



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

26. november 2015\*

»Statsstøtte — digital-tv — støtte til implementering af jordsendt digital-tv i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder i Spanien — afgørelse, der erklærer støtten delvis forenelig og delvis uforenelig med det indre marked — fordel — tjenesteydelser af almen økonomisk interesse — artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF — ny støtte«

I sag T-462/13,

**Comunidad Autónoma del País Vasco** (Spanien),

**Itelazpi, SA**, Zamudio (Spanien),

først ved advokaterne N. Ruiz García, J. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo og M. Muñoz de Juan, derefter ved J. Buendía Sierra og A. Lamadrid de Pablo,

sagsøgere,

mod

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

sagsøgt,

støttet af:

**SES Astra**, Betzdorf (Luxembourg), ved advokaterne F. González Díaz, F. Salerno og V. Romero Algarra,

intervenient,

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 fjerntliggende 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,

\* Processprog: spansk.

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. marts 2015,

afsagt følgende

## 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, undtaget 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 område.
- 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 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 denne befolkning og 100% af befolkningen i Baskerlandet (Spanien).

- 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, og nærmere bestemt finansieringen af denne proces i Baskerlandets regioner, som ligger i dette område. I Baskerlandet er andelen af befolkningen, der bor i disse, 9,5%.
- 6 Den 29. februar 2008 vedtog det spanske ministerium 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 informationsfundet 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 omkring 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 I Baskerlandet udøver den første sagsøger, den selvstyrende region Baskerlandet (Spanien), sine beføjelser i en lovgivningsmæssigt og økonomisk uafhængigt position i forhold til den spanske stat i overensstemmelse med bestemmelserne i den spanske forfatning og statuten om det pågældende selvstyre. Disse kompetencer vedrører bl.a. områderne for tv-spredning og offentlige tjenesteydelser og infrastrukturer under de betingelser, der er fastsat i nævnte forfatning og statut om det pågældende selvstyre. Implementeringen, vedligeholdelsen og driften af tv-nettet blev tildelt den anden sagsøger, Itelazpi, SA, som er et offentlig virksomhed, der er helejet af den baskiske regering, idet sidstnævnte tildelte virksomheden midler for at støtte den jordbaserede digitaliseringsproces.
- 14 Den 18. maj 2009 modtog Kommissionen en klage fra en europæisk satellitoperatør, nemlig intervenienten, 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.
- 15 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.
- 16 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 fjerntliggende 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.«

- 17 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 selvstyrede regioner, dannede grundlaget for støtteordningen til udvidelse af DTT-dækningen i område II. I praksis fulgte de selvstyrede regioner den spanske centralregerings retningslinjer for DTT-udvidelse (91. betragtning til den nævnte afgørelse).
- 18 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 selvstyrede 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 prerogativerne 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 af Domstolen i 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 selvstyrede 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).

- 19 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).
- 20 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).
- 21 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).
- 22 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**

- 23 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. august 2013 anlagde sagsøgerne nærværende sag.
- 24 Ved særskilt dokument, der blev indleveret til Rettens Justitskontor samme dag, indgav sagsøgerne en begæring om foreløbige forholdsregler, hvori de i de væsentlige nedlagde påstand om, at Rettens præsident udsatte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Ved kendelse af 16. oktober 2013, Comunidad Autónoma del País Vasco og Itelazpi mod Kommissionen (sag T-462/13 R, EU:T:2013:546), bestemte Rettens præsident ikke at tage begæringen om foreløbige forholdsregler til følge og udsatte afgørelsen om sagens omkostninger.
- 25 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 20. september 2013, fremsatte intervenienten begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Denne begæring blev tiltrådt ved kendelse af 10. februar 2014, Comunidad Autónoma del País Vasco og Itelazpi mod Kommissionen (sag T-462/13, EU:T:2014:81).
- 26 Intervenienten har indleveret sit skriftlige indlæg den 24. marts 2014. Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 24. april 2014 fremsatte sagsøgerne deres bemærkninger til dette indlæg. Kommissionen indleverede ikke bemærkninger til intervenienternes indlæg.
- 27 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 28 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.
- 29 Ved dokument indleveret til Retten den 25. februar 2015 fremsatte sagsøgerne bemærkninger til retsmøderapporten.
- 30 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 12. marts 2015.

- 31 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:
- De påberåbte anbringender antages til realitetsbehandling og findes begrundede.
  - Den anfægtede afgørelse annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 32 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 33 Intervenienten har nedlagt følgende påstande:
- Der gives Kommissionen medhold.
  - Sagsøgerne tilpligtes at betale dets omkostninger ved interventionen.

### **Retlige bemærkninger**

- 34 Det skal indledningsvis bemærkes, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, selv om sagsøgerne ikke er adressater for den anfægtede afgørelse, hvilket Kommissionen i øvrigt ikke har bestridt. Hvad angår den første sagsøger står det nemlig fast, at det var denne, der besluttede at tildele den omtvistede støtte i Baskerlandet. Den anfægtede afgørelse, som i overensstemmelse med sit formål hindrer den første sagsøger i at udøve sine selvstændige beføjelser, som den er tildelt i henhold til spansk ret, på den måde, som den ønsker, påvirker således dens retsstilling umiddelbart og individuelt (dom af 8.3.1988, Exécutif régional wallon og Glaverbel mod Kommissionen, 62/87 og 72/87, Sml., EU:C:1988:132, præmis 6 og 8, af 30.4.1998, Vlaamse Gewest mod Kommissionen, T-214/95, Sml., EU:T:1998:77, præmis 29, og af 9.9.2009, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, T-227/01 – T-229/01, T-265/01, T-266/01 og T-270/01, Sml., EU:T:2009:315, præmis 76). Hvad angår den anden sagsøger er det, eftersom det er godtgjort, at den selvstyrende region Baskerlandet har søgsmålskompetence, og der er tale om et fælles søgsmål, ikke nødvendigt at undersøge, om den anden sagsøger har søgsmålskompetence (jf. i denne retning dom af 24.3.1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, C-313/90, Sml., EU:C:1993:111, præmis 31).
- 35 Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne fremført tre anbringender. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, idet Kommissionen urigtigt fastslog, at der forelå statsstøtte. Det andet anbringende vedrører en retlig fejl i analysen af den pågældende foranstaltnings forenelighed med det indre marked. Med det tredje anbringende har sagsøgerne påberåbt sig en retlig fejl, idet Kommissionen har fastslået, at der foreligger en ny støtte.

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

- 36 Anbringendet består af to led. Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 107, stk. 1, TEUF, idet den konstaterede, at der forelå statsstøtte. Det første led vedrører manglen på en økonomisk fordel. Som led i det andet led har sagsøgerne gjort gældende, at den anden sagsøger ikke har modtaget en selektiv fordel.

## Første led om manglen på økonomisk fordel

- 37 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 107, stk. 1, TEUF, idet den konstaterede, at der forelå en økonomisk fordel for den anden sagsøger. Det er deres opfattelse, at en sådan fordel ikke forelå, eftersom de kriterier, der er fastsat af Domstolen i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (nævnt ovenfor i præmis 18, EU:C:2003:415), ikke var opfyldt.
- 38 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).
- 39 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).
- 40 Det bemærkes, at Domstolen i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (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 18 EU:C:2003:415, præmis 87 og 88).
- 41 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 18 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt i nærværende sag.
- Det første kriterium fastsat ved dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), vedrørende udøvelsen af public service-forpligtelser
- 42 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 18 EU:C:2003:415, præmis 89).
- 43 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 18 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt.
- 44 Ifølge 119. betragtning til den anfægtede afgørelse er driften af et jordbaseret net 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.

- 45 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.
- 46 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 service-ydelse i henhold til spansk lovgivning.
- 47 Endvidere forkastede Kommissionen i 123. og 124. betragtning til den anfægtede afgørelse argumentationen om, at driften af de jordbaserede net var defineret som en offentlig tjeneste i de aftaler, der var indgået mellem den baskiske regering, sammenslutningen af baskiske kommuner og de tre baskiske regionalråd.
- 48 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.
- 49 Det skal hvad angår public service-forpligtelser som omhandlet i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (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).
- 50 Ifølge fast retspraksis har medlemsstaterne en stor skønsbeføjelse med hensyn til definitionen af det, de anser for at være en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. 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 offentligretlige 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 tjenesteydelse af almen økonomisk interesse så tæt på brugernes behov som muligt.

- 51 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 49, 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).
- 52 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. Punkt 12 i fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (EUT 2005 C 297, s. 4) indeholder de samme betingelser.
- 53 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at det første kriterium i dom *Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg*, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), var opfyldt, eftersom implementeringen af radio- og tv-spredningsnettet ifølge sagsøgerne var defineret som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse på nationalt plan i henhold til spansk ret og inden for den selvstyrende region i de interinstitutionelle aftaler, der var indgået i Baskerlandet, som det bl.a. fremgår af 119. betragtning til den anfægtede afgørelse. Under retsmødet har de anført, at lov nr. 32/2003 udgjorde den hjemmel, som gav de spanske myndigheder mulighed for at definere en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Det står angiveligt fast, at de typiske kendetegn, der kræves for at definere en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, og navnlig eksistensen af et markedssvigt, var opfyldt i nærværende sag. Det er sagsøgernes opfattelse, at Kommissionen på grundlag af en urigtig fortolkning af begreberne *public service* og tjenesteydelse af almen økonomisk interesse i spansk ret og EU-retten fastslog, at det første kriterium i dom *Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg*, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt.
- 54 Denne argumentation beviser ikke, at Kommissionen urigtigt fandt, at det første kriterium i dom *Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg*, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt, idet tjenesteydelsen med drift af et jordbaseret net ikke var klart defineret som offentlig tjeneste.
- 55 For det første er implementeringen af et DTT-net i område II nemlig ikke af den spanske stat på nationalt plan defineret som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse som omhandlet i EU-retten.

- 56 Som det fremgår af 119. betragtning til den anfægtede afgørelse, kvalificerede den spanske stat 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 de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som Retten pålagde (jf. præmis 28 ovenfor), sammenholdt med deres artikel 1.
- 57 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 18 (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 18 (EU:C:2003:415), kræver, at ansvaret for dens drift er overgivet til bestemte virksomheder.
- 58 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 18 (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 sagsøgerne 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 sagsøgerne 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 18 (EU:C:2003:415).
- 59 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, udgør begrænsningen af tjenesteydelsen med drift af radio- og tv-spredningsnettene til en bestemt platform ikke blot konkrete bestemmelser for denne tjenesteydelse. I betragtning af princippet om teknologisk neutralitet var en sådan begrænsning nemlig ikke nødvendig i medfør af lov nr. 32/2003, og endda direkte i modstrid med dens bestemmelser.
- 60 For så vidt som sagsøgerne har gjort gældende, at det bekræftes af artikel 2 og 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter (EUT L 94, s. 1), at de spanske myndigheder har skønsbeføjelser hvad angår fastlæggelsen af en metode til at levere en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, skal det blot bemærkes, at dette direktiv i medfør af sin artikel 1, stk. 2, finder anvendelse på af koncessioner på bygge- og anlægsarbejder eller på tjenesteydelser tildelt økonomiske aktører, hvilket ikke kan drages i tvivl ved den omstændighed, at direktivets artikel 2 og 3 fremhæver betydningen af princippet om offentlige myndigheders ret til frit at træffe beslutninger, ligebehandlingsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og gennemsigtighedsprincippet.
- 61 Hvad angår anvendelsen af konkurrencereglerne skal der sondres mellem den situation, hvor staten optræder som udøver af offentlig myndighed, og den, hvor den udøver erhvervs-mæssig 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 af 18.3.1997 *Diego Cali & Figli*, C-343/95, Sml., EU:C:1997:160, præmis 16 og 17 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.7.2012, *Compass-Datenbank*, C-138/11, Sml., EU:C:2012:449, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis). Spørgsmålet om, hvorvidt et organ, der i henhold til national ret er udpeget til at udøve økonomisk virksomhed, er en selvstændig juridisk person i forhold til staten, er uden indflydelse på, om der består økonomiske forbindelser mellem staten og dette organ, og dermed om dette organ har mulighed for at modtage statsstøtte i artikel 107, stk. 1, TEUF's forstand (jf. dom af 24.3.2011, *Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen*, T-443/08 og T-455/08, Sml., EU:T:2011:117, præmis 129 og den deri nævnte retspraksis).

- 62 For det andet er driften af DTT-nettet heller ikke defineret som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse i EU-retlig forstand inden for den selvstyrende region i de interinstitutionelle aftaler, der er indgået i Baskerlandet.
- 63 Det skal i den forbindelse bemærkes, at de baskiske myndigheder ganske vist i de pågældende interinstitutionelle aftaler har anerkendt, at værdier som universel adgang til information og alsidig information kræver, at ukodet tv gøres universelt tilgængelig, og at de, idet de har bemærket de baskiske borgeres behov for adgang til hele DTT-udbudet, har fundet, at de under disse omstændigheder påtager sig at beskytte disse værdier ved at udvide dækningen af statslige multiplekser på de anførte vilkår. Som Kommissionen har anført i 124. betragtning til den anfægtede afgørelse, viser ingen bestemmelse i disse interinstitutionelle aftaler dog, at driften af et jordbaseret net betragtes som en offentlig tjeneste. Endvidere har den første sagsøger, som sagsøgerne udtrykkeligt har anført, på intet tidspunkt gjort gældende, at leveringen af en radio- og tv-spredningsydelse gennem en jordbaseret platform, og ikke leveringen heraf gennem andre platforme, udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.
- 64 Det skal endvidere bemærkes, at lov nr. 32/2003, som ifølge sagsøgerne udgør den hjemmel, der giver de spanske myndigheder mulighed for at definere en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, var kendetegnet ved overholdelsen af princippet om teknologisk neutralitet (jf. præmis 58 ovenfor). Når det forholder sig sådan, kan det ikke fastslås, at de baskiske myndigheder i de pågældende aftaler definerede driften af DTT-nettet som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse under udelukkelse af anvendelsen af enhver anden teknologi til at sende tv-signaler i område II.
- 65 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen med urette har sondret mellem leveringen af en radio- og tv-spredningsydelse og driften af radio- og tv-spredningsnettene. Det er deres opfattelse, at når det står fast, at radio- og tv-spredningsydelsen udgør en offentlig tjeneste, er sikringen og finansieringen af det net, der giver mulighed for at levere denne tjeneste, ligeledes væsentlig og forfølger en almen interesse. De har i den forbindelse henvist til Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones (lov nr. 31/1987 om organisering af telekommunikation) af 18. december 1987 (BOE nr. 303, af 19.12.1987, s. 37409, herefter »lov nr. 31/1987«), hvorefter ydelserne med radio- og tv-signaler ved jordbaserede bølger er offentlige tjenester.
- 66 Det skal i den forbindelse bemærkes, at transmission ganske vist er uundværlig for radio- og tv-spredningen. Selv om det fremgår af fast retspraksis, at transmissionsteknikken ikke er et afgørende kriterium med henblik på vurderingen af begrebet radio- og tv-spredning (dom af 2.6.2005, *Mediakabel*, C-89/04, Sml., EU:C:2005:348, præmis 33, og af 22.12.2008, *Kabel Deutschland Vertrieb und Service*, C-336/07, Sml., EU:C:2008:765, præmis 64), følger det således ikke desto mindre heraf, at de to ydelser er indbyrdes afhængige.
- 67 Som Kommissionen har anført, skal der dog sondres mellem radio- og tv-spredningsydelsen og driften af spredningsnettene. Der er nemlig tale om to forskellige aktiviteter, der udøves af to forskellige virksomheder, der virker på forskellige markeder. Hvor radio- og tv-spredningsydelsen sikres af

tv-selskaber, sikres driften af spredningsnettene af operatører af signaludsendelsesplatforme, nemlig jordbaserede og satellitbaserede platforme, kabel-platforme eller gennem bredbåndsadgang på internettet.

- 68 Som anført af intervenienten er en sådan sondring ligeledes fastsat inden for telekommunikationssektoren. Det fremgår af femte betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33), at det er nødvendigt at adskille regulering af transmission fra regulering af indhold.
- 69 Sagsøgerne har ligeledes henvist til, at protokol nr. 29 om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, der supplerer EU-traktaten og EUF-traktaten, fremhæver medlemsstaternes beføjelser vedrørende public serviceopgaver til radio- og tv-spredning, som den er pålagt, defineret og tilrettelagt af de enkelte medlemsstater. Det skal i den forbindelse fastslås, at denne protokol finder anvendelse i radio- og tv-spredningssektoren (dom af 10.7.2012, TF1 m.fl. mod Kommissionen, T-520/09, EU:T:2012:352, præmis 94) og nærmere bestemt på finansieringen af den offentlige tjeneste, der er tildelt radio- og tv-spredningsorganer, det vil i nærværende sag sige tv-selskaberne. Finansiering af operatørerne af signaludsendelsesplatformene er derimod ikke omfattet af denne protokol.
- 70 Da medlemsstaterne i protokol nr. 29 om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, der supplerer EU-traktaten og EUF-traktaten, tilkendegav, at offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne hænger direkte sammen med de demokratiske, sociale og kulturelle behov i de enkelte samfund og med nødvendigheden af at bevare mediepluralisme, foretog de en direkte henvisning til de af dem oprettede public service-radio- og tv-virksomhed-systemer, som har fået overdraget sending af bredspektrede tv-programmer til fordel for disse staters befolkning (dom af 26.6.2008, SIC mod Kommissionen, T-442/03, Sml., EU:T:2008:228, præmis 198). Eftersom kongeligt dekret nr. 944/2005 pålagde de nationale tv-selskaber inden for den private sektor at dække 96% af befolkningen og inden for den offentlige sektor at dække 98% af befolkningen på deres respektive område (jf. præmis 2 ovenfor), og en sådan dækningsforpligtelse for næsten hele område II sikrede adgangen til offentlige kanaler, idet topografien i område III udelukkede jordbaseret digital transmission (jf. præmis 3 ovenfor), tilsigtede den i nærværende sag omhandlede foranstaltning i det væsentlige at finansiere tv-selskaberne i den private sektors udvidelse af dækningen af befolkningen. Det skal endvidere bemærkes, at formålet med den nævnte protokol, der er at sikre de demokratiske, sociale og kulturelle behov i samfundet og bevare mediepluralisme, ikke har nogen forbindelse med valget af spredningsteknologi.
- 71 Argumentationen vedrørende lov nr. 31/1987 skal forkastes. Denne lov er nemlig ikke fremlagt for Retten. Det bemærkes, at bedømmelsen af national ret som led i vedtagelsen af en afgørelse vedrørende statsstøtte er et faktisk spørgsmål (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, A2A mod Kommissionen, C-318/09 P, EU:C:2011:856, præmis 125 og den deri nævnte retspraksis). Spørgsmålet om, hvorvidt, og i hvilken udstrækning, en national retsforskrift finder anvendelse på det foreliggende tilfælde eller ej, henhører under den pågældende retsinstans og er omfattet af reglerne om bevisførelse og om fordelingen af bevisbyrden (dom af 20.9.2012, Frankrig mod Kommissionen, T-154/10, Sml., EU:T:2012:452, præmis 65). Endvidere giver sagsøgernes argumenter om, at tjenesterne med spredning af radio- og tv-signaler ved jordbaserede bølger er offentlige tjenester, under alle omstændigheder ikke mulighed for at konkludere, at den samme lov, ud over radio- og tv-spredningstjenesterne, ligeledes definerer andre tjenester som offentlige tjenester.
- 72 Det skal endvidere fastslås, at sagsøgerne på intet tidspunkt har kunnet fastlægge, hvilke public service-forpligtelser der var blevet pålagt operatørerne af DTT-nettene ved enten spansk lov eller ved driftsaftaler, og så meget desto mindre har ført bevis herfor.

- 73 For det tredje og for så vidt som sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har handlet selvmodsigende, idet den tidligere fandt, at implementeringen af bredbåndsnettene kunne anses for en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, kan deres argumentation ikke tiltrædes. Det skal nemlig for hver tjeneste særskilt undersøges, om betingelserne for det første kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), dvs. om den begunstigede virksomhed rent faktisk er pålagt at udføre public service-forpligtelser, og om disse forpligtelser er klart defineret, er opfyldt. Det bemærkes, at statsstøttebegrebet er et objektivt begreb, som alene fastlægges på grundlag af spørgsmålet, om en statslig foranstaltning giver en eller bestemte virksomheder en fordel eller ej. Kommissionens beslutningspraksis på området, hvis indhold også er omtvistet blandt parterne, er ikke afgørende (jf. dom af 4.3.2009, Associazione italiana del risparmio gestito og Fineco Asset Management mod Kommissionen, T-445/05, Sml., EU:T:2009:50, præmis 145 og den deri nævnte retspraksis). Det bemærkes endvidere, at overholdelsen af princippet om teknologisk neutralitet ligeledes er afgørende for at fastslå, om oprettelsen og driften af et elektronisk bredbåndstelekommunikationsnet skal anses for en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse (dom af 16.9.2013, Iliad m.fl. mod Kommissionen, T-325/10, EU:T:2013:472, præmis 142-145).
- 74 Hvad i den forbindelse angår sagsøgernes argument om, at Kommissionen har handlet selvmodsigende ved at acceptere det eksklusive valg af den satellitbaserede teknologi til at levere radio- og tv-spredningstjenesten i område III, skal det blot fastslås, at tjenesten med drift i dette område ikke er omfattet af genstanden for nærværende sag, og at dette område er blevet defineret som et område, hvorpå jordbaseret modtagelse som følge af de orografiske betingelser ikke var mulig eller udviste usædvanlige vanskeligheder. Den omstændighed, at Kommissionen har accepteret valget af en teknologi i ét område, kan endvidere ikke begrunde valget af en anden teknologi i et andet område.
- 75 Sagsøgerne har endvidere anført, at Kommissionen med urette har begrundet sin opfattelse under henvisning til sagen om Forbundsrepublikken Tysklands statsstøtte til fordel for indførelse af digitalt jordbaseret tv (DVB-T) i Berlin-Brandenburg (Tyskland), der lå til grund for dom af 6. oktober 2009, Tyskland mod Kommissionen (T-21/06, EU:T:2009:387) og for dom af 15. september 2011, Tyskland mod Kommissionen (C-544/09 P, EU:C:2011:584). Det bemærkes i den forbindelse, at EU's retsinstanser i disse domme ikke undersøgte spørgsmålet, om tjenesten med drift af et jordbaseret net gyldigt var blevet defineret som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse i overensstemmelse med betingelserne i det første kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415). Undersøgelsen vedrørte snarere spørgsmålet, om den pågældende støtte var forenelig med det indre marked i artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF's forstand. Det er også i denne kontekst, at Kommissionen har henvist til denne støtte, som det bl.a. fremgår af fodnote 77 i den anfægtede afgørelse.
- 76 For det fjerde har sagsøgerne hvad angår Kommissionens konstatering, der er fremsat subsidiært og fremgår af 121. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter definitionen af driften af en særlig støtteplatform, i det foreliggende tilfælde den jordbaserede platform, som en offentlig tjeneste ville have udgjort en åbenbar fejl fra de spanske myndigheders side, gjort gældende, at Kommissionen ikke blot kunne finde, at disse myndigheder havde begået en åbenbar fejl, fordi de havde valgt en bestemt teknologi. Efter sagsøgernes opfattelse er princippet om teknologisk neutralitet ikke et absolut princip. Sagsøgerne har under henvisning til to undersøgelser gjort gældende, at Kommissionen skulle have undersøgt, om de spanske myndigheders analyse af valget af den teknologi, der skulle benyttes, var åbenbart urigtigt.
- 77 Det er korrekt, at det følger af traktatens almindelige opbygning, at proceduren i artikel 108 TEUF aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktatens mere specifikke bestemmelser (jf. dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, Sml., EU:C:2008:224, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.10.2013, TF1 mod Kommissionen, T-275/11, EU:T:2013:535, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis). Medlemsstaternes skønsmargen til at definere deres tjenesteydelser af almen økonomisk interesse må ikke udøves, således at det giver grundlag for en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, som hvad angår tjenesten med drift af net navnlig sikres af princippet om

teknologisk neutralitet. Når der eksisterer flere transmissionsplatforme som i det foreliggende tilfælde, kan det således ikke findes, at den ene af dem er grundlæggende for transmissionen af radio- og tv-spredningssignaler, uden at princippet om teknologisk neutralitet overholdes. De spanske myndigheder måtte ved at definere tjenesten med drift af et DTT-net som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse således ikke forskelsbehandle de øvrige platforme. En ordning med ufordrejet konkurrence som den, der foreskrives i EUF-traktaten, kan kun garanteres, hvis de forskellige erhvervsdrivende sikres lige muligheder (jf. dom af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, Sml., EU:C:2013:127, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

78 Overholdelsen af princippet om teknologisk neutralitet indebærer imidlertid ikke, at definitionen af en bestemt platform til drift af radio- og tv-spredningsnet i alle tilfælde udgør en åbenbar fejl. Kommissionen har i 121. betragtning til den anfægtede afgørelse konstateret, at de spanske myndigheder begik en åbenbar fejl ved at fastsætte en bestemt platform som sådan. Kommissionen har således ikke undersøgt, om et sådant valg i det foreliggende tilfælde var objektivt begrundet under hensyn til de spanske myndigheders vide skønsbeføjelser vedrørende definitionen af, hvad de anser for en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Det er korrekt, at Kommissionen som led i undersøgelsen af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF undersøgte, om valget af en bestemt teknologi kunne accepteres. Der kan dog ikke tages hensyn til disse betragtninger for at afgøre spørgsmålet, om Kommissionen med føje konstaterede, at de spanske myndigheder havde begået en åbenbar fejl vedrørende definitionen af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, eftersom undersøgelsen af definitionen af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse lovlig i medfør af artikel 107, stk. 1, TEUF er forskellig fra undersøgelsen af en støttes forenelighed i medfør af artikel 107, stk. 3, TEUF. Mens medlemsstaterne har en vid skønsmargen vedrørende definitionen af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, er det nemlig Kommissionen, der har et vidt skøn hvad angår spørgsmålet, om en støtte er forenelig med det indre marked. Eftersom Kommissionen ikke har foretaget en grundigere undersøgelse af medlemsstatens valg, har den følgelig ikke med føje konstateret, at de spanske myndigheder begik en åbenbar fejl ved definitionen af en bestemt platform til denne drift.

79 Selv om Kommissionen med urette konstaterede, at de spanske myndigheder begik en åbenbar fejl ved definitionen af en bestemt platform til driften af radio- og tv-spredningsnettene, følger det i betragtning af det ovenstående, at det første kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt, idet den pågældende tjeneste ikke var klart og præcist defineret som en offentlig tjeneste, som Kommissionen har konstateret i 119.-125. betragtning til den anfægtede afgørelse.

– Det fjerde kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), om at sikre de lavest mulige omkostninger for samfundet

80 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 for det fjerde 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 18, EU:C:2003:415, præmis 93).

81 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-spredningsbefordring 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, at det fjerde kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt i den selvstyrende region Baskerlandets tilfælde.

- 82 Sagsøgerne har bestridt disse betragtninger og har gjort gældende, at den anden sagsøger var en veldrevet virksomhed inden for sektoren for operatører af jordbaserede net, og at dens udgifter var i overensstemmelse med markedet. I de interinstitutionelle aftaler, som er indgået mellem de spanske myndigheder i den forbindelse, blev der taget hensyn til markedsparametre for at fastsætte dets vederlag. Ifølge sagsøgerne svarede vederlaget til den anden sagsøger således til markedsprisen og sikrede, at tjenesten blev leveret til den laveste pris. Når denne erhvervede leveringer, udstyr og andre tjenester, gjorde den det endvidere altid gennem udbud. Ifølge sagsøgerne havde den anden sagsøger i modsætning til andre virksomheder endvidere allerede den nødvendige fysiske infrastruktur til at transportere nettet. Digitaliseringsprocessen ville være en simpel tilpasning af de eksisterende net ved en overgang fra analog til digital teknologi. Udvælgelsen af en anden operatør ville have medført en fordobling af infrastrukturen, hvilket Kommissionen bl.a. forbød inden for rammerne af implementeringen af bredbåndsnettet. Den anden sagsøger er således den eneste jordbaserede netoperatør, der kan levere den pågældende tjeneste. Ifølge sagsøgerne bekræftes deres vurdering af Kommissionens praksis om den statsstøtteordning, som Slovenien gennemførte som led i sin lovgivning om godkendte energiproducenter. Endelig er udgifterne til den jordbaserede løsning mindre end til den satellitbaserede løsning, hvilket bekræftes af en rapport udarbejdet af den første sagsøger. Kommissionen har, i modsætning til hvad den har anført i fodnote 69 i den anfægtede afgørelse, modtaget denne rapport.
- 83 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at Kommissionen i 128. betragtning til den anfægtede afgørelse i det væsentlige fandt, at det fjerde kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt, fordi de baskiske myndigheder ikke havde godtgjort, at den anden sagsøger var en effektiv virksomhed, eftersom der også kunne have været andre jordbaserede operatører, der kunne have udført den pågældende tjeneste til en lavere pris. Følgelig er spørgsmålet, om udgifterne til den jordbaserede løsning var lavere end til den satellitbaserede løsning, ikke relevant som led i undersøgelsen af opfyldelsen af dette kriterium. Eftersom de baskiske myndigheders rapport, der omtales i fodnote 69 i denne afgørelse, vedrører dette spørgsmål, er det uden betydning, om denne rapport rent faktisk blev meddelt Kommissionen, med henblik på at vide, om Kommissionen med føje kunne finde, at det fjerde kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt.
- 84 For det andet forkastes argumentationen om, at den anden sagsøger er en veldrevet virksomhed, fordi denne kun modtog vederlag for de udgifter, der reelt er afholdt til køb af nødvendigt udstyr, eftersom der i de interinstitutionelle aftaler, som er indgået mellem de baskiske myndigheder i den forbindelse, er taget hensyn til markedsparametre for at fastsætte dets vederlag. Det skal bemærkes, at den anden sagsøgers aktivitet nemlig ikke var begrænset til at købe udstyr, og at den selvstyrende region Baskerlandet tildelte denne implementeringen, vedligeholdelsen og driften af tv-nettet i Baskerlandet (jf. præmis 13 ovenfor). Endvidere erstatter angivelsen af udgifterne til investering og de anslåede løbende udgifter i disse aftaler, som Kommissionen har anført, ikke en analyse af de udgifter, 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.



- 85 For det tredje forkastes argumentet om, at den anden sagsøger i modsætning til andre virksomheder allerede havde den nødvendige fysiske infrastruktur til at transportere nettet, og om, at digitaliseringsprocessen ville være en simpel tilpasning af de eksisterende net, hvorfor udvælgelsen af en anden operatør ville medføre en fordobling af infrastrukturen. Dette argument godtgør nemlig på ingen måde, at den anden sagsøger blev udvalgt på grundlag af en analyse af de udgifter, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have haft. Sagsøgerne har ikke godtgjort, at tildelingen af den pågældende tjeneste til en anden jordbaseret netoperatør ville have medført en fordobling af infrastrukturen. Som Kommissionen har anført, er det ikke udelukket, at implementeringen af det jordbaserede net kunne tildeles andre operatører, uden at disse virksomheder skulle implementere en ny infrastruktur.
- 86 For det fjerde skal det hvad angår argumentet om, at deres vurdering bekræftes af Kommissionens beslutning C 7/2005 af 24. april 2007 om den statsstøtteordning, som Slovenien gennemførte som led i sin lovgivning om godkendte energiproducenter, bemærkes, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at energisektoren og radio- og tv-spredningssektoren kan sammenlignes, således at Kommissionens vurdering i én sag kan overføres på den anden. Endvidere er støttebegrebet som anført (jf. præmis 73 ovenfor) et objektive begreb, ved hvis afgrænsning det alene har betydning, om en statslig foranstaltning giver en eller nogle virksomheder en fordel. Kommissionens beslutningspraksis på området, hvis indhold også er omtvistet blandt parterne, er ikke afgørende.
- 87 For det femte forkastes argumentationen om, at de baskiske myndigheder kunne tildele den pågældende tjeneste til den anden sagsøger uden et forudgående udbud, fordi den var disse myndigheders eget middel. Den omstændighed alene, at en myndighed leverer en tjeneste, udgør nemlig ikke en sikring for lavere udgifter for offentligheden.
- 88 Det følger heraf, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at Kommissionen med urette konstaterede, at det fjerde kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), ikke var opfyldt.
- 89 I betragtning af det ovenstående konkluderes det, at alle kriterierne i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), på intet tidspunkt har været kumulativt opfyldt. Kommissionen har således ikke begået en fejl ved at fastslå, at der forelå en økonomisk fordel for den anden sagsøger.
- 90 Det første anbringendes første led skal herefter forkastes.

Andet led om manglen på en selektiv fordel

- 91 Sagsøgerne har gjort gældende, at den anden sagsøger ikke har modtaget en økonomisk fordel i artikel 107, stk. 1, TEUF's forstand, eftersom den blot leverede tjenester, der blev anset for en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, under overholdelse af kriterierne i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415). I den anfægtede afgørelse falder selektivitetskriteriet sammen med den påståede tilsidesættelse af princippet om teknologisk neutralitet.
- 92 Dette argument må forkastes.
- 93 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, »faldt« selektivitetsbegrebet nemlig ikke sammen med tilsidesættelsen af princippet om teknologisk neutralitet i den anfægtede afgørelse. Det fremgår af 113. betragtning til den anfægtede afgørelse, at fordelene ifølge Kommissionen var selektive, da den kun gjaldt radio- og tv-spredningssektoren, og at den inden for den sektor kun vedrørte de virksomheder, der var aktive på det jordbaserede platformsmarked.

- 94 Det bemærkes endvidere, at selektivitetskriteriet i artikel 107, stk. 1, TEUF's forstand kræver, at den pågældende foranstaltning skal være til fordel for modtageren ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner. Dette kriterium er et selvstændigt kriterium i statsstøttebegrebet (jf. præmis 38 ovenfor). Selv om det forudsættes, at den anden sagsøger leverede en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse under overholdelse af kriterierne i Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), kan det følgelig ikke godtgøre, at Kommissionen i 113. betragtning til den anfægtede afgørelse med urette fandt, at den pågældende foranstaltning havde selektiv karakter.
- 95 Det bemærkes endvidere, at en foranstaltning som den omhandlede ikke finder anvendelse for alle erhvervsdrivende. Den kan således ikke anses for at være en generel skattepolitisk eller økonomisk-politisk foranstaltning, som ikke udgør statsstøtte i artikel 107 TEUF's forstand (jf. i denne retning dom af 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., C-222/04, Sml., EU:C:2006:8, præmis 135, og af 18.7.2013, P, C-6/12, Sml., EU:C:2013:525, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 96 Det følger heraf, at det første anbringendes andet led, og følgelig det første anbringende i sin helhed, bør forkastes.

*Det andet anbringende om en retlig fejl i analysen af den pågældende foranstaltnings forenelighed med det indre marked*

- 97 Anbringendet består af to led. Det første anbringende vedrører Kommissionens fejl ved anvendelsen af beslutning 2005/842. Som led i det andet led har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen med urette ikke fandt den pågældende foranstaltning forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.

Første led om en urigtig anvendelse af beslutning 2005/842

- 98 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen med urette ikke fandt den pågældende foranstaltning forenelig med det indre marked i medfør af artikel 106, stk. 2, TEUF og beslutning 2005/842, som var trådt i kraft på tidspunktet for indgåelsen af koncessionsaftalerne til fordel for den anden sagsøger. Ifølge sagsøgerne har de spanske myndigheder defineret den pågældende tjenesteydelse som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, og de baskiske myndigheder har pålagt den anden sagsøger at levere denne tjenesteydelse i Baskerlandet. Den nævnte beslutning fritog endvidere de spanske myndigheder for anmeldelsespligten over for Kommissionen, eftersom kompensationen for den pågældende tjeneste var under 30 mio. EUR om året. Desuden var de andre betingelser for at anvende denne beslutning opfyldt, eftersom kompensationen til den anden sagsøger ikke oversteg, hvad der var nødvendigt for at dække omkostningerne ved tjenesten.
- 99 Dette argument må forkastes. I henhold til artikel 1 i beslutning 2005/842 fastlægger denne nemlig betingelserne for, hvornår statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, skal anses for at være forenelig med fællesmarkedet og fritaget for anmeldelsespligten efter artikel 108, stk. 3, TEUF. Eftersom det allerede er fastslået, at Kommissionen med føje kunne finde, at de jordbaserede netoperatører i Baskerlandet ikke var pålagt at udføre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse (jf. præmis 42-79 ovenfor), fandt denne beslutning således ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, og Kommissionen begik ikke en fejl ved i 172. betragtning til den anfægtede afgørelse at finde, at undtagelsen i artikel 106, stk. 2, TEUF ikke kunne påberåbes.
- 100 Første led af dette anbringende skal herefter forkastes.

Andet led om en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF

- 101 Sagsøgerne har foreholdt Kommissionen, at den har tilsidesat artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, idet den dels har afvist, at den pågældende foranstaltning var teknologisk neutral, egnet og proportionel, dels at denne foranstaltning udgjorde en nødvendig, minimal foranstaltning for at opnå det forfulgte formål, idet man undgik unødige konkurrencefordrejninger.
- Det første klagepunkt om fejl vedrørende den pågældende foranstaltnings teknologiske neutralitet og dens egnede og proportionelle karakter
- 102 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen med urette fastslog, at den pågældende foranstaltning ikke overholdt princippet om teknologisk neutralitet, ikke var proportionel og ikke udgjorde et egnet værktøj.
- 103 Det fremgår af 153.-167. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen fandt, at den pågældende støtte ikke kunne anses for forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, eftersom 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 har i den forbindelse i 155. betragtning til den anfægtede afgørelse konstateret, at det store flertal af udbud ikke var teknologineutralt, eftersom de eksplicit gennem definitionen af genstanden for udbuddet eller implicit i beskrivelsen af de tekniske specifikationer omhandlede jordbaseret teknologi og DTT. Ifølge 156. og 157. betragtning til denne afgørelse gav ingen undersøgelse et tilstrækkeligt bevis for, at den jordbaserede platform var bedre end den satellitbaserede. Med hensyn til proportionalitet fandt Kommissionen i 166. betragtning til denne afgørelse, at den spanske regering i det mindste kunne have tilskyndet de selvstyrende regioner til at tage højde for mulige omkostningsbesparelser ved bestemte platforme i deres udbud.
- 104 Det skal i denne forbindelse 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).
- 105 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).
- 106 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).

- 107 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at anvendelsen af princippet om teknologisk neutralitet, i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort i den anfægtede afgørelse, afhænger af hvert enkelt tilfælde og af de faktiske forhold på de forskellige territorier i Unionen. Ifølge dem fremgår det af såvel Kommissionens meddelelse af 17. september 2003 til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om overgangen fra analog til digital radio-/tv-spredning (fra digital overgang til analog afvikling) (KOM(2003) 541 endelig) (herefter »meddelelsen om digital overgang af 2003«), som af Kommissionens meddelelse af 24. september 2005 til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fremskyndelse af overgangen fra analoge til digitale udsendelser (KOM(2005) 204 endelig), at princippet om teknologisk neutralitet ikke har absolut karakter. Den spanske lov henviser endvidere alene til det som et princip, der så vidt muligt skal tages hensyn til.
- 108 Denne argumentation godtgør imidlertid ikke, at Kommissionen begik en åbenbar fejl. Som det fremgår af 154. betragtning til den anfægtede afgørelse, fandt Kommissionen nemlig ikke, at princippet om teknologisk neutralitet var et absolut princip, men at valget af teknologi normalt burde afgøres ved et teknologineutralt udbud, som det er sket i andre medlemsstater. I mangel af et sådant udbud kunne valget af en bestemt teknologi ifølge Kommissionen have været acceptabelt, hvis det havde været begrundet i resultatet af en forudgående undersøgelse, som havde vist, at der under hensyntagen til kvalitet og omkostninger kun kunne være valgt én teknologi. Bevisbyrden skal løftes af medlemsstaten, der skal påvise, at den pågældende undersøgelse er tilstrækkeligt fyldestgørende og blev foretaget på den mest uafhængige måde. Det følger heraf, at Kommissionen, i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, ikke udelukkede, at de faktiske forhold i et konkret tilfælde kan give mulighed for at vælge en bestemt teknologi.
- 109 Kommissionen har fremhævet betydningen af princippet om teknologisk neutralitet på området i punkt 2.1.3 i meddelelsen om digital overgang af 2003, som det fremgår af 144. betragtning til den anfægtede afgørelse. Betingelsen om teknologisk neutralitet i denne meddelelses forstand foreskriver navnlig, at afviklingen af den analoge spredning på et bestemt territorium kun kan ske, hvis næsten alle husstande modtager digitale tjenester, og at der med henblik på at nå dette mål skal tages hensyn til alle transmissionsmetoder (dom Tyskland mod Kommission, nævnt ovenfor i præmis 75, EU:T:2009:387, præmis 69). Når Kommissionen fastsætter de kriterier, den agter at anvende ved udøvelsen af sit skøn, i sådanne retsakter, som er i overensstemmelse med traktaten, følger der heraf, at den har pålagt sig selv en begrænsning i sin kompetence, da det påhviler den at overholde de vejledende regler, som den har pålagt sig selv (dom af 28.11.2008, Hotel Cipriani m.fl. mod Kommissionen, T-254/00, T-270/00 og T-277/00, Sml., EU:T:2008:537, præmis 292).
- 110 For så vidt som sagsøgerne under retsmødet med henvisning til meddelelsen om digital overgang af 2003 har gjort gældende, at en medlemsstats valg af en bestemt teknologi ikke kræver, at der foretages en forudgående undersøgelse, skal det blot bemærkes, at det fremgår af denne meddelelses punkt 2.1.3, at offentlig støtte til en bestemt mulighed skal begrundes af veldefinerede almene interesser og gennemføres proportionelt.
- 111 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at valget af den jordbaserede platform var begrundet af forskellige rapporter. Ifølge sagsøgerne fremgår det af referencerapporten fra juli 2007 om processen for at gøre DTT universelt tilgængelig i Europa, som de spanske myndigheder udarbejdede, at det teoretiske begreb om teknologisk neutralitet ikke fandt anvendelse på den teknologiske ændring af jordbaseret tv under de konkrete omstændigheder på tv-markedet i Spanien. Denne rapport konkluderede, at digitalisering ved en anden teknologi end den jordbaserede ville give en klart højere

økonomisk udgift, at den satellitbaserede platform ikke var bæredygtig, eftersom de godkendelser, som tv-selskaberne skal have, ikke ville blive udstedt, og at anvendelsen af en anden teknologi end den jordbaserede ville medføre betydelige forsinkelser i digitaliseringsprocessen. Denne konklusion er blevet præciseret i den første sagsøgers analyse, som bekræftede, at den jordbaserede teknologi af økonomiske og tekniske hensyn var at foretrække. Endvidere viser valget af den satellitbaserede løsning i område III, som Kommissionen ikke har bestridt, at de spanske myndigheder objektivt valgte den mest velegnede teknologi i hvert konkret tilfælde. Dette synspunkt bekræftes endvidere af undersøgelsen fra en operatør af telekommunikationsinfrastruktur og leverandør af netudstyr, som Kommissionen ifølge sagsøgerne burde have vurderet. Kommissionen har imidlertid i 158. og 164. betragtning til den anfægtede afgørelse tillagt intervenientens rapport bevisværdi og har ikke specifikt henvist til de forskellige rapporter fra de selvstyrende regioner. Subsidiært har Kommissionen tilsidesat sin begrundelsespligt.

- 112 Det bemærkes, at sagsøgerens beviser 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 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 50, EU:T:2009:386, præmis 78).
- 113 For det første skal det hvad angår den ovenfor i præmis 111 omtalte rapport fastslås, at denne rapport ifølge 156. betragtning til den anfægtede afgørelse ikke i tilstrækkelig grad viste, at den jordbaserede platform var bedre end den satellitbaserede. Det konkluderedes i rapporten, 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. Den anbefalede, at der i stedet afholdtes et teknologineutralt udbud for at fastslå, hvilken platform der var mest egnet.
- 114 Disse betragtninger er ikke behæftet med en åbenbar fejl. Det følger nemlig af punkt 6 i den ovenfor i præmis 111 omtalte rapport, 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 denne rapportes konklusioner om disse to scenarier sandsynligt, at den mest velegnede endelige løsning var 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 forudses, i hvilket omfang hvert alternativ bidrager til den endelige løsning, uden at den selvstyrende region først gennemfører en detaljeret undersøgelse, der tager hensyn til terrænets orografi, den territoriale fordeling af befolkningen og situationen for det eksisterende tv-spredningsnet. Det følger af det ovenstående, at analysen i denne rapport ikke begrundede, at princippet om teknologisk neutralitet ikke blev overholdt. Selv om det, som sagsøgerne har gjort gældende, er rigtigt, at det fremgår af denne rapport om dækningen af omtrent 90 boliger, at den jordbaserede spredning var den billigste, følger det ikke desto mindre heraf, at denne konklusion udtrykkeligt er tilføjede af vejledende årsager, uden at den rejser tvivl om andre konklusioner i den pågældende rapport.
- 115 Hvad angår den første sagsøgers analyse fremgår det for det andet af 157. betragtning til den anfægtede afgørelse, at nogle af de selvstyrende regioner i løbet af undersøgelsen fremlagde interne beregninger med omkostningssammenligninger ved anvendelse af begge teknologier til at udvide dækningen. Ud over usikkerhed om datoen for disse beregninger var ingen af dem imidlertid detaljerede og fyldestgørende nok til at begrunde valget af jordbaseret teknologi til dækningsudvidelsen. Ifølge Kommissionen blev ingen af dem endvidere foretaget af en uafhængig ekspert.

- 116 Eftersom den første sagsøgers analyse, som Kommissionen har anført under retsmødet, er omfattet af argumentationen i 157. betragtning til den anfægtede afgørelse, er Kommissionens afvisning af denne analyse ikke behæftet med en åbenbar fejl. Det skal nemlig bemærkes, at denne analyse ikke indeholder en dato, og at det fremgår af de baskiske myndigheders bemærkninger af 24. februar 2011, som blev fremlagt under den administrative procedure, at den pågældende analyse bekræftede undersøgelsen af 2010 fra en operatør af telekommunikationsinfrastrukturer og leverandør af netudstyr. Eftersom den pågældende analyse således ligger væsentligt senere end de pågældende foranstaltninger, kan den ikke begrunde en tilsidesættelse af princippet om teknologisk neutralitet ved at vælge den jordbaserede platform. Det følger nemlig af retspraksis, at spørgsmålet, om en foranstaltning udgør statsstøtte skal 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).
- 117 For så vidt som sagsøgerne i den forbindelse har gjort gældende, at Kommissionen med urette i fodnote 69 i den anfægtede afgørelse fandt, at den første sagsøgers analyse ikke var blevet stillet til rådighed for den, bemærkes blot, at Kommissionen i denne fodnote anførte, at en undersøgelse af de baskiske myndigheders skøn, hvorefter en satellitløsning ville have været dyrere end en opgradering af den anden sagsøgers jordbaserede net, ikke var blevet stillet til rådighed for den. Det fremgår af skriftvekslingen mellem de spanske myndigheder og Kommissionen, at sidstnævnte anmodede om yderligere oplysninger om vurderingen af de udgifter, som de baskiske myndigheder havde afholdt. Disse oplysninger blev imidlertid ikke indgivet til Kommissionen. Den anførte derfor i 157. betragtning til denne afgørelse, at de baskiske myndigheders analyse ikke var tilstrækkeligt detaljeret til at begrunde valget af jordbaseret teknologi til dækningsudvidelsen.
- 118 For det tredje og for så vidt som sagsøgerne har gjort gældende, at valget af satellitløsningen område III, hvilket Kommissionen ikke har bestridt, beviser, at de spanske myndigheder på objektiv vis valgte den mest velegnede teknologi i hvert enkelt tilfælde, skal det fastslås, at denne argumentation allerede er blevet forkastet som led i det første anbringendes første led (jf. præmis 74 ovenfor).
- 119 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at deres synspunkt ligeledes blev bekræftet af en undersøgelse fra en operatør af telekommunikationsinfrastrukturer og leverandør af netudstyr, som Kommissionen burde have vurderet. Kommissionen har i den forbindelse i 158. betragtning til den anfægtede afgørelse fundet, at disse undersøgelser blev udført i 2010, længe efter at de pågældende foranstaltninger blev iværksat. Det er Kommissionens opfattelse, at uanset om de kunne betragtes som uafhængige og tilstrækkeligt fyldestgørende, betød den kendsgerning, at de er foretaget efter de pågældende foranstaltninger, at disse undersøgelser ikke kan citeres til støtte for det argument, at den spanske regering undlod at afholde et teknologineutralt udbud. Kommissionen har tilføjet, at resultaterne af de pågældende undersøgelser blev modsagt af intervenientens omkostningsoverslag, som viser, at satellitteknologi var mere omkostningseffektiv.
- 120 Ingen af de oplysninger, som sagsøgerne har fremlagt, godtgør, at disse betragtninger er åbenbart urigtige. Det fremgår nemlig af fodnote 37 og 38 i den anfægtede afgørelse, der indeholder et sammendrag af indholdet af undersøgelserne fra en operatør af telekommunikationsinfrastrukturer og leverandør af netudstyr, som Kommissionen har fremlagt som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse, som Retten pålagde (jf. præmis 28 ovenfor), samt af 158. betragtning til denne afgørelse, der indeholder Kommissionens vurdering af undersøgelsers indhold i forhold til den foreliggende sag, at Kommissionen har undersøgt undersøgelsene. Det skal endvidere bemærkes, at disse undersøgelser er fra 2010, og at deres reference er 2009. Kommissionen kunne således med føje fastslå, at disse undersøgelser blev udført efter de pågældende foranstaltninger. Det er ovenfor bemærket, at spørgsmålet, om en foranstaltning udgør statsstøtte, skal besvares med udgangspunkt i den situation, der bestod på det tidspunkt, hvor denne foranstaltning blev truffet (jf. præmis 116 ovenfor). Som det følger af en sammenligning af de pågældende foranstaltninger med intervenientens omkostningsoverslag, som Kommissionen har fremlagt som led i foranstaltningerne med henblik på

sagens tilrettelæggelse, som Retten pålagde (jf. præmis 28 ovenfor), kunne Kommissionen med føje fastslå, at intervenientens overslag modsagde resultaterne af de pågældende undersøgelser. Sagsøgerne har endvidere selv anført, at denne operatør ikke traf beslutningen om valg af platform, men at den blev truffet af de spanske myndigheder, som imidlertid ikke havde kendskab til de pågældende undersøgelser, da de traf deres beslutning.

- 121 For så vidt som sagsøgerne i den forbindelse under retsmødet, med henvisning til dom af 3. juli 2014, Spanien m.fl. mod Kommissionen (T-319/12 og T-321/12, EU:T:2014:604), har gjort gældende, at Kommissionen ligeledes skulle acceptere de rapporter, der var leveret senere, kan deres argumentation ikke tiltrædes. Det bemærkes således, at den sag, der lå til grund for denne dom, vedrørte spørgsmålet, om en medlemsstat havde handlet, som en privat investor ville have gjort, og ikke, om en foranstaltning var forenelig med det indre marked i artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF's forstand. I den forbindelse fandt Retten i den nævnte doms præmis 134, at de supplerende økonomiske analyser, som medlemsstaten havde fremlagt under den administrative procedure, kunne afklare de eksisterende forhold på tidspunktet for investeringsbeslutningen, og at Kommissionen skulle tage hensyn til dem. En sådan konklusion rejser på ingen måde tvivl om retspraksis om, at spørgsmålet, om en foranstaltning udgør støtte, skal besvares med udgangspunkt i den situation, der bestod på det tidspunkt, hvor denne foranstaltning blev truffet, i betragtning af det forhold, at Kommissionen, hvis den tog hensyn til efterfølgende begivenheder, ville favorisere medlemsstater, der har tilsidesat deres forpligtelse til at anmelde en planlagt støtte (jf. dom Région Nord-Pas-de-Calais og Communauté d'Agglomération du Douaisis mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 116, EU:T:2011:209, præmis 143 og den deri nævnte retspraksis).
- 122 For det femte har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen har bestridt undersøgelserne fra en operatør af telekommunikationsinfrastrukturer og leverandør af netudstyr, idet den uden nogen forklaring i 158.-164. betragtning til den anfægtede afgørelse tillagde intervenientens omkostningsberegninger større bevisværdi.
- 123 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Hvad angår 158. betragtning til den anfægtede afgørelse, er det blevet fastslået (jf. præmis 119 ovenfor), at Kommissionen heri fandt, at uanset om de pågældende undersøgelser kunne betragtes som uafhængige og tilstrækkeligt fyldestgørende, betød den kendsgerning, at de er foretaget efter de pågældende foranstaltninger, at disse undersøgelser ikke kan citeres til støtte for det argument, at den spanske regering undlod at afholde et teknologineutralt udbud. Kommissionen har tilføjet, at resultaterne af de pågældende undersøgelser blev modsagt af intervenientens omkostningsoverslag, som viser, at satellitteknologi var mere omkostningseffektiv.
- 124 Det fremgår af 158. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen har forkastet undersøgelserne fra en operatør af telekommunikationsinfrastrukturer og leverandør af netudstyr uden at tage stilling til, om disse undersøgelser var uafhængige og tilstrækkeligt fyldestgørende, fordi de lå efter de pågældende foranstaltninger og blev modsagt af intervenientens omkostningsoverslag. I modsætning til, hvad de spanske myndigheder har gjort gældende, har Kommissionen ikke givet intervenientens undersøgelse en bedre behandling end denne operatørs undersøgelser. Den har snarere begrænset sig til at fremlægge indholdet af intervenientens undersøgelse, hvorefter satellitteknologien var mere omkostningseffektiv, og som modsagde resultaterne af denne operatørs undersøgelser. 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 sagsøgerne har gjort gældende, har Kommissionen således ikke fundet, at intervenientens undersøgelse var gyldig, eller at den godtgjorde, at satellitløsningen var bedre. Dens formål var at undersøge, om de pågældende foranstaltninger som følge af tilsidesættelsen af princippet om teknologisk neutralitet kunne begrundes af en forudgående undersøgelse, der valgte én teknologi.

- 125 Endvidere har Kommissionen i 164. betragtning til den anfægtede afgørelse ifølge intervenienten anført, at de spanske myndigheders antal på 1 380 regionale kanaler var stærkt oppustet. Den har derimod ikke konstateret, at det af intervenienten vurderede antal regionale kanaler, nemlig 415 ifølge fodnote 93 i denne afgørelse, var korrekt. For så vidt som Kommissionen i denne betragtning fandt, at de spanske myndigheder ikke havde underbygget deres argument om, at satellitteknologien ikke var udstyret til at sende et stort antal regionale kanaler, har den blot anvendt bevisbyrdereglen som anført i 154. betragtning til denne afgørelse, hvorefter Kongeriget Spanien skulle påvise, at der under hensyntagen til kvalitet og omkostninger kun kunne være valgt én teknologi.
- 126 For det sjette har sagsøgerne anført, at Kommissionen ikke specifikt henviste til de forskellige rapporter fra de selvstyrende regioner. Denne argumentation skal ligeledes forkastes. Hvad angår Baskerlandet er det tidligere fastslået, at Kommissionens vurdering ikke var behæftet med en åbenbar fejl (jf. præmis 115 og 116 ovenfor). Uden nogen præcisering vedrørende relevansen for Baskerlandet af rapporterne fra de andre selvstyrende regioner kan det endvidere ikke konkluderes, at Kommissionen har begået en åbenbar fejl ved sin vurdering af de faktiske omstændigheder vedrørende Baskerlandet.
- 127 Endelig forkastes sagsøgernes argumentation om, at Kommissionen har tilsidesat den begrundelsespligt, der påhvilede den, da den vurderede den første sagsøgers analyse. Årsagerne til, at de baskiske myndigheders analyse ifølge Kommissionen ikke var tilstrækkelig til at begrunde valget af den jordbaserede teknologi til dækningsudvidelsen, fremgår således retligt fyldestgørende af 157. betragtning til den anfægtede afgørelse (jf. præmis 116 ovenfor).
- 128 For det tredje og for så vidt som sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har begået en fejl, fordi den i tre tidligere tilfælde havde godkendt støtte, der ikke overholdt princippet om teknologisk neutralitet, skal deres argumentation ligeledes forkastes.
- 129 Det skal nemlig bemærkes, at sagsøgerne har påberåbt sig en hidtidig beslutningspraksis fra Kommissionen, hvis eksistens de ikke har godtgjort. Hvad angår Kommissionens beslutning N 103/2007 af 25. september 2007 vedrørende anskaffelse af digitale dekodere og tilpasningen af antenner i Soria-provinsen (Spanien), er det tidligere fastslået, at Kommissionen udtrykkeligt fastslog, at foranstaltningen i denne beslutning gav forbrugerne mulighed for at anskaffe en hvilken som helst type dekoder ved hjælp af et tilskud, der var uafhængigt af teknologiplatformen, som forbrugeren besluttede at benytte, og at den udtrykkeligt fastslog, at denne foranstaltning var i overensstemmelse med princippet om teknologisk neutralitet (dom af 15.6.2010, Mediaset mod Kommissionen, T-177/07, Sml., EU:T:2010:233, præmis 103). I Kommissionens beslutning N 222/2006 af 22. september 2006 om støtte til nedsættelse af digitaliseringsdividenden på Sardinien (EUT 2007 C 68, s. 5) og SA.33980 af 5. december 2013 om lokal-tv i Det Forenede Kongerige skete myndighedernes valg på grundlag af forudgående undersøgelser, som det fremgår af fodnote 85 og 86 i den anfægtede afgørelse. På den baggrund kan eksistensen af en tidligere beslutningspraksis ikke anses for godtgjort. Under alle omstændigheder skal lovligheden af en kommissionsafgørelse, hvorved det fastslås, at en støtte ikke opfylder betingelserne for at anvende artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, alene undersøges i betragtning af denne bestemmelse og ikke under hensyn til en angivelig tidligere beslutningspraksis (jf. dom af 21.7.2011, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, C-459/10 P, EU:C:2011:515, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 130 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen ikke har undersøgt, om hver selvstyrende regions konkrete beslutninger var truffet under hensyntagen til de faktiske forhold på deres respektive territorier, og at den således har foretaget en begrundelsesmangel. Denne argumentation må forkastes.
- 131 Det skal nemlig bemærkes, at Kommissionen i 90.-93. betragtning til den anfægtede afgørelse, som henviser til 23.-31. betragtning til denne afgørelse, har beskrevet retsgrundlaget for den pågældende støtte. Den har fastslået, at lovgrundlaget for den digitale overgang i Spanien var et komplekst system af forskellige retsakter udstedt af både centralregeringen og de regionale og lokale myndigheder over



en firårig periode. Selv om den nationale tekniske plan fra 2005 og overgangsplanen fra 2007 ifølge Kommissionen regulerede overgangen til DTT i område I, dannede de også grundlaget for yderligere udvidelsesforanstaltninger i område II. Den nationale tekniske plan gav også lokale myndigheder mandat til i samarbejde med de selvstyrende regioner at etablere flere transmissionscentre, som er nødvendige for at sikre modtagelse af DTT i dette område. Disse udvidelsesforanstaltninger blev gennemført af de regionale myndigheder efter indgåelsen af flere rammeaftaler med denne regering og tillæg til disse rammeaftaler. I praksis havde de selvstyrende regioner ifølge Kommissionen fulgt centralregeringens retningslinjer for udvidelse af DTT. Det tidspunkt, hvor statsstøtten til implementering af jordsendt digital-tv i område II faktisk blev udbetalt, var præget af overførslen af midler fra de nationale og regionale myndigheder til støttemodtagerne.

- 132 Det fremgår af de spanske myndigheders forskellige lovgivningsmæssige og administrative akter, at planen for overgang til digital-tv i hele Kongeriget Spanien ved en overvejende anvendelse af jordbaseret teknologi levede op til et initiativ, der var iværksat og koordineret af centraladministrationen. Som det fremgår af 24. betragtning til den anfægtede afgørelse, står det fast, at lov nr. 10/2005, som markerede begyndelsen af reguleringen af overgangen til DTT, omtalte behovet for at fremme overgangen fra analog teknologi til DTT. Som det fremgår af 26. betragtning til denne afgørelse, fastsatte de spanske myndigheder i en tillægsbestemmelse i den nationale tekniske plan for DTT muligheden for at udvide dækningen med jordbaseret teknologi i de områder med lav befolkningstæthed, forudsat den lokale installation var i overensstemmelse med denne plan. 28.-32. betragtning til denne afgørelse, hvis indhold sagsøgerne ikke har bestridt, beskriver samarbejdet mellem MITC og de selvstyrende regioner med rammeaftaler og tillæg til rammeaftalerne for at digitalisere område II. Disse akter vedrørte bl.a. den spanske regerings medfinansiering af udvidelsen af DTT-dækningen i dette område.
- 133 Henset til de ovenstående betragtninger kan Kommissionen ikke foreholdes alene at have analyseret de spanske foranstaltninger for implementering af DTT i område II i én kontekst. Eftersom de forskellige statslige indgreb på nationalt, regionalt og kommunalt plan skal analyseres i betragtning af deres virkninger, er de nemlig i det foreliggende tilfælde så indbyrdes nært forbundet, at Kommissionen kunne betragte dem som én enkelt støtteordning iværksat af de offentlige myndigheder i Spanien. Dette er bl.a. tilfældet, fordi de på hinanden følgende indgreb i Spanien, henset til bl.a. deres kronologi og formål samt situationen i dette område, er så tæt forbundne, at Kommissionen ikke kan foreholdes ikke at have adskilt dem fra hinanden (jf. i denne retning dom af 19.3.2013, Bouygues m.fl. mod Kommissionen m.fl., C-399/10 P og C-401/10 P, Sml., EU:C:2013:175, præmis 103 og 104).
- 134 Endvidere kan Kommissionen i forbindelse med en støtteordning i afgørelsens begrundelse begrænse sig til at undersøge den omhandlede ordnings kendetegn ved bedømmelsen af, om den er nødvendig 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 (dom af 7.3.2002, Italien mod Kommissionen, C-310/99, Sml., EU:C:2002:143, præmis 89 og 91, 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 63, og af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, Sml., EU:C:2013:387, præmis 114).
- 135 Endvidere fremgår det af 114. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen navnlig undersøgte den selvstyrende region Baskerlandets tilfælde, som var det bedste og eneste eksempel, de spanske myndigheder havde fremlagt for at påberåbe sig, at der ikke forelå statsstøtte i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat af Domstolen i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415).

- 136 For det femte har sagsøgerne foreholdt Kommissionen, at den i sin undersøgelse af den pågældende foranstaltnings proportionalitet har set bort fra fordelingen af kompetencerne mellem de offentlige myndigheder, idet den krævede, at den spanske regering iværksatte offentlige udbud på hele sit territorium.
- 137 Det skal i den forbindelse bemærkes, at Kommissionen i 166. betragtning til den anfægtede afgørelse fandt, at det med hensyn til proportionalitet ville have været hensigtsmæssigt, om centralregeringen ved udformning af foranstaltningen for område II først havde foretaget en omkostningssammenligning eller et udbud på nationalt plan. Yderligere prisnedsættelser kunne ifølge Kommissionen have været forventet, hvis der var blevet afholdt et nationalt udbud. Kommissionen har præciseret, at skønt de spanske myndigheder selv skulle træffe beslutning om sin administrative organisation, når landet stillede statslige midler til rådighed, kunne denne regering i stedet for at presse på for anvendelsen af DTT i det mindste have tilskyndet de selvstyrende regioner til at tage højde for mulige omkostningsbesparelser ved bestemte platforme i deres udbud.
- 138 Disse betragtninger er ikke behæftet med nogen åbenbar fejl. Kommissionen har nemlig ikke undladt at tage hensyn til kompetencefordelingen mellem de offentlige spanske myndigheder, men blot fremhævet den omstændighed, at den spanske regering kunne have tilskyndet de selvstyrende regioner til at tage hensyn til de eventuelle prisnedsættelser, der kunne følge af en koordineret indsats. I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, har Kommissionen ikke krævet, at der kun blev afholdt ét offentligt udbud for hele det spanske territorium. Eftersom overgangen til DTT har været genstand for forskellige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger fra de spanske myndigheder på nationalt plan, og eftersom denne overgang var delvist finansieret af denne regerings budget (jf. præmis 2-8 ovenfor), kan det ikke konkluderes, at tilskyndelse af de selvstyrende regioner til at iværksætte udbud under hensyn til de eventuelle besparelser, der kunne opnås med bestemte platforme, tilsidesætter kompetencefordelingen mellem de offentlige spanske myndigheder.
- 139 Det første klagepunkt må herefter forkastes.
- Det andet klagepunkt om, at der foreligger unødige konkurrencefordrejninger
- 140 Sagsøgerne har gjort gældende, at den pågældende foranstaltning udgjorde en nødvendig, minimal foranstaltning for at opnå det forfulgte formål, idet man undgik unødige konkurrencefordrejninger. Det er sagsøgernes opfattelse, at Kommissionen ved kort i 170. betragtning til den anfægtede afgørelse at konstatere, at der forelå unødige konkurrencefordrejninger, tilsidesatte begrundelsespligten og begik en fejl.
- 141 Det skal i den forbindelse blot bemærkes, at det fremgår retligt fyldestgørende af 153.-169. betragtning til den anfægtede afgørelse, at der ifølge Kommissionen fandtes unødige konkurrencefordrejninger som følge af en manglende overholdelse af princippet om teknologisk neutralitet, som sagsøgerne i øvrigt har anerkendt i deres stævning. Kommissionen har derfor ikke tilsidesat sin begrundelsespligt. Endvidere er sagsøgernes argumentation med henblik på at godtgøre Kommissionens urigtige skøn vedrørende den manglende overholdelse af princippet om teknologisk neutralitet allerede forkastet (jf. præmis 102-139 ovenfor).
- 142 Det andet klagepunkt må således forkastes.
- 143 Følgelig skal andet anbringendes andet led og dermed dette anbringende i sin helhed forkastes.

*Det tredje anbringende om en retlig fejl vedrørende konstateringen af ny støtte*

- 144 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen begik en retlig fejl ved at finde, at den pågældende støtte udgjorde ny støtte. Ifølge sagsøgerne udgjorde digitaliseringen af det analoge net, som blot bestod i at øge dets tekniske kapacitet, en ikke-væsentlig ændring af en eventuelt eksisterende støtte og ikke en ny støtte, eftersom den oprindelige implementering begyndte i 1982, dvs. inden Kongeriget Spanien tiltrådte Unionen.
- 145 Det skal fastslås, at Kommissionen i 173.-175. betragtning til den anfægtede afgørelse fandt, at den pågældende foranstaltning udgjorde en ny støtte, som Kongeriget Spanien skulle have anmeldt.
- 146 Det bemærkes, at artikel 108 TEUF fastsætter særskilte procedurer alt efter, om der er tale om eksisterende eller ny støtte. Mens ny støtte i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF på forhånd skal meddeles Kommissionen og ikke kan gennemføres, før proceduren har ført til en endelig beslutning, kan eksisterende støtte i medfør af artikel 108, stk. 1, TEUF løbende gennemføres, for så vidt som Kommissionen ikke har fastslået dens uforenelighed (jf. dom P, nævnt ovenfor i præmis 95, EU:C:2013:525, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis). Eksisterende støtte skal anses for lovlig, så længe Kommissionen ikke har fastslået, at den er uforenelige med det indre marked (jf. dom P, nævnt ovenfor i præmis 95, EU:C:2013:525, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 147 I henhold til artikel 1, litra b), nr. i), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT L 83, s. 1) forstås ved eksisterende støtte enhver form for støtte, der eksisterede inden traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden. I medfør af forordningens artikel 1, litra c), skal enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte, anses for ny støtte. I den forbindelse bestemmer artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning nr. 659/1999 (EUT L 140, s. 1), at i relation til artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 er en ændring i eksisterende støtte enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked.
- 148 I det væsentlige udgør foranstaltninger, der tilsigter at indføre støtte eller ændre eksisterende støtte, ny støtte. Særligt når en ændring påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, bliver denne ordning ny støtteordning (jf. dom af 30.4.2002, Government of Gibraltar mod Kommissionen, T-195/01 og T-207/01, Sml., EU:T:2002:111, præmis 109-111, af 11.6.2009, AEM mod Kommissionen, T-301/02, Sml., EU:T:2009:191, præmis 121, og af 11.7.2014, Telefónica de España og Telefónica Móviles España mod Kommissionen, T-151/11, Sml., EU:T:2014:631, præmis 63).
- 149 I nærværende sag begik Kommissionen ikke en fejl ved at finde, at den pågældende støtteforanstaltning udgjorde ny støtte, eftersom denne foranstaltning ændrede den oprindelige ordning væsentligt. Det står nemlig fast, som Kommissionen anførte i 174. betragtning til den anfægtede afgørelse, at der i begyndelsen af 1980'erne, hvor udvidelsen af de jordbaserede net begyndte at blive finansieret, ikke var nogen private tv-selskaber på markedet, at den udvidede infrastruktur derfor kun opfyldte det offentlige tv-selskabs behov, og at udvidelsen af det eksisterende jordbaserede net, som var den eneste transmissionsplatform for tv-signaler i Spanien, således ikke fordrejede konkurrencen i forhold til andre platforme.
- 150 I forhold til denne oprindelige ordning kunne Kommissionen med føje i 175. betragtning til den anfægtede afgørelse finde, at da støttemodtageren og de overordnede omstændigheder for den offentlige finansiering har ændret sig betydeligt, kunne den undersøgte foranstaltning ikke betragtes som en ændring af rent formel eller administrativ art, men den udgjorde en ændring, som påvirkede selve indholdet af den oprindelige ordning. Kommissionen har i den forbindelse med føje anført, at udviklingen i lovgivning og teknologi havde ført til nye sendeplatforme og nye markedsaktører, især

private tv-selskaber. Som Kommissionen har anført i denne 175. betragtning, er overgangen fra analog-til digital-tv kun blevet mulig på grund af de teknologiske fremskridt, der er indtrådt, efter at Kongeriget Spanien tiltrådte Unionen. I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, er den pågældende ændring af den oprindelige støtteordning således ikke begrænset til en forbedring af det eksisterende nets tekniske kapacitet eller til en simpel tilføjelse til den oprindelige ordning, men den kunne påvirke vurderingen af den pågældende støtteforanstaltnings forenelighed med det indre marked.

151 Følgelig må det tredje anbringende forkastes, og Kommissionen frifindes i det hele.

### **Sagens omkostninger**

152 I henhold til artikel 134, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger og at betale Kommissionens og intervenientens omkostninger i overensstemmelse med disses påstand herom. Sagsøgerne betaler omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler i overensstemmelse med Kommissionens påstande.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Femte Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Comunidad Autónoma del País Vasco og Itelazpi, SA bærer deres egne omkostninger og betaler Kommissionens og SES Astras omkostninger i forbindelse med hovedsagen.**
- 3) **Comunidad Autónoma del País Vasco og Itelazpi betaler omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.**

Dittrich

Szwarcz

Tomljenović

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. november 2015.

Underskrifter

## Indhold

Sagens baggrund .....	2
Retsforhandlinger og parternes påstande .....	6
Retlige bemærkninger .....	7
Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF .....	7
Første led om manglen på økonomisk fordel .....	8
– Det første kriterium fastsat ved dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), vedrørende udøvelsen af public service-forpligtelser .....	8
– Det fjerde kriterium i dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt ovenfor i præmis 18 (EU:C:2003:415), om at sikre de lavest mulige omkostninger for samfundet .....	15
Andet led om manglen på en selektiv fordel .....	17
Det andet anbringende om en retlig fejl i analysen af den pågældende foranstaltnings forenelighed med det indre marked .....	18
Første led om en urigtig anvendelse af beslutning 2005/842 .....	18
Andet led om en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF .....	19
– Det første klagepunkt om fejl vedrørende den pågældende foranstaltnings teknologiske neutralitet og dens egnede og proportionelle karakter .....	19
– Det andet klagepunkt om, at der foreligger unødige konkurrencefordrejninger .....	26
Det tredje anbringende om en retlig fejl vedrørende konstateringen af ny støtte .....	27
Sagens omkostninger .....	28