



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

26. november 2015\*

»Statsstøtte — digital-tv — støtte til implementering af jordsendt digital-tv i fjernliggende og mindre urbaniserede områder i Spanien — afgørelse, der erklærer støtten delvis forenelig og delvis uforenelig med det indre marked — begrebet virksomhed — økonomisk aktivitet — fordel — tjenesteydelser af almen økonomisk interesse — konkurrencefordrejning — artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF — fornøden omhu — rimelig frist — retssikkerhed — ligebehandling — proportionalitet — subsidiaritet — ret til information«

I sag T-461/13,

**Kongeriget Spanien** ved abogado del Estado A. Rubio González,

sagsøger,

mod

**Europa-Kommissionen** ved É. Gippini Fournier, B. Stromsky og P. Němečková, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse 2014/489/EU 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 fjernliggende og mindre urbaniserede områder (uden for Castilla-La Mancha) (EUT L 217, s. 52),

har

RETTEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Dittrich (refererende dommer), og dommerne J. Schwarcz og V. Tomljenović,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. marts 2015,

afsagt følgende

\* Processprog: spansk.

## Dom

### Sagens baggrund

- 1 Nærværende sag vedrører foranstaltninger, som de spanske myndigheder har gennemført som led i overgangen fra analog til digital tv-spredning i Spanien for hele det spanske territorium, undtagen den selvstyrende region Castilla-La Mancha (Spanien). Denne digitalisering, som teknisk kan foretages gennem jordbaserede platforme, satellit-tv, kabel-tv eller gennem adgang til højhastighedsinternet, giver mulighed for en mere effektiv anvendelse af spektret af radiofrekvenser. I digital tv-spredning er tv-signaler mere modstandsdygtige over for interferens og kan følges af en række supplerende tjenesteydelser, som giver planlægningen en merværdi. Endvidere giver digitaliseringsprocessen mulighed for at opnå den såkaldte »digitaliseringsdividende«, dvs. frigørelse af frekvenser, eftersom teknologierne for digital-tv fylder et meget mindre bredt spekter end de analoge teknologier. Som følge af disse fordele har Europa-Kommissionen siden 2002 tilskyndet til digitalisering i Den Europæiske Union.
- 2 Kongeriget Spanien indførte de nødvendige lovrammer for at fremme processen for overgangen fra analog til digital tv-spredning ved bl.a. at vedtage Ley 10/2005 de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (lov nr. 10/2005 om hasteforanstaltninger til fremme af jordbaseret digital-tv, liberalisering af kabel-tv og støtte til pluralisme) af 14. juni 2005 (BOE nr. 142 af 15.6.2005, s. 20562, herefter »lov nr. 10/2005«) og Real Decreto 944 /2005 por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (kongeligt dekret nr. 944/2005 om godkendelse af den nationale tekniske plan for jordsendt digital-tv) af 29. juli 2005 (BOE nr. 181, af 30.7.2005, s. 27006, herefter »kongeligt dekret nr. 944/2005«). Dette kongelige dekret pålagde de nationale tv-selskaber i den private sektor at dække 96% af befolkningen og i den offentlige sektor at dække 98% af befolkningen på deres respektive områder.
- 3 For at forvalte overgangen fra analogt tv til digital-tv inddelte de spanske myndigheder det spanske territorium i tre forskellige områder:
  - I område I, som omfatter 96% af den spanske befolkning, og som blev anset for kommercielt rentabelt, blev omkostningerne til overgangen til digital-tv afholdt af de offentlige og private tv-selskaber.
  - I område II, som omfatter de mindre urbaniserede og fjerntliggende områder, der dækker 2,5% af den spanske befolkning, investerede tv-selskaberne som følge af den manglende kommercielle interesse ikke i digitaliseringen, hvilket førte de spanske myndigheder til at iværksætte en offentlig finansiering.
  - I område III, der dækker 1,5% af den spanske befolkning, udelukker topografien, at der leveres jordbaseret digital transmission, hvorfor valget faldt på satellit-tv.
- 4 Ved beslutning af den 7. september 2007 godkendte det spanske ministerråd den nationale plan for overgang til jordsendt digital-tv (herefter »DTT«) til gennemførelse af den nationale tekniske plan fastsat ved kongeligt dekret nr. 944/2005. Med denne plan blev det spanske territorium inddelt i 90 tekniske overgangsprojekter, og der blev fastsat en frist for afviklingen af analog sendevirksomhed for hvert af disse projekter. Det formål, der var fastsat i denne plan, var at opnå en DTT-tjenestedækning af den spanske befolkning, der svarede til den analoge tv-dækning i 2007, nemlig mere end 98% af befolkningen.

- 5 Eftersom den for DTT fastsatte dækningsforpligtelse (jf. præmis 2 ovenfor) risikerede at medføre en mindre dækning af den spanske befolkning end dækningen af befolkningen ved den allerede eksisterende analoge tv-spredning, skulle tv-dækningen i område II sikres. Nærværende sag vedrører alene den offentlige finansiering, som de spanske myndigheder indrømmede for at sikre digitaliseringsprocessen via en jordbaseret løsning i dette område.
- 6 Den 29. februar 2008 vedtog ministeriet for industri, turisme og handel (herefter »MITC«) en beslutning om at forbedre telekommunikationsinfrastrukturer og fastlægge kriterier og fordele midlerne til aktioner med det formål at udvikle informationssamfundet i henhold til en plan med navnet »Plan Avanza«. Det budget, som blev godkendt ved denne beslutning, blev delvis bevilget til digitalisering af tv i område II.
- 7 Mellem juli og november 2008 blev digitaliseringen i område II gennemført via en række tilføjelser til eksisterende rammeaftaler fra 2006, som blev underskrevet af MITC og de selvstyrende regioner i Kongeriget Spanien som led i Plan Avanza. Som følge af tilføjelserne overførte MITC midler til de selvstyrende regioner, der påtog sig at dække de resterende driftsomkostninger af deres budgetter.
- 8 Den 17. oktober 2008 vedtog det spanske ministerråd at bevilge yderligere midler til at udvide og færdiggøre DTT-dækningen inden for de overgangsprojekter, der skulle afsluttes i første halvdel af 2009. Midlerne blev bevilget efter underskrivelsen af nye rammeaftaler mellem MITC og de selvstyrende regioner i december 2008 vedrørende gennemførelsen af den nationale plan med henblik på overgangen til DTT. Den 29. maj 2009 godkendte ministerrådet kriterierne for fordeling af de bevilgede midler til finansiering af foranstaltninger med henblik på overgang til DTT.
- 9 Efter underskrivelsen af tilføjelserne til rammeaftalerne af 2008 om udvidelsen af DTT-dækningen og offentliggørelsen af disse rammeaftaler og disse tillæg i *Boletín oficial del Estado* begyndte de selvstyrende regioner at gennemføre udvidelsen. De afholdt enten selv offentlige udbud eller pålagde private foretagender at gennemføre udbuddet. I visse tilfælde bemyndigede de selvstyrende regioner byrådene til at foretage udvidelsen.
- 10 Der blev generelt iværksat to typer udbud i Spanien. For det første var der udbud med henblik på dækningsudvidelsen, hvilket betød, at det vindende selskab fik til opgave at levere et operativt jordbaseret digitalt tv-net. De opgaver, der skulle løses, omfattede konstruktion og anlæg af nettet, transport af signalet, implementering af nettet og levering af det nødvendige udstyr. De øvrige typer af udbud var udbud om levering af hardware.
- 11 I alt blev der i årene 2008-2009 investeret næsten 163 mio. EUR af det centrale budget, delvist ved lavt forrentede lån bevilget af MITC til de selvstyrende regioner, og 60 mio. EUR af de 16 undersøgte selvstyrende regioners budgetter i udvidelsen af dækningen i område II. Endvidere finansierede byråd udvidelsen med ca. 3,5 mio. EUR.
- 12 Som et andet trin efter udvidelsen af jordsendt digital-tv i område II, der startede i 2009, har nogle af de selvstyrende regioner afholdt supplerende udbud eller har indgået relevante kontrakter uden udbud med henblik på drift og vedligeholdelse af det udstyr, der blev digitaliseret og udbygget under udvidelsen. Det samlede støttebeløb, der blev bevilget gennem udbud til drift og vedligeholdelse i årene 2009-2011, var på mindst 32,7 mio. EUR.
- 13 Den 18. maj 2009 modtog Kommissionen en klage fra en europæisk satellitoperatør, SES Astra, om en påstået statsstøtteordning, som de spanske myndigheder havde indført i forbindelse med overgangen fra analog til digital tv-spredning i område II. Ifølge denne operatør udgjorde ordningen en uanmeldt støtte, der fordrejede konkurrencevilkårene mellem platformene for satellitbaseret og jordbaseret tv-spredning.

- 14 Ved skrivelse af 29. september 2010 meddelte Kommissionen Kongeriget Spanien, at den havde besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF vedrørende den pågældende støtte for hele det spanske territorium med undtagelse af Castilla-La Mancha, som der var indledt en separat procedure for (herefter »indledningsbeslutningen«). Med offentliggørelsen af indledningsbeslutningen i *Den Europæiske Unions Tidende* den 14. december 2010 (EUT C 337, s. 17) opfordrede Kommissionen alle interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger.
- 15 Efter at have modtaget bemærkninger fra de spanske myndigheder og andre berørte parter vedtog Kommissionen den 19. juni 2013 afgørelse 2014/489/EU 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 fjernliggende og mindre urbaniserede områder (uden for Castilla-La Mancha) (EUT L 217, s. 52, herefter »den anfægtede afgørelse«), hvis dispositive del bestemmer følgende:

»*Artikel 1*

Den statsstøtte, der blev indrømmet operatører af den jordbaserede tv-plattform til implementering, vedligeholdelse og drift af det digitale jordbaserede tv-net i område II, og som [Kongeriget] Spanien på ulovlig vis har iværksat i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, er uforenelig med det indre marked med undtagelse af den støtte, der blev bevilget i overensstemmelse med kriteriet om teknologisk neutralitet.

*Artikel 2*

Den individuelle støtte, der er indrømmet i henhold til ordningen, jf. artikel 1, udgør ikke støtte, såfremt den på bevillingstidspunktet opfylder betingelserne i den forordning, der blev vedtaget i medfør af artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 994/98, som fandt anvendelse på det tidspunkt, støtten blev bevilget.

*Artikel 3*

1. [Kongeriget] Spanien skal tilbagesøge den uforenelige støtte, der er blevet tildelt under ordningen, jf. artikel 1, fra de jordbaserede digital-tv-operatører, uanset om de modtog støtten direkte eller indirekte.
2. De beløb, der skal tilbagesøges, skal tillægges renter fra den dato, de blev stillet til rådighed for støttemodtageren, og indtil de tilbagebetales.
3. Renterne beregnes på grundlag af rentes rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004.
4. [Kongeriget] Spanien indstiller med virkning fra meddelelsen af denne afgørelse enhver resterende udbetaling af støtte i medfør af den i artikel 1 omhandlede støtteordning.

*Artikel 4*

1. Tilbagesøgningen af støtte, der er tildelt i henhold til støtteordningen, jf. artikel 1, iværksættes omgående og effektivt.
2. [Kongeriget] Spanien drager omsorg for, at denne afgørelse efterkommes senest fire måneder efter meddelelsesdatoen.

3. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse skal [Kongeriget] Spanien sende følgende oplysninger til Kommissionen:

- a) en liste over støttemodtagere, der har fået støtte under støtteordningen, jf. artikel 1, og det samlede støttebeløb, de hver især har modtaget under ordningen fordelt på de i overstående afsnit 6.2 anførte kategorier
- b) det samlede beløb (hovedstol og renter), som skal tilbagesøges fra hver støttemodtager

[...]

#### Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Spanien.«

- 16 For at begrunde den anfægtede afgørelse fandt Kommissionen for det første, at de forskellige retsakter, der blev udstedt på centralt plan, og aftaler, som blev indgået og ændret mellem MITC og de selvstyrende regioner, dannede grundlaget for støtteordningen til udvidelse af DTT-dækningen i område II. I praksis fulgte de selvstyrende regioner den spanske centralregerings retningslinjer for DTT-udvidelse (91. betragtning til den nævnte afgørelse).
- 17 For det andet konstaterede Kommissionen, at den pågældende foranstaltning skulle anses for statsstøtte i artikel 107, stk. 1, TEUF's forstand. Eftersom denne foranstaltning blev finansieret af statsbudgettet og af bestemte selvstyrende regioner og kommuners budgetter, var der tale om et indgreb med statsmidler. Ifølge Kommissionen var drift af et net til tv-udsendelse en økonomisk aktivitet, der falder uden for udøvelsen af prærogativerne ved offentlig myndighed. DTT-operatørerne var direkte støttemodtagere, mens de netoperatører, der havde deltaget i udbuddet om udvidelse af dækningen, var indirekte støttemodtagere. Sidstnævnte operatørers fordel ved denne foranstaltning var selektiv, da en sådan foranstaltning kun gjaldt radio-/tv-spredningssektoren, og den samme foranstaltning kun vedrørte virksomheder, der var aktive på det jordbaserede platformsmarked. Ifølge den anfægtede afgørelse anførte de spanske myndigheder som sit bedste og eneste eksempel Baskerlandets (Spanien) tilfælde for at gøre gældende, at der ikke forelå statsstøtte i henhold til de kriterier, der er fastsat ved Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Sml., EU:C:2003:415). Det første kriterium i denne dom, hvorefter den begunstigede virksomhed faktisk skal have en public service-forpligtelse, og opgaven og de hermed forbundne forpligtelser skal være klart defineret, var dog ifølge Kommissionen ikke opfyldt. Endvidere var dommens fjerde kriterium ikke opfyldt, idet der ikke var sikret så lave udgifter som muligt af hensyn til offentligheden i denne selvstyrende region. Da satellit- og jordbaserede sendeplatforme konkurrerede med hinanden, var det Kommissionens opfattelse, at foranstaltningen til implementering, drift og vedligeholdelse af DTT i område II medførte en konkurrencefordrejning mellem de to platforme. Den pågældende foranstaltning påvirkede desuden samhandelen i EU (94.-141. betragtning til den nævnte afgørelse).
- 18 For det tredje konstaterede Kommissionen, at den pågældende foranstaltning ikke kunne anses for at være statsstøtte, der var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, på trods af at denne foranstaltning var rettet mod et velafgrænset mål af fælles interesse, og at den havde anerkendt, at der forelå et markedssvigt. Eftersom den nævnte foranstaltning ikke overholdt princippet om teknologisk neutralitet, var det Kommissionens opfattelse, at den ikke var forholdsmæssig, og at den ikke var et velegnet instrument til at sikre indbyggerne i område II dækning af gratis kanaler (148.-171. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 19 For det fjerde fandt Kommissionen, at eftersom driften af en jordbaseret platform ikke var klart defineret som en offentlig tjenesteydelse, kunne den ikke berettiges i medfør af artikel 106, stk. 2, TEUF (172. betragtning til den anfægtede afgørelse).



- 20 For det femte har Kommissionen anført, at den pågældende foranstaltning ikke var eksisterende støtte, fordi denne foranstaltning skulle anses for en ændring, som påvirkede selve indholdet af den oprindelige ordning. De spanske myndigheder burde derfor have anmeldt denne foranstaltning (173.-175. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 21 For det sjette anførte Kommissionen de forskellige tilfælde, hvor de spanske myndigheder skulle tilbagesøge den pågældende støtte fra de direkte og indirekte modtagere (179.-197. betragtning til den anfægtede afgørelse).

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. august 2013 anlagde Kongeriget Spanien nærværende sag.
- 23 Ved særskilt dokument, der blev indleveret til Rettens Justitskontor samme dag, indgav Kongeriget Spanien en begæring om foreløbige forholdsregler, hvori det i det væsentlige nedlagde påstand om, at Rettens præsident udsatte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Ved kendelse af 16. oktober 2013, Spanien mod Kommissionen (T-461/13 R, EU:T:2013:545), bestemte Rettens præsident ikke at tage begæringen om foreløbige forholdsregler til følge og udsatte afgørelsen om sagens omkostninger.
- 24 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 29. november 2013 fremsatte Asociación española de televisiones digitales privadas, autonómicas y locales (Asodal) begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kongeriget Spaniens påstande. Denne begæring blev forkastet ved kendelse af 24. februar 2014, Spanien mod Kommissionen (T-461/13, EU:T:2014:109).
- 25 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 26 I medfør af de regler, der gælder for foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som er foreskrevet i artikel 64 i Rettens procesreglement af 2. maj 1991, anmodede Retten Kommissionen om at fremlægge dokumenter. Kommissionen efterkom denne anmodning inden for den fastsatte frist.
- 27 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 11. marts 2015.
- 28 Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 29 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### **Retlige bemærkninger**

- 30 Kongeriget Spanien har til støtte for søgsmålet fremsat fem anbringender. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, idet Kommissionen urigtigt fastslog, at der forelå statsstøtte. Det andet anbringende, der er fremsat subsidiært, vedrører spørgsmålet, om den omhandlede angivelige støtte er forenelig med det indre marked. Det er udledt af en tilsidesættelse af

godkendelsesbetingelserne i artikel 106, stk. 2, TEUF og artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF. Med det tredje anbringende har Kongeriget Spanien gjort gældende, at de processuelle regler er tilsidesat. Det fjerde anbringende, som er fremsat subsidiært, vedrører påbuddet om tilbagesøgning og er udledt af en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet, proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet. Med det femte anbringende har Kongeriget Spanien subsidiært gjort gældende, at den grundlæggende ret til information er tilsidesat.

*Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF*

- 31 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 107, stk. 1, TEUF ved at fastslå, at der forelå statsstøtte. Det er Kongeriget Spaniens opfattelse, at de pågældende virksomheder for det første ikke udøvede økonomisk virksomhed, for det andet, at den pågældende foranstaltning ikke var selektiv, men udgjorde en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, og for det tredje, at denne foranstaltning ikke fordrejede konkurrencen.

Første led om manglende økonomisk virksomhed

- 32 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at de selvstyrende regioners, de offentlige foretagenders og kommunernes drift af DTT-nettet i område II svarede til udøvelse af offentlig myndighed og ikke udgjorde økonomisk virksomhed. Deres eneste interesse var at opfylde landbefolkningens behov og ikke at deltage på markedet. De kan således ikke kvalificeres som virksomheder i artikel 107, stk. 1, TEUF's forstand.
- 33 Det bemærkes indledningsvis, at for at en støtte kan anses for statsstøtte i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal alle betingelser i denne bestemmelse være opfyldt. For det første skal der være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. For det andet skal støtten kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal støtten være til fordel for modtageren ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner. For det fjerde skal støtten fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (jf. dom af 17.12.2008, Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, Sml., EU:T:2008:585, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Dette led vedrører nærmere bestemt den tredje af disse betingelser, hvorefter foranstaltninger – uanset hvilken form de end måtte have – anses for statsstøtte, hvis de direkte eller indirekte kan favorisere visse virksomheder, eller den begunstigede virksomhed opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår (jf. dom af 2.9.2010, Kommissionen mod Deutsche Post, C-399/08 P, Sml., EU:C:2010:481, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Det følger af fast retspraksis, at begrebet »virksomhed« inden for konkurrencerettens område omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde. Enhver virksomhed, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på et bestemt marked, er økonomisk virksomhed (jf. dom af 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., C-222/04, Sml., EU:C:2006:8, præmis 107 og 108 og den deri nævnte retspraksis). Den økonomiske karakter af en virksomhed afhænger ikke af den private eller offentlige status af den enhed, som udøver virksomheden, eller af dennes rentabilitet (jf. dom af 19.12.2012, Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, C-288/11 P, Sml., EU:C:2012:821, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 ifølge retspraksis foreligger en økonomisk karakter, der begrunder anvendelsen af EUF-traktatens konkurrenceregler, ikke i forbindelse med aktiviteter, der henhører under udøvelsen af offentlige myndigheders prærogativer (jf. i denne retning dom af 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Sml., EU:C:1994:7, præmis 30 og 31, og af 16.12.2010, Nederlandene og NOS mod Kommissionen, T-231/06 og T-237/06, Sml., EU:T:2010:525, præmis 93).

- 37 For så vidt angår den eventuelle betydning af udøvelsen af offentlige myndighedsbeføjelser for spørgsmålet, om en juridisk person skal anses for en virksomhed i de EU-retlige konkurrenceregler forstand, skal det bemærkes, at den omstændighed, at der er indrømmet et organ beføjelser som offentlig myndighed med henblik på udøvelsen af en del af dets aktiviteter, ikke i sig selv er til hinder for, at organet kan anses for en virksomhed i de EU-retlige konkurrenceregler forstand for så vidt angår den resterende del af dets økonomiske aktiviteter. Spørgsmålet, om en aktivitet skal betegnes som henhørende under udøvelsen af offentlige myndighedsbeføjelser eller som en økonomisk aktivitet, skal nemlig foretages særskilt for hver enkelt aktivitet, der udøves af en given enhed (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, Sml., EU:C:2008:376, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Det skal således undersøges, om den pågældende virksomhed henhørte under udøvelsen af offentlige myndighedsbeføjelser, som Kongeriget Spanien har gjort gældende, eller under udøvelsen af økonomisk aktivitet.
- 39 Indledningsvis skal det hvad angår den pågældende aktivitet fastslås, at det følger af den anfægtede afgørelses artikel 1, at den pågældende aktivitet består i de selvstyrende regioners, de offentlige foretagenders og kommunernes implementering, drift og vedligeholdelse af DTT-nettet i område II. For så vidt som Kongeriget Spanien har gjort gældende, at deres eneste interesse var at opfylde landbefolkningens behov, idet det var nødvendigt at sikre tv-dækningen i dette område, skal det bemærkes, at indgrebs formål ikke uden videre kan medføre, at de falder uden for begrebet »støtte« i artikel 107 TEUF. Denne artikel sonderer ikke ud fra grundene til eller formålet med de statslige interventioner, men bestemmelsen definerer disse i kraft af deres virkninger (jf. dom af 22.12.2008, British Aggregates md Kommissionen, C-487/06 P, Sml., EU:C:2008:757, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis og den deri nævnte retspraksis). Kommissionen har således ikke begået en fejl vedrørende definitionen af den pågældende aktivitet.
- 40 For at behandle spørgsmålet, om den pågældende aktivitet efter sin art, som defineret i den anfægtede afgørelse, hørte under udøvelsen af offentlige myndighedsbeføjelser eller af økonomisk aktivitet, skal det kontrolleres, om denne aktivitet som følge af sin art, sit formål og de regler, den er undergivet, er knyttet til udøvelsen af beføjelser, der henregnes til offentlig myndighed, eller om den har en økonomisk karakter, der begrundet anvendelsen af EU-rettens konkurrenceregler (jf. dom af 18.3.1997, Diego Cali & Figli, C-343/95, Sml., EU:C:1997:160, præmis 16, 18 og 23 og den deri nævnte retspraksis, og af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, Sml., EU:C:2013:127, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 I 97.-99. betragtning til den anfægtede afgørelse fastslog Kommissionen, at den pågældende aktivitet udgjorde økonomisk aktivitet på samme måde som andre tilfælde, der indebærer regionale myndigheders forvaltning af en infrastruktur. Ifølge Kommissionen fandtes markedet, hvis andre operatører ville være villige eller i stand til at levere den pågældende tjenesteydelse, hvilket er tilfældet. Kommissionen fandt, at driften af DTT-nettet ikke faldt inden for statens prerogativer, og at det heller ikke var en aktivitet, som kun kunne udføres af staten. De pågældende tjenesteydelser leveredes ikke typisk af en offentlig myndighed og var i sagens natur selv økonomiske, hvilket bevises af, at flere virksomheder er aktive på markedet i område I. Kommissionen fandt endvidere, at en europæisk satellitoperatør var interesseret i at levere denne tjenesteydelse i område II som led i et udbud, og at den pågældende aktivitet kun vedrørte transmission af nationale og regionale private kanaler.
- 42 I betragtning af de ved retspraksis fastsatte kriterier vedrørende begrebet virksomhed, der er nævnt ovenfor i præmis 40, viser disse betragtninger retligt fyldestgørende, at den pågældende aktivitet som følge af sin art, sit formål og de regler, den er undergivet, ikke er knyttet til udøvelsen af beføjelser, der henregnes til offentlig myndighed, men har økonomisk karakter. Ingen argumenter fremsat af Kongeriget Spanien giver mulighed for at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl ved at kvalificere den pågældende aktivitet som økonomisk aktivitet.



- 43 For det første skal det – for så vidt som Kongeriget Spanien har anført, at DTT-udvidelsen blev gennemført af offentlige foretagender, som handlede som »instrument« for selve myndighederne – bemærkes, at der hvad angår den eventuelle anvendelse af konkurrencereglerne skal sondres mellem den situation, hvor staten optræder som udøver af offentlig myndighed, og den, hvor den udøver erhvervsmæssig virksomhed af industriel eller handelsmæssig art, hvorved der udbydes varer og tjenesteydelser på markedet. Det er i den forbindelse uden betydning, om staten udøver virksomheden direkte gennem et organ, som er en del af den offentlige administration, eller gennem et organ, som staten har indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder (jf. dom Diego Cali & Figli, nævnt ovenfor i præmis 40, EU:C:1997:160, præmis 16 og 17 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 12.7.2012, Compass-Datenbank, C-138/11, Sml., EU:C:2012:449, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis). Det skal endvidere bemærkes, at den omstændighed, at en aktivitet kan udøves af en privat virksomhed, udgør et indicium for, at den pågældende aktivitet skal anses for at være økonomisk aktivitet (dom af 24.10.2002, Aéroports de Paris mod Kommissionen, C-82/01 P, Sml., EU:C:2002:617, præmis 82).
- 44 For det andet skal det hvad angår Kongeriget Spaniens argument om, at der ikke fandtes et marked for tjenesteydelserne for at sikre alle rettigheder til at modtage audiovisuel tv-kommunikation, bemærkes, at der, som Kommissionen har anført i 97.-99. betragtning til den anfægtede afgørelse, fandtes et marked for tjenesteydelsen med implementering af et digitalt net i Spanien. På den ene side står det fast, at en europæisk satellitoperatør var interesseret i at levere denne tjenesteydelse i område II som led i et udbud iværksat i 2008 i Cantabria (Spanien). På den anden side følger eksistensen af markedet for implementering af et digitalt net i Spanien af, at denne aktivitet i område I blev foretaget af private virksomheder.
- 45 For det tredje skal det, for så vidt som Kongeriget Spanien har gjort gældende, at de pågældende virksomheder ikke modtog noget økonomisk vederlag for denne aktivitet, blot bemærkes, at spørgsmålet, om den pågældende aktivitet havde økonomisk karakter, ikke afhænger af, om en privat investor på de samme betingelser ville udøve denne aktivitet, eller af dennes rentabilitet (jf. i denne retning dom Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 35, EU:C:2012:821, præmis 50). Endvidere er den omstændighed, at disse ydelser er gratis, ikke til hinder for, at en aktivitet kvalificeres som økonomisk (dom af 23.4.1991, Höfner og Elser, C-41/90, Sml., EU:C:1991:161, præmis 19-23). Den omstændighed, at de selvstyrede regioners handlingsplaner, som Kongeriget Spanien har anført, ikke medførte ændringer i ejendomsretten over de digitaliserede transmissionscentre, som fortsat var offentlige, har ingen betydning ved kvalificeringen af den pågældende aktivitet.
- 46 For det fjerde har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Kommissionens opfattelse, der fremgår af 99. betragtning til og fodnote 50 i den anfægtede afgørelse, hvorefter tjenesteydelsen med implementering af det digitale net i område II, som blev foretaget af de selvstyrede regioner, offentlige foretagender og kommunerne, kun vedrørte transmission af nationale og regionale private kanaler, er ukorrekt. Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Det skal således fastslås, at kongeligt dekret nr. 944/2005 pålagde de nationale tv-selskaber i den private sektor at dække 96% af befolkningen og i den offentlige sektor at dække 98% af befolkningen på deres respektive område (jf. præmis 2 ovenfor). Selv om det er korrekt, at område I og II omfattede 98,5% af befolkningen, og at den forpligtelse, som de nationale tv-selskaber til at dække 98% af befolkningen i den offentlige sektor på deres respektive område, ikke forpligtede dem til at dække hele område II, følger det ikke desto mindre heraf, at en sådan dækningsforpligtelse sikrede, at der i næsten hele dette område var adgang til offentlige kanaler, idet topografien i område III udelukker, at der leveres jordbaseret digital transmission (jf. præmis 3 ovenfor).
- 47 Første led af dette anbringende skal herefter forkastes.

Andet led om manglen på økonomisk fordel og eksistensen af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse

- 48 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den pågældende foranstaltning ikke havde selektiv karakter, fordi driften af radio-/tv-spredningsnetterne i henhold til spansk lovgivning var en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Ifølge Kongeriget Spanien opnåede de pågældende virksomheder ingen økonomisk fordel i artikel 107, stk. 1, TEUF's forstand, eftersom de kriterier, som Domstolen fastsatte i dom *Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg*, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), var opfyldt. Endvidere havde Kommissionen ikke foretaget en vurdering på grundlag af de bestemmelser, som den havde vedtaget vedrørende eksistensen af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Det er Kongeriget Spaniens opfattelse, at en DTT omkostningsmæssigt var den mest effektive løsning vedrørende overgangen fra analogt tv til digital-tv i område II i Spanien, hvilket godtgøres af en undersøgelse fra juli 2007. Ifølge denne undersøgelse ville udgifterne til satellit-løsningen for at gå fra en dækning på 96% til en dækning på 100% af befolkningen overstige udgifterne til den jordbaserede løsning. Kommissionen har ikke foretaget en grundig analyse af denne undersøgelse og har alene undersøgt situationen i den selvstyrende region Baskerlandet.
- 49 Det skal indledningsvis fastslås, at Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den pågældende foranstaltning ikke har selektiv karakter, eftersom denne tjenesteydelse ifølge denne udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Det bemærkes, at spørgsmålet, om den omhandlede tjenesteydelse udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, er et kriterium, der er uafhængigt af kriteriet om en statsstøttes selektive karakter som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Mens spørgsmålet, om den omhandlede tjenesteydelse udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, er et relevant forhold for spørgsmålet, om der foreligger en økonomisk fordel, vedrører en foranstaltnings selektive karakter kravet om, at en statsstøtte skal begunstige visse virksomheder eller visse produktioner (jf. præmis 33 ovenfor).
- 50 Eftersom Kongeriget Spanien på ingen måde har underbygget argumentet om, at den pågældende foranstaltning ikke begunstigede visse virksomheder, skal det fastslås, at det som led i dette led i det væsentlige har gjort gældende, at den pågældende foranstaltning ikke skabte nogen økonomisk fordel for sine modtagere i artikel 107, stk. 1, TEUF's forstand. Ifølge Kongeriget Spanien fastslog Kommissionen urigtigt, at der forelå en økonomisk fordel, idet den fandt, at de fire kriterier, der er fastsat ved dom *Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg*, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt i nærværende sag.
- 51 Det bemærkes, at Domstolen i dom *Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg*, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), bemærkede, at for så vidt som en statslig foranstaltning må betragtes som en kompensation, der er et vederlag for de af de begunstigede virksomheder leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, således at disse virksomheder reelt ikke har en økonomisk fordel, og denne foranstaltning således ikke har den virkning at sætte disse virksomheder i en konkurrencemæssigt fordelagtig position i forhold til de virksomheder, der konkurrerer med dem, falder en sådan støtte ikke ind under artikel 107, stk. 1, TEUF. For at en sådan kompensation i det enkelte tilfælde kan falde uden for begrebet statsstøtte, skal fire kriterier imidlertid være kumulativt opfyldt (dom *Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg*, nævnt ovenfor i præmis 17 EU:C:2003:415, præmis 87 og 88).
- 52 Det fremgår af 114.-128. betragtning til den anfægtede afgørelse, at det er Kommissionens opfattelse, at det første og fjerde kriterium, der blev fastsat ved dom *Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg*, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt i nærværende sag.

- Det første kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), vedrørende udøvelsen af public service-forpligtelser
- 53 Ifølge dette kriterium skal den pågældende virksomhed faktisk være pålagt at opfylde public service-forpligtelser, og disse forpligtelser skal være klart defineret (dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17, EU:C:2003:415, præmis 89).
- 54 Det bemærkes, at Kommissionen i 119.-126. betragtning til den anfægtede afgørelse fandt, at det første kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt.
- 55 Ifølge 119. betragtning til den anfægtede afgørelse er driften af et jordbaseret net er ikke en offentlig tjenesteydelse i henhold til spansk lov. I henhold til Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones (lov nr. 11/1998 om telekommunikation) af 24. april 1998 (BOE nr. 99, af 25.4.1998, s. 13 909, herefter »lov nr. 11/1998«) er telekommunikationstjenester, herunder drift af net, der støtter radio og tv, en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, men de har ikke status af offentlige tjenester, som kun er forbeholdt et begrænset antal telekommunikationstjenester, bl.a. dem, der vedrører offentligt forsvar og civilbeskyttelse samt drift af telefoninettet. Den samme kvalifikation er opretholdt i Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones (lov nr. 32/2003 om telekommunikation) af 3. november 2003 (BOE nr. 264, af 4.11.2003, s. 38 890, herefter »lov nr. 32/2003«). Transmissionstjenester til tv-spredning, dvs. transport af signaler gennem telekommunikationsnet, anses for at være telekommunikationstjenester og er som sådan tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, men ikke public service.
- 56 Ifølge 120. betragtning til den anfægtede afgørelse er bestemmelserne i spansk ret under alle omstændigheder teknologineutrale. Denne lov definerer telekommunikation som drift af net og levering af elektroniske kommunikationsydelser og tilhørende tjenester. Telekommunikation er transmission af signaler via et telenet og ikke specielt via det jordbaserede net. Endvidere fastsættes det som et af målene i loven, at man så vidt muligt skal fremme teknologisk neutralitet i reguleringen.
- 57 Ifølge 121. betragtning til den anfægtede afgørelse er det, skønt den lov, der var gældende og fandt anvendelse på tidspunktet for overførsel af midlerne, definerede offentlig radio-/tv-spredning som en public service-tjeneste, 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 radiosignaler. Det ville ifølge Kommissionen derfor have været en åbenbar fejl, hvis anvendelsen af en bestemt platform til transmission af radiosignaler skulle være en public serviceydelse i henhold til spansk lovgivning.
- 58 Endvidere forkastede Kommissionen i 123. og 124. betragtning til den anfægtede afgørelse argumentationen om, at driften af de jordbaserede net var defineret som en public serviceydelse i de aftaler, der var indgået mellem den baskiske regering, sammenslutningen af baskiske kommuner og de tre baskiske regionalråd.
- 59 I 172. betragtning til den anfægtede afgørelse fastslog Kommissionen med henvisning til 119.-122. betragtning til denne afgørelse, at hverken Kongeriget Spanien eller de baskiske myndigheder klart havde defineret driften af en jordbaseret platform som en offentlig tjenesteydelse.
- 60 Det skal hvad angår public service-forpligtelser som omhandlet i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), bemærkes, at parterne ikke har bestridt, at den svarer til en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse som den i artikel 106, stk. 2, TEUF omhandlede (jf. i denne retning dom af 12.2.2008, BUPA m.fl. mod Kommissionen, T-289/03, Sml., EU:T:2008:29, præmis 162, og af 16.7.2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung mod Kommissionen, T-309/12, EU:T:2014:676, præmis 132).

- 61 Ifølge fast retspraksis har medlemsstaterne en stor skønsbeføjelse med hensyn til definitionen af det, der anser for at være en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, og Kommissionen kan således kun sætte spørgsmålstegn ved en medlemsstats definition af disse tjenesteydelser i tilfælde af en åbenbar fejl (jf. dom af 15.6.2005, Olsen mod Kommissionen, T-17/02, Sml., EU:T:2005:218, præmis 216, af 22.10.2008, tv2/Danmark m.fl. mod Kommissionen, T-309/04, T-317/04, T-329/04 og T-336/04, Sml., EU:T:2008:457, præmis 101, og af 6.10.2009, FAB mod Kommissionen, T-8/06, EU:T:2009:386, præmis 63). I mangel af EU-retlig regulering af området savner Kommissionen nemlig beføjelse til at tage stilling til, hvilket omfang den pågældende offentlige virksomheds offentligtretlige forpligtelser bør have, dvs. spørgsmålet om, hvor store omkostninger der kan være forbundet med opfyldelsen af disse forpligtelser, ligesom Kommissionen hverken kan tage stilling til hensigtsmæssigheden af de nationale myndigheders politiske valg vedrørende dette spørgsmål eller til den økonomiske effektivitet ved den offentlige drift (jf. i denne retning dom af 27.2.1997, FFSA m.fl. mod Kommissionen, T-106/95, Sml., EU:T:1997:23, præmis 108, og af 1.7.2010, M6 mod Kommissionen, T-568/08 og T-573/08, Sml., EU:T:2010:272, præmis 139 og den deri nævnte retspraksis). Det fremgår af artikel 1 i protokol nr. 26 om tjenesteydelser af almen interesse, der supplerer EU- og EUF-traktaterne, at Unionens fælles værdier med hensyn til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, jf. artikel 14 TEUF, især omfatter nationale, regionale og lokale myndigheders vigtige rolle og vide skønsbeføjelser med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse så tæt på brugernes behov som muligt.
- 62 Medlemsstatens beføjelse til at definere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er ikke ubegrænset og kan ikke udøves vilkårligt med det ene formål at undtage en bestemt sektor fra anvendelsen af konkurrencereglerne. (dom BUPA m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 60, EU:T:2008:29, præmis 168). For at kunne kvalificeres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse skal den pågældende tjenesteydelse have en sådan almindelig økonomisk interesse, at det adskiller sig fra andre af erhvervslivets aktiviteter (dom af 10.12.1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, Sml., EU:C:1991:464, præmis 27, og af 17.7.1997, *GT-Link*, C-242/95, Sml., EU:C:1997:376, præmis 53).
- 63 Omfanget af Rettens undersøgelse af Kommissionens bedømmelse tager nødvendigvis hensyn til, at Kommissionen kun kan stille spørgsmålstegn ved en medlemsstats definition af en tjenesteydelse som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse i tilfælde af en åbenbar fejl. Retten skal imidlertid ved denne undersøgelse sikre sig, at visse minimumskriterier er overholdt, bl.a. at den erhvervsdrivende får overdraget en opgave i form af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse ved en offentlig myndighedsakt, samt at opgaven skal have en generel og bindende karakter (jf. dom af 7.11.2012, *CBI* mod Kommissionen, T-137/10, Sml., EU:T:2012:584, præmis 100 og 101 og den deri nævnte retspraksis). I henhold til artikel 4 i Kommissionens beslutning 2005/842/EF af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i [artikel 106, stk. 2, TEUF] på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (EUT L 312, s. 67), skal ansvaret for udførelsen af tjenesteydelsen af almen økonomisk interesse være overdraget den pågældende virksomhed ved en eller flere officielle retsakter, hvis form kan fastsættes af den enkelte medlemsstat, idet disse retsakter bl.a. klart skal angive arten og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste og de involverede virksomheder og det omfattede område.
- 64 I nærværende sag har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Kommissionen urigtigt fandt, at den pågældende tjenesteydelse ikke udgjorde en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse i EU-retlig forstand. Det er Kongeriget Spaniens opfattelse, at der forelå et markedssvigt som følge af, at tv-selskaberne ikke ville bære de yderligere udgifter til udvidelsen af nettet i område II. Den omstændighed, at den pågældende spanske lovgivning ikke udtrykkeligt bestemte, at den pågældende tjenesteydelser er en offentlig tjenesteydelse, giver ikke Kommissionen mulighed for at foretage en vurdering af den pågældende tjenesteydelse på grundlag af de ved denne vedtagne bestemmelser vedrørende eksistensen af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, så meget desto mere som denne lovgivning kvalificerede den pågældende tjenesteydelse som en tjenesteydelse af almen



interesse. Under retsmødet har Kongeriget Spanien anført, at de berørte erhvervsdrivende var blevet pålagt at gennemføre public service-forpligtelser ved alle retsakterne vedtaget af de spanske myndigheder, og navnlig ved de offentlige kontrakter, der var indgået mellem sidstnævnte og de nævnte erhvervsdrivende.

- 65 Denne argumentation beviser ikke, at Kommissionen i 119.-122. og 172. betragtning til den anfægtede afgørelse urigtigt fastslog, at den pågældende tjenesteydelse, dvs. implementering, vedligeholdelse og drift af det digitale DTT-net i område II, ikke var præcist defineret som offentlig tjenesteydelse i den i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), omhandlede forstand.
- 66 Den spanske stat kvalificerede nemlig ganske vist tjenesteydelsen med drift af radio- og tv-spredningsnet som en tjenesteydelse af almen interesse i henhold til artikel 2 i lov nr. 11/1998 og nr. 32/2003, som Kommissionen har fremlagt efter foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse (jf. præmis 26 ovenfor), sammenholdt med deres artikel 1.
- 67 Det fremgår imidlertid af artikel 2 i lov nr. 11/1998 og nr. 32/2003, at denne kvalificering vedrører alle telekommunikationstjenesteydelserne, herunder radio- og tv-spredningsnettet. Den omstændighed alene, at en tjenesteydelse i national ret udpeges som havende almen interesse, betyder ikke, at enhver operatør, som udfører den, er pålagt at udføre klart definerede public service-forpligtelser som omhandlet i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415). Hvis dette var tilfældet, ville alle telekommunikationstjenesteydelserne i Spanien have karakter af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i denne doms forstand, hvilket på ingen måde fremgår af disse love. Det skal i den forbindelse ligeledes fastslås, at artikel 2, stk. 1, i lov nr. 32/2003 udtrykkeligt bestemmer, at tjenesteydelser af almen interesse i denne lovs forstand skal leveres inden for rammerne af en ordning med fri konkurrence. Kvalifikationen af en tjenesteydelse som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse som omhandlet i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), kræver, at ansvaret for dens drift er overgivet til bestemte virksomheder.
- 68 Endvidere skal det fastslås, at Kommissionen ikke begik en fejl ved i 119.-125. betragtning til den anfægtede afgørelse at undersøge, om det første kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), var opfyldt hvad angår ydelsen med drift af det jordbaserede net og ikke hvad angår ydelsen med drift af radio- og tv-spredningsnettet, som Kongeriget Spanien har gjort gældende. Det fremgår i den forbindelse af 120. betragtning til den denne afgørelse, at bestemmelserne i lov nr. 32/2003 var kendetegnet ved at være teknologineutrale, og at telekommunikation er transmission af signaler via et telenet og ikke specielt via det jordbaserede net, hvilket Kongeriget Spanien ikke har bestridt. I betragtning af disse præciseringer vedrørende den spanske lov kan det ikke konkluderes, at Kommissionen i 119. og 122. betragtning til denne afgørelse urigtigt fandt, at driften af det jordbaserede net i denne lov ikke var defineret som en offentlig tjeneste som omhandlet i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415).
- 69 Hvad angår argumentationen om, at de berørte operatører blev pålagt at udføre public service-forpligtelser ved samtlige de spanske myndigheders retsakter, og navnlig ved de offentlige kontrakter indgået mellem de sidstnævnte og disse operatører, kan det heller ikke tiltrædes.
- 70 For så vidt som Kongeriget Spanien i den forbindelse har henvist til den omstændighed, at den nationale plan for overgangen til DTT, der blev vedtaget af det spanske ministerråd den 7. september 2007, fastsatte et mål om at nå en DTT-tjenestedækning af den spanske befolkning, der svarede til den analoge tv-dækning i 2007, nemlig mere end 98% af befolkningen (jf. præmis 4 ovenfor), skal det bemærkes, at ingen operatør ved denne plan blev pålagt at udføre public service-forpligtelser.



- 71 Hvad angår de offentlige kontrakter, der er indgået mellem de offentlige myndigheder og de berørte operatører, er det korrekt, at det følger af retspraksis, at overdragelsen af en public service-opgave ligeledes kan foretages ved aftaler, for så vidt som de hidrører fra den offentlige myndighed og er bindende, og dette gælder i endnu højere grad, når sådanne aftaler nærmere fastlægger de forpligtelser, der er pålagt ved lov (jf. dom CBI mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 63, EU:T:2012:584, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis). I nærværende sag har Kongeriget Spanien imidlertid ikke fremlagt nogen kontrakt, der kan underbygge dets argument. Alene fordi en tjenesteydelse er genstand for en offentlig kontrakt, har denne tjenesteydelse endvidere ikke automatisk og uden nogen præcisering fra de berørte myndigheders side karakter af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse som omhandlet i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415).
- 72 Hvad angår Kommissionens konstateringer i 123. og 124. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter aftaler, der er indgået mellem den baskiske regering, sammenslutningen af baskiske byråd og de tre baskiske regionalråd, heller ikke definerede driften af et jordbaseret net som en offentlig tjeneste, har Kongeriget Spanien ikke bestridt disse.
- 73 Det skal endvidere fastslås, at de spanske myndigheder på intet tidspunkt har kunnet fastlægge, hvilke public service-forpligtelser der var blevet pålagt operatørerne af DTT-nettene ved enten spansk lov eller driftsaftaler, og så meget desto mindre har ført beviser herfor.
- 74 Endelig fremgår det af 121. betragtning til den anfægtede afgørelse, at det er Kommissionens opfattelse, at definition af driften af en særlig støtteplatform, i det foreliggende tilfælde den jordbaserede platform, som en offentlig tjenesteydelse ville have udgjort en åbenbar fejl fra de spanske myndigheder, fordi det, hvor der findes flere transmissionsplatforme, ikke kan findes, at kun én af dem er særlig væsentlig for transmission af radiosignaler (jf. præmis 57 ovenfor), hvilket Kongeriget Spanien ikke har bestridt.
- 75 Det følger heraf, at Kommissionen ikke begik en fejl ved at finde, at det første kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt, idet tjenesten med drift af det jordbaserede net ikke var klart defineret som en offentlig tjeneste.
- 76 Denne konklusion kan ikke anfægtes af de andre argumenter, som Kongeriget Spanien har fremført.
- 77 For det første skal det nemlig, hvad angår argumentet om, at Kommissionen urigtigt begrænsede sig til alene at undersøge situationen i den selvstyrende region Baskerlandet, fastslås, at Kommissionen i 119. og 120. betragtning til den anfægtede afgørelse ligeledes tog hensyn til lov nr. 11/1998 og 32/2003, som ikke kun fandt anvendelse i denne selvstyrende region. Endvidere fremgår det af 114. betragtning til den anfægtede afgørelse, at det ifølge de spanske myndigheder påhvilede regionerne at påberåbe sig den manglende statsstøtte i henhold til dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), og at disse myndigheder som bedste og eneste eksempel fremførte dette tilfælde. Ifølge denne betragtning fremsatte ingen anden selvstyrende region begrundelser for påstanden om, at driften af det jordbaserede net er en offentlig tjenesteydelse. Kongeriget Spanien kan således ikke kritisere Kommissionen for at have fokuseret sin analyse på den selvstyrende region Baskerlandet. Endvidere følger det af fast retspraksis, at retmæssigheden af en afgørelse om statsstøtte skal vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen kunne råde over på det tidspunkt, da den vedtog den (jf. dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, Sml., EU:C:2008:224, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 For det andet har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Kommissionen, for så vidt som den ikke foretog en vurdering på grundlag af de bestemmelser, som den selv har vedtaget, og som vedrører eksistensen af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, har tilsidesat punkt 47 i sin meddelelse om anvendelsen af Unionens statsstøtteregler på compensation for levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (EUT 2012 C 8, s. 4). Dette argument skal forkastes. Det er nemlig korrekt, at

Kommissionen i dette punkt præciserede, at virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, har fået overdraget en særlig opgave, og at overdragelsen af en særlig offentlig tjeneste generelt indebærer udbud af tjenester, som en virksomhed på rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme vilkår. Det skal dog fastslås, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke har bestridt, at der foreligger en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse som følge af et markedssvigt, men at den har fastslået, at den pågældende tjenesteydelse ikke var klart defineret som public service som omhandlet i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415). Kravet om, at medlemsstaten skal definere opgaven med en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse for at opfylde denne doms første kriterium, er ligeledes anført i dette punkt. Endvidere er tilstedeværelsen af et markedssvigt ikke tilstrækkeligt til at konstatere, at der findes en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.

– Det fjerde kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), om at sikre de lavest mulige omkostninger for samfundet

- 79 Det følger af dette kriterium, at når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som giver mulighed for at udvælge den ansøger, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet, skal størrelsen af den nødvendige kompensation ifølge dette kriterium fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne (dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17, EU:C:2003:415, præmis 93).
- 80 Kommissionen bemærkede i 128. betragtning til den anfægtede afgørelse, at de baskiske myndigheder, da der ikke blev afholdt noget udbud, hævdede, at kriteriet var opfyldt, fordi den baskiske regerings offentlige foretagende, der leverede tjenesterne med radio- og tv-befordring og dækning, selv var en veldrevet virksomhed med tilstrækkeligt udstyr til at gennemføre de ønskede aktiviteter. På grundlag af en udgiftssammenligning, som Kommissionen ikke var blevet forelagt, konkluderede de baskiske myndigheder, at en satellitløsning ville have været dyrere end en opgradering af det pågældende offentlige foretagendes jordbaserede net. For at opfylde det pågældende kriterium er en sammenligning med satellitteknologi imidlertid ifølge Kommissionen ikke tilstrækkelig til at fastslå, at dette offentlige foretagende er effektivt. Der kunne også have været andre jordbaserede operatører, der kunne have udført denne tjeneste til en lavere pris. Kommissionen konkluderede således heraf, at det fjerde kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt i den selvstyrende region Baskerlandets tilfælde.
- 81 Kongeriget Spanien har i det væsentlige blot gjort gældende, at den jordbaserede platform, sammenlignet med satellitplatformen, omkostningsmæssigt var den mest effektive, fordi infrastrukturen allerede eksisterede til jordbaseret analogt tv, hvilket er godtgjort ved en undersøgelse fra juli 2007. Kongeriget Spanien har således ikke bestridt Kommissionens betragtning om, at sammenligningen med satellitteknologien ikke var tilstrækkelig til at godtgøre, at det pågældende offentlige foretagende i Baskerlandet var en effektiv virksomhed, eftersom andre jordbaserede operatører ligeledes kunne have leveret den pågældende tjenesteydelse billigere.
- 82 Kongeriget Spanien har følgelig ikke godtgjort, at Kommissionen med urette havde konstateret, at kravene i det fjerde kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt.

83 Eftersom kriterierne i dom *Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg*, nævnt ovenfor i præmis 17, EU:C:2003:415), under alle omstændigheder er kumulative, kunne Kommissionen blot godtgøre, at et enkelt af disse kriterier ikke var opfyldt, for med føje at fastslå, at der forelå en økonomisk fordel.

84 Andet led af dette anbringende skal herefter forkastes.

### Tredje led om manglen på konkurrencefordrejning

85 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen begik en fejl i sin analyse af konkurrencefordrejningen, for så vidt som den i 130. betragtning til den anfægtede afgørelse fandt, at de jord- og satellitbaserede platforme opererede på det samme marked. Ifølge Kongeriget Spanien er de digitale satellit-tv-tjenester betalingstjenester, hvorimod adgangen til DTT-tjenesterne er gratis. Comisión del mercado de la telecomunicaciones (det spanske udvalg for telekommunikationsmarkedet) har endvidere i sin beslutning af 2. februar 2006 fastslået, at der var grundlag for at udelukke støttetjenester til spredning af tv- og radiosignaler via satellit fra markedet for tjenester med tv-spredning via jordbølger. I område II var der desuden ikke konkurrence, eftersom dette ikke var attraktivt for netoperatørerne.

86 Det skal fastslås, at Kommissionen i 130. betragtning til den anfægtede afgørelse konkluderede, at de jord- og satellitbaserede platforme opererede på det samme marked. Den underbyggede denne konklusion ved i 131.-137. betragtning til den anfægtede afgørelse at nævne syv forskellige forhold. Endelig konkluderede den i 138. betragtning til denne afgørelse, at da satellit- og jordbaserede sendeplatforme konkurrerede med hinanden, medførte foranstaltningen til implementering, drift og vedligeholdelse af DTT i område II en konkurrencefordrejning mellem de to platforme. Ifølge Kommissionen blev andre platforme, især internet-tv, også udsat for forskelsbehandling på grund af den pågældende foranstaltning.

87 Disse betragtninger er ikke bestridt ved Kongeriget Spaniens argumentation.

88 Det skal nemlig bemærkes, at Kommissionen ikke skal godtgøre, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men alene skal undersøge, om denne støtte kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen (jf. dom af 15.12.2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, Sml., EU:C:2005:774, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis, af 9.6.2011, *Comitato »Venezia vuole vivere«* m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, Sml., EU:C:2011:368, præmis 134 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.5.2013, *Libert* m.fl., C-197/11 og C-203/11, Sml., EU:C:2013:288, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

89 Særligt må det, når en støtte, der er vedtaget af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, antages, at de sidstnævnte virksomheder påvirkes af støtten (jf. domme *Unicredito Italiano*, nævnt ovenfor i præmis 88, EU:C:2005:774, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis, og *Libert* m.fl., nævnt ovenfor i præmis 88, EU:C:2013:288, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

90 For det første skal det hvad angår argumentet om, at den omstændighed, at de jordbaserede platforme og satellitplatformene ikke virkede på samme marked, er godtgjort ved, at tjenesteydelserne med digitalt satellit-tv sker mod betaling, mens adgangen til DTT-tjenesterne er gratis, fastslås, at de to platforme, som Kommissionen har anført, på det teknologiske plan kan tjene som vektor mellem tilbud med gratis og betalings-tv. Endvidere kan indehaverne af DTT-sendetilladelser i Spanien sende betalingskanaler, og udbuddet af DTT i Spanien kan omfatte både betalingskanaler og gratis kanaler. Dette argument skal derfor forkastes.

- 91 For det andet kan Comisión del mercado de la telecomunicaciones' konklusioner, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig, ikke rejse tvivl om Kommissionens konstatering i den anfægtede afgørelse. Kongeriget Spanien har nemlig hverken præciseret, i hvilke tilfælde udvalget har draget sine konklusioner, eller anført årsagerne til, at dette i disse tilfælde konkluderede, at jord- og satellitbaserede platforme ikke opererede på samme marked.
- 92 For det tredje skal argumentet om manglende konkurrence i område II ligeledes forkastes. Eksistensen af konkurrence i dette område godtgøres nemlig bl.a. ved, at en virksomhed, der driver satellitplatforme, har deltaget i et udbud om udvidelse af den digitale tv-dækning i Cantabria, som Kommissionen bemærkede i 131. betragtning til den anfægtede afgørelse. Endvidere er det tidligere fundet, at der er tale om konkurrence mellem jordbaserede platforme og satellitplatforme (dom FAB mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 61, EU:T:2009:386, præmis 55, og dom af 15.6.2010, Mediaset mod Kommissionen, T 177/07, Sml., EU:T:2010:233, præmis 97).
- 93 Følgelig bør nærværende anbringendes tredje led og dermed dette anbringende i sin helhed forkastes.

*Det andet anbringende, der er fremsat subsidiært, om en tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF og artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF*

- 94 Kongeriget Spanien har subsidiært gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 106, stk. 2, TEUF og artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF. Det har i den forbindelse anført, at Kommissionen har vendt bevisbyrden, idet den ikke klart har bevist, at princippet om teknologisk neutralitet var blevet tilsidesat. Ifølge Kongeriget Spanien har Kommissionen ikke begrundet den ekstrapoleringsmetode, den brugte for at fastslå, at størstedelen af udbuddene ikke var teknologisk neutrale. Kommissionen har heller ikke begrundet den statistiske metode, der blev anvendt, hvorfor det var umuligt at vide, hvilke udbud den navnlig henviste til i fodnote 29 i den anfægtede afgørelse. Den af Kommissionen valgte stikprøve er ikke repræsentativ. Det er Kongeriget Spaniens opfattelse, at ekstrapoleringsteknikken blev anvendt vilkårligt, hvorved grænserne for de beføjelser, som Kommissionen havde, således blev overskredet.
- 95 For det første skal det hvad angår den angivelige tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF fastslås, at Kommissionen i 172. betragtning til den anfægtede afgørelse afviste, at den pågældende støtteforanstaltning var berettiget i medfør af denne bestemmelse, idet den fandt, at de spanske myndigheder ikke klart havde defineret driften af en jordbaseret platform som en offentlig tjenesteydelse. Kommissionen henviste i den forbindelse til betragtningerne om det første kriterium fra dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), vedrørende manglen på definition af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.
- 96 Eftersom Kongeriget Spaniens argumentation om, at der forelå en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, tidligere er forkastet, og denne medlemsstat ikke har fremsat supplerende argumenter som led i dette anbringende, skal det fastslås, at Kommissionen ikke har tilsidesat artikel 106, stk. 2, TEUF.
- 97 For det andet skal det hvad angår den angivelige tilsidesættelse af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at undtagelser fra det almindelige princip i artikel 107, stk. 1, TEUF om, at statsstøtte er uforenelig med det indre marked, skal undergives en snæver fortolkning (jf. dom af 29.4.2004, Tyskland mod Kommissionen, C-277/00, Sml., EU:C:2004:238, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis, og af 14.10.2010, Nuova Agricast og Cofra mod Kommissionen, C-67/09 P, Sml., EU:C:2010:607, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).
- 98 Det skal endvidere bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at Kommissionen ved anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF råder over et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger. EU's retsinstansers kontrol med udøvelsen af dette skøn skal begrænses til en efterprøvelse af, om procedurereglerne og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om



de omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt korrekte, og om der ikke er begået en retlig fejl eller foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af de faktiske omstændigheder eller begået magtfordrejning (dom af 26.9.2002, Spanien mod Kommissionen, C-351/98, Sml., EU:C:2002:530, præmis 74, og af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen, C-372/97, Sml., EU:C:2004:234, præmis 83).

- 99 Det bemærkes endvidere, at selv om Kommissionen er tillagt et vidt skøn for så vidt angår økonomiske vurderinger, indebærer det ikke, at EU's retsinstanser skal afholde sig fra at kontrollere Kommissionens fortolkning af oplysninger af økonomisk art. EU's retsinstanser skal nemlig ikke blot tage stilling til den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner. Inden for rammerne af denne kontrol tilkommer det imidlertid ikke EU's retsinstanser at sætte deres eget økonomiske skøn i stedet for Kommissionens. Det skal endvidere bemærkes, at der i tilfælde, hvor en institution råder over en betydelig skønsbeføjelse, skal lægges stor vægt på overholdelsen af visse garantier med hensyn til den administrative sagsbehandling. Det følger af retspraksis, at disse garantier omfatter kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag, samt begrunde sin beslutning tilstrækkeligt (jf. dom af 22.11.2007, Spanien mod Lenzing, C-525/04 P, Sml., EU:C:2007:698, præmis 56-58 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionen er forpligtet til at gennemføre undersøgelsesproceduren vedrørende de anfægtede foranstaltninger upartisk og omhyggeligt, således at den ved vedtagelsen af den endelige afgørelse, der fastslår tilstedeværelsen af og i givet fald støttens uforenelighed eller ulovlighed, råder over så væsentlige og pålidelige elementer som muligt (jf. dom af 3.4.2014, Frankrig mod Kommissionen, C-559/12 P, Sml., EU:C:2014:217, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 100 For at godtgøre, at Kommissionen har begået en åbenbar fejl ved vurderingen af de omstændigheder, der berettiger til at kræve den anfægtede afgørelse annulleret, skal sagsøgerens beviser være tilstrækkelig stærke til at bevirke, at de vurderinger, der ligger til grund for afgørelsen, bliver usandsynlige (dom af 12.12.1996, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, T-380/94, Sml., EU:T:1996:195, præmis 50, og dom FAB mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 61, EU:T:2009:386, præmis 78).
- 101 I nærværende sag fremgår det af 148.-171. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen fandt, at den pågældende støtte ikke kunne anses for forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, fordi den pågældende foranstaltning ifølge Kommissionen ikke overholdt princippet om teknologisk neutralitet, ikke var forholdsmæssig og ikke var et velegnet instrument til at sikre indbyggerne i område II dækning af gratis kanaler. Kommissionen konstaterede i den forbindelse i 155. betragtning til denne afgørelse, at det store flertal af udbud ikke har været teknologineutralt, eftersom de omhandler jordbaseret teknologi og DTT. Kommissionen henviste i den forbindelse til beskrivelsen af den pågældende støtte, der fremgår af 23.-36. betragtning til den denne afgørelse.
- 102 I 34. betragtning til den anfægtede afgørelse har Kommissionen præciseret, at de afholdende myndigheder i de fleste udbud henviste eksplicit gennem definition af udbuddets genstand og/eller implicit i beskrivelsen af de tekniske specifikationer eller det udstyr, der skal finansieres, til jordbaseret teknologi og jordsendt digital-tv. I de få tilfælde, hvor satellitteknologi udtrykkeligt nævntes, henvistes der til parabolantenner til modtagelse af satellitsignalet på jordbaserede tårne eller udstyr til at få adgang til digital-tv i område III. Meget få udbud om udvidelse var teknologisk neutrale, og de udelukkede ikke andre teknologier end jordsendt digital-tv.



- 103 Kommissionen præciserede i den forbindelse i fodnote 29 i den anfægtede afgørelse, at ud af 516 udbud afholdt i alle regioner undtagen Castilla-La Mancha analyserede Kommissionen 82, hvoraf 17 vedrørte udvidelse, og 65 vedrørte levering. Kun ni af disse blev klassificeret som teknologisk neutrale, nemlig tre udbud til udvidelse i Castilla y Leon (Spanien) og seks til levering, heraf fem på De Kanariske Øer (Spanien) og et i Cantabria.
- 104 Ved på grundlag af denne prøve at fastslå, at den pågældende foranstaltning ikke overholdt princippet om teknologisk neutralitet, har Kommissionen hverken begået en åbenbar fejl eller vendt bevisbyrden vedrørende overholdelsen af dette princip. Den var heller ikke forpligtet til at give flere detaljer herom. Kommissionen kan nemlig i forbindelse med en støtteordning i afgørelsens begrundelse nøjes med at studere den omhandlede ordnings egenskaber ved bedømmelsen af, om denne ordning er egnet til at gennemføre de formål, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, TEUF. Kommissionen er dermed ikke i en afgørelse vedrørende en sådan ordning forpligtet til at foretage en undersøgelse af den støtte, der i hvert enkelt individuelt tilfælde er tildelt i henhold til sådan en ordning. Det er alene ved tilbagesøgningen af støtte, at det er nødvendigt at efterprøve hver berørt virksomheds individuelle situation (dom af 7.3.2002, Italien mod Kommissionen, C-310/99, Sml., EU:C:2002:143, præmis 89 og 91, dom Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 88, EU:C:2011:368, præmis 63, og dom af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, Sml., EU:C:2013:387, præmis 114).
- 105 I den forbindelse forkastes Kongeriget Spaniens argument om, at Kommissionen ikke kunne nøjes med at undersøge en prøve af udbud, men skulle have identificeret alle de pågældende udbud i den anfægtede afgørelse. Det følger nemlig af retspraksis, at det, når Kommissionen træffer afgørelse på grundlag af en generel og abstrakt gennemgang af en støtteordning, som den finder uforenelig med fællesmarkedet, og bestemmer, at der skal ske tilbagesøgning af den støtte, der er modtaget i henhold til denne støtteordning, påhviler medlemsstaten at undersøge situationen for hver af de pågældende virksomheder ved en sådan tilbagesøgningsforanstaltning (dom Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 88, EU:C:2011:368, præmis 64).
- 106 Kongeriget Spaniens argument om, at prøven ikke var tilstrækkelig stor, eftersom 65 af de 82 udbud, som Kommissionen undersøgte, vedrørte udbud om levering, der ikke blev påvirket af den anfægtede afgørelse, kan heller ikke tiltrædes. De 17 udbud, som vedrører en udvidelse af nettet, og som Kommissionen har undersøgt, er nemlig under alle omstændigheder en tilstrækkelig stor prøve i nærværende sag, når der bl.a. tages hensyn til, at den administrative procedure vedrørte 16 selvstyrende regioner i Spanien.
- 107 Hvad angår Kongeriget Spaniens argument om, at Kommissionen ikke begrundede den ekstrapoleringsmetode, der blev anvendt for at konkludere, at størstedelen af udbuddene ikke var teknologisk neutrale, skal det, i modsætning til hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, bemærkes, at Kommissionen ikke foretog ekstrapolering ved at finde, at de uregelmæssigheder, der var konstateret ved prøverne, gentog sig i hele Spanien. Kommissionen har blot studeret den pågældende støtteordnings kendetegn og har netop ikke konkluderet, at princippet om teknologisk neutralitet ikke var overholdt i alle de udbud, der vedrørte driften af DTT-nettet, eftersom de undersøgte udbud ikke overholdt dette princip, hvilket bl.a. ses af den anfægtede afgørelses dispositive del. Det følger nemlig af denne afgørelses artikel 1 og 3, at Kongeriget Spanien fra DTT-operatørerne alene skal tilbagesøge den støtte, der blev bevilget i strid med kriteriet om teknologisk neutralitet. I henhold til afgørelsens artikel 4, stk. 3, litra a), skulle Kongeriget Spanien give Kommissionen en liste over støttemodtagere, der har fået støtte under støtteordningen, jf. artikel 1, og det samlede støttebeløb, de hver især har modtaget under ordningen fordelt på de i afgørelsens afsnit 6.2 anførte kategorier.
- 108 Det skal endvidere bemærkes, at Kongeriget Spanien, som det påhvilede at samarbejde med Kommissionen og forelægge alle oplysninger, der gjorde det muligt for Kommissionen at kontrollere, at betingelserne for den ansøgte fravigelse var opfyldt (jf. dom af 15.6.2005, Regione autonoma della

Sardegna mod Kommissionen, T-171/02, Sml., EU:T:2005:219, præmis 129 og den deri nævnte retspraksis), ikke har bevist, at andre udbud end de ni udbud, som Kommissionen anså for at være teknologisk neutrale, ligeledes opfyldte dette kriterium. Kommissionen har i 182.-197. betragtning til den anfægtede afgørelse fremlagt de forhold, der giver mulighed for at betegne udbud som teknologisk neutrale. Kongeriget Spanien har således ikke fremlagt tilstrækkelige beviser for, at Kommissionens vurderinger af de faktiske omstændigheder virker usandsynlige.

- 109 Det skal i den forbindelse ligeledes fastslås, at Kommissionen, i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har anført, i sin skrivelse af 9. december 2013, som den tilsendte de spanske myndigheder i forbindelse med tilbagesøgningen af den pågældende støtte, ikke anerkendte, at den med urette havde fundet, at seks andre udbud var neutrale. Kommissionen præciserede nemlig i denne skrivelse alene, at udbuddene vedrørende levering af hardware ikke var omfattet af tilbagesøgningsforpligtelsen, hvilket ligeledes fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 1 og 3, sammenholdt med 110., 111. og 185. betragtning til denne afgørelse.
- 110 For så vidt som Kongeriget Spanien har anført, at Kommissionen ikke har præciseret de 82 udbud, som den havde undersøgt, har det endelig gjort gældende, at begrundelsespligten er tilsidesat. Ifølge fast retspraksis afhænger omfanget af begrundelsespligten af karakteren af den pågældende akts og den sammenhæng, hvori den blev vedtaget. Begrundelsen skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at EU's retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret, og således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, med henblik på at varetage deres rettigheder og undersøge, om afgørelsen er velbegrundet. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en afgørelses begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, Sml., EU:C:1998:154, præmis 63, og af 3.3.2010, Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen, T-102/07 og T-120/07, Sml., EU:T:2010:62, præmis 180). Eftersom de spanske myndigheder i nærværende sag har givet alle oplysningerne om de pågældende udbud, og Kommissionen i den anfægtede afgørelse præciserede de kriterier, der gav mulighed for at kvalificere de pågældende udbud som teknologisk neutrale, var den anfægtede afgørelses begrundelse tilstrækkeligt klar til, at Kongeriget Spanien kunne få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og EU's retsinstanser kunne udøve sin prøvelsesret.
- 111 Kongeriget Spaniens argumentation om en angivelig tilsidesættelse af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF skal derfor forkastes.
- 112 Det andet anbringende skal derfor forkastes.

*Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af de processuelle regler*

- 113 Kongeriget Spanien har kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat de processuelle regler, idet den for det første ikke tog hensyn til de beviser, som Kongeriget Spanien havde fremlagt, for det andet, at den administrative procedures sagsoplysning var usammenhængende, for det tredje, at der var overdrevne forsinkelser og blev ændret sagsbehandler under proceduren, og for det fjerde, at sagsbehandlingen under undersøgelsesproceduren ikke var objektiv og upartisk.
- 114 Kommissionen har bestridt denne argumentation og gjort gældende, at dette anbringende skal afvises, eftersom Kongeriget Spanien ikke har nævnt noget processuel bestemmelse, der er blevet tilsidesat.
- 115 Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet af 2. maj 1991, at stævningen skal indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og denne angivelse skal være så klar og præcis, at sagsøgte får mulighed for at tilrettelægge sit forsvar og Retten for at træffe

afgørelse i sagen. Det skal endvidere bemærkes, at det ikke påhviler en sagsøger udtrykkeligt at angive den særlige retsregel, der er genstand for klagepunktet, forudsat at argumentationen er tilstrækkeligt klar til, at modparten og EU's retsinstanser uden videre kan identificere bestemmelsen (jf. dom af 20.2.2013, Caventa mod KHIM – Anson's Herrenhaus (BERG), T-224/11, EU:T:2013:81, præmis 14 og 15 og den deri nævnte retspraksis).

- 116 I nærværende sag opfylder Kongeriget Spaniens argumentation disse krav og kan således antages til realitetsbehandling. Det skal nemlig fastslås, at Kongeriget Spanien flere gange som led i sin argumentation har henvist til Kommissionens betragtninger vedrørende den pågældende foranstaltnings forenelighed med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF. Klagepunkterne om manglende hensyntagen til faktiske omstændigheder, manglen på sammenhæng, procedurernes overdrevne varighed og manglen på objektivitet og upartisk vedrører endvidere i det væsentlige de krav, som er omfattet af princippet om god forvaltningsskik. Det følger således retligt fyldestgørende af stævningen, at Kongeriget Spanien har påberåbt sig en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, som Kommissionen begik ved sin undersøgelse af den pågældende foranstaltnings forenelighed med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF. Med hensyn til princippet om god forvaltningsskik inden for statsstøtte fremgår det af fast retspraksis, at dette princip kræver en påpasselig og upartisk undersøgelse af den pågældende foranstaltning fra Kommissionen (jf. dom af 9.9.2009, Holland Malt mod Kommissionen, T-369/06, Sml., EU:T:2009:319, præmis 195 og den deri nævnte retspraksis).

Det første klagepunkt om en manglende hensyntagen til beviser

- 117 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen ikke tog hensyn til alle beviserne vedrørende sammenligningen af udgifterne til jord- og satellitbaserede platforme.
- 118 For det første har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Kommissionen uden at give en gyldig begrundelse i den henseende i den anfægtede afgørelse undlod at tage hensyn til de spanske myndigheders rapport fra juli 2007 om referenceudgifterne til processen for at gøre DTT universel i Spanien, som på forhånd viser, at DTT ville være mere effektivt end satellitplatformen.
- 119 Dette argument må forkastes. Det fremgår nemlig af 52. og 156. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen tog hensyn til rapporten omtalt ovenfor i præmis 118. 52. betragtning til denne afgørelse indeholder de spanske myndigheders sammenfatning af denne rapport. I 156. betragtning til denne afgørelse undersøgte Kommissionen den nævnte rapport. Kommissionen har i den forbindelse anført, at den pågældende rapport ikke i tilstrækkelig grad viste, at den jordbaserede platform er bedre end den satellitbaserede. Ifølge Kommissionen konkluderedes det tværtimod i den pågældende rapport, at valget af en bestemt teknologisk løsning til udvidelse af dækningen skulle analyseres for hver region under hensyntagen til de særlige topografiske og demografiske forhold i hver region. Kommissionen fandt, at denne rapport i konklusionen anbefalede, at der i stedet afholdes et teknologineutralt udbud for at fastslå, hvilken platform der er mest egnet.
- 120 Det skal bemærkes, at det i punkt 6 i den ovenfor i præmis 118 omtalte rapport bemærkes, at de spanske myndigheder undersøgte to mulige scenarier, nemlig udvidelsen af dækningen af befolkningen fra 98% til 100% og udvidelsen af dækningen af befolkningen fra 96% til 100%. Ingen af disse to scenarier svarer til udvidelsen af dækningen af befolkningen fra 96% til 98,5%. Endvidere var det ifølge rapportens konklusioner om disse to scenarier sandsynligt, at den mest velegnede endelige løsning ville være den, der fremgik af hensyntagen til de to alternativer, nemlig de jordbaserede og satellitbaserede platforme, hvor den ene eller anden vælges alt efter vilkårene og omstændighederne for den fysiske placering af den befolkning, hvortil dækningen skal udvides. Det kan ikke forudsiges, i hvilket omfang hvert alternativ ville bidrage til den endelige løsning, uden at den selvstyrende region først gennemfører en detaljeret undersøgelse, der tager hensyn til terrænets orografi, den territorielle fordeling af befolkningen og situationen for det eksisterende tv-spredningsnet. Som Kommissionen har

anført, konkluderedes det således ikke i den pågældende rapport, at den jordbaserede teknologi er at foretrække i område II. Det skal endvidere, i modsætning til hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, bemærkes, at Kommissionen ikke fandt, at denne rapport ikke var blevet udfærdiget af en uafhængig ekspert.

- 121 For det andet forkastes Kongeriget Spaniens argumentation om, at Kommissionen, i modsætning til hvad den havde meddelt, ikke bestilte sin egen undersøgelse af udgifterne til de forskellige løsninger. Kongeriget Spanien har nemlig ikke bevist, at Kommissionen havde forpligtet sig til at gennemføre sin egen undersøgelse, hvilket Kommissionen i øvrigt har bestridt. I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, indeholder Kommissionens skrivelse til Kongeriget Spanien af 27. maj 2011 nemlig ingen forpligtelse for Kommissionen i den henseende.
- 122 For det tredje har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Kommissionen blot har godkendt undersøgelsen fra den ovenfor i præmis 13 nævnte operatør, som imidlertid var udført efterfølgende. Den selvstyrende region Baskerlandet sendte sin egen vurdering af udgifterne som svar på Kommissionens anmodning om oplysninger af 14. februar 2012. Denne vurdering viste, at udgifterne til DTT-løsningen var lavere. Endvidere tilsendte de selvstyrende regioner Andalusien (Spanien), Galicien (Spanien) og Baskerlandet Kommissionen en kopi af den fremlæggelse, som den nævnte operatør havde foretaget, med angivelse af udgifterne til den satellitbaserede løsning. Ifølge Kongeriget Spanien fremgår det af disse selvstyrende regioners vurdering, at denne operatørs bud havde medført større udgifter end for den jordbaserede løsning. Kommissionen tog ikke hensyn til disse forhold i den anfægtede afgørelse. Endvidere udviste den partiskhed, idet den foretrak den undersøgelse, som den samme operatør havde fremlagt.
- 123 Det bemærkes i denne forbindelse, at afvisningen af visse beregninger, som de selvstyrende regioner havde fremlagt under proceduren for Kommissionen, i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, ikke er støttet på den ovenfor i præmis 13 nævnte operatørs undersøgelse. Det fremgår nemlig af 157. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen forkastede disse beregninger, fordi ingen af dem, ud over usikkerheden om datoen for dem, var detaljerede og fyldestgørende nok til at begrunde valget af jordbaseret teknologi til dækningsudvidelsen. Endvidere blev ingen af disse beregninger foretaget af en uafhængig ekspert.
- 124 I 158. betragtning til den anfægtede afgørelse nævnte Kommissionen den ovenfor i præmis 13 nævnte operatørs undersøgelse, der var dateret november 2008, som det fremgår af 67. betragtning til denne afgørelse, for at fremhæve de eksisterende selvmodsigelser i en undersøgelse, som var blevet fremlagt af en virksomhed, der driver telekommunikationsinfrastrukturer og leverer netudstyr, i forhold til den nævnte undersøgelse. Kommissionen har imidlertid på ingen måde godkendt resultaterne fra sidstnævnte undersøgelse. Den har alene afvist, at de udgifter, der var fremlagt af driftsvirksomheden, kunne anvendes, eftersom disse udgifter var fra 2010 og således var nyere end de pågældende foranstaltninger.
- 125 Det følger heraf, at Kommissionen tog hensyn til de beregninger, som visse selvstyrende regioner fremlagde, og at den på ingen måde foretrak den ovenfor i præmis 113 nævnte operatørs undersøgelse. Kongeriget Spaniens argumentation kan således ikke tages til følge.
- 126 For det fjerde har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Kommissionen med urette ikke tog hensyn til en rapport fra 20. september 2012, som sammenligner udgifterne til modtagelse for brugerne af DTT- og satellitbaserede løsninger, og som blev foretaget af et konsulentfirma, hvorefter udgifterne til den satellitbaserede platform var 7,7 gange højere end udgifterne til DTT-plattformen.
- 127 Dette argument må forkastes. I rapporten omtalt ovenfor i præmis 126, som Kommissionen var blevet forelagt som led i en anden sag, som den behandlede, sammenlignes nemlig udgifterne forbundet med tilpasningen af tv-modtagelsesudstyret i hver bopæl for hele den spanske befolkning, og ikke alene for område II, efter frigivelsen af digitaliseringsdividenden. Endvidere sammenlignes udgifterne ud fra den



eksisterende situation i 2012. Kongeriget Spanien har ikke fremlagt forhold, som giver mulighed for at finde, at beregningerne vedrørende denne situation var relevante for at vurdere, om de pågældende foranstaltninger var passende fra 2008, og i henhold til retspraksis skal spørgsmålet, om en foranstaltning udgør statsstøtte, besvares med udgangspunkt i den situation, der bestod på det tidspunkt, hvor denne foranstaltning blev truffet (jf. dom af 12.5.2011, Région Nord-Pas-de-Calais og Communauté d'Agglomération du Douaisis mod Kommissionen, T-267/08 og T-279/08, Sml., EU:T:2011:209, præmis 143 og den deri nævnte retspraksis).

128 Det første klagepunkt må herefter forkastes.

Det andet klagepunkt om manglende sammenhæng i den administrative procedures sagsoplysning

129 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen med urette oprindelig blot undersøgte MITC's foranstaltninger. Kommissionen integrerede først den mere detaljerede undersøgelse af de foranstaltninger, som de selvstyrede regioner havde truffet, i sin analyse senere. Processen for dækningsudvidelsen blev gennemført inden for neutrale rammer, hvilket Kommissionen bekræftede i en skrivelse af 17. april 1009. Ifølge Kongeriget Spanien er det muligt, at visse udbud i løbet af denne proces ikke var neutrale. Kommissionen har imidlertid formodet, at hele processen ikke var neutral, idet den har mistænkt alle udbuddene for ikke at være neutrale, medmindre andet blev bevist. Den undersøgelse, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, blev afsluttet for tidligt, eftersom denne afgørelse pålagde medlemsstaten at færdiggøre den og sag for sag at undersøge alle udbuddene. Dette bevises ved den selvmodsigelse, som Kommissionen begik vedrørende udbuddet iværksat af regeringen i Cantabria. Mens Kommissionen fandt, at mange udbud ikke var teknologisk neutrale, fandt den, at det udbud, som denne regering havde iværksat, var teknologisk neutralt, hvilket imidlertid ikke var tilfældet.

130 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

131 Selv om det forudsættes, at udgangspunktet for Kommissionens analyse var MITC's foranstaltninger, har Kongeriget Spanien nemlig udtrykkeligt erkendt, at Kommissionen som led i proceduren for denne ligeledes undersøgte de foranstaltninger, som de selvstyrede regioner traf.

132 For så vidt som Kongeriget Spanien i denne forbindelse har påberåbt sig en manglende sammenhæng i den henseende mellem indledningsbeslutningen og den anfægtede afgørelse, skal det blot bemærkes, at det følger af artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108] (EFT L 83, s. 1), at indledningsbeslutningen skal sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål, indeholde en foreløbig vurdering fra Kommissionens side med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte foranstaltning og anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet. Det fremgår således af ordlyden af den ovennævnte bestemmelse, at Kommissionens gennemgang nødvendigvis har foreløbig karakter. Det følger heraf, at Kommissionen ikke er forpligtet til at foretage en fuldstændig vurdering af den omhandlede støtte i meddelelsen om indledning af denne procedure (jf. dom af 1.7.2009, ISD Polska m.fl. mod Kommissionen, T-273/06 og T-297/06, Sml., EU:T:2009:233, præmis 126 og den deri nævnte retspraksis, og af 30.11.2009, Frankrig mod Kommissionen, T-427/04 og T-17/05, Sml., EU:T:2009:474, præmis 148 og den deri nævnte retspraksis). Hvad angår indledningsbeslutningen følger det af retspraksis, at den indledende fase af den undersøgelse, der er omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF, skal give Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle sagens momenter (dom Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, nævnt ovenfor i præmis 110, EU:C:1998:154, præmis 38). Det følger heraf, at den omstændighed, at indledningsbeslutningen ikke henviser til bestemte forhold, ikke giver mulighed for at finde, at den af Kommissionen afholdte procedure var usammenhængende. I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har anført, har Kommissionen i indledningsbeslutningen endvidere på ingen måde fundet, at den spanske regering havde pålagt de selvstyrede regioner at digitalisere transmissionerne med den jordbaserede teknologi.



- 133 For det andet har Kongeriget Spanien hvad angår Kommissionens skrivelse af 17. april 2009 ikke anført nogen årsag til, at Kommissionen ikke havde beføjelse til at undersøge, om der forelå en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, efter at den havde modtaget en klage den 18. maj 2009.
- 134 For det tredje skal det hvad angår argumentet om, at Kommissionen afsluttede proceduren for tidligt, hvorved det blev overladt til Kongeriget Spanien at undersøge hvert udbud, blot bemærkes, at Kommissionen i forbindelse med en støtteordning i afgørelsens begrundelse kan begrænse sig til at undersøge den omhandlede ordnings kendetegn ved bedømmelsen af, om den er passende for at virkeliggøre et af de formål, hvortil der henvises i artikel 107, stk. 3, TEUF. Kommissionen er dermed ikke i en afgørelse vedrørende en sådan ordning forpligtet til at foretage en undersøgelse af den støtte, der i hvert enkelt individuelt tilfælde er tildelt i henhold til en sådan ordning. Det er alene ved tilbagesøgningen af støtte, at det er nødvendigt at efterprøve hver berørt virksomheds individuelle situation (jf. præmis 104 ovenfor).
- 135 Hvad i den forbindelse angår udbuddet iværksat i Cantabria er det korrekt, at visse dokumenter om transmission og modtagelse af satellit-tv var påkrævet heri. Den omstændighed, at virksomheder, der driver jord- og satellitbaserede platforme, herunder en europæisk satellitoperatør, deltog i dette udbud, modsiger imidlertid Kongeriget Spaniens argument om, at dette udbud ikke var teknologisk neutralt.
- 136 Derfor må det andet klagepunkt forkastes.

Det tredje klagepunkt om procedurens overdrevne varighed og ændringen af sagsbehandler

- 137 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at sagsbehandlingstiden for Kommissionen var for lang. Det er dets opfattelse, at Kommissionen ifølge de sædvanlige frister burde have afsluttet denne procedure før marts 2012. Denne forsinkelse skyldes de ændringer, der skete i det hold, som skulle varetage sagsoplysningen for Kommissionen.
- 138 Det skal fastslås, at det i tilfælde af en manglende anmeldelse af en omtvistet ordning som i nærværende sag utvetydigt fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 659/1999 og af dennes artikel 7, stk. 6, at de ikke finder anvendelse. Forordningens artikel 13, stk. 2, foreskriver derudover udtrykkeligt, at Kommissionen i tilfælde af en eventuel ulovlig støtte ikke er bundet af de frister, der bl.a. er fastsat i forordningens artikel 4, stk. 5, og artikel 7, stk. 6. Denne konklusion følger ligeledes af retspraksis, hvorefter Kommissionen ikke er underlagt reglen i den pågældende forordnings artikel 4, stk. 5, om, at undersøgelsen skal påbegyndes inden for to måneder, når den omtvistede ordning ikke er blevet meddelt (jf. dom HGA m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 104, EU:C:2013:387, præmis 74 og 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 139 Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen er forpligtet til at handle inden for en rimelig frist inden for rammerne af en undersøgelsesprocedure vedrørende statsstøtte, og at den derfor ikke må forblive passiv under den indledende undersøgelsesfase. Det skal tilføjes, at den rimelige karakter af varigheden af proceduren bør vurderes på grundlag af omstændighederne i den enkelte sag, såsom sagens kompleksitet og parternes adfærd (jf. dom HGA m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 104, EU:C:2013:387, præmis 81 og 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 140 For det første varede den indledende fase af undersøgelsen, dvs. perioden fra modtagelsen af klagen, hvorved Kommissionen blev oplyst om, at der angiveligt forelå en støtte, den 18. maj 2009, til indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure, den. 29. september 2010, lidt mere end 16 måneder. Denne varighed kan ikke anses for at være overdreven under omstændigheder som de i nærværende sag foreliggende, der navnlig var kendetegnet ved de centrale, regionale og kommunale spanske myndigheders deltagelse og ved det nødvendige tidsrum for at give supplerende oplysninger, som det fremgår af tredje og fjerde betragtning til indledningsbeslutningen.

141 For det andet varede den formelle undersøgelsesprocedure, dvs. perioden fra indledningen af denne procedure, den 29. september 2010, til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, den 19. juni 2013, lidt mindre end 33 måneder. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det fremgår af fjerde betragtning til denne afgørelse, at de spanske myndigheder anmodede Kommissionen om at forlænge den frist, som Kommissionen havde givet dem til at fremsætte deres bemærkninger. Det fremgår endvidere af fjerde og femte betragtning til denne afgørelse, at Kommissionen, ud over bemærkningerne fra den spanske regering, modtog mange bemærkninger fra de berørte selvstyrende regioner og virksomheder. Bemærkningerne fra sidstnævnte skulle besvares af de spanske myndigheder. Det fremgår af sjette og syvende betragtning til afgørelsen, at der blev afholdt flere møder mellem Kommissionen, de spanske myndigheder og de berørte virksomheder, at alle parterne på eget initiativ afgav oplysninger, og at Kommissionen ikke desto mindre måtte anmode de spanske myndigheder om supplerende oplysninger, som først besvarede anmodningen efter en forlængelse af den pågældende frist. På den baggrund og i betragtning af det pågældende områdes kompleksitet var den formelle undersøgelsesprocedures varighed ikke urimelig, selv om det forudsættes, at der var sket ændringer i det hold, som skulle varetage sagsoplysningen for Kommissionen (jf. i denne retning dom af 16.10.2014, Portovesme mod Kommissionen, T-291/11, Sml. (uddrag), appelleret, EU:T:2014:896, præmis 74-76).

142 Det tredje klagepunkt bør derfor forkastes.

Det fjerde anbringende om manglende objektivitet og upartiskhed

143 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen ikke har handlet objektivt og upartisk under den administrative procedure. For det første har Kommissionen taget hensyn til bemærkningerne fra den operatør, som er nævnt ovenfor i præmis 13, som ikke vedrørte en anmodning om oplysninger. Visse af disse bemærkninger blev oversendt med stor forsinkelse til de spanske myndigheder. For det andet accepterede Kommissionen denne operatørs begæring om, at dens bemærkninger ikke blev udbredt til tredjemand, hvorimod Kommissionen anmodede de spanske myndigheder om ikke-fortrolige udgaver af deres bemærkninger. De spanske myndigheder kunne således ikke sende denne operatørs bemærkninger til involverede tredjeparter. For det tredje fandt Kommissionen i 158., 162.-164. og 166. betragtning til den anfægtede afgørelse, at denne operatørs argumenter var gyldige, uden at have undersøgt dem eller have sammenholdt dem med de spanske myndigheders bemærkninger.

144 For det første skal det hvad angår argumentationen om, at Kommissionen tog hensyn til de spontant fremsatte bemærkninger fra den operatør, der er omtalt ovenfor i præmis 13, og oversendte dennes bemærkninger for sent til de spanske myndigheder, bemærkes, at det fremgår af sjette betragtning til den anfægtede afgørelse, at de spanske myndigheder på eget initiativ ligeledes oversendte oplysninger til Kommissionen, som denne tog hensyn til. For det andet kan en eventuel forsinkelse i oversendelsen af dokumenterne ikke i sig selv og uden yderligere forhold begrunde argumentet om Kommissionens mangel på objektivitet og upartiskhed. Dette argument må derfor forkastes.

145 For det andet viser argumentationen om Kommissionens accept af begæringen fra den operatør, som er nævnt ovenfor i præmis 13, og som ønskede, at dens bemærkninger ikke blev udbredt til tredjemand, ikke, at Kommissionen ikke var objektiv og upartisk. I henhold til artikel 24 i forordning nr. 659/1999 må Kommissionen nemlig ikke give oplysninger om forhold, som er undergivet tavshedspligt, og som den får kendskab til i medfør af denne forordning (dom af 8.11.2011, Idromacchine m.fl. mod Kommissionen, T-88/09, Sml., EU:T:2011:641, præmis 43). Endvidere har Kongeriget Spanien ikke anført, at det ikke modtog alle relevante dokumenter for at tilrettelægge sit forsvar.

- 146 For det tredje har Kongeriget Spanien som led i sin argumentation om, at Kommissionen fandt, at den ovenfor i præmis 13 omtalte operatørs argumenter var gyldige uden at have undersøgt dem eller sammenholdt dem med de spanske myndigheders bemærkninger, henvist til 158., 162.-164. og 166. betragtning til den anfægtede afgørelse.
- 147 For det første skal det hvad angår 158. betragtning til den anfægtede afgørelse fastslås, at Kommissionen heri vurderede omkostningsundersøgelserne, som var fremlagt af en virksomhed, der driver telekommunikationsinfrastrukturer og leverer netudstyr. Kommissionen fandt i den forbindelse, at den omstændighed, at disse undersøgelser lå efter de pågældende foranstaltninger, uanset at disse undersøgelser kunne anses for tilstrækkeligt uafhængige og troværdige, var til hinder for, at de kunne benyttes til at begrunde den omstændighed, at den spanske regering ikke fandt det hensigtsmæssigt at iværksætte et teknologisk neutralt udbud. Den har tilføjet, at de omkostningsvurderinger, som blev fremlagt af den operatør, der er nævnt ovenfor i præmis 13, og som viser, at den satellitbaserede teknologi var mere rentabel, modsagde resultaterne af de nævnte undersøgelser.
- 148 Som fastslået tidligere (jf. præmis 124 ovenfor), fremgår det af 158. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen forkastede de undersøgelser, som var fremlagt af en virksomhed, der driver telekommunikationsinfrastrukturer og leverer netudstyr, uden at den tog stilling til, om de var uafhængige og troværdige, eftersom de lå senere end de pågældende foranstaltninger og blev modsagt af den ovenfor i præmis 13 nævnte operatørs undersøgelse. I modsætning til, hvad de spanske myndigheder har gjort gældende, har Kommissionen ikke givet den af denne operatør fremlagte undersøgelse en bedre behandling end den nævnte erhvervsdrivendes undersøgelser. Den har snarere blot fremlagt indholdet af denne operatørs undersøgelse, hvorefter den satellitbaserede teknologi var mere rentabel, hvilket modsagde resultaterne af denne erhvervsdrivendes undersøgelse. Denne konklusion bekræftes af, at det fremgår af 154. betragtning til denne afgørelse, at valget af en bestemt teknologi ifølge Kommissionen kunne have været acceptabelt, hvis det havde været begrundet i resultater af en forudgående undersøgelse, som havde vist, at der under hensyntagen til kvalitet og omkostninger kun kunne være valgt én teknologi. I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, har Kommissionen således hverken fundet, at denne operatørs undersøgelse var gyldig, eller at den godtgjorde, at den satellitbaserede løsning var bedre. Dens formål var at undersøge, om de pågældende foranstaltninger som følge af tilsidesættelsen af princippet om teknologisk neutralitet kunne begrundes af en indledende undersøgelse, der valgte én teknologi. 158. betragtning til denne afgørelse giver således ikke mulighed for at fastslå, at Kommissionen ikke var objektiv og upartisk.
- 149 For det andet har Kongeriget Spanien hvad angår 164. betragtning til den anfægtede afgørelse gjort gældende, at Kommissionen accepterede den ovenfor i præmis 13 nævnte operatørs vurderinger af antallet af regionale kanaler i stedet for at tage hensyn til de officielle oplysninger, som de selvstyrede regioner havde afgivet. Dette argument må forkastes. Kommissionen har nemlig i denne betragtning alene anført, at de spanske myndigheders antal på 1 380 kanaler var stærkt oppustet. Den har derimod ikke fastslået, at det af denne operatør vurderede antal regionale kanaler, nemlig 415, jf. fodnote 93 i denne afgørelse, var korrekt. Kommissionen har ved i denne betragtning at finde, at de spanske myndigheder ikke havde underbygget deres argument om, at den satellitbaserede teknologi ikke var udstyret til at transmittere et stort antal regionale kanaler, alene benyttet reglen om bevisbyrde, som er anført i 154. betragtning til denne afgørelse, hvorefter det tilkom Kongeriget Spanien at godtgøre, at der under hensyntagen til kvalitet og omkostninger kun kunne være valgt én teknologi.
- 150 For det tredje har Kongeriget Spanien hvad angår 166. betragtning til den anfægtede afgørelse gjort gældende, at Kommissionen tiltrådte den ovenfor i præmis 13 omtalte operatørs argument om, at den satellitbaserede løsning var billigere end DTT-løsningen, idet den fandt, at støttens størrelse var blevet øget som følge af manglen på udbud på nationalt plan. Endvidere har Kommissionen ved i denne betragtning at finde, at den spanske regering kunne have tilskyndet de selvstyrede regioner til at tage højde for mulige omkostningsbesparelser i deres udbud, fundet, at disse selvstyrede regioner burde have iværksat udbud, der var specielt tilpasset den satellitbaserede teknologi.

- 151 Denne argumentation godtgør ikke, at Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse til at være objektiv og upartisk. I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, følger det nemlig på ingen måde af 166. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen fandt, at den satellitbaserede løsning var billigere end DTT-løsningen. I nævnte betragtning undersøgte Kommissionen, om den pågældende foranstaltning var proportionel, og den henviste til visse specifikke kendetegn ved den satellitbaserede løsning, som de spanske myndigheder kunne have taget hensyn til for at beslutte, hvilken teknologisk løsning var den bedste under hensyntagen til kvalitet og omkostninger. Kommissionen fremhævede herved de mulige prisnedsættelser, som man kunne have opnået med den satellitbaserede løsning, såfremt der havde været iværksat et udbud på nationalt plan. Kommissionen fremhævede endvidere den spanske regerings mulighed for at tilskynde de selvstyrende regioner til at iværksætte udbud under hensyntagen til de mulige omkostningsbesparelser, man kunne opnå for visse platforme. Kommissionen har ved at fremhæve disse forskellige forhold på ingen måde begunstiget den satellitbaserede løsning.
- 152 For det fjerde har Kongeriget Spanien hvad angår 162. og 163. betragtning til den anfægtede afgørelse gjort gældende, at Kommissionen med urette tiltrådte den ovenfor i præmis 13 omtalte operatørs argument om, at udgifterne til digitaliseringsdividenden og til fjerde generations LTE-mobilfrekvenser skulle inkluderes. De spanske myndigheder kunne ikke forudse, at disse udgifter fandtes, da de planlagde overgangen fra jordbaseret analogt tv til DTT. Kommissionen vurderede tilstrækkeligheden af en foranstaltning, der var iværksat i 2009 og 2010, idet den støttede sig på begivenheder, der indtraf i 2011 og 2012.
- 153 Det skal i den forbindelse bemærkes, at Kommissionen i 162. og 163. betragtning til den anfægtede afgørelse fandt, at den jordbaserede løsnings tilstrækkelighed fortsat ville blive bestridt som følge af udgifterne forbundet med digitaliseringsdividenden, og at der i fremtiden ville blive rejst tvivl om den som følge af udgifterne forbundet med fjerde generations LTE-mobilfrekvenserne. Det bemærkes, at disse betragtninger er affattet, efter at Kommissionen i 159. betragtning til den anfægtede afgørelse konkluderede, at den undersøgte foranstaltning ikke kunne siges at være hensigtsmæssig. Eftersom Kongeriget Spanien ikke bestred de faktiske omstændigheder, der førte Kommissionen til at henvise til disse udgifters indtræden, kan det ikke fastslås, at Kommissionen i disse betragtninger tilsidesatte sin forpligtelse til at være objektiv og upartisk.
- 154 Følgelig må det fjerde klagepunkt og dermed det tredje anbringende i det hele forkastes.

*Det fjerde anbringende, som er fremsat subsidiært, om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet, proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet vedrørende påbuddet om tilbagesøgning*

- 155 Kongeriget Spanien har subsidiært under henvisning til artikel 14 i forordning nr. 649/1999 gjort gældende, at tilbagesøgningen af den pågældende støtte er i strid med EU-rettens generelle principper, nemlig retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet, proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet.

Første led om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

- 156 Kongeriget Spanien har for det første gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er i strid med retssikkerhedsprincippet, fordi det står over for alvorlige vanskeligheder med hensyn til beregningen af det beløb, der skal tilbagebetales. Det er Kongeriget Spaniens opfattelse, at det først skal afgøre, om hvert af de 516 udbud var teknologisk neutrale. Eftersom hver selvstyrende region havde gennemført sine egne handlingsplaner, var det endvidere vanskeligt at afgøre, hvilke beløb der ikke skulle tilbagebetales, bl.a. hvad angår offentlige kontrakter vedrørende levering og de minimis-støtte. Desuden findes der blandede vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter, for hvilke deres væsentligste karakter skulle afgøres, og kontrakter, der alene vedrørte vedligeholdelse, som kunne henføres under



kategorien, vareindkøbskontrakter. Man skal endvidere have konkrete oplysninger om de beløb, der er udbetalt i de selvstyrende regioner. Den nævnte afgørelse definerer hverken de berørte modtagere eller det beløb, der skal tilbagebetales. For det andet har Kongeriget Spanien gjort gældende, at denne afgørelse udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, fordi indledningsbeslutningen var en del heraf. For det tredje er det Kongeriget Spaniens opfattelse, at retssikkerhedsprincippet er blevet tilsidesat, fordi Kommissionen har pålagt det at bevise den del af støtten, som ikke skulle tilbagebetales, fordi denne som de minimis-støtte var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel 107 TEUF og 108 TEUF på visse former for horisontal statsstøtte (EFT L 142, s. 1).

- 157 Det bemærkes herved, at retssikkerhedsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, kræver, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten (jf. dom af 8.12.2011, France Télécom mod Kommissionen, C-81/10 P, Sml., EU:C:2011:811, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).
- 158 Det bemærkes, at en medlemsstat, hvis myndigheder har ydet støtte i strid med de i artikel 108 TEUF fastlagte procedureregler, ikke kan påberåbe sig retssikkerhedsprincippet og dermed unddrage sig sin forpligtelse til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre en kommissionsafgørelse, hvorefter denne medlemsstat skal tilbagesøge støtten (dom af 14.9.1994, Spanien mod Kommissionen, C-278/92 – C-280/92, Sml., EU:C:1994:325, præmis 76).
- 159 Kongeriget Spanien har i denne sag ikke fremført noget argument, der begrundet en fravigelse af dette princip.
- 160 For det første skal det hvad angår det angivelige fravær af en detaljeret beskrivelse af fordelingen af størrelsen af den støtte, der skal tilbagesøges, bemærkes, at når det drejer sig om gennemførelsen af afgørelser om støtteordninger, påhviler det myndighederne i den berørte medlemsstat ved tilbagesøgningen af støtte at efterprøve hver berørt virksomheds individuelle situation, eftersom disse myndigheder er dem, som bedst kan fastlægge de nøjagtige beløb, der skal tilbagebetales. Det følger heraf, at Kommissionen kan overlade det til de nationale myndigheder at beregne den nøjagtige sum, der skal tilbagebetales (jf. dom af 13.5.2014, Kommissionen mod Spanien, C-184/11, Sml., EU:C:2014:316, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis). Ingen bestemmelse i EU-retten kræver, at Kommissionen, når den fastslår, at en støtte, som er erklæret uforenelig med det indre marked, skal tilbagebetales, skal fastsætte den nøjagtige størrelse af det tilbagebetalingspligtige støttebeløb. Det er således tilstrækkeligt, at Kommissionens afgørelse indeholder anvisninger, hvorved afgørelsens adressat uden overdrevne vanskeligheder selv kan fastslå beløbet (jf. dom af 12.5.2005, Kommissionen mod Grækenland, C-415/03, Sml., EU:C:2005:287, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis). I nærværende sag giver ingen af de oplysninger, som Kongeriget Spanien har fremført, mulighed for at finde, at medlemsstaten kunne støde på overdrevne vanskeligheder ved fastsættelsen af de tilbagebetalingspligtige beløb, eftersom udbuddene er opdelt i 183.-188. betragtning til den anfægtede afgørelse, og Kommissionen fastsatte forskellige kategorier af støttemodtagere i 189.-197. betragtning til denne afgørelse.
- 161 For det andet skal det hvad angår argumentet om, at den anfægtede afgørelse ikke definerer de berørte modtagere, fastslås, at 182. betragtning til denne afgørelse, sammenholdt med 100.-112. betragtning til afgørelsen, giver tilstrækkelige oplysninger til, at Kongeriget Spanien kan fastslå de af den pågældende foranstaltning begunstigede. Det fremgår således af førstnævnte betragtning, at platformoperatører er direkte støttemodtagere, hvis de direkte modtager midler til opgradering og udvidelse af deres net og/eller til drift og vedligeholdelse. Hvis støtten blev udbetalt til offentlige virksomheder, som efterfølgende afholdt udbud med henblik på udvidelse af dækningen, anses den udvalgte platformoperatør endvidere for at være den indirekte støttemodtager. Eftersom Kongeriget Spanien

ikke har anført forhold, der giver mulighed for at finde, at det i betragtning af disse oplysninger i den anfægtede afgørelse støder på overdrevne vanskeligheder vedrørende fastlæggelsen af modtagerne af den pågældende støtte, skal dets argumentation forkastes.

- 162 Det skal endvidere bemærkes, at de spanske myndigheder, hvis de havde alvorlig tvivl herom, ligesom enhver medlemsstat, der under gennemførelsen af et tilbagebetalingspåbud møder uforudsete vanskeligheder, kan forelægge disse problemer for Kommissionen til vurdering med henblik på at overvinde dem i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde og under fuld overholdelse af traktatens bestemmelser om støtte (dom af 13.6.2002, Nederlandene mod Kommissionen, C-382/99, Sml., EU:C:2002:363, præmis 92, og dom Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i præmis 160, EU:C:2014:316, præmis 66). Når der foreligger en kommissionsafgørelse med påbud om tilbagesøgning af støtte, kan eventuelle vanskeligheder vedrørende fremgangsmåden eller af anden art, der vedrører gennemførelsen af afgørelsen, ikke påvirke dennes lovlighed (jf. dom af 1.7.2009, KG Holding m.fl. mod Kommissionen, T-81/07 – T-83/07, Sml., EU:T:2009:237, præmis 200 og den deri nævnte retspraksis).
- 163 For det tredje skal det hvad angår argumentet om, at situationen i Spanien er kompleks som følge af de forskellige projekter, som de selvstyrende regioner har iværksat, bemærkes, at når Kommissionen står over for en støtteordning som den i den foreliggende sag omhandlede, er den som regel ikke i stand til – eller forpligtet til – at identificere den præcise størrelse af den støtte, som hver enkelt støttemodtager har fået tildelt. De særlige omstændigheder for en af støttemodtagerne inden for en støtteordning kan således kun vurderes på tidspunktet for støttens tilbagesøgning (jf. dom af 31.5.2006, Kuwait Petroleum (Nederland) mod Kommissionen, T-354/99, Sml., EU:T:2006:137, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 164 For det fjerde skal det hvad angår argumentet om, at Kommissionen pålagde Kongeriget Spanien at bevise, hvilken del af støtten der ikke skulle tilbagesøges, fordi den var forenelig med det indre marked i medfør af artikel 2 i forordning nr. 994/1998, bemærkes, at de omstændigheder, hvorunder en foranstaltning kan anses for de minimis-støtte, er fastsat i Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af artikel 107 TEUF og 108 TEUF på de minimis-støtte (EUT L 379, s. 5). Det tilkommer medlemsstaten under tilbagesøgningen at afgive alle nødvendige oplysninger for at gøre det muligt at fastslå, i hvilke tilfælde tilbagesøgning ikke foretages, fordi betingelserne for de minimis-støtte er opfyldt.
- 165 For det femte skal Kongeriget Spaniens argumentation ligeledes forkastes, for så vidt som det generelt, uden nogen præcisering i den henseende, har gjort gældende, at den omstændighed, at Kommissionen integrerede indledningsbeslutningen i den anfægtede afgørelse, udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet i forbindelse med tilbagebetaling af den pågældende støtte. Det er nemlig korrekt, at Kommissionen i 41. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte, at indledningsbeslutningen var en integrerende del af denne. Selv om det er korrekt, at den fuldstændige integrering af betragtningerne til indledningsbeslutningen, som var af midlertidig karakter, i den anfægtede afgørelse forekommer svær at forene med den endelige karakter af Kommissionens vurdering, der fremgår af den anfægtede afgørelse, fremgår det imidlertid ikke desto mindre heraf, at indledningsbeslutningen ikke indeholder betragtninger om tilbagesøgningen af den pågældende støtte.
- 166 Det følger heraf, at det dette anbringendes første led skal forkastes.

Andet led om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

- 167 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at såfremt de igangværende betalinger indstilles i medfør af den anfægtede afgørelses artikel 3, stk. 4, kan det ikke kræves af netoperatørerne, at de fortsætter driften og vedligeholdelsen af nettet i område II, hvilket ville føre til en afbrydelse af tv-signalet i dette område. Denne afbrydelse ville navnlig påvirke dårligt stillede borgere, f.eks. ældre mennesker og

indkomstsvage personer, hvilket ville være i strid med ligebehandlingsprincippet. Disse personer ville ikke kunne få adgang til tv-kanaler gennem andre net på grund af omkostningerne til de nødvendige investeringer.

- 168 Det fremgår af fast retspraksis, at ligebehandlingsprincippet kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. dom af 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen m.fl., C-550/07 P, Sml., EU:C:2010:512, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 169 I nærværende sag har Kommissionen ikke tilsidesat dette princip. Kommissionen har nemlig ved at finde, at den støtte, som var indrømmet operatører af den jordbaserede tv-plattform til implementering, vedligeholdelse og drift af det digitale DTT-net i område II, og som blev gennemført på ulovlig vis, var uforenelig med det indre marked med undtagelse af den støtte, der blev bevilget i overensstemmelse med kriteriet om teknologisk neutralitet, og ved at give pålæg om tilbagesøgning af denne støtte i henhold til den anfægtede afgørelse, hverken behandlet ensartede situationer forskelligt eller behandlet forskellige situationer ens.
- 170 Det skal i den forbindelse ligeledes bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at ligebehandlingsprincippet skal forenes med overholdelsen af legalitetsprincippet, ifølge hvilket ingen til egen fordel kan påberåbe sig en ulovlighed, der er begået til fordel for andre (jf. dom af 10.11.2011, The Rank Group, C-259/10 og C-260/10, Sml., EU:C:2011:719, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 171 Det skal endvidere, som Kommissionen har anført, bemærkes, at ingen af de oplysninger, som Kongeriget Spanien har fremlagt, kan godtgøre, at den anfægtede afgørelse, for så vidt som den pålægger tilbagesøgning af den pågældende statsstøtte og indstiller de igangværende betalinger, fører til en effektiv afbrydelse af DTT-tjenesten i hele område II og herved hindrer de berørte borgere i at udøve deres grundlæggende ret til tv-information. Kongeriget Spanien har ikke fremlagt tilstrækkelige præciseringer vedrørende antallet af, identiteten på, statussen af og den økonomiske vægt af de forskellige operatører af jordbaserede tv-platforme, der er berørt af de pågældende tilbagesøgnings- og indstillingsforanstaltninger, og det har hverken fundet det nødvendigt for eksemplets skyld og til illustration at beskrive situationen for én operatør eller det beløb, som skulle tilbagebetales, eller som var nødvendigt for at bevare de berørte udsendelsescentre. På denne baggrund skal Kongeriget Spaniens argumenter om, at der ville ske en afbrydelse af tv-tjenesten i område II, såfremt den pågældende støtte blev tilbagesøgt, anses for at være ikke-underbyggede formodninger.
- 172 Det skal endvidere bemærkes, at den anfægtede afgørelse ikke påvirker forpligtelsen til at dække næsten hele område II hvad angår offentlige kanaler (jf. præmis 46 ovenfor), og at det påhviler Kongeriget Spanien at tilrettelægge udvidelsen af digital-tv i overensstemmelse de EU-retlige bestemmelser om statsstøtte.
- 173 Andet led bør derefter forkastes.

### Tredje led om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

- 174 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er i strid med proportionalitetsprincippet, både fordi den ville føre til en afbrydelse af tv-signalet i område II, og fordi operatørerne af andre teknologier ikke havde interesse i at deltage i udbuddene. Det er Kongeriget Spaniens opfattelse, at den manglende interesse hvad angår de udbud, som Kommissionen fandt ikke var teknologisk neutrale, skyldes den beskedne fordel, der følger af den territoriale begrænsning. Denne begrænsning følger af fordelingen af beføjelser mellem de spanske myndigheders forskellige niveauer. Fraværet af interesse ses ligeledes ved de teknologisk neutrale udbud på De Kanariske Øer, hvorunder der ikke blev afgivet bud fra nogen satellitoperatør. Følgelig mister modtagerne ved tilbagebetalingen af støtten ikke den fordel, som de havde nydt på markedet i forhold

til deres konkurrenter, eftersom det er næsten sikkert, at de ville have opnået denne fordel som tilslagsmodtagere som led i neutrale udbud. Den manglende tilbagebetaling af den pågældende støtte ville således ikke påføre et tab for operatører, der drev andre platforme end DTT.

- 175 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet kræver, at EU-institutionernes retsakter ikke går ud over, hvad der er egnet til og nødvendigt for at opfylde det tilsigtede mål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges (jf. dom af 17.5.1984, Denkvit Nederland, 15/83, Sml., EU:C:1984:183, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis, og af 9.9.2009, Diputación Foral de Álava m.fl., T-230/01 – T-232/01 og T-267/01 – T-269/01, EU:T:2009:316, præmis 376 og den deri nævnte retspraksis).
- 176 Ifølge retspraksis er ophævelsen af en ulovlig støtte ved tilbagesøgning den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig, hvorfor tilbagesøgning af denne støtte for herved at genoprette den tidligere situation principielt ikke kan betragtes som en foranstaltning, der ikke står i rimeligt forhold til formålene i traktatens bestemmelser om statsstøtte (jf. dom af 28.7.2011, Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, C-471/09 P – C-473/09 P, EU:C:2011:521, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).
- 177 Kongeriget Spanien har i denne sag ikke fremført noget argument, der begrundet en fravigelse af denne regel.
- 178 For det første skal det, for så vidt som Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse fører til en afbrydelse af tv-signalet i område II, blot fastslås, at denne argumentation allerede er blevet forkastet (jf. præmis 171 og 172 ovenfor). Inden for rammerne af dette led skal det tilføjes, at Kongeriget Spanien i henhold til denne afgørelse hverken er forpligtet til at tilbagesøge alle de indrømmede midler eller til at indstille alle betalingerne i denne henseende, men det tilkommer alene denne medlemsstat at tilbagesøge den pågældende støtte og indstille de pågældende betalinger, for så vidt som kriteriet om teknologisk neutralitet ikke blev overholdt, og for så vidt som den pågældende støtte ikke kan anses for de minimis-støtte.
- 179 For det andet skal det hvad angår argumentationen om, at modtagerne ikke mistede deres fordel, fordi operatører af andre platforme end DTT ikke havde interesse i at deltage i udbud i område II, blot bemærkes, at en sådan konsekvens selv ifølge Kongeriget Spanien er usikker og blot er en hypotese.
- 180 Tredje led skal derfor forkastes.

#### Fjerde led om en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet

- 181 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat subsidiaritetsprincippet ved at forsøge at pålægge en bestemt audiovisuel model i den anfægtede afgørelse. Dette spørgsmål hører imidlertid under medlemsstaterne.
- 182 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Eftersom det alene er Kommissionen, der er kompetent til at træffe afgørelse om en støttes forenelighed med fællesmarkedet, dog under kontrol af EU's retsinstanser, har den således ikke tilsidesat subsidiaritetsprincippet (jf. i denne retning dom Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 35, EU:C:2012:821, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis). I henhold til artikel 5, stk. 3, EU gælder dette princip alene på de områder, der ikke hører ind under EU's enekompetence.
- 183 Følgelig må dette anbringendes fjerde led og dermed dette anbringende i det hele forkastes.



*Det femte anbringende, der er fremsat subsidiært, om en tilsidesættelse af den grundlæggende ret til information vedrørende pålægget om tilbagesøgning af støtten*

- 184 Kongeriget Spanien har subsidiært gjort gældende, at indstillingen af alle de igangværende betalinger i den pågældende støtteordning hindrer 1,2 mio. borgere enhver mulighed for adgang til tv-kanaler og hindrer dem i at udøve deres ret til information, som er fastsat i artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Skaden på denne rettighed er hverken begrundet eller proportionel.
- 185 Det skal i den forbindelse blot bemærkes, at Kongeriget Spaniens argumentation om, at den anfægtede afgørelse fører til en afbrydelse af tv-signalet i område II, allerede er blevet forkastet som led i undersøgelsen af det fjerde anbringendes andet led (jf. præmis 171 og 172 ovenfor). Kommissionen har ved i henhold til den anfægtede afgørelses artikel 3, stk. 4, at pålægge en indstilling af betalingerne således ikke tilsidesat retten til information, der er fastsat i artikel 11 i chartret om grundlæggende rettigheder.
- 186 Følgelig må det femte anbringende forkastes og Kommissionen frifindes i det hele.

### **Sagens omkostninger**

- 187 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale omkostningerne i forbindelse med denne sag og i forbindelse med sagen om de foreløbige forholdsregler i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Kongeriget Spanien betaler omkostningerne i forbindelse med denne sag og i forbindelse med sagen om de foreløbige forholdsregler.**

Dittrich

Szwarcz

Tomljenović

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. november 2011.

Underskrifter

## Indhold

Sagens baggrund .....	2
Retsforhandlinger og parternes påstande .....	6
Retlige bemærkninger .....	6
Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF .....	7
Første led om manglende økonomisk virksomhed .....	7
Andet led om manglen på økonomisk fordel og eksistensen af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse .....	10
– Det første kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), vedrørende udøvelsen af public service-forpligtelser. ....	11
– Det fjerde kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 17 (EU:C:2003:415), om at sikre de lavest mulige omkostninger for samfundet .....	15
Tredje led om manglen på konkurrencefordrejning .....	16
Det andet anbringende, der er fremsat subsidiært, om en tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF og artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF .....	17
Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af de processuelle regler .....	20
Det første klagepunkt om en manglende hensyntagen til beviser .....	21
Det andet klagepunkt om manglende sammenhæng i den administrative procedures sagsoplysning .....	23
Det tredje klagepunkt om procedurernes overdrevne varighed og ændringen af sagsbehandler .....	24
Det fjerde anbringende om manglende objektivitet og upartiskhed .....	25
Det fjerde anbringende, som er fremsat subsidiært, om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet, proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet vedrørende påbuddet om tilbagesøgning .....	27
Første led om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet .....	27
Andet led om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet .....	29
Tredje led om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet .....	30
Fjerde led om en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet .....	31
Det femte anbringende, der er fremsat subsidiært, om en tilsidesættelse af den grundlæggende ret til information vedrørende pålægget om tilbagesøgning af støtten .....	32
Sagens omkostninger .....	32

