvirksomheder skaber (RTVE) og private TV-spredningsvirksomheder, der har fået tildelt koncessioner af staten<sup>(6)</sup>. Disse såkaldte gratis-kanaler leveres gratis til seerne. For at sikre, at befolkningen effektivt kan nyde godt af denne offentlige tjenesteydelse, er der i henhold til lovgivningen knyttet minimumsforpligtelser vedrørende dækningen både til den udsendelse, den offentlige TV-spredningsvirksomhed skal levere, og til de private operatører, der har koncessionerne. Derfor har offentlige TV-spredningsvirksomheder pligt til at dække mindst 98 % af den spanske befolkning, mens private TV-spredningsvirksomheder skal dække mindst 96 % af befolkningen. I Spanien ejer de nationale TV-spredningsvirksomheder ikke et nationalt sendenet. De indgår derfor aftaler med platformso-peratører om at få deres indhold sendt og få opfyldt deres dækningsforpligtelser.
- (15) Leverandører af telekommunikationsudstyr er producenter eller installatører af de nødvendige infrastrukturer og anordninger til at bygge de forskellige platforme.
- (16) Platformso-peratører (eller netoperatører) er privat eller offentligt kontrollerede enheder, der driver den infrastruktur, der er nødvendig for at transportere og sprede det signal, som TV-selskaberne producerer. I TV-branchens barndom var den eneste tilgængelige platform den analoge jordbaserede platform. I takt med at teknologien har udviklet sig, er der kommet flere platforme på markedet, som f.eks. satellitplatformen, kabel-TV-plattformen og senest internet-TV-plattformen<sup>(7)</sup>, som udnytter bredbåndsforbindelsen til at sende TV-signalet.

<sup>(5)</sup> Astra anførte opsigelsen af kontrakten ved byretten i Santander (sag nr. 1728/2009), som den 23. december 2011 afgjorde, at de cantabriske myndigheder skulle betale Astra erstatning for uberettiget opsigelse af kontrakten. Retten fandt ikke nogen misligholdelse fra Astras side, som kunne begrunde opsigelsen af kontrakten. Ifølge retten var den spanske centralregerings beslutning om at udvikle den nationale strategi for jordbaseret digital-TV en af årsagerne til opsigelsen af kontrakten. Se dom 000313/2011 fra byretten i Santander.

<sup>(6)</sup> Koncessionen omfatter tildeling af en frekvens til jordbaserede spredningstjenester.

<sup>(7)</sup> Internet-TV («Internet Protocol Television» (IPTV)) er et udtryk, der bruges om systemer til spredning af TV- og videosignaler gennem et elektronisk kommunikationsnet, der benytter internetprotokollen.

- (17) Ved jordbaseret TV-spredning sendes TV-signalet fra et TV-studie til et transmissionscenter (hovedstation), der normalt tilhører og drives af en netoperatør. Herefter transporteres og spredes signalet fra et transmissionscenter (hovedstation) til spredningscentre, der drives af en netoperatør (f.eks. et tårn). Undertiden transporteres signalet via satellit. Slutteligt spredes signalet fra spredningscentrene til de enkelte husstande. For at digitalisere det analoge jordbaserede net er det nødvendigt at erstatte senderne på jorden. Da det digitale signal imidlertid har en lavere rækkevidde end det analoge, og den nye teknologi derfor kræver et mere fintmasket net, kræver udvidelsen af dækningen i nogle tilfælde også, at der opbygges nye spredningscentre. Seerne skal være udstyret med en dekoder, som allerede kan være integreret i fjernsynet.
- (18) Ved satellitbaseret TV-spredning sendes signalet til et transmissionscenter (hovedstation) og transporteres herefter til en satellit, som spreder det ud til de enkelte husstande. Alternativt kan signalet sendes direkte fra et TV-studie til satellitten, hvis TV-studiet har det relevante udstyr. Seerne skal være udstyret med en parabolantenne og en dekoder. For at øge satellitdækningen i et område skal det jordbaserede udstyr være installeret i kundens husstand. Med hensyn til geografisk dækning kan satellitplatformen således nå næsten 100 % af det spanske territorium, mens den jordbaserede platform dækker omkring 98 %.

### 2.1.3. Sagens baggrund

- (19) Den undersøgte foranstaltning skal analyseres nærmere i forbindelse med den digitalisering af TV-spredningen, som de jord-, satellit- og kabelbaserede platforme har gennemgået eller i øjeblikket gennemgår. Sammenlignet med analog TV-spredning har digital-TV-spredning en større transmissionskapacitet takket være en mere effektiv udnyttelse af radiofrekvensspektret. Det er særlig relevant for jordbaseret TV-spredning, hvor det tilgængelige frekvensspektrum er begrænset, og derfor konkurrerer med mobil telekommunikation om den sparsomme båndbredde. Satellittransmission har på den anden side den fordel, at den sker på et helt andet frekvensbånd, hvor der ikke mangler frekvenser.
- (20) Overgangen fra analog- til digital-TV frigiver en betydelig mængde radiofrekvensressourcer af høj kvalitet gennem det, der kaldes »digitaliseringsdividenden«, som ikke vil kræve udbygning af de elektroniske kommunikations-tjenester. Dette digitale overskud og især frekvenserne 790-862 MHz (»800 MHz-båndet«) kan give den elektroniske kommunikationsindustri en saltvandsindsprøjtning, have en væsentlig indvirkning på konkurrenceevne og vækst og give en lang række sociale og kulturelle fordele <sup>(8)</sup>.
- (21) »Digitaliseringsdividenden« kan opnås ved enten at gå fra jordbaseret til en anden platform eller ved at gå fra analog til digital jordbaseret TV-spredning. Man kunne også overveje en blandet løsning, hvor forskellige platforme blev kombineret <sup>(9)</sup>.
- (22) I tilfælde af jordbaseret TV-spredning er manglen på frekvenser dog stadig et problem, også efter digitalisering. Kort efter gennemførelsen af overgangen fra analog-TV til digital-TV i april 2010 måtte de spanske myndigheder flytte TV-selskaber fra 800 MHz-båndet til et lavere frekvensbånd <sup>(10)</sup>. Flytningen af jordbaserede multiplekser til digital-TV, som TV-spredningsvirksomhederne havde fået tildelt, førte til ekstra omkostninger og supplerende statsstøtte, som Kommissionen i øjeblikket undersøger i forbindelse med en formel undersøgelsesprocedure <sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> I sin meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om digitaliseringsdividenden som kilde til sociale goder og økonomisk vækst (KOM(2009) 586) henstillede Kommissionen, at medlemsstaterne ophørte med at benytte 800 MHz-båndet til højeffektsendere på TV-området og gennemførte beslutningen om EU's tekniske harmonisering i fuldt omfang inden en bestemt dato, som skulle vedtages på EU-plan.

<sup>(9)</sup> Se f.eks. for Frankrig statsstøttesag N 666/2009 — Ændring af støtteordning til TNT N 111/2006, for Slovakiet statsstøtte N671/2009 — Overgang til digital TV-spredning i Slovakiet. For Spanien statsstøttesag SA.28685 (2011(NN)) — Modtagelse af digital-TV i Cantabrien. Det skal også bemærkes, at det i Spanien i de fjerntliggende og mindre urbaniserede områder, der er genstand for undersøgelse (»område II«), ikke altid var bæredygtigt at levere TV-signal via den jordbaserede digital-TV-platform, og derfor blev satellittransmission valgt i nogle områder både til spredning mellem transmissionscentrene og til spredning til visse husstande (se kapitel 2.2.2 for yderligere oplysninger). I forbindelse med denne afgørelse anses alle disse installationer stadig for at være »jordbaserede«.

<sup>(10)</sup> Se Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 243/2012/EU af 14. marts 2012 om indførelse af et flerårigt radiofrekvenspolitikprogram (EUT L 81 af 21.3.2012, s. 7), særlig artikel 6, stk. 4, heri.

<sup>(11)</sup> Se Kommissionens afgørelse SA.32619, Kompensation i forbindelse med frigørelsen af digitaliseringsdividenden (EUT C 213 af 19.7.2012). På grund af kompleksiteten ved at reorganisere tjenester og anvende frekvensbåndet har Spanien ansøgt om at blive undtaget fra fristen i artikel 6, stk. 4, i afgørelse nr. 243/2012/EU.

- (23) For så vidt angår TV-spredning vil digital jordbaseret sendevirksomhed fortsat være en vigtig distributionsplatform i den forudsigelige fremtid, men det er sandsynligt, at bredbåndsteknologi, som f.eks. næstgenerationsnetadgang (NGA), bliver et vigtigt alternativ som transmissionsteknologi. Indtil videre er den geografiske dækning af næstgenerationsnetadgang i Spanien dog ikke universel.
- (24) I Spanien findes der i dag fire distributionsplatforme: digital jordbaseret teknologi (DVB-T), satellit (DVB-S), kabel-TV (DVB-C) og internet-TV. Digital jordbaseret teknologi er den vigtigste platform for offentlige og private spanske gratis-kanaler <sup>(12)</sup>. Den vigtigste operatør af det jordbaserede net er Abertis. Abertis kontrollerer også satellitoperatøren Hispasat. Der findes også en række lokale teleoperatører, der transporterer digitale jordbaserede TV-signaler, som normalt er forbundet med Abertis' nationale net. I Castilla-La Mancha er den vigtigste regionale operatør TelecomCLM <sup>(13)</sup>. Betalings-TV-kanalerne udsendes hovedsagelig via satellit, kabel-TV eller internet-TV. Astra og Hispasat er de vigtigste satellitoperatører.
- (25) Med henblik på overgangen fra analog-TV til digital-TV vedtog Spanien i perioden 2005-2008 en række foranstaltninger vedrørende det jordbaserede net, som er beskrevet i afsnit 2.2. De spanske myndigheder har inddelt Spanien i tre forskellige områder:
- i) Område I — omfatter størstedelen af den spanske befolkning, hvor omkostningerne til overgangen blev afholdt af TV-spredningsvirksomhederne — 96 % af landet for private TV-spredningsvirksomheder og 98 % for offentlige TV-spredningsvirksomheder. Eftersom TV-spredningsvirksomhederne påtog sig overgangsomkostningerne, blev der ikke tildelt støtte i område I.
  - ii) Område II — mindre urbaniserede og fjerntliggende områder, der dækker 2,5 % af befolkningen, som tidligere modtog offentlige og private kanaler via analog jordbaseret TV-spredning. Da overgangen til digital teknologi imidlertid kræver en opdatering af de eksisterende transmissionscentre og opførelse af nye, var det nødvendigt med betydelige investeringer i det jordbaserede sendenet. De private TV-spredningsvirksomheder havde ikke tilstrækkelig kommerciel interesse i at levere tjenesten i område II og afviste at afholde digitaliseringsomkostningerne. De spanske myndigheder indførte derfor den statsstøtteordning, der er ved at blive undersøgt, med henblik på at opdatere de eksisterende transmissionscentre og opbygge nye digitale transmissionscentre. Denne proces blev i almindelighed omtalt som »DTT-dækningsudvidelsen« (dvs. udvidelsen af dækningen med jordbaseret digital-TV, ud over hvad der var obligatorisk for kommercielle TV-spredningsvirksomheder).
  - iii) Område III — hvor det på grund af topografien ikke er muligt at levere TV-tjenester via den jordbaserede platform, og de derfor leveres via satellit. Hispasat udsender TV-signalet gratis i område III. Det forhold, at TV-tjenester leveres via satellit, medfører omkostninger for forbrugerne, der er nødt til at købe parabolantennor og dekodere.

## 2.2. BESKRIVELSE AF STØTTEN

### 2.2.1. Den generelle foranstaltning

- (26) Den ordning, der undersøges, er baseret på et komplekst system af lovbestemmelser, som de spanske centralmyndigheder har iværksat siden 2005. På grundlag af disse bestemmelser blev statsstøtten til udrulningen af jordbaseret digital-TV i område II ydet i årene 2008-2009 af de selvstyrende regioner og kommunerne. Sidstnævnte stod for at kanalisere midlerne fra centralbudgettet og fra deres respektive budgetter til støttemodtagerne. Endvidere har de selvstyrende regioner siden 2009 ydet løbende støtte til vedligehold og drift af sendenetene i område II.
- (27) Reguleringen af overgangen til digital-TV-teknologi begyndte med vedtagelsen af lov 10/2005 af 14. juni 2005. Heri omtales behovet for at fremme en overgang fra analog til digital jordbaseret teknologi og kravet om, at regeringen træffer passende foranstaltninger for at sikre denne overgang.
- (28) På grundlag af dette mandat godkendte ministerrådet med kongeligt dekret 944/2005 den nationale tekniske plan og fastsatte datoen for afviklingen af de analoge tjenester i Spanien til den 3. april 2010 <sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> Der udsendes ca. 26 nationale og 30 regionale gratis-kanaler.

<sup>(13)</sup> [...].

<sup>(14)</sup> Af dekretet fremgår det, at de private TV-spredningsvirksomheder er forpligtet til senest på denne dato at nå 96 % af befolkningen i deres respektive dækningsområder, mens offentlige TV-spredningsvirksomheder skal nå 98 % af befolkningen i deres respektive dækningsområder. I område I havde TV-spredningsvirksomhederne pligt til at dække disse procentdele af befolkningen med jordbaseret digital-TV, og de skulle selv afholde omkostningerne til digitalisering. Derfor var statsstøtte ikke nødvendig.

- (29) For så vidt angår område II og III gav den tolvte tillægsbestemmelse i den nationale tekniske plan allerede mulighed for, at de lokale og regionale myndigheder udvider dækningen i intervallet mellem 96 % og 100 % af befolkningen. I den forbindelse henvises der i den tekniske plan udtrykkeligt til *jordbaseret digital-TV*, og der fastsættes seks betingelser, hvorpå de lokale myndigheder kan gennemføre en sådan udvidelse af dækningen. I henhold til betingelse e) skal den lokale installation være i overensstemmelse med den tekniske plan for *jordbaseret digital-TV*.
- (30) Herefter godkendte ministerrådet den 7. september 2007 den nationale plan for overgang til *jordbaseret digital-TV* (i det følgende benævnt »overgangsplanen«) <sup>(15)</sup> til gennemførelse af den nationale tekniske plan. Med overgangsplanen blev Spanien inddelt i 90 tekniske overgangsprojekter <sup>(16)</sup>, og der blev fastsat en frist for afviklingen af analog TV-spredning for hvert af disse projekter.
- (31) Den 29. februar 2008 vedtog ministeriet for industri, energi og turisme (i det følgende benævnt »MIEyT«) en beslutning om at forbedre telekommunikationsinfrastrukturer og fastlægge kriterier og fordele midlerne med det formål at udvikle informationssamfundet i henhold til Avanza-planen for 2008 <sup>(17)</sup>. Budgettet, som blev godkendt ved denne beslutning, beløb sig til 558 mio. EUR og blev delvis bevilget til udvikling af bredbånd og delvis til digitalisering af TV i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder af Spanien, som faldt uden for de kommercielle TV-spredningsvirksomheders lovfæstede forpligtelse <sup>(18)</sup>. Digitalisering i de områder blev i almindelighed omtalt som »dækningsudvidelsen«. Den blev efterfølgende gennemført via en række tilføjelser til eksisterende rammeaftaler <sup>(19)</sup>, som blev underskrevet af MIEyT og de selvstyrende regioner mellem juli og november 2008 (»tilføjelserne til rammeaftalerne af 2006«, som blev offentliggjort i den spanske statstidende særskilt for hver selvstyrende region). I de fleste tilfælde peger disse aftalers ordlyd på *jordbaseret digital teknologi* som den teknologi, der skal støttes. Som følge af aftalerne overførte MIEyT midler til de selvstyrende regioner, der påtog sig at dække de resterende driftsomkostninger med deres budgetter. Disse tilføjelser omfattede også en forpligtelse for de lokale myndigheder til at overholde bestemmelserne i den tolvte tillægsbestemmelse til den nationale tekniske plan.
- (32) Sideløbende vedtog ministerrådet den 17. oktober 2008 at bevilge yderligere 8,72 mio. EUR til at udvide og færdiggøre dækningen med *jordbaseret digital-TV* inden for de overgangsprojekter, der skulle afsluttes i første halvdel af 2009, fase I af overgangsplanen. Midlerne blev bevilget på grundlag af indgåelsen af nye rammeaftaler mellem MIEyT og de selvstyrende regioner i december 2008 (»rammeaftalerne af 2008«). Disse aftaler omhandler den førnævnte finansiering på 8,72 mio. EUR og havde titlen »Rammeaftale for samarbejdet mellem ministeriet for industri, turisme og handel og den selvstyrende region (...) med henblik på udvikling af den nationale plan for overgang til *jordbaseret digital-TV*«. Aftalerne indeholdt en liste over aktiviteter, som ville blive finansieret af de centrale og regionale myndigheder med henblik på at nå en *digital-TV-dækning*, der svarer til den eksisterende analoge dækning. Disse aktiviteter hænger sammen med udrulningen af *jordbaseret digital-TV*.
- (33) Den 29. maj 2009 godkendte ministerrådet kriterierne for fordeling af 52 mio. EUR til finansiering af foranstaltninger med henblik på overgang til *jordbaseret digital-TV* med det formål at finansiere dækningsudvidelsen for projekter under overgangsplanens fase II og III <sup>(20)</sup>. Med ministerrådets aftale blev der skabt en direkte forbindelse til overgangsplanen, idet det i aftalen hed, at »med henblik på at nå målet, der er fastsat i den nationale plan for overgang til *jordbaseret digital-TV*, som svarer til den nuværende *jordbaserede TV-dækning* med analog teknologi, er der behov for støtte fra de offentlige myndigheder«, og at »gennemførelsen af dette samarbejde vil blive formaliseret inden for de rammer, som er fastlagt i den nationale plan for overgang til *jordbaseret digital-TV*«.
- (34) Endelig blev der mellem oktober og december 2009 offentliggjort et tillæg til rammeaftalerne (nævnt i betragtning 32) i den spanske statstidende, herunder støtte til dækningsudvidelsen under fase II og III i overgangsplanen. I disse tillæg defineres det, hvad der skal forstås ved »foranstaltning til at udvide dækningen«, idet der eksplícit kun henvises til *jordbaseret teknologi* (skønt andre teknologier ikke formelt er udelukket) <sup>(21)</sup>.

<sup>(15)</sup> <http://www.televisiondigital.es/Documents/PlanNacionalTransicionTDT.pdf>.

<sup>(16)</sup> Herefter klassificeret i fase I, II og III.

<sup>(17)</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2008/03/06/pdfs/A13832-13834.pdf>.

<sup>(18)</sup> Beslutningen om fordeling af midler til udvikling af bredbånd og TV-digitalisering i område II blev overladt til de regionale myndigheder.

<sup>(19)</sup> Rammeaftalerne blev indgået mellem MIEyT og de selvstyrende regioner i 2006 i forbindelse med Avanza-planen.

<sup>(20)</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2009/07/02/pdfs/BOE-A-2009-10972.pdf>.

<sup>(21)</sup> Se f.eks. tillægget for Andalusien: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/28/pdfs/BOE-A-2009-17108.pdf>.

- (35) Efter offentliggørelsen af rammeaftalerne af 2008 og ovennævnte tillæg <sup>(22)</sup> begyndte de selvstyrende regioner at gennemføre udvidelsen. De afholdt enten selv offentlige udbud eller pålagde private virksomheder at gennemføre udbuddet. Tilskuddene blev delvis aftalt med MIEyT og derfor finansieret af det centrale budget eller delvis finansieret af de selvstyrende regioner selv. I visse tilfælde bemyndigede de selvstyrende regioner kommunerne til at foretage udvidelsen.

### 2.2.2. Gennemførelse af støtteforanstaltningen i Castilla-La Mancha

- (36) Til forskel fra størstedelen af de øvrige selvstyrende regioner afholdt myndighederne i Castilla-La Mancha ikke noget regionalt udbud med henblik på at udvide dækningen med digital-TV. Det skyldtes tilsyneladende tidspress, eftersom der var behov for at forbedre flere end 400 transmissionscentre <sup>(23)</sup>. I stedet fulgte regionalregeringen en bestemt procedure med henblik på at udvælge telekommunikationsoperatører til digitaliseringen af transmissionscentre, som er fastlagt i dekret 347/2008 af 2. december 2008 (i det følgende benævnt »dekretet«).
- (37) Dekretet omfattede muligheden for at tildele de nødvendige midler til digitalisering direkte til ejerne af eksisterende (analoge) transmissionscentre. Der krævedes derfor ikke nogen åben udbudsprocedure. Regionalregeringen skulle dog følge en bestemt procedure, som bestod af: i) en teknisk analyse af de transmissionscentre, der stod for den analoge dækning, ii) en analyse af den digitale dækning, man ville opnå, iii) udvælgelse af de transmissionscentre, der skulle digitaliseres, iv) identificering af ejeren af transmissionscentre, v) regionalregeringen skulle dernæst stille forslag til ejeren af transmissionscentret, og vi) derefter kunne støtten tildeles.
- (38) Dekretet fandt således anvendelse. Ejerne af de eksisterende transmissionscentre blev kontaktet direkte. De blev informeret om hvilke krav, der skulle opfyldes, for at kunne nyde godt af den offentlige finansiering. Der bør skelnes mellem tre forskellige scenarier: I første scenarie tilhører transmissionscentre kommunerne, som er ansvarlige for deres drift og vedligehold, hvilket er tilfældet for flertallets vedkommende. Efter at have modtaget finansiering fra regionalregeringen på grundlag af et teknisk og økonomisk tilbud købte kommunerne det digitale udstyr af Abertis eller TelecomCLM og fik derfor en af de to virksomheder til at foretage installation, drift og vedligehold af udstyret. Myndighederne kontaktede kun disse to virksomheder, og det var kun dem, der fremlagde de tekniske tilbud, som blev brugt til at søge støtte. I andet scenarie tilhører de udvalgte transmissionscentre TelecomCLM eller Abertis direkte, hvilket er tilfældet for ca. en fjerdedels vedkommende. I dette tilfælde er det de to virksomheder, der har modtaget støtten til at opdatere deres udstyr. I tredje og sidste scenarie skulle der bygges nye transmissionscentre. Selv om de modtog offentlig finansiering tilhører disse transmissionscentre nu TelecomCLM.
- (39) Regionalregeringen indgik 147 aftaler med de to operatører og 475 aftaler med kommunerne. Ca. 84 % af de installationer, som er omfattet af aftalerne, var installationer til jordbaseret digital-TV, og 16 % satellitmodtagere i private husstande. Satellitmodtagere er blevet brugt til at garantere dækning med jordbaserede digital-TV-kanaler i meget små byer. Til det formål besluttede regionalregeringen at bruge Hispasats satellitplatform <sup>(24)</sup>. Ved procedurens afslutning blev oplysningerne om opdatering af de eksisterende transmissionscentre offentliggjort på kommunernes opslagstavler.
- (40) Kommission fik oplyst, at der i alt blev anvendt offentlige midler for ca. 46 mio. EUR til at opdatere transmissionscentre, hvoraf 32,6 mio. EUR gik direkte til kommunerne, som ejede 355 transmissionscentre <sup>(25)</sup>. Aftalerne mellem regionalregeringen og kommunerne fastslår, at det er kommunerne, der er ansvarlige for at udvælge den operatør, der skal tage varetagelse af installation og vedligehold <sup>(26)</sup>. Kommunerne valgte forskellige udvælgelsesprocedurer. Nogle af dem sendte breve direkte til TelecomCLM og Abertis, mens andre offentliggjorde oplysningerne på kommunernes opslagstavler, hvor de samtidig opfordrede operatørerne til at afgive et teknisk tilbud.

<sup>(22)</sup> I alt blev der indgået flere end 600 aftaler (rammeaftaler, tillæg osv.) mellem myndighederne i forbindelse med dækningsudvidelsen.

<sup>(23)</sup> Regionalregeringen i Castilla-La Mancha konkluderede, at den ikke ville have den nødvendige tid til at gennemføre et offentligt udbud inden for fristen i den nationale plan for overgang til jordbaseret digital-TV. Sammenlign: Bilag II — Regionalregeringens interne undersøgelse af gennemførelsen af den nationale plan for overgang til jordbaseret digital-TV i Castilla-La Mancha, s. 31.

<sup>(24)</sup> Castilla-La Manchas regionalregering: Gennemførelse af den nationale plan for overgang til jordbaseret digital-TV i Castilla-La Mancha, fremlagt for Europa-Kommissionen den 27. oktober 2010.

<sup>(25)</sup> Kommunerne ejer udstyret og skal betale for drift og vedligehold i løbet af de første to års drift.

<sup>(26)</sup> Samarbejdsaftale mellem regionalregering og Caspueñas kommune, s. 76.

- (41) I henhold til aftalen betaler regionalregeringen for køb, installation, drift og vedligehold af det digitale udstyr i de første to år for hvert digitaliseret transmissionscenter. Eftersom aftalen ikke forpligter operatøren til at betale for drift eller vedligehold herefter, overdrog TelecomCLM udstyret til regionalregeringen <sup>(27)</sup>. Fra dette tidspunkt havde regionalregeringen ansvaret for at betale for drift og vedligehold af udstyret til jordbaseret digital-TV.
- (42) Kommissionen fik oplyst, at af de offentlige midler på i alt 46 mio. EUR blev mindst 13,5 mio. EUR overført til platformoperatørerne, nemlig 13,2 mio. EUR til TelecomCLM, som ejer 138 transmissionscentre, og ca. 250 000 EUR til Abertis, som ejer tre transmissionscentre. TelecomCLM og Abertis gennemførte digitaliseringen af deres centre med eget udstyr. I visse tilfælde tilhører det udstyr, der blev brugt til at digitalisere TelecomCLM's repeatere, stadig de offentlige myndigheder. I disse tilfælde skal operatøren ikke betale for at bruge udstyret. Ydermere var det samlede beløb, der blev ydet i årene 2009-2011 til drift og vedligehold af de digitaliserede transmissionscentre (løbende støtte), på mindst 6,5 mio. EUR.
- (43) Ikke desto mindre var det ikke tilstrækkeligt blot at opdatere de eksisterende transmissionscentre for at fuldende dækningen af det pågældende område. Der blev derfor bygget 20 nye transmissionscentre for offentlige midler. Myndighederne kontaktede TelecomCLM direkte uden at gennemføre et offentligt udbud for at bede virksomheden udføre denne opgave. Ifølge de oplysninger, der er blevet fremlagt for Kommissionen, blev der anvendt i alt 2,26 mio. EUR til opførelse af de nye centre, hvoraf 751 000 EUR gik til opførelse af seks transmissionscentre, der senere blev overført til TelecomCLM. De 14 resterende centre tilhører fortsat kommunerne.
- (44) Slutteligt har man, som det fremgår af betragtning 39, når det har været for dyrt at opsætte et transmissionscenter til jordbaseret digital-TV, i stedet brugt satellittransmission. I den forbindelse blev der indgået flere end 100 aftaler om at installere satellitmodtagere i private husstande. Satellitmodtagerne er en del af satellittransmissionsnettet.
- (45) Proceduren resulterede i, at der blev underskrevet i alt 622 aftaler mellem kommunerne og de pågældende operatører. Ifølge Kommissionens oplysninger fordelte beløbene sig som følger:

(mio. EUR)

	Opdatering af transmissionscentre	Nye transmissionscentre	Opdatering af kommunernes infrastruktur <sup>(1)</sup>	Drift og vedligehold <sup>(2)</sup>
TelecomCLM	13,2	2,26	32,6	Endnu ikke afgjort
Abertis	0,25	—		Endnu ikke afgjort
I alt	13,45	2,26	32,6	Mindst 6,5

<sup>(1)</sup> Kommunerne betaler op til 32,6 mio. EUR til TelecomCLM og Abertis for at få opdateret sine net.

<sup>(2)</sup> Samarbejdsaftalerne dækker to års drift og vedligehold. For kommunernes vedkommende beløb dette tal sig til 4,5 mio. EUR og for operatørerne til 2 mio. EUR. Regionalregeringens interne undersøgelse af gennemførelsen af den nationale plan for overgang til jordbaseret digital-TV i Castilla-La Mancha, s. 53.

### 2.3. BEGRUNDELSE FOR AT INDLEDE PROCEDUREN

- (46) I åbningsafgørelsen bemærkede Kommissionen, at den beskrevne foranstaltning syntes at opfylde alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF og derfor kunne betragtes som statsstøtte. Den anfægtede foranstaltning fordejer tilsyneladende konkurrencen til fordel for jordbaserede platformoperatører, hvilket er i strid med princippet om teknologineutralitet <sup>(28)</sup>. Ydermere ser den anfægtede foranstaltning ud til at diskriminere platformoperatører, der leverer spredningstjenester til regional og lokal jordbaseret TV-spredning, hvilket giver nationale spredningstjenester og platformoperatører en fordel.

<sup>(27)</sup> På grundlag af aftalerne om overførsel af udstyr til jordbaseret digital-TV, som blev underskrevet den 17. maj 2013. På den måde blev det garanteret, at udstyret til jordbaseret digital-TV ville forblive i drift og vedligeholdt efter den to-årige periode, der fremgår af aftalerne. Ikke desto mindre bevarede Abertis ejerskabet til udstyret til jordbaseret digital-TV i forbindelse med tre aftaler.

<sup>(28)</sup> Se især dommene i følgende sager: DVB-T Brandenburg, T-21/06, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 2009 II, s. 197, præmis 69, og Mediaset SpA mod Kommissionen, T-177/7, Sml. 2010 II, s. 2341.



- (47) Kommissionen nåede til den foreløbige konklusion, at ordningen kan have ført til en potentiel eller reel konkurrencefordrejning mellem satellitbaserede platforme og jordbaserede platforme. Kommissionen fandt ikke nogen muligheder for at betragte disse foranstaltninger som forenelige med det indre marked, idet det ikke syntes muligt, at nogen undtagelse kunne finde anvendelse.
- (48) For yderligere faktuelle oplysninger henvises til åbningsafgørelsen, der skal betragtes som en integrerende del af denne afgørelse.

### 3. DE SPANSKE MYNDIGHEDERS BEMÆRKNINGER

#### 3.1. GENERELLE BEMÆRKNINGER

- (49) I deres forsvar mod åbningsproceduren har Spanien og den selvstyrende region Castilla-La Mancha fremsat mange argumenter. De falder groft sagt i to kategorier. For det første gør de spanske myndigheder gældende, at der ikke blev givet støttemodtagerne nogen fordel. For det andet fremfører de, at selv hvis der var tale om statsstøtte, ville den under alle omstændigheder være forenelig <sup>(29)</sup>. Disse argumenter resumeres i det følgende.

#### 3.2. DER FORELIGGER IKKE STATSSTØTTE

##### 3.2.1. Ingen fordel

- (50) Ifølge myndighederne i Castilla-La Mancha udgør den foranstaltning, som er mål for undersøgelsen, ikke statsstøtte, og den giver ikke virksomhederne nogen fordel. De direkte overførsler af midler stammer både fra den spanske stat og fra de selvstyrende regioner og går til støttemodtagerne, der handler i deres officielle embede eller som offentlig myndighed <sup>(30)</sup>. De anfægtede tilskud blev ene og alene brugt til at digitalisere 141 eksisterende analoge transmissionscentre og til at opføre seks nye centre. Digitaliseringen af transmissionscentrene blev gennemført efter en grundig vurdering af den tekniske rapport, som de operatører, der ejede centrene, havde fremlagt. Aftalen med ejerne af transmissionscentrene blev underskrevet alene på grundlag af de tekniske rapporter <sup>(31)</sup>. Denne »procedure med forhandling« skal anses for åben, gennemsigtig og ikke-diskriminerende under hensyntagen til, at oplysningerne blev offentliggjort på kommunernes opslagstavler (se betragtning 39).
- (51) De nationale myndigheder fastholder, at da platformoperatørerne modtog offentlig finansiering, så var det udelukkende til drift og vedligehold af det elektroniske sendeudstyr, som tilhørte kommunerne. Kommunerne agerede blot som leverandører og installatører af det nødvendige tekniske udstyr for at opdatere og tilpasse disse centre, men ikke som platformoperatører <sup>(32)</sup>. Når de leverer tjenester i område II efter at have modtaget offentlig finansiering, er det kun for at levere et jordbaseret TV-signal som offentlig, basal tjenesteydelse.
- (52) For at kunne gennemføre digitaliseringen af nettene bestilte de 475 kommuner tekniske rapporter, der ofte blev udarbejdet af platformoperatørerne. Der blev heller ikke i den forbindelse indrømmet operatørerne en økonomisk fordel.
- (53) Ifølge de nationale myndigheder eksisterede de digitaliserede transmissionscentre, som var ejet af TelecomCLM og Abertis Telecom, allerede inden de anfægtede tilskud blev tildelt, og derfor anvendte ingen af de netoperatører, der var involveret i udvidelsen af dækningen med jordbaseret digital-TV i område II i Castilla-La Mancha, tilskuddene til at finansiere en udvidelse af nettet.

<sup>(29)</sup> Myndighederne har ikke for Castilla-La Mancha hævdet, at foranstaltningen bør betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Den ville heller ikke opfylde kriterierne i Altmark-dommen, blandt andet fordi der ikke er nogen aftale om forpligtelse til offentlig tjeneste, støttemodtagerne ikke er blevet udvalgt på grundlag af et offentligt udbud, og myndigheden ikke har udregnet en kompensation på baggrund af de omkostninger, som en veldrevet virksomhed ville kunne have leveret disse tjenester til.

<sup>(30)</sup> Til at begynde med havde kommunerne bygget analoge transmissionscentre, som de har ejet i de forgangne årtier. Kommunerne har modtaget offentlig finansiering til at digitalisere denne infrastruktur.

<sup>(31)</sup> Regionalregeringen i Castilla-La Mancha, fremlæggelse for Europa-Kommissionen (sag C 24/2010) — Udrulning af jordbaseret digital-TV i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder i Castilla-La Mancha, afsendt den 6. juni 2014.

<sup>(32)</sup> Det er imidlertid i modstrid med, hvad der fremgår af de dokumenter, Spanien har fremlagt. F.eks. omhandles de tjenester inden for jordbaseret digital-TV, som leveres af operatøren i område II, i artikel 7 i aftalen om overførsel af udstyr til jordbaseret digital-TV mellem TelecomCLM og regionalregeringen. Som det fremgår af betragtning 73 har regionalregeringen på den anden side hævdet, at Abertis og TelecomCLM skal anses for at være netoperatører i område II. Det er også i modstrid med de operatøraktiviteter, der er beskrevet i detaljer i betragtning 113-120.

- (54) TelecomCLM og Abertis modtog offentlig støtte til at digitalisere 141 af deres egne transmissionscentre. De nationale myndigheder peger på, at dette kun var tilfældet i områder, hvor kommunerne ikke ejede transmissions- eller retransmissionscentre, der var egnede til at udvide dækningen med jordbaseret digital-TV. Ikke desto mindre hævder de nationale myndigheder fortsat, at investeringerne ikke gav TelecomCLM og Abertis en konkurrencefordel på tilstødende markeder, som f.eks. markedet for lokal-TV- eller markederne for digital-TV (Digital Video Broadcasting — DV-BH). Digitaliseringen af TelecomCLM's centre gav ikke virksomheden mulighed for at levere regionale spredningstjenester eller gjorde virksomhedens net mere finmasket, så den kunne levere nye typer af tjenester.
- (55) De netoperatører, der var involveret i processen med digitalisering af de tre typer transmissionscentre i område II, fik ikke nogen økonomisk fordel. I alle tre typer transmissionscentre er tjenester som levering af signal, installation, drift og vedligehold af udstyr til jordbaseret digital-TV blevet leveret af operatørerne til markedspris.

### 3.2.2. Der er ikke tale om fordrejning af konkurrence- og samhandelsvilkårene

- (56) Konkurrence- og samhandelsvilkårene er ikke blevet fordrejet. Alle teleoperatører, der er opført i registret for udbydere af telekommunikationstjenester («CMT»), kan fungere som underleverandører for kommunerne, og de kan derfor søge om støtte i medfør af dekret 347/2008. Dette gælder også for satellit-, kabel-TV- og TV-operatører, samt alle andre operatører, uanset om de agerer på nationalt, regionalt eller lokalt niveau.
- (57) Ifølge de nationale myndigheder var den undersøgte udvælgelsesprocedure gennemsigtig, og den blev gennemført både i henhold til de spanske regler om offentlige udbud og EU's regler. De regionale myndigheder har offentliggjort de ydede tilskud. Alle procedurerne for udvidelse af sendenet til jordbaseret digital-TV er blevet offentliggjort på kommunernes opslagstavler, og der blev sendt breve til de vigtigste netoperatører i regionen, altså TelecomCLM og Abertis Telecom.
- (58) Derfor har de tilskud, som er blevet ydet af kommunerne, ikke styrket en type netoperatørs konkurrencesituation i forhold til andre konkurrerende netoperatører. De vigtigste støttemodtagere er kommunerne, mens netoperatørerne ikke er andet end leverandører af sendeudstyr samt vedligeholdelsestjenester i en periode på maksimalt to år. Radiodifusión blev aldrig kontakttet, fordi der på daværende tidspunkt ikke var noget, der tydede på, at virksomheden var ejer af et eneste transmissionscenter i regionen.
- (59) På den anden side hævder myndighederne i Castilla-La Mancha fortsat, at man nøje studerede satellitplatformsløsningen som en mulighed for at udvide den digitale dækning, inden man indførte dekret nr. 347/2008. I en intern undersøgelse <sup>(33)</sup> blev to teknologier sammenlignet i forbindelse med udvidelsen, nemlig jordbaseret digital-TV og satellitbaseret. Undersøgelsen tog højde for kriterierne for tildeling af støtte til dækning med digitalt signal i område II, herunder kravene om, at transitionen skulle kunne gennemføres uden supplerende omkostninger eller andre ulemper for borgerne, og om at bruge den eksisterende infrastruktur.
- (60) Undersøgelsen konkluderede, at de samlede omkostninger forbundet med den jordbaserede digital-TV-løsning ville beløbe sig til mellem 15,2 og 17,3 mio. EUR over en ti-årig periode, mens en løsning med satellit teknologi ville koste mere end 47 mio. EUR.
- (61) Undersøgelsen indeholdt en række anbefalinger vedrørende de mest passende metoder til at gennemføre udvidelsen af dækningen med det jordbaserede digital-TV-signal i de områder af Castilla-La Mancha, som ikke er en del af de regionale og nationale TV-spredningsvirksomheders officielle dækningsplaner. I undersøgelsen blev også alle virkningerne af en satellitløsning til udvidelse af den digitale dækning evalueret. Det blev konkluderet, at satellitteknologien ville kræve investeringer, der var tre til seks gange større end den jordbaserede teknologi. Denne forskel i omkostningerne stammer direkte fra de omkostninger, der er forbundet med lejen af satellitudsendelsesudstyr uden medregning af omkostningerne til en satellitdekoder. Følgelig var det rimeligt at konkludere, at udvidelsen af den generelle digital-TV-tjeneste til befolkningen i Castilla-La Mancha skulle foregå ved hjælp af den jordbaserede digital-TV-teknologi <sup>(34)</sup>.

<sup>(33)</sup> Dr. Julián Seseña »Udvidelse af dækningen med jordbaseret digital-TV-signal i Castilla — La Mancha: Komparativ socioøkonomisk undersøgelse af de teknologiske muligheder«, september 2008, undersøgelse gennemført for regionalregeringen i Castilla-La Mancha.

<sup>(34)</sup> På den anden side hævder regionalregeringen, at en efterfølgende sammenligning af de enkelte udspecificerede omkostninger bekræfter den konklusion, at den jordbaserede løsning er at foretrække frem for den satellitbaserede. Denne udspecificering understøtter de undersøgelser, som regionalregeringen tidligere har fremlagt for Kommissionen. På trods af, at den indledende investering i den jordbaserede løsning er lidt højere end i den satellitbaserede, vil den jordbaserede løsning efter fire år være mere økonomisk end den platform, som Astra kunne tilbyde. For at lave denne beregning har regionalregeringen taget udgangspunkt i de hypotetiske omkostninger, som Astra har fremlagt i et memorandum af 10. november 2011.

- (62) Desuden har den spanske regering fremlagt en intern undersøgelse af muligheden for at levere generelle digital-TV-tjenester via jordbaserede eller satellitbaserede løsninger, udarbejdet af MIEyT, juli 2007. Ifølge myndighederne tager undersøgelsen hensyn til de realistiske omkostninger, der er forbundet med jordbaseret og satellitbaseret transmission. Begge undersøgelser behandles grundigere i afsnit 5.3.2.2.
- (63) Regionalregeringen fastholder, at da den traf beslutningen om at udvide dækningen med jordbaseret digital-TV i området II i Castilla-La Mancha, tog den kun hensyn til kriterier for teknisk og økonomisk effektivitet. Enhver netoperatør, uanset om den var jordbaseret, satellitbaseret, kabel-TV-baseret osv., kunne have afgivet et teknisk tilbud, eftersom det eneste krav var, at operatøren var opført i CMT's register som netoperatør <sup>(35)</sup>. Derfor var beslutningen i overensstemmelse med princippet om teknologineutralitet. Dette bekræftes yderligere af det forhold, at regionalregeringen i specifikke tilfælde valgte den satellitplatform, som tidligere blev udviklet af Abertis, alene på grundlag af en omkostningsanalyse <sup>(36)</sup>.
- (64) For så vidt angår den påståede diskrimination af de lokale operatører, medgiver regionalregeringen, at TV-spredningsvirksomhederne ifølge artikel 4 i dekretet var udtrykkeligt udelukket fra at modtage støtte (uanset om de var nationale, regionale eller lokale) <sup>(37)</sup>. Dekretet udelukker imidlertid ikke nogen af netoperatørerne.
- (65) Ikke desto mindre kunne Radiodifusión ifølge de spanske myndigheder have deltaget på samme vilkår som de resterende netoperatører ved at digitalisere et af sine transmissionscentre, som allerede udsendte et offentligt analogt nationalt eller regionalt TV-signal. Dette kunne virksomheden have gjort ved at underskrive en aftale med regionalregeringen eller ved at afgive et tilbud til en kommune som teleoperatør, der var opført i CMT's register over netoperatører.

### 3.2.3. Klageren Radiodifusión retsevne og virksomhedens manglende overholdelse af netoperatørers forpligtelser i Castilla-La Mancha

- (66) Ifølge regionalregeringen er Radiodifusión opført som teleoperatør i CMT's register over netoperatører, og virksomheden kan levere følgende tjenester: »Jordbaseret net — Understøttelse af radio- og TV-spredningstjenester«. Ikke desto mindre understreges det, at det ikke er tilstrækkeligt at være opført i registret for at opfylde forpligtelserne som teleoperatør i Castilla-La Mancha, der er fastsat i den relevante lov nr. 8/2001 for Castilla-La Mancha. Det er i særdeleshed tilfældet i forbindelse med netoperatørers forpligtelse til at »fremlægge en områdeplan for udrulning af net, som omfatter eksisterende faste stationer, samt udkast til gennemførelse og udvikling af hele virksomhedens net (...)«. Regionalregeringen har ikke kendskab til, at Radiodifusión har fremlagt nogen områdeplan til dato. Endvidere foreligger der ikke noget om, at Radiodifusión skulle dele infrastruktur med en anden operatør. Slutteligt fastholder regionalregeringen, at Radiodifusión påstand om, at virksomheden dækker 60 % af Castilla-La Mancha, ikke er dokumenteret <sup>(38)</sup>.
- (67) Regionalregeringen påpeger ydermere, at der findes en virksomhed i samme koncern og med samme aktionærer som Radiodifusión, INGEST, Infrasestructuras y Gestión 2002, S.L. (i det følgende benævnt »INGEST«), som har flere igangværende sager. I alle sager er INGEST anklaget for ulovlig anvendelse af radiospektrere, som er reserveret til national jordbaseret digital-TV, som den anklagede bruger til at udsende signaler for lokale TV-stationer. Desuden har Radiodifusión ikke tilladelse til at udsende et jordbaseret digital-TV-signal for Radio-Televisión de Castilla-La Mancha (»RTV C-LM«).

### 3.2.4. Drift og vedligehold

- (68) Ifølge regionalregeringen modtager hverken TelecomCLM eller Abertis Telecom støtte fra de anfægtede foranstaltninger til at dække de løbende omkostninger, der er forbundet med drift og vedligehold af de kommunale jordbaserede transmissionscentre. Formålet med aftalerne er »at finansiere den infrastruktur, som er nødvendig for at færdiggøre udvidelsen af dækningen og udsende signaler for godkendte enheder og

<sup>(35)</sup> Der er for tiden opført omkring 900 netoperatører i registret.

<sup>(36)</sup> Regionalregeringen besluttede at indføre satellitløsningen i tyndt befolkede områder i område II, når der ikke fandtes et transmissionscenter, eller omkostningerne ved at digitalisere den eksisterende jordbaserede infrastruktur var for høje. Der blev underskrevet flere end 100 samarbejdsaftaler med kommunerne, som gav anledning til installation af satellitmodtagere i de enkelte husstande, hvilket var billigere end at bygge nye transmissionscentre.

<sup>(37)</sup> Grunden til, at TV-spredningsvirksomhederne blev udelukket, var, at man ville undgå digitalisering af transmissionscentre, der allerede var omfattet af TV-spredningsvirksomhedernes officielle forpligtelse til at yde dækning med jordbaseret digital-TV i område I.

<sup>(38)</sup> En dækning på 60 % af regionens befolkning (baseret på visse transmissionsparametre) ville kun kunne opnås med 8-12 transmissionscentre i udkanten af regionens største byer. Radiodifusión har ikke disse centre. Alle transmissionscentre skulle i de sidste ti år have været en del af den officielle dækningsplan for radio- og TV-spredningsvirksomheder. Ikke desto mindre ville ingen offentlig forvaltning, hverken national, regional eller lokal, have overvejet at digitalisere disse transmissionscentre, eftersom de allerede ville have været omfattet af den officielle dækningsplan for udvidelse af jordbaseret digital-TV i regionen.

virksomheder, så de kan levere basale TV-tjenester». Derfor modtager de kun finansiering til køb og installation af dele som radiokommunikationsudstyr og antenner eller byggelementer. I område II er det de kommuner, der ejer transmissionscentre, der påtager sig omkostningerne. De estimerede drifts- og vedligeholdelsesomkostninger i de første to år til 516 transmissionscentre beløber sig i alt til 6,5 mio. EUR. Følgelig vil omkostningerne for perioden 2010-2015 beløbe sig til ca. 15 mio. EUR til de 516 centre over en periode på fem år (i gennemsnit 29 000 EUR pr. transmissionscenter).

### 3.2.5. Undtagelse på grundlag af argumentet om »generel infrastruktur«

- (69) Ifølge regionalregeringen kan de digitaliserede transmissionscentre, uanset om de tilhører kommunerne eller netoperatørerne, betragtes som »generel infrastruktur«, dvs. infrastruktur, der er åben for alle potentielle brugere på lige og ikke-diskriminerende vilkår. Således giver den digitaliserede infrastruktur alle brugere i område II i Castilla-La Mancha mulighed for at modtage jordbaseret digital-TV på lige vilkår, når der slukkes for det analoge TV-signal.

### 3.2.6. Undtagelse på grundlag af princippet om den markedsøkonomiske investør

- (70) Regionalregeringen hævder, at overførslen af de pågældende offentlige midler lever op til princippet om den markedsøkonomiske investør på grundlag af en sammenligning af markedspriserne. De betalinger, der blev foretaget til TelecomCLM for visse tjenester, fandt sted til markedspris.
- (71) En sammenligning af den reelle finansiering og den betaling, som en privat investør ville have foretaget under normale omstændigheder for at opnå den samme type tjenester, leder regionalregeringen til den konklusion, at aftalerne var baseret på objektive, kommercielle kriterier. Derfor har netoperatørerne ikke fået nogen fordel, hvis man sammenligner med, hvad de ville have opnået under normale markedsforhold. De er således ikke blevet givet en selektiv fordel.

### 3.2.7. Undtagelse i henhold til artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF

- (72) Regionalregeringen henviser til artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF. Den hævder, at denne bestemmelse finder anvendelse i område II, som ikke har ansporet nogen kommerciel interesse fra radio- og TV-spredningsvirksomheder eller netoperatørerne. Ved at levere jordbaserede digital-TV-tjenester og overlade køb, installation, drift og vedligehold af det digitale udstyr til en underleverandør har kommunerne afhjulpet et markedssvigt, hvilket følgelig forbedrer levestandarden for indbyggerne i område II og medfører en generel økonomisk forbedring for regionen Castilla-La Mancha.

### 3.2.8. Abertis som netoperatør

- (73) Regionalregeringen er ikke enig i Abertis' argument om, at virksomheden ikke skal betragtes som en netoperatør i område II. Regionalregeringen påpeger, at Abertis har underskrevet aftaler med regionalregeringen i henhold til dekret nr. 347/2008 med henblik på at gennemføre en udvidelse af dækningen med jordbaseret digital-TV i område II<sup>(39)</sup>. Desuden skal Abertis og TelecomCLM betragtes som aktive netoperatører i område II, fordi Abertis har officielle transmissionscentre med analogt TV-signal for RTVE og/eller Tele5, og TelecomCLM har officielle transmissionscentre, der udsender analogt TV-signal for CMT.
- (74) Det digitale, kommunale udstyr befinder sig i flere tilfælde i transmissionscentre, som ejes af Abertis eller TelecomCLM. I disse tilfælde tilhører udstyret til jordbaseret digital-TV de pågældende kommuner. Abertis fremfører, at eftersom virksomheden ikke er netoperatør i område II, kan den ikke betragtes som direkte modtager af den anfægtede støtte, da »udstyret tilhører og udnyttes af TelecomCLM og andre lokale operatører«<sup>(40)</sup>. Regionalregeringen finder, at dette er en fejlslutning.

<sup>(39)</sup> Regionalregeringen har fremlagt to eksempler på aftaler indgået med Abertis.

<sup>(40)</sup> Afsnit 22 i Abertis Telecoms brev af 31. januar 2011.

#### 4. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

##### 4.1. BEMÆRKNINGER FRA RADIODIFUSIÓN DIGITAL SL

- (75) Som svar på Kommissionens åbningsafgørelse bemærker Radiodifusión, at de spanske myndigheder ikke formelt har pålagt støttemodtagerne at levere en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Endvidere synes støttebeløbet til de forskellige transmissionscentre at være i overkanten, hvis de går til eksisterende centre, som de spanske myndigheder har bekræftet. Efter Radiodifusión opfattelse blev støtten primært brugt til at skabe nye transmissionscentre i hele regionen Castilla-La Mancha og til at skjule ulovlig støtte.
- (76) Radiodifusión insisterer på, at myndighederne i Castilla-La Mancha tildelte støtten uden nogen udbudsprocedure, og at overførslen af midler var selektiv, fordi den udelukkede de platforme, der er baseret på andre teknologier som kabel-TV eller satellitter.
- (77) Ifølge Radiodifusión har TelecomCLM opnået afgørende fordele gennem de anfægtede foranstaltninger. Virksomheden blev udvalgt direkte af de regionale myndigheder uden nogen konkurrencepræget udvælgelsesprocedure. Som følge heraf kunne virksomheden øge dækningen af sit geografiske net væsentligt i områder, hvor ingen andre ellers ville have investeret. TelecomCLM fik desuden gavn af manglen på tilsyn, eftersom virksomheden ikke er underlagt nogen lovkrav om at give adgang til det nyligt opførte eller forbedrede net. Radiodifusión påpeger, at det i dekret nr. 347/2008 præciseres, at formålet med statsstøtten er at skabe nye transmissionscentre og ikke at digitalisere eksisterende centre.
- (78) Ifølge Radiodifusión styrker støtten de eksisterende operatører inden for det eneste markedsegment, hvor der er et stykke til konkurrenterne. Især skal Abertis have kunnet styrke sin monopolstilling og faktisk udnytte de offentlige midler til at udvikle et nyt og tættere net, således at virksomheden vil kunne konkurrere på nye markeder.
- (79) Radiodifusión er overbevist om, at den undersøgte statsstøtte ikke er forholdsmæssig. For at opfylde proportionalitetskravet skal støtten være begrænset til fjerntliggende landdistrikter, og den skal gavne alle operatører ligeligt ved at kræve effektive adgangsforpligtelser.
- (80) I sit svar af 27. september 2011 på en anmodning om oplysninger fra Kommissionen om retsevne, som Spanien har gjort opmærksom på, skriver Radiodifusión, at virksomhedens hovedaktivitet er at levere tjenester til lokale TV-stationer. Virksomheden fremlagde en liste over sit udstyr i 18 kommuner i Castilla-La Mancha. Ifølge Radiodifusión kunne det samme udstyr imidlertid anvendes til at udsende regionale og nationale udsendelser, og man kunne således have brugt dette udstyr, hvis man havde tilladt virksomheden at konkurrere om støtten.

##### 4.2. BEMÆRKNINGER FRA ASTRA

- (81) Ved direkte at vælge den jordbaserede platform mener Astra ikke, at foranstaltningen, inklusive støtten til drift og vedligehold, overholder princippet om teknologineutralitet. Astra understreger, at satellittransmission ville have været billigere end jordbaseret digital-TV i område II<sup>(41)</sup>, hvilket Astras succes i forbindelse med udbuddet i Cantabrien klart har vist. Eftersom virksomheden har så omfattende aktiviteter, ville satellitløsningen sågar have givet mulighed for en større omkostningsbesparelse, hvis flere regioner havde koordineret deres valg af platform i område II. Selv hvis den spanske regering af forfatningsmæssige årsager ikke kunne have sørget for, at interregionale synergier blev medregnet som en forudsætning for at tildele midlerne, ville regionerne selv kunne have gjort dette. På den måde kunne regionalregeringerne have garanteret, at de valgte den billigste løsning til skatteborgerne.
- (82) Ved sammenligning af de forskellige platforme bør man ifølge Astra ikke alene sammenligne de umiddelbare installationsomkostninger, men også tage hensyn til de andre positive virkninger, som satellitløsningen ville have medført. Overgangsprocessen ville have været meget enklere og billigere. TV-seerne ville have haft fordel af en

<sup>(41)</sup> Astra henviser til sin interne undersøgelse af omkostningerne, som blev fremlagt sammen med klagen og gennemført i november 2008. Undersøgelsen indeholder en sammenligning af omkostningerne ved dækningsudvidelsen ved anvendelse af begge teknologier, jord- og satellitbaseret. Undersøgelsens antagelser er i forskellige henseender anderledes end dem, Spanien og Abertis har anlagt, bl.a. vedrørende udgifterne til parabolantener og behovet for at købe eksterne dekodere til modtagelse af jordbaseret digital-TV. I undersøgelsen konkluderes det, at udvidelsen af dækningen via satellit ikke nødvendigvis var dyrere end at anvende jordbaseret teknologi.

»simultan« overgangsperiode, hvor de både ville have modtaget kanalerne via satellit og via jordbaseret teknologi. På grund af manglen på båndbredde i det jordbaserede net og behovet for at frigøre mere kapacitet til telekommunikationstjenester i fremtiden, vil der opstå yderligere omkostninger for de private husstande og TV-spredningsvirksomhederne i forbindelse med brug af det jordbaserede net. De fremtidige ændringer af båndbredden vil kræve, at indbyggerne i område II tilpasser deres antenner. TV-spredningsvirksomhederne får flere lignende omkostninger i andre perioder. Disse omkostninger ville aldrig opstå, hvis man havde valgt satellitteknologi.

- (83) Astra insisterer på, at foranstaltningen ikke gav netoperatørerne nogen fordel. Navnlig begunstiger digitaliseringen af nettet Abertis' kommercielle tilbud til TV-spredningsvirksomhederne, eftersom det jordbaserede digital-TV-net nu kan nå ud til næsten 100 % af befolkningen uden yderligere omkostninger.
- (84) For så vidt angår spørgsmålet om konkurrencefordrejning, vurderer Astra, at satellitplatformen og den jordbaserede platform er en del af de samme markeder. Der er ikke nogen klar sondring mellem betalings-TV og gratis-TV, i det mindste ikke for så vidt angår platformskonkurrence. Der findes allerede adskillige betalingskanaler, som leverer deres signaler via jordbaseret digital-TV, og med undtagelse af én tilbyder de også satellittransmission.
- (85) Astra fremhæver især behovet for at garantere adgangsstyring og kryptering som en af de mulige fordele ved satellitplatforme. TV-spredningsvirksomheder, der udsender gratis-kanaler via satellit, vil ikke have problemer med at beskytte den intellektuelle ejendomsret. Teknologien bruges allerede af mange betalingskanaler på satellitplatformen. Endvidere blev den adgangsstyringsløsning, som blev foreslået i Cantabrien, accepteret af de cantabriske myndigheder, der kunne beslutte, hvilke brugere der skulle aktiveres med henblik på at modtage tjenesten.

#### 4.3. BEMÆRKNINGER FRA ABERTIS

##### 4.3.1. Forekomst af statsstøtte

- (86) Abertis finder ikke, at den anfægtede foranstaltning om udvidelse af dækningen i område II udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (87) For det første var de undersøgte overførsler af midler alene overførsler fra de nationale myndigheder, som skulle bruges til at opdatere de transmissionscentre, som den offentlige forvaltning enten havde direkte ejerskab eller brugsret til. Der er derfor ikke tale om overførsel af statsmidler til nogen virksomhed, da midlerne forblev hos den offentlige forvaltning.
- (88) For det andet understreger Abertis, at netoperatørerne ikke blev begunstiget af de anfægtede midler. Abertis betragter ikke sig selv som støttemodtager, eftersom virksomheden ikke er netoperatør i område II og ikke driver det net, der er blevet brugt til at udvide dækningen af jordbaseret digital-TV i Castilla-La Mancha. TelecomCLM ejer og driver blandt andet det pågældende udstyr.
- (89) For det tredje understreger Abertis i forbindelse med spørgsmålet om teknologineutralitet, at den anfægtede foranstaltning ikke forværrer konkurrencen mellem platformene, fordi den marginale stigning i dækningen med jordbaseret digital-TV i område II ikke har nogen økonomisk indvirkning på område I. Endvidere påvirker digitaliseringen af område II ikke den pris, som Abertis kan opkræve for sine spredningstjenester. Virksomhedens priser er reguleret og baseret på dens kapital- og driftsomkostninger. Ejerskabet til TelecomCLM's udstyr er blevet overført til den selvstyrende region Castilla-La Mancha. Regionen kontrollerer også den regionale netoperatør TelecomCLM.
- (90) For det fjerde begunstiger den anfægtede foranstaltning ikke spredningsvirksomhederne, da den ikke øger deres indtægter efter digitaliseringen af område II. Leverandørerne af telekommunikationsudstyr kan heller ikke betragtes som indirekte støttemodtagere af støtteforanstaltningen, eftersom konkurrencestrukturen på markedet for telekommunikationsudstyr ikke er blevet påvirket eller fordrejet som følge af købene af udstyr til at opdatere transmissionscentre fra analoge til digitale.
- (91) For det femte finder Abertis, at den anfægtede foranstaltning ikke har påvirket konkurrencen mellem netoperatørerne mærkbart. Selv om Radiodifusión havde modtaget støtte, ville virksomheden ikke kunne konkurrere med Abertis på nationalt niveau, fordi Radiodifusións centre ikke er tilstrækkelige i område I, hvilket også er tilfældet for område II.

- (92) For det sjette ville foranstaltningen, hvis den betragtes som statsstøtte, ifølge Abertis være eksisterende støtte. Udrulningen af sendenet i område II begyndte i 1982 på et ikke-liberaliseret spredningsmarked. På daværende tidspunkt havde den spanske stat et lovligt monopol på markedet for jordbaseret radio-/TV-spredning. Der bruges nu offentlige midler til at finansiere installation, vedligehold og drift af de lokale net i område II, som blev etableret før liberaliseringen af sektoren. Den undersøgte foranstaltning bør derfor betragtes som løbende eksisterende støtte.
- (93) For så vidt angår foreneligheden med artikel 106, stk. 2, påpeger Abertis, at det er usandsynligt, at TelecomCLM og andre operatører af lokale net overstiger grænseværdien for gennemsnitlig omsætning før skat på 100 mio. EUR i de to regnskabsår, der går forud for det år, hvor de blev pålagt en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og den årlige kompensation for den pågældende tjenesteydelse er på 30 mio. EUR om året.
- (94) Desuden ville en eventuel støtte være forenelig med artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. De foranstaltninger, som de spanske myndigheder har indført, har til formål at fremskynde overgangen til digital teknologi i Spanien, hvilket er anerkendt som et mål af fælles interesse. Støtten var et hensigtsmæssigt instrument, da jordbaseret digital-TV er en mere egnet teknologi til at sikre en dækningsudvidelse<sup>(42)</sup>. Ud over de økonomiske årsager bemærker Abertis også, at spredningsvirksomhederne er tilbageholdende med at bruge satellitplatforme på grund af begrænsninger for spredningsvirksomhederne, når de køber indholdsrettigheder til deres gratis programmer. I de fleste tilfælde får de kun ret til at sende indholdet via en bestemt platform, nemlig jordbaseret digital-TV, da denne teknologi giver mulighed for målrettet transmission og geografiske begrænsninger. Endvidere er foranstaltningerne forholdsmæssige, eftersom de kun dækker omkostninger, der er strengt nødvendige for overgangen fra analoge til digitale TV-tjenester i område II.

#### 4.4. BEMÆRKNINGER FRA TV-SPREDNINGSVIRKSOMHEDERNE

- (95) TV-spredningsvirksomhederne anfører, at foranstaltningen ikke kan betragtes som statsstøtte, fordi den ikke har givet noget selskab en økonomisk fordel, især ikke spredningsvirksomhederne. Foranstaltningerne har ikke øget TV-spredningsvirksomhedernes seertal, sammenlignet med da de sendte analogt. Endvidere har indbyggerne i de udvidede dækningsområder, dvs. fjerntliggende og tyndt befolkede landdistrikter, ingen betydning for reklamemarkedet og indgår ikke i spredningsvirksomhedernes målgruppe. På den baggrund forhøjede de private operatører ikke reklamepriserne som følge af udvidelsen.
- (96) Spredningsvirksomhederne gav også udtryk for, at de ikke havde interesse i at gå over til en satellitplatform, hvor deres programmer ville komme til at konkurrere med hundredvis af andre kanaler. Den jordbaserede platform har den fordel, at kapaciteten er begrænset, hvilket for spredningsvirksomhederne betyder mindre konkurrence. De understregede desuden, at de normalt kun køber indhold til en specifik platform, i dette tilfælde den jordbaserede. Det skyldes, at jordbaseret TV-spredning garanterer den geografiske afgrænsning af udsendelserne, hvilket ikke er tilfældet med den satellitbaserede.
- (97) TV-spredningsvirksomhederne fastholdt også, at de, efter at den cantabriske kontrakt var gået til Astra, havde meddelt de cantabriske myndigheder, at de ville modsætte sig satellitbaseret TV-spredning, eftersom de kun havde fået rettigheder til at sende indhold via den jordbaserede platform.

### 5. RETLIG VURDERING

#### 5.1. RETSGRUNDLAG FOR STØTTEN

- (98) Som detaljeret beskrevet i afsnit 2.2, betragtning 26-44, og i afgørelsen i sag SA.28599 — jordbaseret digital-TV i Spanien<sup>(43)</sup>, er retsgrundlaget for den digitale overgang i Spanien et komplekst system af forskellige retsakter vedtaget af både centralregeringen, de selvstyrede regioner og lokale myndigheder over en firårig periode. Den nationale tekniske plan for jordbaseret digital-TV fra 2005 og overgangsplanen for jordbaseret digital-TV fra 2007 regulerer overgangen til jordbaseret digital-TV i område I, men de danner også grundlaget for yderligere udvidelsesforanstaltninger i område II. Disse udvidelsesforanstaltninger blev gennemført af de regionale myndigheder efter indgåelsen af flere rammeaftaler med centralregeringen («rammeaftalerne fra 2008») og tillæg i 2008 til de tidligere rammeaftaler fra 2006 og i 2009 til rammeaftalerne fra 2008.

<sup>(42)</sup> Abertis henviser til sin egen omkostningsundersøgelse, der blev foretaget i januar 2010 for at sammenligne de respektive omkostninger ved jordbaseret digital-TV-teknologi og satellitteknologi til at levere digitale TV-tjenester i område II. Ifølge denne undersøgelse ville de samlede omkostninger ved jordbaseret digital-TV udgøre ca. 286 mio. EUR i en tiårig periode, mens de samlede omkostninger ved satellitteknologi i samme periode ville beløbe sig til ca. 532 mio. EUR.

<sup>(43)</sup> SA.28599 — C(2013) 3204 final af 19.6.2013.

- (99) Som følge af disse aftaler og tillæg udviklede de regionale og/eller lokale myndigheder en bred vifte af foranstaltninger med det formål at udvide dækningen med jordbaseret digital-TV i område II. Kommissionen finder derfor, at de forskellige retsakter, der blev vedtaget på centralt plan, og de aftaler, som blev indgået og ændret mellem MIEyT og de selvstyrende regioner, danner grundlaget for støtteordningen til udvidelse af dækningen i område II. Disse retsakter og aftaler førte til, at de selvstyrende regioner traf foranstaltninger, der ikke var teknologisk neutrale <sup>(44)</sup>.
- (100) Den nationale tekniske plan regulerer overgangen til jordbaseret digital-TV i område I, men giver også lokale myndigheder mandat til i samarbejde med de selvstyrende regioner at etablere flere transmissionscentre, som er nødvendige for at sikre modtagelse af jordbaseret digital-TV i område II. Så allerede på dette tidspunkt havde centralregeringen planer om at udvide dækningen med jordbaseret digital-TV. Mandatet i den vigtigste retsakt til regulering af overgangen til digital-TV omhandler kun den jordbaserede platform. I praksis har de selvstyrende regioner derfor fulgt centralregeringens retningslinjer for udvidelsen af jordbaseret digital-TV <sup>(45)</sup>.
- (101) Det tidspunkt, hvor statsstøtten til implementering af jordbaseret digital-TV i område II faktisk blev udbetalt, var præget af overførslen af midler fra de centrale og regionale myndigheder til støttemodtagerne. Det skete over en periode, som varierede fra én selvstyrende region til den næste. Afgørelsen om at yde løbende støtte til drift og vedligehold af nettene blev truffet af de selvstyrende regioner.
- (102) I Castilla-La Mancha valgte man, som det er blevet forklaret i detaljer i betragtning 36-45, en anderledes procedure. Til forskel fra størstedelen af de selvstyrende regioner anvendte man her ikke regionale udbud til at udvide dækningen med digital-TV, men dekret 347/2008 af 2. december 2008, som gav mulighed for direkte tildeling af de midler, der var nødvendige for at gennemføre digitaliseringen, til ejerne af de eksisterende (analoge) transmissionscentre. Regionalregeringen gjorde derfor ikke brug af en åben udbudsprocedure, men udvalgte i stedet teleoperatørerne direkte. Disse virksomheder udførte også drifts- og vedligeholdelsesopgaverne.
- (103) I de tilfælde, hvor transmissionscentrene tilhørte TelecomCLM eller Abertis, er det disse virksomheder, der har modtaget støtten til at opdatere deres udstyr. I de tilfælde, hvor der skulle bygges nye transmissionscentre, blev de finansieret med offentlige midler, men det var TelecomCLM, der blev ejer af dem. Slutteligt er de analoge transmissionscentre i de fleste tilfælde kommunernes ejendom. Kommunerne købte det digitale udstyr af Abertis eller TelecomCLM og fik en af de to virksomheder til at foretage installation, drift og vedligehold af udstyret.

## 5.2. SPØRGSMALET OM STATSSTØTTE EFTER ARTIKEL 107, STK. 1, I TEUF

### 5.2.1. Statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF

- (104) Spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede foranstaltning, herunder den løbende støtte til drift og vedligeholdelse, kan betragtes som statsstøtte, kan afgøres med udgangspunkt i artikel 107, stk. 1, i TEUF, som omhandler følgende betingelser for, hvornår der er tale om statsstøtte. For det første skal støtten finansieres af staten eller ved hjælp af statsmidler. For det andet skal støtten give modtageren en selektiv fordel. For det tredje skal støtten fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene. For det fjerde skal støtten påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

<sup>(44)</sup> Årsagerne hertil kan ses i de relevante dokumenter fra centralregeringen. Det gælder især de rammeaftaler, der blev undertegnet i december 2008 med titlen »Samarbejdsrammeaftale mellem ministeriet for industri, turisme og handel og den selvstyrende region (...) med henblik på udvikling af den nationale plan for overgang til jordbaseret digital-TV«, der indeholder en liste over aktiviteter, som vil blive finansieret af de centrale og regionale myndigheder med henblik på at nå digital TV-dækning svarende til den eksisterende analoge dækning. På den ene side henviser de til eksisterende transmissionscentre, som opdateres af TV-spredningsvirksomhederne (jordbaserede digital-TV-centre udrullet i område I), og på den anden til »dækningsudvidelser« — yderligere centre, der vil skulle opføres for at sikre digital-TV den samme gennemtrængning. Da det kun er den jordbaserede digital-TV-teknologi, der kræver, at der findes transmissionscentre, synes det klart, at de planlagte foranstaltninger kun vedrører jordbaseret digital-TV-teknologi. Yderligere henvises der til finansieringen af dækningsudvidelsen i tillæggene til rammeaftalerne, som blev indgået mellem oktober og december 2009. Heri defineres, hvad der skal forstås ved »foranstaltninger til at udvide dækningen«, idet der eksplicit kun henvises til jordbaseret teknologi.

<sup>(45)</sup> På møder med de selvstyrende regioner gav MIEyT udtryk for sit mål om også at sikre overgangen til jordbaseret digital-TV i område II. Dette bekræftes i et indlæg, der er offentligt tilgængeligt på internettet og underskrevet af MIEyT: <http://www.fenitel.es/asamblea08/PONENCIAS/4SETSI.pdf>. Dette bekræftes også i erklæringer fra de selvstyrende regioner som svar på Kommissionens anmodning om oplysninger. I deres svar henviser de selvstyrende regioner udtrykkeligt til den nationale overgangsplan, der blev vedtaget ved kongeligt dekret 944/2005 og til Avanza-planen. Se f.eks. svaret fra Extremadura: »I overensstemmelse med bestemmelserne i (...) kongeligt dekret 944/2005 (...) om godkendelse af den nationale tekniske plan for jordbaseret digital-TV og om fastsættelse af det lokale initiativ vedrørende udvidelse af dækningen med jordbaseret digital-TV ...«.



5.2.1.1. *Statsmidler og spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen kan tilregnes staten*

- (105) Den anfægtede foranstaltning er et resultat af de retsakter, der er beskrevet ovenfor, og som blev vedtaget på både centralt, regionalt og lokalt plan, samt i aftaler indgået mellem MIEyT og myndighederne i Castilla-La Mancha. Myndighederne i Castilla-La Mancha anfægtede ikke konklusionen i åbningsafgørelsen om, at foranstaltningen blev finansieret af budgetmidler. De spanske myndigheder fastholdt dog, at den blev finansieret over de centrale, regionale og kommunale budgetter. De spanske myndigheder gav også udtryk for, at den pågældende foranstaltning faktisk blot var en overførsel af midler mellem forskellige offentlige myndigheder. På den måde anerkendte myndighederne i Castilla-La Mancha, at midlerne delvis stammede fra centralregeringens budget. Desuden var foranstaltningen ikke blot en overførsel af midler mellem offentlige myndigheder, da midlerne i sidste ende blev brugt af enheder, der udfører en økonomisk aktivitet, til udrulning af det jordbaserede digital-TV-net (jf. afsnit 5.2.1.2).
- (106) På den baggrund er det godtgjort, at den foranstaltning, der undersøges, blev finansieret direkte over statsbudgettet og af bestemte selvstyrede regioner og lokale kommuners budgetter. Den løbende støtte blev ikke finansieret over centralregeringens budget, men direkte over de selvstyrede regioners budget.
- (107) Eftersom foranstaltningen er finansieret af staten fra centralt, regionalt og lokalt hold, kan den tilregnes staten, og den udgør derfor brug af statsmidler.

5.2.1.2. *Økonomisk fordel for enheder, der udfører en økonomisk aktivitet*

- (108) Abertis, som er noteret på den spanske børs, er en international virksomhed, der er aktiv inden for betalingsmotorveje og infrastruktur til jord- og satellitbaseret telekommunikation. Den har afdelinger i 12 lande i Europa og Amerika, og ca. 2/3 af koncernens indtægter genereres uden for Spanien. Abertis Telecom ejer og driver teleinfrastruktur i Spanien. Virksomheden ejer også hovednettet for distributions- og transmissionscentre af radio- og TV-signaler i Spanien. TelecomCLM, S.A. er en regional teleoperatør, der leverer tjenester i Castilla-La Mancha. Disse omfatter bl.a. transport af, bidrag til og udsendelse af radio- og TV-signaler, husning af strålingssystemer og -udstyr, deling af infrastruktur og fuldstændig vedligehold af infrastruktur. Virksomheden leverer sine tjenester til lokale, regionale og nationale operatører. [...].
- (109) Den omhandlede foranstaltning medfører en overførsel af statslige midler til visse virksomheder. Skønt begrebet virksomhed ikke defineres i traktaten, henviser det til enhver fysisk eller juridisk person, som uanset sin retlige status og finansiering udfører en økonomisk aktivitet. Ifølge Kommissionens praksis, der er bekræftet af Domstolen, anses drift af et net til TV-udsendelse for at være en økonomisk aktivitet <sup>(46)</sup> på samme måde som andre aktiviteter, der indebærer regionale myndigheders forvaltning af en infrastruktur <sup>(47)</sup>. I denne sag er virksomhederne opført i CMT's register som netoperatører. Det tyder på, at de leverer tjenesteydelser, som ifølge fast retspraksis udgør en økonomisk aktivitet. Der er tale om et marked, hvis andre operatører ville være villige eller i stand til at levere den pågældende tjenesteydelse, hvilket er tilfældet. F.eks. afholdt Astra flere møder med de selvstyrede regioner før gennemførelsen af dækningsudvidelsen i område II for at præsentere sit tilbud for dem. Endvidere deltog Astra i marts 2008 i et teknologisk neutralt udbud om levering af digital-TV i område II og område III, som blev offentliggjort i Cantabriens, og fik tildelt kontrakten. Det forhold, at virksomhederne og kommunerne ikke får betaling for de leverede tjenesteydelser, udelukker ikke, at de pågældende aktiviteter bliver anset for at være en økonomisk aktivitet <sup>(48)</sup>.
- (110) Kommissionen er ikke enig i Spaniens argument om, at de selvstyrede regioners, virksomheders og kommuners drift af det jordbaserede net ligger inden for udøvelsen af en offentlig myndigheds officielle beføjelser, og derfor ligger den uden for anvendelsesområdet for artikel 107 i TEUF. Det er blevet anerkendt, at aktiviteter, der indgår i udøvelsen af statens prærogativer af staten selv eller af myndigheder, som handler inden for rammerne af deres

<sup>(46)</sup> Kommissionens afgørelser: N622/2003 Digitaliseringsfonds Østrig, C25/2004 DVB-T Berlin Brandenburg (betragtning 62), C34/2006 DVB-T Nordrhein-Westfalen (betragtning 83), C52/2005 Mediaset (betragtning 96).

<sup>(47)</sup> Sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, Sml. 2007 II, s. 2379, præmis 88.

<sup>(48)</sup> Jf. forenede sager T-443/08 og T-455/08, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) og Mitteldeutsche Flughafen AG og Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) mod Europa-Kommissionen, Sml. 2011 II, s. 1311, præmis 115, hvor Domstolen kender for ret, at »Den omstændighed, at en virksomhed ikke varetages af private operatører, eller at den ikke er rentabel, er ikke relevante kriterier for kvalificeringen af denne som økonomisk virksomhed (...).«

offentlige myndighed, ikke udgør økonomiske aktiviteter i forbindelse med konkurrencereglerne <sup>(49)</sup>. Disse aktiviteter indgår i statens væsentlige funktioner eller er knyttet til disse funktioner i kraft af deres art, deres formål og de regler, de er underlagt. Domstolens retspraksis indeholder flere eksempler på aktiviteter, der falder inden for denne kategori, således at der trækkes en skillelinje mellem rene statslige aktiviteter og de kommercielle aktiviteter, en statslig enhed kan være engageret i. Listen omfatter aktiviteter i forbindelse med hæren eller politiet, opretholdelse og forbedring af luftfartssikkerhed, flyvekontrolltjenesten <sup>(50)</sup>, miljøovervågningsarbejde, som er en opgave i den offentlige interesse, der er en del af statens væsentlige funktioner for miljøbeskyttelse i havneområder <sup>(51)</sup> samt standardiseringsaktiviteter og forsknings- og udviklingsaktiviteter i tilknytning hertil <sup>(52)</sup>.

- (111) På den baggrund er Kommissionen af den opfattelse, at driften af jordbaserede TV-spredningsnet i denne sag ikke falder inden for statens forpligtelser eller prærogativer, og det er heller ikke en typisk aktivitet, som kun kan udføres af staten. De pågældende tjenesteydelser leveres ikke typisk af en offentlig myndighed og er i sagens natur selv økonomiske, hvilket bevises af, at flere virksomheder er aktive på markedet i område I. Desuden var en privat virksomhed, som ikke er afhængig af nogen offentlig myndighed — nemlig Astra (eftersom virksomheden var tilbudsgiver i udbuddet i 2008 i Cantabrien) — interesseret i at levere denne tjenesteydelse i område II. Astra henviser i sin anmeldelse også til regionen Castilla-La Mancha, hvor virksomheden er interesseret i at levere digitale spredningstjenester som platformsoperatør. For det tredje vedrører udrulningen af nettet i område II kun transmission af private nationale og regionale kanaler <sup>(53)</sup>. Som følge heraf konkluderes det, at de selvstyrende regioners, virksomheders og kommuners drift af det jordbaserede net ikke falder inden for udøvelsen af statens prærogativer som offentlig myndighed.
- (112) Kommissionen er ikke enig med regionalregeringen i, at foranstaltningen er i overensstemmelse med princippet om den markedsøkonomiske investor. Denne påstand efterprøves ved at analysere, om en privat investor ville have investeret i projektet på samme måde og på samme vilkår som den offentlige investor på det tidspunkt, hvor beslutningen om at foretage den offentlige investering blev truffet. I denne sag er den offentlige investering regionalregeringens finansiering af digitaliseringen af TelecomCLM's og Abertis' jordbaserede spredningsnet. I de tilfælde, hvor udstyret forbliver de offentlige myndigheders ejendom (kommunerne), bliver det drevet af de gamle selskaber. Aftalen med operatørerne fastsætter ikke en tilbagebetaling af midlerne eller en betaling for de offentlige myndigheders udstyr. Dette er i direkte modstrid med princippet om den markedsøkonomiske investor, som ikke alene ville kræve tilbagebetaling eller betaling, men også ville kræve en forrentning af sin investering. Der var ikke nogen forventning om, at den offentlige finansiering af det jordbaserede digital-TV-net var en rentabel investering i sig selv. Derfor opfylder regionalregeringens investering i digitaliseringen af det jordbaserede net i område II ikke princippet om den markedsøkonomiske investor.
- (113) Der er altså tale om en økonomisk fordel, når en operatør modtager offentlige midler til digitalisering af sit eget udstyr eller til at opføre nye transmissionscentre. For det andet respekterer en offentlig myndighed, der direkte (dvs. uden om et offentligt udbud) vælger en operatør til at levere udstyr til jordbaseret digital-TV samt drift og vedligehold, ikke markedsvilkårene. Dette giver også operatøren en økonomisk fordel.

#### Direkte støttemodtagere

- (114) Som det fremgår af betragtning 36 og 37 gennemførte regionalregeringen ikke et offentligt udbud i forbindelse med forbedringen af de analoge net eller med udvidelsen af dækningen med digital-TV. I stedet gik midlerne direkte til kommunerne eller til de eksisterende jordbaserede operatører. Det var kommunerne, der valgte de

<sup>(49)</sup> Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4).

<sup>(50)</sup> Sag C-364/92, SAT mod Eurocontrol, Sml.1994 I, s. 43, præmis 19-30, og C-113/07 P, Selex, Sml. 2009 I, s. 2207.

<sup>(51)</sup> Sag C-343/95, Cali & Figli, Sml. 1997 I, s. 1547, præmis 22.

<sup>(52)</sup> Sag T-155/04 Selex, Sml. 2006 II, s. 4797, præmis 73-82, stadfæstet af C-113/07, Selex, Sml. 2009 I, s. 2307.

<sup>(53)</sup> Som nævnt i afsnit 2.1.3 har offentlige spredningsvirksomheder en 98 % dækningspligt og skulle derfor dække område II af egne midler. Desuden udsendes RTVE's nationale offentlige TV-kanaler og regionale offentlige kanaler via et andet net. Mens private TV-spredningsvirksomheder benytter signal fra enkeltfrekvensnet (SFN), benytter offentlige TV-spredningsvirksomheder Red Global Española-nettet (RGE). Som følge af disse forskelle kræver jordbaserede faciliteter forskelligt udstyr for hvert af de to net.

operatører, som skulle udføre opgaven, uden noget offentligt udbud. Følgelig blev operatører af andre platforme (jordbaserede eller andre) ikke behørigt informeret om foranstaltningen, og de kunne derfor ikke afgive et teknisk tilbud på opdateringen af infrastrukturen eller på udvidelsen af dækningen med digital-TV i område II i Castilla-La Mancha <sup>(54)</sup>.

- (115) Abertis og TelecomCLM modtog enten midler, der var afsat til forbedring og udvidelse af deres net, eller de blev hyret af kommunerne til at udføre disses infrastrukturopgaver <sup>(55)</sup>. I begge tilfælde blev disse operatører valgt uden et offentligt udbud. I de fleste tilfælde ejede kommunerne udstyret til jordbaseret digital-TV sammen med operatørernes repeatere, og operatørerne betalte ikke kommunerne for at bruge udstyret.
- (116) TelecomCLM underskrev 133 aftaler med regionalregeringen om digitalisering af egne transmissionscentre. Det blev gjort for at gennemføre udvidelsen af jordbaseret digital-TV i landdistrikter med lav befolkningstæthed, hvor ingen operatører havde vist interesse i at investere. Et overordnet blik på de omkostninger, som TelecomCLM har pådraget sig i forbindelse med overførslen af midler fra regionalregeringen, viser, at TelecomCLM alene brugte midlerne til at købe og installere udstyr til jordbaseret digital-TV og efterfølgende vedligehold af udstyret i en periode svarende til de første to år.
- (117) På den måde forbedrede TelecomCLM og Abertis dele af deres eksisterende transmissionscentre, og de er nu i stand til at udnytte det jordbaserede digital-TV-net i område II takket være det offentlige tilskud. De kan også bruge den nye infrastruktur til at levere andre tjenester, som f.eks. WiMax (en standard for datatransmission via trådløst bredbånd, som kan levere bredbånd til fastnet- og mobilforbindelser). TelecomCLM har brugt sine transmissionscentre i [...] og adskillige andre digitaliserede centre, som tilhører kommunerne, til at installere regionalregeringens WiMax-udstyr [...] [...] <sup>(56)</sup>. På grund af disse samdriftsfordele har operatørerne af jordbaserede digital-TV-net mulighed for at øge indtægten fra den offentligt finansierede infrastruktur. [...].
- (118) Den samlede fordel, som de direkte støttemodtagere, TelecomCLM og Abertis, har nydt godt af, er de samlede midler til udvidelse af dækningen (inklusive midler modtaget til forbedring og opførelse af nye transmissionscentre).
- (119) Da det var kommunerne selv, der fungerede som netoperatører, modtog de offentlige midler til at digitalisere de transmissionscentre, som ligger i deres egne områder, og til at bygge nye. Myndighederne anfører, at der blot var tale om overførsler af midler mellem forskellige forvaltningsniveauer, og at kommunerne ved at udvide de net, som de selv ejede, blot opfyldte deres forvaltningsmæssige forpligtelser over for indbyggerne. Imidlertid udfører kommunerne, når de agerer som netoperatører, en økonomisk aktivitet. Mange af kommunerne er opført i CMT's register over netoperatører. Men eftersom kommunerne købte det digitale udstyr af Abertis eller TelecomCLM og hyrede dem til at installere, drive og vedligeholde udstyret uden offentligt udbud, er det altså også disse to virksomheder, der er de direkte modtagere af støtten.
- (120) Finansieringen omfatter drift og vedligehold af nettet, og disse opgaver blev udført af TelecomCLM og Abertis. Dette anses for at være løbende støtte, og de operatører, som fik pålagt at drive og vedligeholde nettene i område II, er støttemodtagere. Endelig drager Abertis og TelecomCLM også mere generelt fordel af, at en anden platformsoperatør udelukkes fra at komme ind på markedet for udsendelse af gratis-TV-signaler i Spanien <sup>(57)</sup>.

<sup>(54)</sup> Eftersom en lokal operatør som Radiodifusión udsendte nationale spredningssignaler, kunne virksomheden have ansøgt om regional støtte. Imidlertid blev der ikke afholdt noget offentligt udbud, hvor eventuelt interesserede operatører blev opfordret til at afgive tilbud. Det var derimod op til de regionale myndigheder at tage initiativet, finde de transmissionscentre, der udsendte nationale spredningssignaler, og tilbyde dem støtte til digitaliseringen. I den forbindelse har Radiodifusión fremført, at selv om virksomheden udsendte TV-signaler, blev den aldrig kontaktet af de offentlige myndigheder for at drøfte en eventuel finansiering af digitaliseringen af dens net.

<sup>(55)</sup> På grund af aftalerne om overførsel af udstyr til jordbaseret digital-TV er det udstyr, som blevet købt af TelecomCLM (med regionalregeringens midler), i visse tilfælde blevet returneret til regionalregeringen efter to års anvendelse.

<sup>(56)</sup> [...]

<sup>(57)</sup> Som anført i betragtning 24 er Abertis dominerende på markedet for udsendelse af gratis-TV-signaler på den jordbaserede platform i område I og via sit datterselskab Hispasat i område III. Ved at udvide rækkevidden af jordbaseret digital-TV til område II bevarer Abertis kontrollen med levering af nationalt dækkende gratis-TV-signaler. I fremtiden kunne Astras indtræden i område II også medføre større platformskonkurrence i område I og III. Analogt er der mange undersøgelser, som viser fordelene i form af lavere priser og øget servicekvalitet, da satellit-TV kom ind på TV-markedet i USA. Før satellit-TV gjorde sit indtog, havde kabel-TV-selskaber haft en monopolstilling i visse lokalområder. Se f.eks. Chenghuan Sean Chu, The effect of satellite entry on cable television prices and product quality, RAND Journal of Economics Vol. 41, Nr. 4, vinter 2010, s. 730-764.

## Indirekte støttemodtagere

- (121) *Leverandører af telekommunikationsudstyr.* TelecomCLM og Abertis leverer udstyr og internt teleudstyr. Eftersom kommunerne købte udstyr af de to eksisterende jordbaserede leverandører i Castilla-La Mancha, TelecomCLM og Abertis, uden at gennemføre et offentligt udbud, blev de to virksomheder direkte begunstiget af støtten (se betragtning 119). Da de to operatører købte udstyret af leverandørerne af telekommunikationsudstyr, blev det købt på et frit marked. I modsætning til TelecomCLM og Abertis (de direkte støttemodtagere) betragtes leverandørerne af teleudstyr ikke som støttemodtagere, da de ikke fik en selektiv fordel. Som i sagen om de digitale dekodere i Italien<sup>(58)</sup> har det ikke været muligt at skelne mellem forskellige kategorier af producenter af forskellige typer af digital infrastruktur, fordi producenterne skulle kunne producere enhver type udstyr. De selskaber, der leverer dette teleudstyr til netoperatørerne, er ikke forskellige fra de virksomheder, som ville have deltaget i udbuddet, hvis ordningen havde været teknologisk neutral med hensyn til platformoperatører<sup>(59)</sup>. I Spanien tilbyder de selskaber, som integrerer, installerer og leverer det nødvendige teleudstyr til udvidelse af jordbaseret digital-TV, normalt også andre tjenesteydelser. Producenter af den slags udstyr samt teleoperatører tilbyder nogle gange også jordbaserede løsninger, satellitbaserede løsninger eller en kombination af begge<sup>(60)</sup>.
- (122) Den pågældende foranstaltning har ikke til formål at skabe en fordel for producenterne, hverken i kraft sit mål eller sin generelle struktur. Men enhver offentlig politik til fremme af digitalisering (selv den mest teknologineutrale) ville begunstige producenter af digitalt udstyr. Med hensyn til udstyrsproducenter kan det forhold, at de nød godt af en stigning i salget på grund af foranstaltningen, derfor betragtes som en automatisk konsekvens. Principielt har enhver statsstøtte en afsmittende virkning på leverandører til statsstøttemodtageren. Det skaber dog ikke nødvendigvis en selektiv fordel for disse leverandører. Leverandørerne af teleudstyr var ikke mål for støtten og havde derfor ikke gavn af en målrettet indirekte effekt.
- (123) *TV-spredningsvirksomheder.* Spanien har i tilstrækkelig grad dokumenteret, at de jordbaserede TV-spredningsvirksomheder ikke fik nogen fordel som følge af udvidelsen af dækningen. I modsætning til område I afviste spredningsvirksomhederne at betale for digitalisering i område II, da dette ikke ville give dem supplerende indtægter. På baggrund af den begrænsede befolkning i området, som ikke ser ud til at tilhøre annoncørernes kommercielle målgruppe, kunne spredningsvirksomhederne nemlig ikke forhøje annoncepriserne efter udvidelsen i område II. Derfor er de jordbaserede spredningsvirksomheder ikke indirekte modtagere af den foranstaltning, der undersøges.

## 5.2.1.3. Selektivitet

- (124) Den fordel, som foranstaltningen begunstiger netoperatørerne og spredningsvirksomhederne med, er selektiv, da den kun påvirker de virksomheder, der er aktive på markedet for den jordbaserede platform. Desuden blev udvælgelsen af de netoperatører, der blev valgt til at udføre opgaven, ikke foretaget gennem et offentligt udbud, men gennem en specifik procedure, der er fastsat i dekretet, og som går ud på, at myndighederne vælger netoperatørerne. Uanset om den nationale lovgivning udelukkede andre teknologier end den jordbaserede fra at modtage støtten, anvendte regionen Castilla-La Mancha kun lovgivningen til at henvende sig til nogle konkrete netoperatører.

## 5.2.1.4. Konkurrencefordrejning

## Netoperatører

- (125) Ved at yde finansiering direkte til de jordbaserede netoperatører TelecomCLM og Abertis diskriminerede de spanske myndigheder alle andre jordbaserede netoperatører, som kunne have leveret de samme tjenester. Man kunne gennem et offentligt udbud have fastslået om andre eksisterende operatører, som f.eks. Radiodifusión, opfyldte kravene til at kunne levere spredningstjenester for regionale og nationale TV-stationer i område II i Castilla-La Mancha. Eftersom de hverken blev informeret om foranstaltningen eller opfordret til at afgive et tilbud, kunne disse operatører ikke forsvare deres tilbud for regionalregeringen. Derfor gav det direkte valg af støttemodtagerne anledning til udelukkelse af alle andre eventuelle jordbaserede konkurrenter.

<sup>(58)</sup> C-2/05 — Digitale dekodere Italien (EUT C 118 af 19.5.2006, s. 10, og EUT L 147 af 8.6.2007, s. 1).

<sup>(59)</sup> Eksempler på virksomheder, der har vundet offentlige udbud er: Tredess, som er en producent af digitalt transmissionsudstyr under Teledes-koncernen, der også fremstiller digitale satellit-TV-modtagere, antenner, parabler (se: <http://www.tredess.com> og <http://www.teledes.es>). Se desuden: Mier (<http://www.mier.es>), Elecnor (<http://www.elecnor.es/es/negocios/infraestructuras/telecomunicaciones>) Itelsis, BTESA, Axion, Retegal, Itelazpi, Telecom CLM.

<sup>(60)</sup> I udbuddene i område II vedrørende dækningsudvidelsen beder man ofte om nøglefærdige løsninger, hvilket kræver integration, installation og levering af flere udstyrskomponenter (parabol, antenne, sender, satellitmodtager). I de fleste tilfælde omfattede den tilbudte løsning satellitmodtagerudstyr med henblik på at modtage det digitale signal, som TV-spredningsvirksomhederne allerede udsendte via satellit.

- (126) Da kommunerne opdaterede deres egne net, kontaktede de i visse tilfælde TelecomCLM eller Abertis direkte. I disse tilfælde blev andre teleoperatører udelukket fra at afgive deres tilbud. Andre kommuner offentliggjorde en kort meddelelse på deres opslagstavler, som det fremgår af betragtning 39 og 40. Af disse meddelelser fremgik det, at man ville vælge en teleoperatør til at digitalisere kommunens transmissionscenter, jf. dekret 347/2008. Operatøren skulle fremlægge et teknisk tilbud. Interesserede operatører kunne få de tekniske specifikationer ved kommunens sekretariat. Offentliggørelse på kommunernes opslagstavle overholder imidlertid ikke princippet om teknologineutralitet, eftersom meddelelserne kun henviser til opdatering af eksisterende jordbaserede transmissionscentre. Selv om meddelelserne giver alle teleoperatører, der er opført i CMT's register over operatører, mulighed for at afgive et tilbud, kan det ikke sidestilles med et offentligt udbud. Offentliggørelsen på en opslagstavle har ikke den samme synlighed som et offentligt udbud i det spanske statstidende. Desuden blev TelecomCLM og Abertis i de fleste tilfælde informeret udtrykkeligt på forhånd om processen, i modsætning til andre virksomheder, og de kunne derfor afgive et tilbud <sup>(61)</sup>. I alle de kommuner, hvor man offentliggjorde disse meddelelser, blev TelecomCLM eller Abertis valgt som leverandør.
- (127) Spanien og Abertis hævder, at jordbaseret digital-TV og satellitteknologi er to forskellige markeder. Det jordbaserede digital-TV-net er den vigtigste platform for jordbaseret gratis-TV, hvor antallet af operatører på det nationale marked afgøres af, hvor mange sendetilladelser den spanske regering giver. Midlerne til jordbaserede gratis-TV-kanaler kommer fra reklamer. Med hensyn til satellit-TV er et stort antal kanaler tilgængelige på den eneste betalings-TV-platform i Spanien, hvor Astra er netoperatør. Disse kanaler finansieres af abonnenter i reglen på en pakke af kanaler. De spanske myndigheder fremhæver også, at spanske TV-spredningsvirksomheders udgifter til satellitdistribution er meget højere end omkostningerne til jordbaseret radio-/TV-spredning, og derfor er gratis-TV-selskaber, herunder regionale og lokale selskaber, ikke interesserede i at skifte til denne platform.
- (128) Af flere årsager, som er angivet i afgørelsen, konkluderes det, at de jord- og satellitbaserede platforme opererer på det samme marked.
- (129) For det første konkurrerede Astra i 2008 om udvidelsen af den digitale TV-dækning i Cantabrien og vandt udbuddet. I 2008 afholdt virksomheden en række møder med de selvstyrede regioner for at præsentere sit tilbud om at sende digitale TV-kanaler, som hidtil var blevet sendt via en jordbaseret platform. Selv om kontrakten med Cantabrien senere blev ophævet af myndighederne, tyder satellitoperatørens interesse i at levere ydelserne i konkurrence med den jordbaserede platform på, at der er mulighed for, at satellitoperatører kan levere lignende ydelser.
- (130) For det andet sendes flere offentlige og private kanaler, som distribueres via den jordbaserede platform, også via satellitplatforme, bl.a. Astras egen <sup>(62)</sup>. For det tredje er nogle af de regionale kanaler tilgængelige — eller var det indtil for nylig — via satellitplatform. Det modsiger påstanden om, at de regionale TV-spredningsvirksomheder ikke er interesserede i satellitløsningen.
- (131) For det fjerde har nogle TV-selskaber udtalt, at de foretrækker jordbaseret transmission, fordi de kun har erhvervet rettigheder til at sende indhold til den jordbaserede platform. Det betyder dog ikke, at der er forskellige markeder for jord- og satellitbaseret transmission. Da de har erhvervet indholdsrettigheder til den jordbaserede platform, kunne virksomhederne om nødvendigt gøre det samme til satellit. Hvis en satellitplatform vælges på grundlag af et offentligt udbud, kunne TV-spredningsvirksomhederne også få pålagt en »must carry«-forpligtelse. Denne »must carry«-forpligtelse blev pålagt spredningsvirksomhederne i område III, da man valgte satellitplatformen.
- (132) Endelig når dækningen med jordbaseret digital-TV i Spanien 98,85 % af befolkningen, mens kun 93,5 % af husstandene ser TV via den jordbaserede platform, jf. data fra maj 2010 <sup>(63)</sup>. Således har 5 % af husstandene adgang til jordbaseret digital-TV, men vælger ikke at bruge det, da de fleste af dem abonnerer på betalings-TV via satellit.
- (133) Da satellit- og jordbaserede sendeplatforme konkurrerer med hinanden, medfører foranstaltningen til udrulning, drift og vedligehold af det jordbaserede digital-TV-net i område II en konkurrencefordrejning mellem de to platforme.

<sup>(61)</sup> Myndighederne i Castilla-La Mancha kunne ikke fremlægge et eneste eksempel på et tilbud, der blev afgivet af en anden teleoperatør. Visse teleinstallatører fremlagde tilbud, men de blev afskrevet, da de ikke var registreret som teleoperatører.

<sup>(62)</sup> F.eks. Antena 3, Cuatro, Telecinco, La Sexta, La Siete, Teleduarte, TVE, La2, Canal 24 horas.

<sup>(63)</sup> Analyse af TV-markedet fremlagt af Spanien ved anmeldelse af foranstaltningen: Kompensation i forbindelse med frigørelsen af digitaliseringsdividenden i Spanien, SA.32619 (2011/N).

- (134) Endelig skal det bemærkes, at andre platforme, især internet-TV, også udsættes for forskelsbehandling på grund af foranstaltningen. Selv om bredbånd endnu ikke er nået ud i hele område II, vil det højst sandsynligt udvide sin dækning betydeligt i fremtiden. Det er muligt, at det havde været mere effektivt at kombinere teknologierne for at opnå dækning i område II. I så fald ville de andre platforme have bidraget til formålet og være blevet begunstiget ved støtteforanstaltningen.

#### 5.2.1.5. Påvirkning af samhandelen

- (135) Foranstaltningen påvirker samhandelen inden for EU. Retten har fastslået: »Når en finansiel støtte, som ydes af en stat eller ved hjælp af statsmidler, styrker visse virksomheders stilling i forhold til andre, som disse konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at samhandelen påvirkes af støtten«<sup>(64)</sup>.
- (136) Netoperatører er aktive i en sektor, hvor der er samhandel mellem medlemsstaterne. Abertis er en del af en international koncern, og det samme gælder en af klagerne, Astra. Astra, som er baseret i en anden medlemsstat (Luxembourg), ville have afgivet et tilbud på et digitalt net i regionen Castilla-La Mancha, hvis der var blevet afholdt et teknologineutralt offentligt udbud. Foranstaltningen påvirker derfor samhandelen mellem medlemsstaterne.

#### 5.2.2. Konklusion på spørgsmålet om statsstøtte

- (137) På baggrund af ovenstående argumenter finder Kommissionen, at foranstaltningen opfylder kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Derfor skal foranstaltningen betragtes som statsstøtte, jf. artikel 107, stk. 1, i TEUF.

### 5.3. VURDERING AF FORENELIGHEDEN

- (138) Kommissionen støtter aktivt overgangen fra analog til digital radio-/TV-spredning. Fordelene ved at overgå til digital-TV blev understreget i handlingsplanen eEuropa 2005 og i de to meddelelser om overgang til digital-TV<sup>(65)</sup>. Kommissionen erkender også, at den digitale overgang kunne blive forsinket, hvis den blev helt overladt til markeds kræfterne.
- (139) Medlemsstaterne kan benytte støtte til at overvinde et specifikt markedssvigt eller til at sikre social eller regional samhørighed<sup>(66)</sup>. I disse tilfælde skal det dog i hvert enkelt tilfælde dokumenteres, at den planlagte støtte er et hensigtsmæssigt middel til at løse problemet, at den er begrænset til det nødvendige minimum, og at den ikke utilbørligt begrænser konkurrencen. Samtidig bestemmes det i meddelelsen<sup>(67)</sup> om digital overgang, at statsindgreb inden for visse områder af digitaliseringen er berettiget på to betingelser: Der skal være tale om varetagelse af almindelige interesser og om markedssvigt, dvs. at markeds kræfterne alene ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er opstillet af hensyn til almenvellet. Under alle omstændigheder skal statsindgreb ifølge meddelelsen være baseret på en grundig markedsanalyse.
- (140) Det hedder også i meddelelsen om digital overgang, at overgangen til digital radio-/TV-spredning er en stor industriel udfordring, der skal drives af markedet. I princippet bør hvert net konkurrere ud fra sine egne styrker. Med henblik på at beskytte dette princip bør et statsligt indgreb sigte mod at være teknologineutralt. Undtagelser herfra er kun tilladt, hvis indgrebet har til formål at afhjælpe et særligt markedssvigt eller en ubalance, og hvis det omhandlede indgreb samtidig er passende, nødvendigt og rimeligt for at afhjælpe disse problemer.
- (141) Hvis overgangen overlades til markedet, er der risiko for, at dårligt stillede befolkningsgrupper ikke opnår fordelene ved digital-TV. For at løse problemet med den sociale samhørighed ønsker medlemsstaterne måske at sikre, at alle borgere har adgang til digital-TV, når det analoge TV er afviklet. Da den digitale overgang medfører visse omkostninger for forbrugerne og kræver en ændring af vaner, må medlemsstaterne under visse omstændigheder yde støtte til navnlig dårligt stillede borgere, f.eks. ældre mennesker, indkomstsvage husstande eller borgere i udkantsområder.

<sup>(64)</sup> T-55/99, Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 2000 II, s. 3207.

<sup>(65)</sup> KOM(2002) 263 endelig, »eEuropa 2005: Et informationssamfund for alle; KOM(2003) 541 endelig, Meddelelse fra Kommissionen om overgangen fra analog til digital radio-/TV-spredning (fra digital« overgang »til analog« afvikling)» og KOM(2005) 204 endelig, »Meddelelse om hurtigere overgang fra analog til digital radio-/TV-spredning«.

<sup>(66)</sup> Se dokumentet »Mindre og bedre målrettet statsstøtte: en reformplan for 2005-2009« (KOM(2005) 107 endelig).

<sup>(67)</sup> Se fodnote 68, KOM(2003) 541 endelig.

- (142) I flere statsstøtteafgørelser har Kommissionen anvendt statsstøttereglerne i denne sektor på grundlag af meddelelserne om overgang til digital-TV<sup>(68)</sup>. Medlemsstaterne har flere muligheder for at bevilge offentlige midler til overgangen for at sikre, at alle geografiske områder fortsat har en hensigtsmæssig TV-dækning. Dette omfatter støtte til udrulning af transmissionsnet i områder, hvor der ellers ville være utilstrækkelig TV-dækning<sup>(69)</sup>. Denne støtte kan dog kun bevilges, hvis den ikke medfører unødige fordrejninger mellem teknologier eller virksomheder, og den er begrænset til det nødvendige minimum.

### 5.3.1. Retsgrundlag for vurdering af den anmeldte foranstaltnings forenelighed

- (143) Til begrundelse for støttens forenelighed henviser de spanske myndigheder til artikel 107, stk. 3, litra c), og artikel 106, stk. 2, i TEUF, såfremt støtten skulle blive betragtet som statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Nedenfor vurderer Kommissionen støttens forenelighed på baggrund af disse bestemmelser under hensyntagen til ovenstående generelle betragtninger.

### 5.3.2. Artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF

- (144) For at vurdere om støtten er forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, afvejer Kommissionen dens positive og negative virkninger. Ved anvendelsen af denne afvejningstest undersøger Kommissionen følgende spørgsmål:

- 1) Er støtten klart defineret, og er støttens formål af fælles interesse?
- 2) Er støtten velegnet til at virkeliggøre målet af fælles interesse, dvs. korrigerer den et markedssvigt, eller opfylder den et andet formål? Det gælder især:
  - a) Er støtteforanstaltningen et velegnet instrument, dvs. er der andre, bedre egnede instrumenter?
  - b) Har støtten en tilskyndelsesvirkning, dvs. ændrer den virksomhedernes adfærd?
  - c) Står støtteforanstaltningen i forhold til målet, dvs. kunne man opnå samme adfærdsændring med mindre støtte?
- 3) Er konkurrencefordrejningerne og påvirkningen af samhandelen så begrænset, at den samlede afvejning er positiv?

#### 5.3.2.1. Mål af fælles interesse

- (145) Den nationale støtteordning, som gennemføres af regionalregeringen i Castilla-La Mancha, har til formål at fremskynde den digitale overgangsproces i Spanien og sikre kontinuiteten i TV-modtagelsen for indbyggere i visse fjerntliggende landdistrikter. Støtteforanstaltningen er således rettet mod at give mennesker, der bor i disse områder, mulighed for at se TV og udøve deres grundlovsfæstede ret til information. Som nævnt i betragtning 138 har Kommissionen erkendt betydningen af og fordelene ved digital transmission i handlingsplanen eEurope 2005<sup>(70)</sup> og i sine to meddelelser om overgang fra analog til digital TV-spredning<sup>(71)</sup>. I sin meddelelse — Et europæisk informationsfund som middel til vækst og beskæftigelse<sup>(72)</sup> — har Kommissionen fremhævet, at den planlagte afvikling af jordbaseret analog-TV inden 2012 vil forbedre adgangen til frekvensressourcer i Europa. Da digital radio-/TV-spredning udnytter frekvensressourcerne mere effektivt, frigøres der frekvenskapacitet til andre brugere såsom de nye radio-/TV-sprednings- og mobiltelefonitjenester, som herefter vil stimulere innovation og vækst i TV-sektoren og den elektroniske kommunikationssektor.

<sup>(68)</sup> Se bl.a. følgende afgørelser: N622/03, Digitaliseringsfonds — Østrig (EUT C 228 af 17.9.2005, s. 12); C-5/04, Indførelse af digitalt jordbaseret TV (DVB-T) i Berlin-Brandenburg — Tyskland (EUT L 200 af 22.7.2006, s. 14); C-4/04, Jordbaseret digital-TV i Sverige (EUT L 112 af 30.4.2007, s. 77); C-2/05, Digitale dekodere — Italien (EUT L 147 af 8.6.2007, s. 1); N 270/06, Støtte til digitale dekodere med API — Italien (EUT C 80 af 13.4.2007, s. 3); N 107/07, Tilskud til IdTV — Italien (EUT C 246 af 20.10.2007); C-4/06, Indførelse af digitalt jordbaseret TV (DVB-T) i Nordrhein-Westfalen (EUT L 236 af 3.9.2008, s. 10); SA.28685, Modtagelse af digital-TV i Cantabrien — Spanien (EUT C 119 af 24.4.2012).

<sup>(69)</sup> Se betragtning 132 i afgørelse C-5/04, Indførelse af digitalt jordbaseret TV (DVB-T) i Berlin-Brandenburg — Tyskland (EUT L 200 af 22.7.2006).

<sup>(70)</sup> KOM(2002) 263 endelig, »eEuropa 2005: Et informationsfund for alle«.

<sup>(71)</sup> KOM(2003) 541 endelig, Meddelelse fra Kommissionen om overgangen fra analog til digital radio-/TV-spredning (fra digital »overgang« til analog »afvikling«) og KOM(2005) 204 endelig, Meddelelse fra Kommissionen om fremskyndelse af overgangen fra analoge til digitale udsendelser.

<sup>(72)</sup> KOM(2005) 229 endelig af 1. juni 2005.

- (146) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningen er rettet mod et velafgrænset mål af fælles interesse.

#### 5.3.2.2. Støttens egnethed

##### Markedssvigt

- (147) Som anført af de spanske myndigheder erkendes det normalt, at der er en risiko for, at ikke alle befolkningsgrupper kan nyde fordelene ved digital-TV (problemet med social og regional samhørighed). Der kan være tale om et markedssvigt, hvor aktørerne på markedet ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til de positive virkninger for samfundet som helhed ved overgangen til digital-TV, fordi de ikke har de økonomiske incitamenter hertil (positive eksterne virkninger). Af hensyn til den sociale samhørighed ønsker medlemsstaterne måske også at sørge for, at alle borgere har adgang til digital-TV, når analogt TV er afviklet, og overvejer derfor måske også foranstaltninger til at sikre, at alle geografiske områder fortsat har en hensigtsmæssig TV-dækning.
- (148) Som det fremgår af afgørelsen om indledning af undersøgelsesproceduren erkender Kommissionen, at der er tale om et markedssvigt, idet TV-spredningsvirksomhederne er uvillige til at bære de supplerende omkostninger ved at udvide dækningen ud over deres lovfæstede forpligtelser. Endvidere har hverken satellitplatforme eller private husstande foretaget investeringer, der kan sikre, at alle indbyggere i område II kan modtage digitale kanaler via satellit. Derfor erkender Kommissionen, at mennesker, hvis faste bopæl ligger i et landdistrikt, kan blive helt udelukket fra at modtage det gratis digitale TV-signal, hvis den digitale dækning fuldstændigt overlades til markedskræfterne, og at et statsligt indgreb kan være gavnligt gennem økonomisk støtte til private.

##### Teknologineutralitet

- (149) Ved overgang til digital teknologi er princippet om teknologisk neutralitet godt forankret i flere Kommissionsmeddelelser <sup>(73)</sup>. Det er blevet opretholdt af Retten og Domstolen <sup>(74)</sup>.
- (150) Valget af teknologi bør normalt afgøres ved et teknologineutralt udbud, som det er sket i andre medlemsstater <sup>(75)</sup>. Det kan være dyrt at gennemføre et offentligt udbud, og det kan forsinke gennemførelsen af projektet. I visse tilfælde kan et udbud ikke retfærdiggøres, hvis det på forhånd kan slås fast, at der kun er en konkret teknologi eller en konkret leverandør, der kan levere de ønskede tjenester. Det kan derfor være i orden at vælge en konkret teknologi, hvis valget kan begrundes som følge af konklusionerne i en forudgående undersøgelse. En sådan undersøgelse ville skulle tage hensyn til pris og kvalitet. Eftersom beslutningen om at vælge en konkret teknologi vil forhindre konkurrence fra andre operatører, der ikke kan fremvise deres produkt eller afgive et pristilbud, skal resultaterne af undersøgelsen være utvetydige og velbegrundede.
- (151) Kommissionen har tidligere erkendt, at en undersøgelse kan danne grundlag for at vælge en konkret teknologisk løsning <sup>(76)</sup>. Ikke desto mindre skal bevisbyrden løftes af medlemsstaten, der skal påvise, at resultaterne af den pågældende undersøgelse er tilstrækkeligt velbegrundede, og at undersøgelsen er blevet foretaget på den mest uafhængige måde <sup>(77)</sup>.
- (152) I den forbindelse har de spanske myndigheder og Abertis fremlagt diverse undersøgelser, som kommenteres herefter.

##### Omkostningsundersøgelser

- (153) Myndighederne i Castilla-La Mancha har fremført, at den undersøgte foranstaltning var rettet mod spredning af jordbaseret digital-TV på baggrund af resultaterne i en forudgående undersøgelse, som blev gennemført, før dekretet blev vedtaget. I den »komparative socioøkonomiske undersøgelse« <sup>(78)</sup>, der henvises til i betragtning 59-61, konkluderedes det, at den jordbaserede løsning ville være den mest rentable.

<sup>(73)</sup> Se fodnote 56.

<sup>(74)</sup> Sag T-8/06, FAB Fernsehen aus Berlin GmbH mod Kommissionen, dom af 6. oktober 2009, Sml. 2009 II, s. 4293; C-544/09P — Tyskland mod Kommissionen, dom af 15. september 2011, endnu ikke offentliggjort; T-177/07, Mediaset SpA mod Kommissionen, dom af 15. juni 2010, Sml. 2010 II, s. 2341 og C-403/10 P — Mediaset SpA mod Kommissionen, dom af 28. juli 2011, endnu ikke offentliggjort.

<sup>(75)</sup> Se fodnote 7.

<sup>(76)</sup> F.eks. tjente en undersøgelse til at retfærdiggøre, at man havde valgt en bestemt teknologi i en sag om bredbånd. Se Kommissionens beslutning N 222/2006 — Støtte til fremme af digitalnet på Sardinien (EUT C 68 af 24.3.2007).

<sup>(77)</sup> Det Forenede Kongerige valgte jordbaseret digital-TV til levering af lokal-TV på grundlag af en forudgående undersøgelse, som blev foretaget af landets tilsynsmyndighed OFCOM, og en forudgående høring af markedets aktører. På det grundlag insisterede Kommissionen ikke på, at der skulle afholdes et teknologineutralt udbud. SA.33980 (2012/N) — Lokal-TV i Det Forenede Kongerige.

<sup>(78)</sup> Se fodnote 34.



- (154) Udgangspunktet for undersøgelsen er en opgørelse over, hvor mange mennesker, der skal træffes et teknologisk valg for. Størstedelen af Castilla-La Mancha tilhører det såkaldte område I, hvor overgangen til jordbaseret digital-TV allerede har fundet sted. I visse tilfælde overlapper område I og II hinanden. Ifølge undersøgelsen bør man af tekniske årsager i disse områder (som allerede er delvist forsynes med jordbaseret digital-TV) alene overveje at udvide det jordbaserede digital-net. Ved en sammenligning mellem den jordbaserede og den satellitbaserede løsning tager undersøgelsen kun hensyn til omkring 9,8 % af befolkningen. Desuden mener forfatteren til undersøgelsen, at en del af befolkningen inden for denne undergruppe desuden modtager regionale TV-tjenester via den jordbaserede platform. Denne konkluderer uden yderligere undersøgelse, at for disse tjenester »ville det være mere logisk, at befolkningen indførte forskellige modtagelsesmetoder«. Slutteligt rester der 2,85 % af befolkningen (eller 57 510 indbyggere i 689 landsbyer), for hvem der bør overvejes en anden teknologisk løsning.
- (155) Undersøgelsen indeholder et overslag over de samlede omkostninger ved at bruge satellitplatformen, herunder omkostninger til installation af dekodere, en hypotese baseret på markedsoplysninger for leje af en satellit-transponder og drifts- og vedligeholdelsesomkostninger i 10 år, og den sammenligner disse med de samlede forventede omkostninger til den jordbaserede platform. Sidstnævnte omkostninger omfatter omkostninger til installation af dekodere og jordbaseret sendeudstyr og drifts- og vedligeholdelsesomkostninger i 10 år. Den samlede omkostning vil være på mellem 47 672 550 EUR og 97 646 800 EUR for satellitløsningen og mellem 15 136 550 EUR og 17 224 350 EUR for den jordbaserede løsning.

#### Vurdering

- (156) På tidspunktet for undersøgelsen kunne myndighederne vælge mellem at gennemføre et teknologineutralt offentligt udbud eller forhåndsudvælge en konkret teknologi på grundlag en omkostningsundersøgelse. Myndighederne skulle altså vælge, om det var umagen værd at afholde et offentligt udbud for at tiltrække eventuelle konkurrenter. Hvis de havde gennemført et offentligt udbud, ville de have kunnet vælge mellem forskellige tilbud, herunder eventuelle rabatter, som tilbudsgiverne måtte indregne. Men samtidig kunne det retfærdiggøres at undlade at gennemføre en udbudsprocedure, hvis undersøgelsen viste, at satellit teknologi inklusive eventuelle rabatter, der kunne opnås i tilbudsgiveres tilbud, klart var meget dyrere og ikke opfyldte væsentlige kvalitetskrav. Eftersom undersøgelsen kun skulle bruges til at retfærdiggøre, at man undlod at gennemføre et offentligt udbud, skulle den vise en væsentlig omkostningsforskel mellem de to platforme, og at resultatet var velbegrunderet.
- (157) Undersøgelsen opfylder langt fra disse krav. På grundlag af en anmodning om oplysninger fra Kommissionen i 2011 var myndighederne nødt til at rette i de oplysninger, der var brugt i undersøgelsen. Rettelserne bestod i en stigning i omkostninger til transmissionscentre på ca. 65 %, såvel som en stigning i det antal transmissionscentre, der reelt er nødvendige, for at garantere den ønskede dækning. Regionalregeringen hævdede, at selv med de nye tal ville resultatet af sammenligningen mellem den jordbaserede og den satellitbaserede sendeteknologi ikke ændre sig. Hvis man tager udgangspunkt i de nye tal, vil omkostningsfordelen ved den jordbaserede digital-teknologi blive mindre, og i visse tilfælde ville satellitløsningen sågar blive billigere. Dette viser, at resultaterne af undersøgelsen ikke var velbegrunderede. Disse mangler ville på daværende tidspunkt have været tydelige for myndighederne, hvis de havde udvist tilstrækkelig omhu.
- (158) I undersøgelsen beregnes omkostningerne til satellittransmission forkert. Den tager udgangspunkt i, at kommunerne ville leje satellittransponderkapacitet på satellitplatformen og drive sin egen satellitforbindelse. Beregningen er derfor baseret på offentliggjorte priser på leje (fra 2008) af satellittransponderkapacitet. Eftersom disse priser vedrører individuelle forbindelser, indeholder de ingen mængderabat eller resultatet af eventuelle prisforhandlinger. Som det fremgår af sagen i Cantabrien, ville satellitoperatøren selv desuden også deltage i et offentligt udbud som konkurrent. Satellitoperatørens tilbud ville være baseret på en fuldstændig anderledes prisberegning. Sammenlignet med priserne for individuel leje kan det forventes, at tilbuddet ville omfatte væsentlige mængderabatter, hvis kontrakten gjaldt hele område II i Castilla-La Mancha.
- (159) Endvidere drages der i undersøgelsen nogle fejlagtige konklusioner imod satellitløsningen <sup>(79)</sup>:

— Beregningerne skal være baseret på de løbende omkostningers nettonutidsværdi (NNV) i stedet for blot på den samlede sum <sup>(80)</sup>

<sup>(79)</sup> Undersøgelsen indeholder en række andre fejl. F.eks. begrundes det ikke i tilstrækkelig grad, hvorfor man kun medregner 2,85 % af befolkningen i Castilla-La Mancha. Denne forudsætning har en indvirkning på de to platformes omkostningseffektivitet.

<sup>(80)</sup> NNV tager hensyn til, om betalingerne skal falde i dag eller i fremtiden (fremtidige indtægter/omkostninger tilbageføres). Ved blot at indføre en temmelig konservativ tilbageføring på 4 % mindskes forskellen mellem omkostningerne til henholdsvis jordbaseret og satellitbaseret teknologi.

- Undersøgelsen undlader at tage hensyn til den eksponentielle udvikling i behovet for (og omkostningerne til) nye transmissionscentre til jordbaseret digital-TV på grund af, at de sidste landsbyer, der skal forsynes, er så fjertliggende, og den forudsætter snarere en lineær ekspansion
- Undersøgelsen beregner den årlige omkostning til drift og vedligehold til 3 % af prisen på udstyret, mens myndighederne selv hævder, at »omkostningerne til drift og vedligehold i løbet af de første to års drift anslås til at udgøre 20 % af prisen på udstyret (dvs. 10 % om året)«.

(160) Derfor ser beregningen af omkostningerne til jordbaseret digital-TV ud til at være for optimistisk. Den konklusion underbygges, hvis man sammenligner undersøgelsens forventede omkostninger til udrulning af jordbaseret digital-TV med det faktisk forbrugte beløb siden da. Undersøgelsen anslår, at den maksimale omkostning til udrulning af jordbaseret digital-TV vil være på mellem ca. 15 og 17 mio. EUR. Dog brugte myndighederne i Castilla-La Mancha efterfølgende 46 mio. EUR til at opdatere det jordbaserede digital-TV-net (plus udgifter til installation af satellitmodtagere da det viste sig, at jordbaseret digital-TV ikke var en økonomisk holdbar løsning).

#### Konklusion

(161) Estimatene i undersøgelsen var ikke velbegrundede. Ved at bruge Castilla-La Manchas egne tal (dog i opdateret udgave) kan man se, at den indledende fordel ved lavere omkostninger til det jordbaserede digital-TV-net forsvinder, eller at satellitløsningen i visse tilfælde er mere fordelagtig<sup>(81)</sup>. Der er stadig ikke taget hensyn til muligheden for, at en satellitoperatør kan give rabat ved et konkurrencepræget offentligt udbud. På grundlag af ovennævnte betragtninger indeholder undersøgelsen altså ikke tilstrækkelig dokumentation for, at der var god grund til på forhånd at udvælge den jordbaserede digitalteknologi og undlade at gennemføre et offentligt udbud.

#### Andre omkostningsundersøgelser

(162) Den spanske regering har fremlagt en intern undersøgelse af muligheden for at levere generelle digital-TV-tjenester via jordbaserede eller satellitbaserede løsninger, udarbejdet af MIEyT af juli 2007. Dog blev denne undersøgelse ikke overdraget til de selvstyrende regioner, som f.eks. Castilla-La Mancha, og den blev kun brugt som internt dokument. Kommissionen finder under alle omstændigheder, at den forudgående undersøgelse fra de spanske myndigheder, som er nævnt i betragtning 62, ikke dokumenterer, at den jordbaserede platform er bedre end den satellitbaserede. Tværtimod fremgår det af undersøgelsen, at en blanding af teknologier er mere realistisk, og der antages en fordeling i område II på 70 % forsyning via satellittransmission og 30 % via jordbaseret transmission<sup>(82)</sup>. Desuden konkluderes det i undersøgelsen, at valget af en bestemt teknologisk løsning til udvidelse af dækningen skal analyseres for hver region under hensyntagen til de særlige topografiske og demografiske forhold i hver region. I stedet for at foreslå et forudgående valg af en konkret teknologi, taler undersøgelsen snarere for, at der er behov for at gennemføre et teknologineutralt udbud for at fastslå, hvilken platform der konkret er mest hensigtsmæssig for Castilla-La Mancha.

(163) I forbindelse med de to omkostningsundersøgelser, der blev fremlagt af Abertis, skal det bemærkes, at de blev gennemført i 2010, længe efter at de undersøgte foranstaltninger blev iværksat. Uanset om de kunne betragtes som uafhængige og tilstrækkeligt velbegrundede, betyder det forhold, at de er foretaget efter de anfægtede foranstaltninger, at disse undersøgelser ikke kan citeres til støtte for det argument, at den spanske regering valgte den jordbaserede digital-teknologi og undlod at afholde et teknologineutralt udbud. Kommissionen modtog også Astras estimat over omkostningerne, som viser, at satellitteknologi er mere rentabel. Derfor blev de heller ikke taget i betragtning.

(164) Som konkluderet i betragtning 161 i forbindelse med Castilla-La Manchas undersøgelse, giver andre undersøgelser heller ikke anledning til at konkludere, at kvalitet og pris ved den jordbaserede digital-platform er bedre end andre teknologiløsninger. De retfærdiggør altså ikke, at regionalregeringen undlod at gennemføre en åben udbudsprocedure.

<sup>(81)</sup> Hvis man tager udgangspunkt i de ajourførte tal og Kommissionens egne beregninger, ser man ændringer i begge omkostningsscenarier med et optimistisk estimat på 36 466 648 EUR for satellitteknologi og 60 542 411 EUR for jordbaseret teknologi, og et pessimistisk estimat på 56 760 211 EUR for satellitteknologi og 65 155 166 EUR for jordbaseret teknologi. Disse beregninger er baseret på tre elementer, som Castilla-La Manchas undersøgelse ikke indeholder: 1) NNV for de løbende omkostninger over 10 år, 2) antallet af transmissionscentre, som er nødvendige for at garantere den ønskede yderligere dækning og 3) de korrigerede omkostninger til drift og vedligehold. Forskellen mellem det »optimistiske« og det »pessimistiske« scenarie stammer fra Castilla-La Manchas oprindelige undersøgelse.

<sup>(82)</sup> Undersøgelsen skelner mellem 15 % jordbaseret transmission, inklusive supplerende udstyr til at eliminere ekko, og 15 % jordbaseret transmission med ekko (undersøgelsens side 34).

## Foranstaltningens egnethed og proportionalitet

- (165) Foranstaltningen kan af en række årsager ikke anses for egnet.
- (166) Ved at tildele støtten direkte til TelecomCLM og Abertis, som er etablerede operatører af jordbaserede digital-net, tager støtten ikke alternative løsninger i betragtning, som kunne være mere rentable eller medføre en bedre kvalitet. Som det fremgår af foregående afsnit, var det ikke retfærdiggjort at affærdige satellitplatformen. Det forhold, at nogle husstande i område II modtager gratis-TV-kanaler via satellit, viser, at jordbaseret teknologi ikke altid er den mest effektive og egnede platform. Det påpeges også, at man har valgt satellittransmission i andre medlemsstater, herunder i områder med adgang til mulige jordbaserede løsninger <sup>(83)</sup>. Det forhold, at Astra deltog i det teknologineutrale udbud om udvidelse af digital-TV-dækningen i Cantabrien — og vandt — tyder i det mindste på, at satellitplatformen kan levere denne tjeneste <sup>(84)</sup>.
- (167) Desuden sammenligner diverse omkostningsundersøgelser kun den jordbaserede platform og satellitplatformen. De tager ikke hensyn til andre teknologiske løsninger, som f.eks. kabel-TV eller internet-TV. Selv om sidstnævnte løsninger ikke kan dække hele området, kan en blanding af teknologier, der omfatter disse platforme samt jordbaserede og satellitbaserede løsninger, være mere effektive.
- (168) Foranstaltningen er heller ikke egnet, fordi den diskriminerer mellem de forskellige operatører af jordbaserede digital-net. Ved at udvælge de etablerede operatører af jordbaserede digital-net, TelecomCLM og Abertis, undersøges det i forbindelse med foranstaltningen ikke, om andre operatører af jordbaserede digital-net, som f. eks. Radiodifusión, kunne have afgivet et billigere og bedre tilbud.
- (169) Der rejses også spørgsmål om, hvorvidt det var hensigtsmæssigt at forhåndsudvælge operatørerne af jordbaserede digital-net på grund af de kapacitetsbegrænsninger, der er ved den jordbaserede digital-platform. Selv om overgangen fra analogt TV til digital-TV på 800 MHz-båndet blev afsluttet i Spanien den 3. april 2010, blev det i 2011 besluttet at holde auktion over 800 MHz-båndfrekvenserne blandt teleoperatører for at leve op til afgørelse nr. 243/2012/EU. Som følge heraf var det nødvendigt at overføre udsendelser til andre kanaler, der ligger under 790 MHz, senest den 1. januar 2014. Da dette medførte supplerende omkostninger, anmeldte Spanien den 5. november 2011 to foranstaltninger for husstande og TV-spredningsvirksomheder med et budget på 600-800 mio. EUR i område I (der er endnu ikke blevet anmeldt nogen foranstaltning for område II) <sup>(85)</sup>. Disse omkostninger ville ikke være opstået, hvis man havde valgt andre platforme (internet-TV, kabel-TV eller satellit). I de kommende år forventes der endnu en frekvensændring med henblik på at frigøre mere kapacitet til fremtidens mobilteknologi, LTE, som vil skabe lignende omkostninger.
- (170) Som om dette ikke var nok, er det blevet påpeget, at 4G-mobilfrekvenser skaber interferens med jordbaserede digital-TV-signaler, og husstandene er derfor nødt til at købe dyre filtre for at beskytte deres digital-TV-signal mod LTE-bølgerne <sup>(86)</sup>. Det kan ikke udelukkes, at lignende interferenser er et mere generelt problem, der vil gøre jordbaseret radio-/TV-spredning mindre egnet i fremtiden, især i forbindelse med en større udrulning af NGA-net.
- (171) Spanien fremsatte to andre argumenter for, at satellittransmission ville være dyrere end jordbaserede digital-net. For det første har TV-spredningsvirksomhederne områderelaterede begrænsninger i deres aftaler med visse af indholdsleverandørerne. Det vil være dyrere for satellitteknologien at sikre en sådan adgangsstyring. For det andet vil satellitteknologien ikke være i stand til at sende et stort antal regionale kanaler. Disse påstande er ikke dokumenteret og modsiges af, at Astras aftale med Cantabrien indeholdt et professionelt adgangsstyringssystem. Endvidere ville satellitteknologi ifølge Astras omkostningsberegninger stadig være billigere, selv om der skulle indgås særskilte aftaler med hver af de spanske regioner. Med hensyn til regional radio-/TV-spredning fastholder Astra, at den spanske regerings antal på 1 380 kanaler er stærkt overdrevet <sup>(87)</sup>. Ifølge Astras egne beregninger ville satellitløsningen igen være billigere, selv om regionale og lokale kanaler blev medtaget.
- (172) Afslutningsvis finder Kommissionen, at den undersøgte foranstaltning ikke overholdt princippet om teknologisk neutralitet. Som forklaret ovenfor er foranstaltningen ikke forholdsmæssig, og den er ikke et passende instrument til at sikre indbyggerne i område II i Castilla-La Mancha dækning med gratis kanaler.

<sup>(83)</sup> F.eks. Frankrig, Det Forenede Kongerige, Italien og Slovakiet.

<sup>(84)</sup> Hvilket blev understreget af den nationale domstols dom. Se fodnote 5.

<sup>(85)</sup> Se fodnote 11.

<sup>(86)</sup> <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/second-coexistence-consultation/>.

<sup>(87)</sup> Ifølge Astras skøn overstiger det samlede antal lokale kanaler, som udsendes i øjeblikket, ikke 415.

## Drift og vedligehold af nettene

- (173) For så vidt angår den løbende finansiering, der er bevilget til drift og vedligehold af de støttemodtagende jord- og satellitbaserede net, kan den ikke betragtes som teknologineutral, da den er knyttet til udrulningsstøtten. Den er rettet mod bevaring af de centre, der udsender et signal via jordbaserede platforme. Denne støtte er derfor også uforenelig.
- (174) Eventuel fremtidig støtte til drift og vedligehold skal anmeldes og overholde princippet om teknologisk neutralitet.

## 5.3.2.3. Unødig konkurrencefordrejning

- (175) Selv om en offentlig foranstaltning kunne være berettiget, fordi der forekommer visse markedssvigt og mulige samhörighedsproblemer, giver den måde, foranstaltningen er udformet på, anledning til unødige konkurrencefordrejninger.

## Konklusion vedrørende artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF

- (176) Det konkluderes, at den undersøgte foranstaltning, herunder den løbende støtte, ikke er et passende, nødvendigt og forholdsmæssigt instrument til at afhjælpe det afdækkede markedssvigt.

## 5.3.3. Artikel 106, stk. 2, i TEUF

- (177) Undtagelsen i artikel 106, stk. 2, i TEUF finder anvendelse på statslig kompensation for omkostninger til levering af en offentlig tjeneste. De nationale (eller regionale) myndigheder skal klart definere tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse og overdrage den til en bestemt virksomhed.
- (178) I løbet af den formelle procedure har de spanske myndigheder ikke fremført argumenter eller dokumentation for, hvorfor foranstaltningen skulle være forenelig med artikel 106, stk. 2, i TEUF.
- (179) For at artikel 106, stk. 2, i TEUF kan finde anvendelse, skal de nationale (eller regionale) myndigheder klart definere tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse og overdrage den til en bestemt virksomhed. De spanske myndigheder har ikke vedtaget nogen retsakt om overførsel af ansvaret for udrulning af det jordbaserede digital-TV-net, og en sådan findes heller ikke i spansk lovgivning. Spansk lovgivning definerer ikke driften af et jordbaseret net som en offentlig tjenesteydelse. I henhold til telekommunikationsloven af 1998<sup>(88)</sup> er telekommunikationstjenester, herunder drift af net til spredning af radio og TV, tjenester af almindelig økonomisk interesse, men de har ikke status af offentlige tjenester<sup>(89)</sup>. Den samme definition er opretholdt i den gældende telekommunikationslov<sup>(90)</sup>. Transmissionstjenester til TV-spredning, dvs. transport af signaler gennem telenet, anses for at være telekommunikationstjenester og er som sådan tjenesteydelser af almindelig økonomiske interesse, men ikke offentlige tjenester<sup>(91)</sup>.
- (180) Endvidere er bestemmelserne i telekommunikationsloven teknologineutrale. Ved telekommunikation forstås transmission af signaler via et telenet, men der er ingen specifik henvisning til det jordbaserede net<sup>(92)</sup>. Endvidere fastsættes det som et af målene i lovens artikel 3, at man så vidt muligt skal fremme teknologisk neutralitet i reguleringen.

<sup>(88)</sup> Lov 11/1998 af 24. april 1998 om telekommunikation.

<sup>(89)</sup> Disse omfatter tjenesteydelser i forbindelse med forsvar, civilbeskyttelse og drift af telenettet.

<sup>(90)</sup> Lov 32/2003 af 3. november 2003 om telekommunikation.

<sup>(91)</sup> Det fastsættes i artikel 2, stk. 1, i loven, at: »Telekommunikationstjenester er tjenester af almindelig interesse, som leveres i henhold til konkurrencereglerne«.

<sup>(92)</sup> Bilag II til lov 32/2003 indeholder præcise, teknologisk neutrale definitioner på telekommunikation og elektroniske kommunikationsnet. »Telekommunikation: »Telekommunikation: enhver transmission, udsendelse eller modtagelse af tegn, signaler, skrift, billeder og lyde eller information af enhver art gennem ledning, radioelektricitet, optiske midler eller andre elektromagnetiske systemer«. »Elektronisk kommunikationsnet: transmissionssystemer og, hvor det er relevant, koblings- og dirigeringsudstyr og andre ressourcer, herunder netelementer, der ikke er aktive, som gør det muligt at overføre signaler ved hjælp af kabler, radiobølger, lyslederteknik eller andre elektromagnetiske midler, herunder satellitnet, jordbaserede fastnet (kredsløbs- og pakkekoblede, herunder internettet) og mobilnet, elkabelsystemer, i det omfang de anvendes til transmission af signaler, net, som anvendes til radio- og TV-spredning, samt kabel-TV-net, uanset hvilken type information der overføres.

- (181) Selv hvis offentlige spredningstjenester skulle blive betragtet som en offentlig tjeneste, er det ikke muligt at udvide denne definition til driften af en særlig støtteplatform. Hvor der findes flere transmissionsplatforme, kan én bestemt platform desuden ikke betragtes som »væsentlig« for transmission af spredningssignaler. Det ville derfor have været en åbenbar fejl, hvis anvendelsen af en bestemt platform til transmission af spredningssignaler skulle være en offentlig tjeneste i henhold til spansk lovgivning.
- (182) Det konkluderes derfor, at driften af jordbaserede net ifølge spansk lov ikke har status af en offentlig tjenesteydelse. Endvidere har de spanske myndigheder ikke klart defineret drift af en jordbaseret platform som en offentlig tjeneste, og de har derfor heller ikke overdraget ydelsen af den til en bestemt platformsoperatør.
- (183) De spanske myndigheder har desuden heller ikke fremlagt nogen aftale om forpligtelse til offentlig tjeneste med støttemodtagerne, Abertis og TelecomCLM.
- (184) Undtagelsen i artikel 106, stk. 2, i TEUF finder anvendelse på statslig kompensation for omkostninger til levering af en offentlig tjeneste, og den kan følgelig heller ikke finde anvendelse i dette tilfælde.

#### 5.3.4. Eksisterende støtte

- (185) Abertis anfører, at udrulningen af det jordbaserede sendenet i område II næsten udelukkende blev finansieret af de spanske selvstyrende regioner ved hjælp af offentlige midler i henhold til lovgivning, der stammer fra 1982, dvs. før datoen for Spaniens tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab i 1986. Derfor kunne ordningen ifølge Abertis betragtes som en del af den løbende offentlige støtte til driften af lokale jordbaserede net, og den burde derfor betragtes som eksisterende støtte.
- (186) Regionernes finansiering af udvidelsen af det jordbaserede net begyndte nemlig i begyndelsen af 1980'erne, men på det tidspunkt var der ingen private TV-spredningsvirksomheder på markedet. Den udvidede infrastruktur opfyldte derfor kun den offentlige TV-spredningsvirksomheds behov, og den var under alle omstændigheder forpligtet til at sende sit signal til størstedelen af befolkningen. Desuden var jordbaseret TV på det tidspunkt den eneste platform, der sendte TV-signal i Spanien. Derfor gav udvidelsen af det eneste tilgængelige net ikke anledning til konkurrencefordrejninger i forhold til andre platforme.
- (187) Siden da har udviklingen i lovgivning og teknologi ført til nye sendeplatforme og nye markedsaktører, især private TV-spredningsvirksomheder. Da støttemodtageren og de overordnede omstændigheder for den offentlige finansiering har ændret sig betydeligt, kan den undersøgte foranstaltning ikke betragtes som en ændring af rent formel eller administrativ art. Det er snarere en ændring, som påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, og derfor skal den betragtes som en ny støtteordning<sup>(93)</sup>. Under alle omstændigheder er overgangen fra analog-TV til digital-TV kun blevet mulig på grund af de seneste teknologiske fremskridt, og det er derfor et nyt fænomen. De spanske myndigheder burde derfor have anmeldt denne nye støtte.

#### 5.4. KONKLUSION

- (188) Finansieringen fra Spanien, regionalregeringen i Castilla-La Mancha og kommunerne til operatører af jordbaserede net til opdatering og digitalisering af deres net med henblik på at levere gratis-TV-kanaler i område II anses for at udgøre støtte, jf. artikel 107, stk. 1, i TEUF. Støtten er ikke forenelig med fællesmarkedet. Endvidere blev støtten ikke anmeldt til Kommissionen som foreskrevet i artikel 108, stk. 3, i TEUF, og blev iværksat ulovligt uden Kommissionens tilladelse. Støtten skal derfor tilbagesøges fra operatørerne af de jordbaserede net.

<sup>(93)</sup> Forenede sager T-195/01 og T-207/01, Gibraltar, Sml. 2002 II, s. 2309, præmis 109-111.

- (189) Endvidere mener Kommissionen, at den løbende støtte til drift og vedligehold af det digitaliserede net, som blev tildelt uden et offentligt udbud eller efter et udbud, som ikke er teknologisk neutralt, også er uforenelig. Denne støtte blev heller ikke anmeldt til Kommissionen, jf. artikel 108, stk. 3, i TEUF, og blev tildelt ulovligt uden Kommissionens tilladelse. Støtten skal derfor tilbagesøges fra operatørerne.
- (190) En eventuel fremtidig statsstøtte til drift og vedligehold skal anmeldes og overholde princippet om teknologisk neutralitet.

## 6. TILBAGESØGNING

### 6.1. BEHOVET FOR AT OPHÆVE STØTTEN

- (191) I henhold til TEUF og Domstolens faste retspraksis er Kommissionen, når den fastslår, at støtte er uforenelig med det indre marked, beføjet til at bestemme, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtten<sup>(94)</sup>. Ifølge Domstolens faste retspraksis har en stat forpligtelse til at ophæve den støtte, som Kommissionen anser for at være uforenelig med det indre marked, med det formål at genetablere den tidligere situation<sup>(95)</sup>. I denne forbindelse har Domstolen fastsat, at dette mål er nået, når støttemodtageren har tilbagebetalt det uretmæssigt udbetalte støttebeløb og således har mistet den fordel, denne har haft gavn af på markedet i forhold til sine konkurrenter, og forholdene forud for støtten tildeling er genskabt<sup>(96)</sup>.
- (192) Ifølge ovennævnte retspraksis bestemmer artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999<sup>(97)</sup>, at »i negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren«.
- (193) Da finansieringen af opdatering og digitalisering af den jordbaserede platform og efterfølgende vedligehold og drift, som er blevet tildelt i Spanien siden årene 2008-2009, er ulovlig og uforenelig støtte, skal Spanien derfor tilbagesøge den uforenelige støtte med henblik på at genoprette den situation, som eksisterede på markedet, inden støtten blev tildelt.

### 6.2. MODTAGERE AF STATSSTØTTE OG BEREGNING AF STØTTEN

- (194) TelecomCLM og Abertis er de direkte støttemodtagere. Alle de beløb, der er nævnt i betragtningerne, og som optræder herefter, er baseret på oplysninger, der er indleveret til Kommissionen. Som det fremgår af betragtning 42, har TelecomCLM og Abertis modtaget henholdsvis 13,2 mio. EUR og 250 000 EUR til at opdatere deres egne transmissionscentre. Endvidere blev TelecomCLM udvalgt uden et offentligt udbud til at bygge nye transmissionscenter til kommunerne, samt seks andre, som virksomheden har overtaget (2,26 mio. EUR).
- (195) Da udstyret til jordbaseret digital-TV fortsat tilhører kommunerne, har de altså købt det af enten TelecomCLM eller af Abertis. Virksomhederne blev altså valgt direkte (dvs. uden noget offentligt udbud) til at levere det digitale udstyr og/eller varetage drift og vedligehold, og de er derfor også i den forbindelse direkte støttemodtagere. De to virksomheder modtog derfor offentlig finansiering til en værdi af 32,6 mio. EUR, uden at der blev gennemført et offentligt udbud<sup>(98)</sup>.
- (196) Den ulovlige og uforenelige støtte skal tilbagesøges fra TelecomCLM og Abertis.
- (197) Den løbende støtte er til vedligeholdelse og drift af DTT-nettene. Operatørerne af disse net er modtagere af vedligeholdelses- og driftsstøtten. TelecomCLM og Abertis modtog støtte for 6,5 mio. EUR i perioden 2009-2011. Derfor skal støtten og enhver anden støtte, der måtte være blevet udbetalt senere, tilbagesøges fra netoperatørerne.

<sup>(94)</sup> Sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland Sml. 1973, s. 813, præmis 13.

<sup>(95)</sup> Forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 75.

<sup>(96)</sup> Sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 30671, præmis 64-65.

<sup>(97)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

<sup>(98)</sup> Hvis de spanske myndigheder i de enkelte tilfælde kan dokumentere, at der har fundet et offentligt udbud om levering af udstyr sted, skal dette beløb ikke tilbagesøges.

- (198) I de tilfælde, hvor de enkelte støttemodtagere modtog finansiering, der ikke oversteg grænserne i Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 <sup>(99)</sup>, betragtes støtten ikke som statsstøtte, hvis alle betingelserne i forordningen er opfyldt, og skal ikke gøres til genstand for tilbagesøgning.
- (199) Tilbagesøgningen skal foretages fra den dato, fordelene for støttemodtagerne fik virkning, dvs. da støtten blev stillet til rådighed for støttemodtageren, og tillægges renter, indtil støtten er tilbagebetalt.

## 7. KONKLUSION

- (200) Kommissionen finder, at Kongeriget Spanien på ulovlig vis har ydet støtte til operatørerne af den jordbaserede TV-plattform med henblik på udvidelse af dækningen af jordbaseret digital-TV i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder af Castilla-La Mancha i strid med bestemmelserne i artikel 108, stk. 3, i TEUF. Støtten, inklusive (den løbende) støtte til drift og vedligehold, skal tilbagesøges fra platformoperatørerne, som er de direkte støttemodtagere. Dette omfatter kommunerne, hvis de fungerer som platformoperatører —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

### Artikel 1

Den statsstøtte, der er ydet operatørerne af den jordbaserede TV-plattform, TelecomCLM og Abertis til opdatering af transmissionscentrene, opførelse af nye transmissionscentre og levering af digitalt udstyr og/eller drift og vedligehold i område II i Castilla-La Mancha, og som Spanien har ydet på ulovlig vis i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, er uforenelig med det indre marked.

### Artikel 2

Den individuelle støtte, der er ydet i henhold til den ordning, der er nævnt i artikel 1, udgør ikke støtte, såfremt den på bevillingstidspunktet opfylder de betingelser, der blev vedtaget i medfør af artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 994/98 <sup>(100)</sup>, som fandt anvendelse på det tidspunkt, støtten blev tildelt.

### Artikel 3

1. Spanien tilbagesøger den uforenelige støtte, der er tildelt i henhold til den ordning, som er nævnt i artikel 1, fra TelecomCLM og Abertis.
2. De beløb, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra den dato, hvor beløbene blev stillet til rådighed for støttemodtagerne, og indtil de er tilbagebetalt.
3. Renterne beregnes i henhold til kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 <sup>(101)</sup>.
4. Spanien indstiller med virkning fra denne afgørelses offentliggørelse enhver resterende udbetaling i forbindelse med den i artikel 1 omhandlede støtteordning.

### Artikel 4

1. Tilbagesøgningen af den støtte, der er ydet i henhold til den i artikel 1 omhandlede ordning, iværksættes øjeblikkeligt og effektivt.
2. Spanien sikrer, at nærværende afgørelse efterkommes senest fire måneder efter tidspunktet for offentliggørelsen.

<sup>(99)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5).

<sup>(100)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på visse former for horisontal statsstøtte (EUT L 142 af 14.5.1998, s. 1).

<sup>(101)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

3. Senest to måneder efter offentliggørelsen af denne afgørelse indsender Spanien følgende oplysninger til Kommissionen:

- a) det samlede støttebeløb, der er modtaget af hver af de støttemodtagere, som er nævnt i artikel 1
- b) det samlede beløb (hovedstol og renter), som skal tilbagesøges fra hver støttemodtager
- c) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen
- d) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

4. Spanien holder Kommissionen underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 1 omhandlede støtteordning, er fuldt tilbagebetalt. Spanien indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen. Spanien giver også udførlige oplysninger om de støttebeløb med renter, der allerede er tilbagebetalt af støttemodtagerne.

#### *Artikel 5*

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 1. oktober 2014.

*På Kommissionens vegne*  
Joaquín ALMUNIA  
*Næstformand*



## BILAG

**Oplysninger om modtaget støtte, endnu ikke tilbagebetalt støtte og allerede tilbagebetalt støtte**

Støttemodtagerens identitet	Samlet støtte udbetalt i henhold til ordningen (*)	Samlet støtte at tilbagebetale (*) (hovedstol)	Samlet allerede tilbagebetalt beløb (*)	
			Hovedstol	Renter

(\*) Angivet i mio. i national valuta.