II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2021/2034 DER KOMMISSION

vom 10. Juni 2021

über die staatliche Beihilfe SA.28599 (C 23/2010) (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009), die Spanien für die Einführung des terrestrischen Digitalfernsehens in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten (mit Ausnahme von Kastilien-La Mancha) gewährt hat

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2021) 4048)

(Nur der spanische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den vorgenannten Bestimmungen ([1]) und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Am 18. Mai 2009 ging bei der Kommission eine Beschwerde von SES Astra S.A. (nachfolgend „Astra") ein. Gegenstand der Beschwerde war eine angebliche staatliche Beihilferegelung, die die spanischen Behörden in Zusammenhang mit dem Umstieg vom analogen auf das digitale Fernsehen in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten in Spanien eingeführt hatten. Mit der Beschwerde beanstandete Astra eine angeblich nicht angemeldete und somit rechtswidrige Beihilfe, die eine Verzerrung des Wettbewerbs zwischen der terrestrischen und der Satellitenausstrahlung bewirke.

(2) Die angefochtene Regelung geht auf das Gesetz 10/2005 vom 14. Juni 2005 über Sofortmaßnahmen zur Förderung des digitalen terrestrischen Fernsehens, der Liberalisierung des Kabelfernsehens und der Förderung des Pluralismus zurück ([2]). Des Weiteren wurden unter anderem folgende Rechtsakte in Zusammenhang mit dem Umstieg auf das digitale terrestrische Fernsehen angenommen: Königliches Dekret 944/2005 vom 29. Juli 2005 zur Genehmigung des nationalen technischen Plans für das digitale terrestrische Fernsehen ([3]) (nachfolgend „nationaler technischer Plan"); Königliches Dekret 945/2005 vom 29. Juli 2005 zur Genehmigung der allgemeinen Bestimmungen für die Dienstleistungen des digitalen terrestrischen Fernsehens ([4]); Verordnung ITC/2476/2005 vom 29. Juli 2005 zur Genehmigung der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Erbringung von Dienstleistungen des digitalen terrestrischen Fernsehens ([5]); sowie Königliches Dekret 920/2006 vom 28. Juli 2006 zur Genehmigung der Regulierung der Verbreitung von Rundfunk- und Fernsehdiensten über das Kabel ([6]).

([1]) ABl. C 337 vom 14.12.2010, S. 17.

([2]) Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo. BOE número 142, 15.6.2005; http://www.boe.es/boe/dias/2005/06/15/pdfs/A20562-20567.pdf.

([3]) Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre. BOE número 181, 30.7.2005; http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf.

([4]) Real Decreto 945 /2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre; https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-13114.

([5]) Orden ITC/2476/2005, de 29 de julio, por la que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre; https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-13117.

([6]) Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable; https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-15301.

(3) Mit Schreiben vom 29. September 2010 setzte die Kommission das Königreich Spanien von ihrem Beschluss in Kenntnis, das förmliche Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Bezug auf die betreffende Beihilfe für das gesamte spanische Staatsgebiet mit Ausnahme von Kastilien-La Mancha einzuleiten, da für diese Region ein gesondertes Prüfverfahren eingeleitet wurde. ([7]) Der Beschluss der Kommission zur Einleitung des Verfahrens (nachfolgend „Einleitungsbeschluss") wurde am 14. Dezember 2010 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht. ([8]) Die Kommission forderte die Beteiligten auf, zu der Maßnahme Stellung zu nehmen.

(4) Nach einer Fristverlängerung übermittelte Spanien am 30. November 2011 die im Einleitungsbeschluss erbetene Stellungnahme. Neben der Zentralregierung übermittelten auch die Behörden von Asturien, Aragonien, des Baskenlandes, Kastilien und León, Kastilien-La Mancha ([9]), Extremadura, Galicien, La Rioja, Madrid und Murcia ihre Stellungnahmen und Antworten auf die im Einleitungsbeschluss gestellten Fragen.

(5) Des Weiteren erhielt die Kommission mit Schreiben vom 11. Januar 2011 eine Stellungnahme von Radiodifusión Digital SL (nachfolgend „Radiodifusión"), mit Schreiben vom 28. Januar 2011 von Grupo Antena 3 und UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas), mit Schreiben vom 31. Januar 2011 von Gestora La Sexta, mit Schreiben vom 2. Februar 2011 von Abertis Telecom SA (firmiert seit dem 1. April 2015 unter dem Namen Cellnex Telecom S.A.; nachfolgend „Abertis" oder „Cellnex") und mit Schreiben vom 4. Februar 2011 von Astra und Telecinco. Mit Schreiben vom 19. Januar 2011 und 9. Februar 2011 übermittelte die Kommission diese Stellungnahmen an Spanien, das die Möglichkeit hatte, dazu Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 22. Februar 2011 und 14. März 2011 übermittelte Spanien Stellungnahmen.

(6) Im Laufe der Prüfung fanden mehrere Sitzungen statt: zwischen der Kommission und Spanien am 11. und 12. April 2011, zwischen der Kommission und Astra am 14. April 2011, zwischen der Kommission und Abertis am 5. Mai 2011 sowie zwischen der Kommission und UTECA am 5. Juli 2011. Nach verschiedenen Informationsschreiben, die Spanien aus eigener Initiative übermittelte, darunter die Bemerkungen des Baskenlandes vom 24. Februar 2011, wurde an Spanien mit Schreiben vom 14. Februar 2012 ein förmliches Auskunftsersuchen gerichtet. Nach einer Fristverlängerung antwortete Spanien mit Schreiben vom 16. April 2012, an das sich Schreiben vom 15., 19. und 25. Juni 2012 anschlossen. Da nach wie vor einige Informationen nicht vorlagen, übermittelte die Kommission am 9. August 2012 ein Ersuchen um zusätzliche Auskünfte. Nach einer Fristverlängerung antwortete Spanien mit Schreiben vom 10. Oktober 2012, an das sich ein Schreiben vom 30. Oktober 2012 anschloss.

(7) Darüber hinaus machte Abertis auf eigene Initiative mit den Schreiben vom 22. Juni 2011 und 25. Juli 2012 zusätzliche Eingaben. Astra übermittelte mit den Schreiben vom 21. Juli 2011, 16. Mai 2011, 8. September 2011 und 11. November 2011 zusätzliche Auskünfte; alle diese Schreiben wurden an Spanien weitergeleitet, damit es dazu Stellung nehmen konnte.

(8) Am 19. Juni 2013 nahm die Kommission den Beschluss 2014/489/EU ([10]) (nachfolgend „Beschluss von 2013") gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ([11]) (nachfolgend „Verfahrensverordnung von 1999") an. In Artikel 1 des Beschlusses von 2013 wurde festgestellt, dass die den Betreibern der terrestrischen Fernsehplattform gewährte staatliche Beihilfe für die Errichtung, die Instandhaltung und den Betrieb des digitalen terrestrischen Fernsehnetzes (nachfolgend „DVB-T") im Gebiet II unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Artikels 108 Absatz 3 AEUV eingeführt wurde und mit Ausnahme der Beihilfe, die gemäß dem Kriterium der Technologieneutralität gewährt wurde, mit dem Binnenmarkt unvereinbar war. In Artikel 3 des Beschlusses von 2013 wurde die Rückforderung der mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen von den DVB-T-Betreibern angeordnet, ungeachtet dessen, ob sie die Beihilfen unmittelbar oder unmittelbar erhalten hatten.

([7]) Beschluss der Kommission 2010/C-335/08 vom 29. September 2010 (ABl. C 335 vom 11.12.2010, S. 8).

([8]) Beschluss der Kommission 2010/C-337/07 vom 29. September 2010 (ABl. C 337 vom 14.12.2010, S. 17).

([9]) Abgesehen von seiner Stellungnahme in dieser Rechtssache übermittelte Kastilien-La Mancha später seine Bemerkungen zur Rechtssache C 24/2010.

([10]) Beschluss 2014/489/EU der Kommission vom 19. Juni 2013 über die staatliche Beihilfe SA.28599 (C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)), die das Königreich Spanien für die Einführung des terrestrischen Digitalfernsehens in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten (mit Ausnahme von Kastilien-La Mancha) gewährt hat (ABl. L 217 vom 23.7.2014, S. 52).

([11]) Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

(9) Im Anschluss an den Beschluss von 2013 unterstützten die Dienststellen der Kommission Spanien bei der Entwicklung einer Mustervorlage für technologieneutrale Ausschreibungen. Die Vorlage wurde am 14. Oktober 2014 fertiggestellt. Die Dienststellen der Kommission räumten Spanien eine Frist bis zum 31. Oktober 2014 ein, um in allen betroffenen Autonomen Gemeinschaften und Städten Spaniens neue technologieneutrale Ausschreibungen auf der Grundlage dieser Vorlage durchzuführen. Diese Bedingung wurde nicht erfüllt, wie in Abschnitt 2.3 dargelegt wird.

(10) Spanien und einige der Begünstigten erhoben vor dem Gericht mehrere Klagen auf Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013. Am 26. November 2015 wies das Gericht alle diese Klagen ab und bestätigte den Beschluss von 2013. ([12]) Daraufhin wurden gegen die Urteile des Gerichts vor dem Gerichtshof Rechtsmittel eingelegt. Die von Spanien, dem Baskenland und Itelazpi, Katalonien und CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologías sowie Cellnex Telecom und Retevisión eingelegten Rechtsmittel wurden vom Gerichtshof zurückgewiesen. ([13]) Doch am 20. Dezember 2017 hob der Gerichtshof auf das von der Autonomen Gemeinschaft Galicien und Retegal eingelegte Rechtsmittel hin das entsprechende Urteil ([14]) des Gerichts auf und erklärte den Beschluss von 2013 für nichtig ([15]), weil die Kommission hinsichtlich der Selektivität der in Rede stehenden Maßnahme keine Begründung angegeben hatte.

(11) Im Anschluss an die Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 machte Astra auf eigene Initiative mehrere Eingaben (am 22. und 30. Januar 2018, am 29. Mai 2018, am 15. Juni 2018 und am 11. Januar 2019), in denen es seinen Standpunkt zu den Folgen der Nichtigerklärung darlegte. Im Laufe der Prüfung fanden mehrere Sitzungen auf Veranlassung der Beteiligten statt: am 28. Juni 2018 zwischen der Kommission und Cellnex, am 19. September 2018 zwischen der Kommission und Astra sowie am 16. Oktober 2018 zwischen der Kommission und Spanien. Am 31. Oktober 2018 legte Spanien einen Überblick über die Ausschreibungsverfahren und andere von den Autonomen Gemeinschaften im Anschluss an den Beschluss von 2013 getroffene Maßnahmen vor. Die Kommission ersuchte Spanien mit Schreiben vom 14. Dezember 2018 um weitere Informationen. Spanien übermittelte am 19. Februar 2019 weitere Informationen. Am 19. März 2019 leitete Spanien eine Eingabe des Baskenlands vom 4. Februar 2019 an die Kommission weiter. Am 4. April 2019 übermittelte die Kommission ein Auskunftsersuchen an Spanien, auf das Spanien am 10. Mai 2019 antwortete. Am 26. April 2019 versandte die Kommission weitere Auskunftsersuchen und forderte Spanien, Itelazpi, Cellnex, Retevisión, CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologias, SA, Retegal und Astra auf, ihre Standpunkte zur Selektivität der Maßnahmen im Lichte des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache C-70/16 P darzulegen. Astra übermittelte seine Antwort auf das Auskunftsersuchen am 27. Mai 2019, Cellnex und Itelazpi übermittelten ihre Antworten am 13. Juni 2019. Spanien antwortete auf dieses Auskunftsersuchen am 14. Juni 2019. Am 1. Oktober 2020 übermittelte die Kommission den spanischen Behörden ein Auskunftsersuchen mit der Bitte, über die im Anschluss an den Beschluss von 2013 eingeführten Maßnahmen auf den neuesten Stand gesetzt zu werden. Spanien antwortete auf dieses letzte Auskunftsersuchen am 19. Oktober 2020 und am 5. Februar 2021.

2. **AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER BEIHILFEN**

2.1. **Hintergrund**

2.1.1. *Die Beschwerde*

(12) Der Beschwerdeführer ist Betreiber einer Satellitenplattform. Das im Jahr 1985 unter dem Namen Société Européenne des Satellites (SES) gegründete Unternehmen SES ASTRA (nachfolgend „Astra“) war der erste private Satellitenbetreiber in Europa. Astra betreibt das ASTRA-Satellitensystem, das eine breite Palette an Lösungen für Rundfunkdienste und drahtlose Breitbanddienste für Kunden innerhalb und außerhalb Europas anbietet. Über das System werden Fernseh- und Radioprogramme direkt an Millionen Haushalte ausgestrahlt und es bietet Internetzugang und Netzdienste für öffentliche Verwaltungen, Großunternehmen, KMU und private Haushalte.

([12]) Urteile in den Rechtssachen T-465/13, *Comunidad Autónoma de Cataluña und CTTI/Kommission*, ECLI:EU:T:2015:900; T-462/13, *Comunidad Autónoma del País Vasco und Itelazpi/Kommission*, ECLI:EU:T:2015:902; T-461/13, *Spanien/Kommission*, ECLI:EU:T:2015:891; T-463/13 und T-464/13, *Comunidad Autónoma de Galicia und Retegal/Kommission*, ECLI:EU:T:2015:901; T-487/13, *Navarra de Servicios y Tecnologías/Kommission*, ECLI:EU:T:2015:899; T-541/13, *Abertis Telecom und Retevisión I/Kommission*, ECLI:EU:T:2015:898.

([13]) Siehe die Urteile in den Rechtssachen C-81/16 P *Spanien/Kommission* ECLI:EU:C:2017:1003; verbundene Rechtssachen C-66/16 P bis C-69/16 P *Comunidad Autónoma del País Vasco u. a./Kommission*; ECLI:EU:C:2017:999.

([14]) T-463/13 und T-464/13, *Comunidad Autónoma de Galicia und Retegal/Kommission*, ECLI:EU:T:2015:901.

([15]) Urteil des Gerichtshofs vom 20. Dezember 2017 in der Rechtssache C-70/16 P, *Comunidad Autónoma de Galicia und Retegal/Kommission*, ECLI:EU:C:2017:1002. Siehe insbesondere die Randnummern 57 bis 63.

(13) In seiner Beschwerde macht Astra geltend, dass die von der Regierung und den Autonomen Gemeinschaften in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten in Spanien ergriffenen Maßnahmen gegen den Grundsatz der Technologieneutralität verstießen, da die terrestrische Übertragung als einziger Weg für die Digitalisierung betrachtet würde. Astra verweist insbesondere auf den Fall von Kantabrien. Im Wege einer Ausschreibung für den Ausbau der Versorgung mit digitalem Fernsehen auf das gesamte Gebiet von Kantabrien im Januar 2008 hatte die Regionalregierung von Kantabrien Astra für das Angebot von frei empfangbaren Kanälen über dessen Plattform ausgewählt. Im November 2008 wurde dieser Vertrag jedoch von der Regionalregierung aufgelöst. Laut Angaben von Astra lösten die Behörden den Vertrag erst auf, als sie darüber informiert wurden, dass die Zentralregierung die Aufrüstung des analogen terrestrischen Netzes finanzieren würde. Tatsächlich wurde in einem Schreiben der kantabrischen Behörden vom 7. November 2008 erläutert, dass der Grund für die Auflösung des Vertrags darin bestehe, dass die Zentralregierung in der Zwischenzeit Entscheidungen über den Ausbau der Versorgung mit digitalem Fernsehen im gesamten spanischen Staatsgebiet getroffen habe. ([16]) Somit würde der Fall von Kantabrien erstens zeigen, dass Astra auf diesem Markt konkurrenzfähig gewesen sei, und zweitens, dass die Entscheidungen der Zentralregierung diesen Wettbewerb verhindert hätten.

2.1.2. *Branche*

(14) Der Fall bezieht sich auf den Rundfunksektor, in dem zahlreiche Unternehmen auf verschiedenen Stufen der Produktionskette der Rundfunkdienste tätig sind.

(15) Die „Rundfunkanstalten“ sind die Inhalteanbieter von Fernsehkanälen, die Fernsehinhalte erwerben oder eigene Inhalte produzieren und diese in Kanälen bündeln. Anschließend werden diese Kanäle über verschiedene Plattformen (z. B. über Satellit, DVB-T, Kabel oder Internet) öffentlich verbreitet. In Spanien befand der Gesetzgeber, dass Rundfunkdienste eine öffentliche Dienstleistung darstellten; aus diesem Grund werden diese sowohl von staatlichen Rundfunkanstalten (Radiotelevisión Española, RTVE) als auch von privaten Rundfunkanbietern erbracht, die im Rahmen einer staatlichen Lizenz ([17]) tätig sind. Die sogenannten frei empfangbaren Kanäle werden den Zuschauern kostenlos angeboten. Damit die Bevölkerung diese öffentliche Dienstleistung tatsächlich nutzen kann, ist in den Rechtsvorschriften eine verbindliche Mindestversorgung sowohl für die Ausstrahlung der öffentlichen Rundfunkanstalten als auch für die privaten Lizenzinhaber vorgeschrieben. Demnach sind die öffentlichen Rundfunkanstalten zu einer Versorgung von mindestens 98 % der spanischen Bevölkerung und die privaten Anbieter zu einer Abdeckung von mindestens 96 % der Bevölkerung verpflichtet. In Spanien verfügen die nationalen Rundfunkanstalten über kein nationales Rundfunknetz, weshalb sie Übereinkünfte mit Plattformbetreibern für die Ausstrahlung ihrer Inhalte und die Erfüllung ihrer Versorgungspflichten abschließen.

(16) Die „Plattformbetreiber“ (oder Netzbetreiber) ([18]) sind private Unternehmen bzw. öffentlich kontrollierte Anstalten, die die erforderliche Infrastruktur nutzen (d. h. das Signal übertragen und verbreiten), um der Öffentlichkeit die von den Rundfunkanbietern produzierten Programme anzubieten. Plattformbetreiber können auch die erforderliche Infrastruktur aufbauen und Hardware bereitstellen. Zu Beginn des Fernsehzeitalters gab es nur die analoge terrestrische Plattform. Mit der Weiterentwicklung der Technologie kamen weitere Plattformen auf den Markt, nämlich die Satellitenplattform, die Kabelplattform und in jüngster Zeit das IPTV ([19]), bei dem der Breitbandzugang für die Übertragung des Fernsehsignals genutzt wird.

(17) Die „Anbieter von Telekommunikationsausrüstung“ sind Hersteller oder Montierbetriebe für die erforderlichen Teile der Infrastruktur oder Anlagen, die für den Aufbau der verschiedenen Plattformen erforderlich sind.

(18) Beim terrestrischen Rundfunk wird das Fernsehsignal vom Fernsehstudio zu einem Übertragungszentrum (Empfangsstelle) übertragen, das sich in der Regel im Eigentum eines Netzbetreibers befindet, der auch für dessen Betrieb zuständig ist. Anschließend wird das Signal vom Übertragungszentrum (Empfangsstelle) zu den von einem Netzbetreiber verwalteten Rundfunkzentren übertragen und von diesen verteilt (z. B. Masten), wobei diese Übertragung manchmal über Satellit erfolgen kann. Schließlich wird das Signal von den Rundfunkzentren an die

([16]) Astra legte gegen die Auflösung des Vertrags Rechtsbehelf beim erstinstanzlichen Gericht von Santander ein (Verfahren Nr. 1728/2009), das am 23. Dezember 2011 die kantabrischen Behörden verurteilte, Astra Schadensersatz für die ungerechtfertigte Auflösung des Vertrags zu zahlen. Das Gericht stellte keine Nichterfüllung des Vertrags seitens Astra fest, die die Auflösung gerechtfertigt hätte. Nach Auffassung des Gerichts war die Entscheidung der Zentralregierung, die nationale Strategie für das DVB-T zu erarbeiten, einer der Gründe, aus denen der Vertrag aufgelöst wurde. Siehe Urteil 000313/2011 des erstinstanzlichen Gerichts (Juzgado de Primera Instancia) von Santander.

([17]) Die Lizenz umfasst die Zuweisung einer Frequenz für den terrestrischen Rundfunk.

([18]) Die Begriffe „Plattformbetreiber“ und „Netzbetreiber“ werden im Text des Beschlusses unterschiedslos verwendet.

([19]) „Internet Protocol Television (IPTV)“ ist ein Begriff, der sich auf Systeme für die Übertragung von Fernseh- und Videosignalen über ein elektronisches Kommunikationsnetz unter Verwendung des Internetprotokolls bezieht.

Haushalte verbreitet. Für die Digitalisierung des analogen terrestrischen Netzes müssen die Sendeanlagen am Boden ersetzt werden. Da das digitale Signal jedoch eine geringere Reichweite als das analoge Signal hat und somit die neue Technologie ein engeres Netz erfordert, ist für die Aufrechterhaltung derselben Versorgung oder ihren Ausbau in manchen Fällen auch die Errichtung neuer Übertragungszentren erforderlich.

(19) Bei der Rundfunkübertragung über Satellit wird das Signal an ein Übertragungszentrum (Empfangsstelle) und anschließend an einen Satelliten übertragen, der es an die privaten Haushalte verbreitet. Alternativ kann das Signal gleich vom Fernsehstudio direkt an einen Satelliten übertragen werden, wenn das Studio mit den geeigneten Anlagen ausgestattet ist. Der Zuschauer muss über eine Parabolantenne und einen Decoder verfügen. Für den Ausbau der Satellitenabdeckung einer Region ist die Installation der Bodenausrüstung beim Zuschauer zu Hause erforderlich.

(20) In Bezug auf die geografische Abdeckung könnte die Satellitenplattform nahezu 100 % des spanischen Staatsgebiets versorgen, während die terrestrische Plattform etwa 98 % abdeckt.

2.1.3. *Hintergrund*

(21) Die betreffende Maßnahme ist vor dem Hintergrund der Digitalisierung des Rundfunks zu untersuchen, die bei der Übermittlung über Kabel, Satellit und Terrestrik stattfand oder derzeit stattfindet. Im Vergleich zum analogen Rundfunk hat die digitale Übertragung den Vorteil, dass sie dank einer effizienteren Nutzung des Frequenzspektrums die größere Übertragungskapazität bietet. Der Umstieg auf die digitale Technologie ist insbesondere für den terrestrischen Rundfunk von Bedeutung, bei dem das verfügbare Frequenzspektrum begrenzt ist. Die Übertragung über Satellit bietet hingegen den Vorteil, dass ein völlig anderes Frequenzspektrum genutzt wird, in dem genügend Frequenzen zur Verfügung stehen.

(22) Durch den Umstieg vom analogen auf das digitale Fernsehen werden zahlreiche Funkfrequenzen von hoher Qualität frei — s. g. „digitale Dividende“ — die für die Einführung von elektronischen Kommunikationsdiensten zur Verfügung stehen. Diese digitale Dividende und insbesondere die Frequenzen im Bereich 790-862 MHz („Frequenzband 800 MHz“) können den Sektor der elektronischen Kommunikation beleben, weitreichende Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum mit sich bringen und zu einer großen Zahl von sozialen und kulturellen Vorteilen führen. ([20])

(23) Die „digitale Dividende“ lässt sich entweder durch den Umstieg von einer terrestrischen auf eine andere Plattform oder durch den Umstieg von der analogen auf die digitale terrestrische Rundfunkübertragung realisieren. Auch eine gemischte Lösung, bei der verschiedene Plattformen kombiniert werden, ist möglich. ([21])

(24) Bei der terrestrischen Rundfunkübertragung führt die Frequenzknappheit jedoch auch nach der Digitalisierung weiter zu Problemen. Dies wird dadurch illustriert, dass die spanische Regierung kurz nach dem Abschluss des Umstiegs vom analogen auf das digitale Fernsehen im April 2010 die Rundfunkanbieter vom 800-MHz-Band in ein anderes Frequenzband verlegen musste. Die Verlegung der verschiedenen Multiplexe, die den Rundfunkanbietern zugewiesen worden waren, führte zu zusätzlichen Kosten und neuen staatlichen Beihilfen, die nach Auffassung der Kommission mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind. ([22]) Darüber hinaus unterstützt Spanien die Freigabe des 700-MHz-Bands durch Verlagerung der Dienstleistungen des terrestrischen Fernsehens, indem es den privaten Haushalten und den Anbietern von Fernsehdienstleistungen einen Ausgleich leistet. Einerseits sieht die Maßnahme

([20]) In der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Ummünzung der digitalen Dividende in sozialen Nutzen und wirtschaftliches Wachstum“ (KOM (2009) 586) wird den Mitgliedstaaten empfohlen, bis zu einem bestimmten auf EU-Ebene zu vereinbarenden Termin die Rundfunkausstrahlung mit hoher Sendeleistung im Band 800 MHz einzustellen und die EU-Entscheidung zur technischen Harmonisierung vollständig umzusetzen.

([21]) Siehe z. B. Frankreich, staatliche Beihilfe N666/2009 — Änderung der Beihilferegelung für DVB-T N 111/2006; Slowakische Republik, staatliche Beihilfe N 671/2009 — Umstieg auf die Digitaltechnik des Fernsehens in der Slowakischen Republik; Spanien, staatliche Beihilfe SA.28685 (2011/NN) — Empfang des digitalen Fernsehens in Kantabrien. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass es nicht immer möglich war, die entlegenen und weniger besiedelten Gebiete in Spanien, die Gegenstand der Untersuchung bilden (das sogenannte „Gebiet II“), über die Plattform DVB-T mit dem Fernsehsignal zu versorgen; aus diesem Grund wurde in einigen Fällen die Übertragung über Satellit gewählt.

([22]) Siehe den Beschluss (EU) 2016/2395 der Kommission vom 5. August 2016 über die vom Königreich Spanien angemeldete staatliche Beihilfe SA. 32619 (2012/C) (ex 2011/N) zum Ausgleich bestimmter Kosten für die Freigabe der digitalen Dividende (ABl. L 361 vom 31.12.2016, S. 1).

vor, dass die Eigentümer von Wohngebäuden einen Ausgleich für die durch die Anpassung der Fernsehempfangsgeräte entstehenden Kosten erhalten. Die Haushaltsmittel belaufen sich insgesamt auf 150 Mio. EUR. Andererseits sieht die Maßnahme vor, dass die privaten Anbieter von Fernsehdienstleistungen einen Ausgleich für die durch die Anpassung der Rundfunkübertragungssysteme entstehenden Kosten erhalten. Die Haushaltsmittel belaufen sich insgesamt auf 10 Mio. EUR. ([23])

(25) Was die Fernsehübertragung anbelangt, so kann die digitale terrestrische Übertragung in der Zukunft durch die Breitbandtechnik ersetzt werden, da es wahrscheinlich ist, dass sich die Zugangsnetze der nächsten Generation (NGA) als dominierende Übertragungstechnik durchsetzen. Derzeit ist jedoch die geografische Abdeckung der NGA-Netze in Spanien nicht überall gegeben.

(26) Heute gibt es in Spanien vier Plattformen für die Rundfunkübertragung: digitales terrestrisches Fernsehen (DVB-T), Satellit (DBV-S), Kabel (DVB-C) sowie Fernsehen über das Internet (IPTV). Das digitale terrestrische Fernsehen (DVB-T) ist die wichtigste Plattform für die frei empfangbaren öffentlichen und privaten spanischen Programme ([24]). Wichtigster Betreiber des terrestrischen Netzes ist das Unternehmen Abertis, das auch den Satellitenbetreiber Hispasat kontrolliert. Des Weiteren gibt es eine Reihe von lokalen Telekommunikationsanbietern, die die Signale des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) übertragen und in der Regel mit dem nationalen Netz von Cellnex verbunden sind. Die Kanäle des Bezahlfernsehens werden im Allgemeinen über Satellit, Kabel und Internet verbreitet. Astra und Hispasat sind die wichtigsten Satellitenbetreiber.

(27) Im Zuge der Digitalisierung und des Umstiegs vom analogen auf das digitale Fernsehen nahm Spanien im Zeitraum 2005-2009 eine Reihe von Maßnahmen an, die Folgen für das terrestrische Netz hatten; diese werden im Abschnitt 2.2 beschrieben. Die spanischen Zentralbehörden unterteilten das Hoheitsgebiet Spaniens in drei verschiedene Gebiete:

— Gebiet I — Es umfasst die überwiegende Mehrheit der spanischen Bevölkerung. In diesem Gebiet trugen die Rundfunkanbieter die Kosten des Umstiegs. 96 % der Bevölkerung werden von privaten Rundfunkanbietern und 98 % der Bevölkerung von öffentlichen Rundfunkanbietern erreicht. Da die Rundfunkanbieter die Kosten übernahmen, waren keine staatlichen Beihilfen erforderlich. Der Umstieg vom analogen auf das digitale terrestrische Fernsehen ist für die Verbraucher mit Kosten verbunden, da sie entweder ein integriertes Digitalfernsehgerät oder eine DVB-T-Set-top-Box erwerben müssen. ([25])

— Gebiet II — Darunter fallen weniger besiedelte und entlegene Gebiete, in denen 2,5 % der Bevölkerung leben und in der Vergangenheit die öffentlichen und privaten Sender über das analoge terrestrische Fernsehen empfangen wurden. Da für den Umstieg auf die Digitaltechnik jedoch die Aufrüstung der Übertragungszentren und die Errichtung neuer Zentren erforderlich waren, waren erhebliche Investitionen in das terrestrische Netz notwendig. Die Rundfunkanbieter hatten kein ausreichendes kommerzielles Interesse an der Erbringung von Diensten im Gebiet II und lehnten es ab, die Kosten der Digitalisierung zu tragen. Deshalb führten die spanischen Behörden die staatliche Beihilferegelung ein, die Gegenstand der Untersuchung ist, um die bereits bestehenden Übertragungszentren aufzurüsten und neue Zentren zu errichten, damit gewährleistet ist, dass die Einwohner, die bislang öffentliche und private Sender über das analoge terrestrische Fernsehen empfangen haben, weiterhin die Sender über das digitale terrestrische Fernsehen empfangen können. Dieser Prozess wird üblicherweise als „Ausbau der Versorgung mit DVB-T“ bezeichnet (d. h. den Ausbau der Versorgung mit DVB-T über die Pflicht der kommerziellen Rundfunkanbieter hinaus). Ebenso wie bei Gebiet I ist der Umstieg vom analogen auf das digitale terrestrische Fernsehen im Gebiet II für die Verbraucher mit Kosten verbunden, da sie entweder ein integriertes Digitalfernsehgerät oder eine DVB-T-Set-top-Box erwerben müssen.

— Gebiet III — In diesem Gebiet ist es aufgrund der Topografie nicht möglich, Fernsehdienste über die terrestrische Plattform anzubieten, weshalb das Gebiet über Satellit versorgt wird. Hispasat ist für die Übertragung der frei empfangbaren Fernsehsignale im Gebiet III zuständig. Da die Fernsehdienste über Satellit erbracht werden, entstehen Kosten für die Verbraucher, die Parabolantennen und Set-Top-Boxen erwerben müssen.

([23]) Die Kommission hat diese Maßnahmen geprüft und gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV am 12. April 2019 den Beschluss zur Beihilfe SA. 51079 (2018/N) — Spanien, Beihilfe für den audiovisuellen Rundfunkempfang für Wohngebäude (ABl. C 194 vom 7.6.2019, S. 1) — und am 2. August 2019 den Beschluss zur Beihilfe SA. 51080 — Spanien, Beihilfe für die audiovisuelle Rundfunkübertragung für Anbieter von audiovisuellen Dienstleistungen (ABl. C 303 vom 6.9.2019, S. 1) — angenommen, in denen keine Einwände erhoben wurden.

([24]) Etwa 26 frei empfangbare nationale Kanäle sowie 30 frei empfangbare regionale Kanäle.

([25]) Dass solche Kosten anfallen, wird in den Studien von Itelazpi aus den Jahren 2015 und 2019 anerkannt, die von Itelazpi am 13. Juni 2019 übermittelt wurden.

2.2. **Beschreibung der Beihilfe**

(28) Die untersuchte Regelung beruht auf einem komplexen System von Rechtsvorschriften, die die spanischen Zentralbehörden ab 2005 eingeführt haben. Auf Grundlage dieser Rechtsvorschriften wurde die staatliche Beihilfe für die Einführung des DVB-T im Gebiet II im Zeitraum 2008-2009 durch die Autonomen Gemeinschaften und die Gemeinden gewährt, die den Begünstigten Mittel aus dem Staatshaushalt und ihren jeweiligen Haushalten bereitstellten. Darüber hinaus haben die Autonomen Gemeinschaften seit 2009 kontinuierlich eine Beihilfe für die Instandhaltung und den Betrieb der Netze des Gebiets II gewährt.

(29) Die Regulierung des Umstiegs auf die Technologie des Digitalfernsehens begann mit der Annahme des Gesetzes 10/2005 vom 14. Juni 2005 ([26]). Darin wurde auf die Notwendigkeit einer Förderung des Umstiegs von der analogen auf die digitale terrestrische Technologie hingewiesen und die Regierung verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Durchführung anzunehmen.

(30) Aufgrund dieses Auftrags genehmigte der Ministerrat mit dem Königlichen Dekret 944/2005 den nationalen technischen Plan, in dem der 3. April 2010 als Datum für das Abschalten des analogen Fernsehens festgelegt war.

(31) Der nationale technische Plan enthielt die Verpflichtung für die privaten Rundfunkanbieter, bis zu diesem Datum eine Versorgung von 96 % ([27]) der Bevölkerung in den jeweiligen Gebieten zu erreichen, während die öffentlichen Rundfunkanstalten bis zum selben Datum die Versorgung von 98 % der Bevölkerung in den jeweiligen Gebieten sicherzustellen hatten.

(32) Im Gebiet I waren die Rundfunkanbieter verpflichtet, die Versorgung dieser Prozentsätze der Bevölkerung mit digitalem terrestrischem Fernsehen zu erreichen sowie die Kosten der Digitalisierung zu tragen. Folglich war in diesem Gebiet keine staatliche Beihilfe erforderlich.

(33) Was die Gebiete II und III anbelangt, so war in der zwölften Zusatzbestimmung des nationalen technischen Plans die Möglichkeit vorgesehen, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften die Versorgung auf 96 % bis 100% der Bevölkerung ausbauen. In diesem Zusammenhang wird im nationalen technischen Plan explizit auf das digitale terrestrische Fernsehen (DVB-T) verwiesen und es werden sechs Voraussetzungen festgelegt, unter denen die lokalen Gebietskörperschaften diesen Ausbau der Versorgung durchführen konnten. Die Voraussetzung e sieht vor, dass die lokale Anlage dem nationalen technischen Plan für das digitale terrestrische Fernsehen entsprechen muss.

(34) Anschließend genehmigte der Ministerrat am 7. September 2007 den nationalen Plan für den Umstieg auf das digitale terrestrische Fernsehen (nachfolgend „Plan für den Umstieg“) ([28]), mit dem der nationale technische Plan durchgeführt wird. Im Plan für den Umstieg wurde das spanische Staatsgebiet in neunzig technische Projekte für den Umstieg ([29]) unterteilt und ein Termin für die Einstellung der analogen Rundfunkübertragung für jedes einzelne dieser Projekte festgelegt.

(35) Am 29. Februar 2008 nahm das Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel (nachfolgend „MITyC“) eine Entscheidung an, die darauf ausgerichtet war, die Telekommunikationsinfrastruktur auszubauen sowie die Kriterien und die Aufteilung der Finanzmittel für die Maßnahmen zur Entwicklung der Informationsgesellschaft im Rahmen des Plan Avanza 2008 ([30]) festzulegen. Die mit dieser Entscheidung genehmigten Haushaltsmittel beliefen sich auf 558 Mio. EUR und wurden teilweise der Entwicklung des Breitbandes und teilweise der Digitalisierung des Fernsehens in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten Spaniens zugewiesen, die nicht unter die den kommerziellen Rundfunkanbietern auferlegten gesetzlichen Pflichten fielen. ([31]) Die Digitalisierung in diesen Gebieten wurde in der Regel als „Ausbau der Versorgung“ bezeichnet und erfolgte später im Rahmen einer Reihe von Folgevereinbarungen zu bestehenden Rahmenverträgen von 2006 ([32]), die vom MITyC und den Autonomen Gemeinschaften zwischen Juli und November 2008 unterzeichnet (nachfolgend „Folgevereinbarungen zu den Rahmenverträgen des Jahres 2006“) und für jede einzelne Autonome Gemeinschaft gesondert im spanischen Staatsanzeiger veröffentlicht wurden. Die Folgevereinbarungen zu den Rahmenverträgen des Jahres 2006 folgen,

([26]) Siehe oben, Fußnote 3.

([27]) Das Königliche Dekret 944/2005 enthielt die Verpflichtung für die privaten Rundfunkanbieter zu einer Versorgung von 95 % der Bevölkerung. Diese Versorgungspflicht wurde 2010 durch das Königliche Dekret 365/2010 auf 96 % erhöht.

([28]) http://www.televisiondigital.es/Documents/PlanNacionalTransicionTDT.pdf.

([29]) Später in die Phasen I, II und III unterteilt.

([30]) Resolución de 29 de febrero de 2008, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se formalizan los criterios de distribución, y la distribución resultante para el año 2008, del crédito para la financiación de las actuaciones encaminadas al desarrollo de la Sociedad de la Información en el marco del Plan Avanza, acordados por la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. BOE número 57, 6.3.2008; http://www.boe.es/boe/dias/2008/03/06/pdfs/A13832-13834.pdf.

([31]) Die Entscheidung über die Aufteilung der Mittel für die Entwicklung des Breitbands und die Digitalisierung des Fernsehens im Gebiet II wurde den regionalen Behörden übertragen.

([32]) Die Rahmenverträge wurden zwischen dem MITyC und den Autonomen Gemeinschaften 2006 im Rahmen des Plan Avanza unterzeichnet.

mit einigen geringfügigen Abweichungen, im Falle aller Autonomen Gemeinschaften demselben Muster. Die Folgevereinbarungen zu den Rahmenverträgen des Jahres 2006 beziehen sich auf den Plan Avanza, den Plan für den Umstieg und das Königliche Dekret 944/2005 zur Genehmigung des nationalen Plans für den Umstieg auf das digitale terrestrische Fernsehen. Aus dem Wortlaut dieser Verträge geht in den meisten Fällen hervor, dass ausschließlich die digitale terrestrische Technologie zu finanzieren ist. Aufgrund dieser Verträge übertrug das MITyC Finanzmittel an die Autonomen Gemeinschaften, die sich verpflichteten, die übrigen Kosten der Maßnahme aus ihren Haushalten zu tragen. Auch die Folgevereinbarungen enthalten die Pflicht der lokalen Behörden, die Bestimmungen der zwölften Zusatzbestimmung des nationalen technischen Plans zu erfüllen.

(36) Gleichzeitig genehmigte der Ministerrat am 17. Oktober 2008 die Zuweisung weiterer 8,72 Mio. EUR für den Ausbau und die Fertigstellung der DVB-T-Versorgung im Rahmen der Projekte für den Umstieg, die im Laufe des ersten Halbjahres 2009 abzuschließen waren — Phase I des Plans für den Umstieg. Die Finanzierung wurde nach der Unterzeichnung der neuen Rahmenverträge zwischen dem MITyC und den Autonomen Gemeinschaften im Dezember 2008 (nachfolgend „Rahmenverträge des Jahres 2008“) gewährt. Diese Verträge bezogen sich auf die vorstehend genannte Finanzierung in Höhe von 8,72 Mio. EUR und wurden als „Rahmenvertrag über die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel und der Autonomen Gemeinschaft […] für die Entwicklung des nationalen Plans für den Umstieg auf DVB-T“ bezeichnet. Sie legen eine Liste von Maßnahmen fest, die von den zentralen und regionalen Behörden finanziert werden, um das Ziel einer der bestehenden analogen Versorgung entsprechenden Abdeckung des Digitalfernsehens zu erreichen. Diese Maßnahmen stehen mit der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens in Zusammenhang.

(37) Am 23. Februar 2009 wurde das Königliche Dekret 1/2009 über dringende Maßnahmen im Bereich der Telekommunikation erlassen. ([33]) Im Königlichen Dekret 1/2009 wird bestätigt, dass der Ausbau der Versorgung im Gebiet II ausschließlich mithilfe digitaler terrestrischer Technologie erfolgen soll: Artikel 2 dieses Königlichen Dekrets fügt die folgende neue Bestimmung zum Gesetz 10/2005 hinzu: „Der Zugang zu diesen über Satellitenübertragungssysteme verbreiteten Kanälen ist auf Bürgerinnen und Bürger beschränkt, die in Gebieten wohnen, in denen nach dem Umstieg auf das digitale terrestrische Fernsehen keine Versorgung mit den Dienstleistungen des digitalen terrestrischen Fernsehens auf staatlicher Ebene gegeben ist.“ Darüber hinaus heißt es in der Präambel des genannten Dekrets, dass der von den Behörden finanzierte Ausbau der Versorgung im Gebiet II ausschließlich mithilfe terrestrischer Technologie erfolgt. Mit anderen Worten wird in dem Königlichen Dekret als gegeben vorausgesetzt, dass in den Gebieten I und II nur die terrestrische Technologie eingesetzt wird. ([34])

(38) Am 29. Mai 2009 genehmigte der Ministerrat die Kriterien für die Zuweisung eines Betrags von 52 Mio. EUR für die Finanzierung von Maßnahmen zur Umstellung auf DVB-T, der zur Finanzierung des Ausbaus der Versorgung im Rahmen der Projekte der Phasen II und III des Plans für den Umstieg bestimmt war. ([35]) Mit dem Vertrag des Ministerrats wurde eine direkte Verbindung mit dem Plan für den Umstieg hergestellt, da es in diesem heißt, dass *„für das Erreichen des im nationalen Plan für den Umstieg auf das digitale terrestrische Fernsehen festgelegten Ziels einer mit der analogen Technik vergleichbaren Versorgung des digitalen terrestrischen Fernsehens die finanzielle Unterstützung der öffentlichen Behörden notwendig ist“* und dass *„die Durchführung dieser Zusammenarbeit im Rahmen der im nationalen Plan für den Umstieg auf das digitale terrestrische Fernsehen festgelegten Leitlinien erfolgt“*.

([33]) Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones. BOE número 47, 24.2.2009; https://www.boe.es/eli/es/rdl/2009/02/23/1.

([34]) In der Präambel des Königlichen Dekrets 1/2009 heißt es: „De este modo, mediante sistemas de satélite, se realiza la extensión complementaria de la cobertura poblacional de los canales de Televisión Digital Terrestre de ámbito estatal, respecto de las zonas en las que residan ciudadanos que no vayan a tener cobertura de dichos canales de televisión una vez cumplidos los compromisos de alcanzar el 96% de la población por los operadores privados del servicio de Televisión Digital Terrestre de ámbito estatal y del 98% de la población por la Corporación de Radio y Televisión Española, así como realizadas las extensiones de cobertura, por las Administraciones Públicas, más allá de dichos porcentajes de población. Esta obligación de extensión complementaria de cobertura a través de sistemas por satélite, que se estima que alcanzará en el entorno del 1,5% de la población que se ubica en zonas dispersas y aisladas del territorio y cuya cobertura mediante emisores terrestres de televisión supone un coste desproporcionado.“

([35]) Resolución de 24 de junio de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2009, por el que se formalizan los criterios de distribución y la distribución resultante, para el año 2009, del crédito para la financiación de las actuaciones encaminadas a la transición a la televisión digital terrestre y actuaciones en el marco del Plan AVANZA, aprobados por la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. BOE número 159, 2.7.2009; http://www.boe.es/boe/dias/2009/07/02/pdfs/BOE-A-2009-10972.pdf.

(39) Schließlich wurden zwischen Oktober und Dezember 2009 im spanischen Staatsanzeiger die (in Erwägungsgrund (36) erwähnten) Folgevereinbarungen zu den Rahmenverträgen des Jahres 2008 veröffentlicht, einschließlich der Finanzierung für den Ausbau der Versorgung im Rahmen der Phasen II und III des Plans für den Umstieg. In diesen Folgevereinbarungen wird festgelegt, was unter „Maßnahmen zum Ausbau der Versorgung" zu verstehen ist, wobei explizit ausschließlich auf die terrestrische Technologie Bezug genommen wird (wenn auch ohne förmlichen Ausschluss anderer Technologien). ([36])

(40) Nach der Veröffentlichung der Rahmenverträge des Jahres 2008 und der oben genannten Folgevereinbarungen ([37]) leiteten die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften die Maßnahmen zum Ausbau der Versorgung in die Wege. Zu diesem Zweck führten sie entweder selbst öffentliche Ausschreibungen durch oder beauftragten ein öffentliches Unternehmen mit dem Ausbau und/oder der Durchführung der Ausschreibung. Die Beihilfen wurden teilweise mit dem MITyC vereinbart und somit aus dem Haushalt der Zentralregierung finanziert (siehe die Erwägungsgründe (35) bis (38)) sowie teilweise von den Autonomen Gemeinschaften selbst getragen. In manchen Fällen beauftragten die Autonomen Gemeinschaften die Gemeinden mit dem Ausbau.

(41) Die Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung beinhalteten, dass das Unternehmen, dem der Zuschlag erteilt wurde, mit der Bereitstellung (oftmals der Errichtung) eines operativen DVB-T-Netzes beauftragt wurde. Dabei zählen unter anderem der Entwurf und die technische Planung des Netzes, die Signalübertragung, die Errichtung des Netzes sowie die Lieferung der erforderlichen Ausrüstung zu den durchzuführenden Aufgaben. Die Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung beinhalteten in der Regel — abgesehen von dem Vertrag über die Bereitstellung eines operativen DVB-T-Netzes — auch die Lieferung der erforderlichen Ausrüstung (und in bestimmten Fällen die Bereitstellung von Ausrüstung ohne Kosten für den Netzbetreiber). Darüber hinaus beinhalteten die Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung häufig akzessorische Verträge in Bezug auf die Digitalisierung der Übertragungszentren oder die Errichtung neuer Übertragungszentren (wie z. B. Arbeiten zur Anpassung der Gebäude, Energieversorgung, „strikte Wartung", Mietverträge, Sicherheits- und Gesundheitsstudien). Bei den übrigen Auswahlverfahren handelte es sich um Ausschreibungen für die Lieferung von Telekommunikationsausrüstung, die für bereits bestehende Netze organisiert wurden. Es wurde erwartet, dass das Unternehmen, dem der Zuschlag im Rahmen der Ausschreibung erteilt wurde, diese mit der notwendigen Ausrüstung aufrüstet, d. h. die Ausrüstung liefert, installiert und in Betrieb nimmt.

(42) Bei den meisten Ausschreibungen nahmen die zuständigen Behörden explizit bei der Festlegung des Ausschreibungsgegenstands ([38]) oder implizit bei der Beschreibung der technischen Spezifikationen oder der zu finanzierenden Ausrüstung ([39]) Bezug auf die terrestrische Technologie und das DVB-T. In den wenigen Fällen, in denen die Satellitentechnik ausdrücklich erwähnt wurde, wurde auf die Parabolantennen für den Empfang des Satellitensignals auf terrestrischen Masten ([40]) oder Ausrüstung für den Zugang zum digitalen Fernsehen im Gebiet III ([41]) Bezug genommen. Nur sehr wenige Ausschreibungen konnten als technologieneutral angesehen werden. Diese technologieneutralen Ausschreibungen wurden in einer Weise formuliert, dass — trotz der Pläne der spanischen Regierung, DVB-T nur für den Ausbau der Versorgung einzusetzen — andere Technologien als DVB-T nicht ausgeschlossen wurden. ([42]) Einige der Behörden wählten anstelle von Ausschreibungen einen anderen Weg, um die DVB-T-Abdeckung auszuweiten. So gewährte beispielsweise das Baskenland dem regionalen Netzbetreiber Itelazpi direkte finanzielle Unterstützung. Eine ähnliche Lösung wurde auch in Navarra gewählt.

([36]) Siehe beispielsweise die Folgevereinbarung mit Andalusien: Resolución de 5 de octubre de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica la Adenda al Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT. BOE número 260, 28.10.2009; http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/28/pdfs/BOE-A-2009-17108.pdf.

([37]) Insgesamt wurden zwischen den Behörden über 600 Verträge — Rahmenverträge, Folgevereinbarungen usw. — in Zusammenhang mit dem Ausbau der Versorgung geschlossen.

([38]) Zum Beispiel Extremadura, Asturien, Kanarische Inseln, Katalonien und Madrid.

([39]) Zum Beispiel Aragonien.

([40]) Wie in den Fällen von Aragonien und Asturien.

([41]) Extremadura.

([42]) Die Kommission hat eine Stichprobe von 82 Ausschreibungen der insgesamt 516 Ausschreibungen analysiert, die für alle Regionen mit Ausnahme von Kastilien-La Mancha vorgelegt wurden. Die Stichprobe deckt alle Autonomen Gemeinschaften Spaniens ab, ausgenommen Mellila (für dieses Gebiet haben die spanischen Behörden mit der Begründung, dass es keine entsprechenden Unterlagen gebe, keine Ausschreibungen vorgelegt). Von diesen 82 Ausschreibungen wurden nur 4 von der Kommission als technologieneutral eingestuft: 3 Ausschreibungen in Kastilien und León und eine Ausschreibung in Kantabrien (Bezeichnung: Gobierno de Cantabria/Dirección General de transportes y comunicaciones, Contratación de Contrato menor de "Infraestructura de Telecomunicación Multiservicio (ITM) en Herrerias", expediente H12453C60581).

(43) Insgesamt wurden in den Jahren 2008-2009 knapp 163 Mio. EUR aus dem zentralen Staatshaushalt (teilweise Darlehen zu günstigen Bedingungen, die den Autonomen Gemeinschaften vom MITyC gewährt wurden ([43])) sowie 60 Mio. EUR aus den Haushalten der 16 untersuchten Autonomen Gemeinschaften (alle außer Kastilien-La Mancha) für den Ausbau im Gebiet II investiert. Zudem wurde der Ausbau von Gemeinden mit eigenen Mitteln in Höhe von rund 3,5 Mio. EUR finanziert.

(44) Als zweiten Schritt führten manche Autonomen Gemeinschaften nach dem Ausbau des DBV-T im Gebiet II ab dem Jahr 2009 weitere Ausschreibungen durch oder schlossen — ohne Ausschreibungen — entsprechende Verträge über den Betrieb und die Instandhaltung der während des Ausbaus digitalisierten und eingesetzten Ausrüstung. Im Gegensatz zu den Beihilfen für den Umstieg stellen diese letztgenannten Maßnahmen laufende Beihilfen dar. Da diese für den Betrieb und die Instandhaltung des im Gebiet II installierten terrestrischen Netzes bestimmt sind, sind auch diese Verträge nicht technologieneutral. Der Gesamtbetrag der im Zuge der Ausschreibungen für den Betrieb und die Instandhaltung gewährten Mittel (laufende Beihilfen) in den Jahren 2009-2011 belief sich auf mindestens 32,7 Mio. EUR.

2.3. **Entwicklungen nach 2013**

(45) Nachdem der Beschluss von 2013 ergangen war, haben einige Autonome Gemeinschaften bestimmte Änderungen bei den Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Instandhaltung *der Infrastruktur* vorgenommen. Das heißt im Einzelnen (Erwägungsgründe 46 bis 60):

(46) In Andalusien veröffentlichte die Vergabebehörde am 12. November 2014 eine Ausschreibung für Telekommunikationsdienste, um den Empfang frei empfangbarer nationaler digitaler Fernsehkanäle in bestimmten geografischen Gebieten der Autonomen Gemeinschaft Andalusien zu ermöglichen. Der Zuschlag wurde am 11. April 2017 U.T.E Andalucía Televisión Digital (Retevisión und Axión Infraestructuras de Telecomunicaciones, S.A.) erteilt. Der Vertrag wurde am 9. Juni 2017 unterzeichnet.

(47) In Aragonien wurde am 25. November 2016 die Ausschreibung für die Bereitstellung digitaler Fernsehdienste in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten veröffentlicht. Der Zuschlag wurde am 19. Mai 2017 Retevisión erteilt und der Vertrag wurde am 26. Juni 2017 unterzeichnet.

(48) Auf den Balearen wurde am 14. Juli 2014 eine Ausschreibung veröffentlicht. Der Vertrag wurde am 5. November 2014 an Tradia Telecom, S.A. vergeben.

(49) Auf den Kanarischen Inseln wurde am 28. Januar 2015 die Ausschreibung für Rundfunkdienste für nationale und regionale digitale Fernsehkanäle in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten der Autonomen Gemeinschaft Kanarische Inseln (wettbewerblicher Dialog) veröffentlicht. Laut den von den spanischen Behörden am 5. Februar 2021 übermittelten Informationen wurde der Vertrag im Januar 2020 unterzeichnet und der Betrieb der Dienste am 3. Juli 2020 aufgenommen.

(50) In Kantabrien wurde am 13. Mai 2015 die Ausschreibung für Rundfunkdienste für digitale Fernsehkanäle in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten der Autonomen Gemeinschaft veröffentlicht. Der Zuschlag wurde am 2. Dezember 2015 Retevisión erteilt und der Vertrag wurde am 14. März 2016 unterzeichnet.

(51) In Extremadura wurde die Ausschreibung für Telekommunikationsdienstleistungen, die die Verbreitung und den Empfang von digitalen Fernsehkanälen in bestimmten Gebieten der Autonomen Gemeinschaft Extremadura ermöglichen, am 3. April 2015 veröffentlicht. Der Zuschlag wurde am 30. Dezember 2015 Retevisión erteilt und der Vertrag wurde am 15. März 2016 unterzeichnet.

(52) In Navarra wurde am 11. November 2014 eine Ausschreibung für den Ausbau des Digitalfernsehens in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten veröffentlicht. Am 28. Mai 2019 beschlossen die Behörden von Navarra, den Vertrag nicht zu vergeben, und annullierten das Verfahren.

(53) In La Rioja wurde das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs am 13. November 2014 veröffentlicht. Laut den von den spanischen Behörden am 5. Februar 2021 übermittelten Informationen läuft das Verfahren noch.

([43]) Mit Ausnahme von Kastilien-La-Mancha.

(54) Die Autonome Gemeinschaft Asturien eröffnete am 28. Dezember 2018 ein Ausschreibungsverfahren für die Colocation von Ausrüstung ([44]). Der Zuschlag ging am 10. Januar 2019 an Retevisión. Am 19. Dezember 2018 wurde ein Ausschreibungsverfahren für einen Dienstleistungsvertrag für die Instandhaltung eröffnet. Darüber hinaus wurde am 10. Dezember 2018 ein Ausschreibungsverfahren für Rundfunkdienste in Asturien mit im Eigentum von Asturien befindlicher Ausrüstung eröffnet. Laut den von den spanischen Behörden am 16. Januar 2019 übermittelten Informationen laufen die beiden Ausschreibungsverfahren noch.

(55) Was Galicien angeht, teilten die spanischen Behörden der Kommission mit, dass Galicien nicht beabsichtige, Betriebs- und Instandhaltungstätigkeiten für Betreiber im Gebiet II zu finanzieren, und daher keine neuen technologieneutralen Ausschreibungen durchführen werde. Betriebs- und Instandhaltungstätigkeiten von Rundfunknetzbetreibern im Gebiet II fielen nicht in die Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaft, sondern in die der Gemeinden.

(56) Die spanischen Behörden teilten der Kommission mit, dass Madrid ein Ausschreibungsverfahren für die Instandhaltung von Ausrüstung für das Digitalfernsehen eröffnet habe. Der Zuschlag wurde am 8. Juli 2019 Retevisión erteilt und der Vertrag wurde am 7. August 2019 unterzeichnet. Im Zusammenhang mit Melilla und Murcia teilten die spanischen Behörden der Kommission mit, dass keine Ausschreibung durchgeführt werde und dass die Gemeinden für die Instandhaltung zuständig seien.

(57) Laut den von Spanien erhaltenen Informationen hat das Baskenland nach dem Beschluss von 2013 weder Ausschreibungen durchgeführt, noch beabsichtigt es, dies zu tun. Stattdessen hat das Baskenland eine Erklärung betreffend Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) abgegeben. Die Vereinbarung betreffend die Dienstleistungen für die Ausdehnung der Abdeckung der Fernsehkanäle in der Autonomen Gemeinschaft Baskenland wurde am 2. Dezember 2014 vom Regierungsrat gebilligt.

(58) Im Hinblick auf Ceuta haben die spanischen Behörden der Kommission mitgeteilt, dass kein Ausschreibungsverfahren durchgeführt wird; sie machten geltend, dass alle Zahlungen für Instandhaltung unter die De-minimis-Regeln fielen.

(59) In der Valencianischen Gemeinschaft wurden alle Ausschreibungen für die Instandhaltung von Ausrüstung im Januar 2017 durchgeführt. Der Zuschlag wurde im Dezember 2017 Retevisión erteilt und der Vertrag wurde am 18. Mai 2018 unterzeichnet. Der Vertrag beschränkt sich auf die Instandhaltung von Ausrüstung und beinhaltet nicht die Erbringung von Dienstleistungen für die korrektive und präventive Instandhaltung.

(60) Katalonien hat am 3. August 2018 im *Amtsblatt der Europäischen Union* ([45]) eine Ausschreibung für die Übertragung und Verteilung von audiovisuellen Signalen veröffentlicht, um die Bevölkerung Kataloniens im Gebiet II zu versorgen. 2019 wurde ein Vertrag mit einer Laufzeit von einem Jahr abgeschlossen, der um ein weiteres Jahr verlängert werden kann.

(61) Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass in einigen Autonomen Gemeinschaften die ursprünglichen Maßnahmen im Zusammenhang mit Betriebs- und Instandhaltungsbeihilfen ab dem Datum der Auflösung der ursprünglichen Verträge infolge des Inkrafttretens der Verträge über die neuen geänderten Maßnahmen oder der Einführung einer neuen Rechtsgrundlage für die laufenden Betriebs- und Instandhaltungsbeihilfen (die nach spanischer Auffassung unter die DAWI-Vorschriften oder die De-minimis-Regeln fallen) beendet wurden.

(62) Die rechtliche Würdigung der neuen geänderten Maßnahmen ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses. Mit dem vorliegenden Beschluss wird der Bewertung der geänderten Maßnahmen im Hinblick auf die Regeln für staatliche Beihilfen in keiner Weise vorgegriffen.

2.4. **Begründung für die Einleitung des Verfahrens**

(63) Im Einleitungsbeschluss hat die Kommission zunächst festgestellt, dass auf die beschriebene Maßnahme alle in Artikel 107 Absatz 1 AEUV festgelegten Kriterien zuzutreffen scheinen und sie daher als staatliche Beihilfe angesehen werden könnte.

([44]) Die physische Bereitstellung von Raum und technischen Einrichtungen, die für die Installierung und den Anschluss der relevanten Einrichtungen eines Begünstigten normalerweise erforderlich sind.

([45]) https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:340064-2018:TEXT:DE:HTML&tabId=1

(64) Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es auf dem Rundfunkmarkt unterschiedliche Ebenen gibt, wurde im Einleitungsbeschluss zwischen drei Kategorien von Begünstigten der staatlichen Beihilfen unterschieden: i) Netzbetreiber, ii) Lieferanten von Telekommunikationsausrüstung, die an den Ausschreibungen für die Lieferung der für den Ausbau erforderlichen Ausrüstung teilgenommen haben, sowie iii) Rundfunkanbieter, die Fernsehkanäle betreiben.

(65) Die Kommission kam zu dem vorläufigen Schluss, dass die Beihilferegelung durch die Finanzierung der Kosten für den Ausbau der DVB-T-Plattform zu einer möglichen oder realen Wettbewerbsverzerrung zwischen den Lieferanten der Telekommunikationsausrüstung, die im Bereich der unterschiedlichen Technologien tätig sind, sowie zwischen den Betreibern der terrestrischen und der Satellitenplattform geführt haben könnte. Im Einzelnen ergab sich nach der vorläufigen Auffassung der Kommission Folgendes (Erwägungsgründe 66 bis 68):

(66) Es könnte zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Plattformen (terrestrisch und Satellit) kommen, da die angefochtene Maßnahme auf die Digitalisierung und Neuinstallation terrestrischer Übertragungszentren abzielt, ohne die Satellitentechnologie zu berücksichtigen.

(67) Die angefochtene Maßnahme könnte auch den Wettbewerb zwischen Rundfunkanbietern verzerren. In der Vergangenheit haben die terrestrische Plattform traditionell frei empfangbare Rundfunkanbieter und die Satellitenplattform vorwiegend Pay-TV- oder Pay-per-view-Anbieter gehostet. Zum Zeitpunkt des Einleitungsbeschlusses starteten frei empfangbare Rundfunkanbieter jedoch Pay-TV-Initiativen auf der terrestrischen Plattform und bemühten sich Rundfunksatellitenbetreiber um den Zugang zu den frei empfangbaren Kanälen, um ihr Angebot zu vervollständigen und aktiver mit den frei empfangbaren Rundfunkanbietern zu konkurrieren.

(68) Was die Lieferanten von Telekommunikationsausrüstung angeht, schien die angefochtene Maßnahme einen Wettbewerbsvorteil (in Form einer erhöhten Nachfrage) zugunsten dieser Lieferanten zu bedingen.

(69) Bei ihrer vorläufigen Bewertung gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass die Maßnahme eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt, und sie fand keine Gründe, aus denen sie mit dem Binnenmarkt vereinbar sein könnte, da offenbar keine Ausnahmeregelung anwendbar war.

(70) Für weitere konkrete Einzelheiten verweist der vorliegende Beschluss auf den Einleitungsbeschluss.

3. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

3.1. **Stellungnahme von Astra**

3.1.1. *Allgemeines*

(71) Astra bestätigt seinen Standpunkt, nach dem es sich bei den Maßnahmen zur Durchführung des Umstiegs auf das digitale terrestrische Fernsehen um einen von der Zentralregierung ausgearbeiteten und von den Regionalbehörden ausgeführten koordinierten Plan gehandelt habe. Astra vertritt die Auffassung, dass die staatliche Beihilfe für den Ausbau der Versorgung auch unter der Annahme, dass sie auf regionaler Ebene konzipiert, organisiert und ausgeführt wurde, eine rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe darstellte.

(72) Im Zusammenhang mit der Ausschreibung in Kantabrien besteht Astra darauf, dass entgegen den Behauptungen der spanischen Behörden die kantabrischen Behörden für die Einholung der Genehmigungen der Rundfunkanbieter für die Bereitstellung ihrer Programme über die Satellitenplattform verantwortlich gewesen seien. Obwohl die Rundfunkanbieter ihre Schreiben im März 2008 versandt hätten, hätten die kantabrischen Behörden darüber hinaus die im Juli 2008 ausgewählte satellitengestützte Alternative anderen Autonomen Gemeinschaften empfohlen. Wäre, wie Spanien behauptet, die Zurückhaltung der Rundfunkanbieter bei der Nutzung der Satellitenplattform der Grund für die Auflösung des Vertrags mit Astra gewesen, hätten die kantabrischen Behörden nicht anderen Autonomen Gemeinschaften die Satellitenlösung empfohlen.

3.1.2. *Vorliegen einer staatlichen Beihilfe*

(73) Was die Vorteile betrifft, die den Netzbetreibern und insbesondere Abertis erwachsen seien, so stellt Astra fest, dass an Abertis in seiner Eigenschaft als Lieferant von Telekommunikationsausrüstung etwa 45 % der Aufträge für die Digitalisierung der terrestrischen Zentren in den von dem Ausbau der Versorgung betroffenen Gebieten vergeben worden seien. Da Abertis Betreiber einer Plattform sei, werde durch die Digitalisierung des Netzes sein kommerzielles Angebot für die Rundfunkanbieter verbessert, da das DVB-T jetzt fast 100 % der Bevölkerung erreiche, ohne dass zusätzliche Kosten entstanden seien, während die Digitalisierung der terrestrischen Übertragung ohne die angefochtene Maßnahme etwa 96 % bis 98 % der Bevölkerung zugutegekommen wäre. Des Weiteren ziehe Abertis Nutzen daraus, dass Astra als wichtigster konkurrierender Betreiber einer alternativen Plattform nicht durch einen Einstieg in das Gebiet II auf dem spanischen Markt habe Fuß fassen können.

(74) Außerdem profitierte Abertis nach Angaben von Astra von weiteren auf die Maßnahmen zurückgehenden Vorteilen. Zum einen seien einer hohen Zahl von terrestrischen Zentren von Abertis, die tatsächlich von dem Unternehmen selbst betrieben würden, die von den spanischen Behörden im Bereich der untersuchten Maßnahmen bereitgestellten Mittel zugutegekommen. Dies gelte insbesondere für die Zentren in dem Gebiet, in dem RTVE (öffentliche Rundfunkanstalt) verpflichtet sei, das Signal anzubieten, diese Pflicht aber nicht für die privaten Rundfunkanbieter bestehe (etwa 2,5 % der Bevölkerung). Zum anderen behauptet Astra, Abertis habe indirekt in benachbarten Märkten wie dem Übertragungsmarkt von der staatlichen Beihilfe profitiert. Darüber hinaus führt der Beschwerdeführer aus, die untersuchte Maßnahme habe zu einer Wettbewerbsverzerrung im Gebiet III geführt. ([46])

(75) Nach Auffassung von Astra gehören die Satellitenplattform und die terrestrische Plattform zum selben Markt. Die Unterscheidung zwischen Bezahlfernsehen und frei empfangbarem Fernsehen sei in Bezug auf den Wettbewerb zwischen den Plattformen nicht zutreffend. Bereits heute konkurrierten die terrestrische Plattform und die Satellitenplattform bei der Übertragung des Bezahlfernsehens, da es bereits mindestens zwei Bezahlfernsehkanäle gebe, die ihr Signal über DVB-T anböten, und einer der beiden Kanäle sein Programm nur über diese Technologie anbiete. Außerdem haben Astra zufolge sämtliche zugelassenen Rundfunkanbieter bei der Regierung bereits eine Lizenz zur Ausstrahlung ihrer Inhalte als Bezahldienste beantragt.

(76) In seiner Eingabe vom 27. Mai 2019 vertrat Astra den Standpunkt, dass die in Rede stehenden Maßnahmen selektiv seien und nicht die Entwicklung von Rundfunktätigkeiten insgesamt förderten, sondern terrestrischen Netzbetreibern Vorteile verschafften. Astra legt dar, dass für die Zwecke der Durchführung des Ausbaus der Versorgung in entlegenen und ländlichen Gebieten davon ausgegangen werden sollte, dass sich die Netzbetreiber, die andere Technologien verwenden, zu denen auch Astra gehöre, in einer Situation befinden, die der von Betreibern, die terrestrische Technologie verwenden, vergleichbar ist. Insbesondere weist Astra darauf hin, dass die Ausschreibungsverfahren für den Ausbau der Versorgung in einigen Fällen (z. B. Kantabrien, Navarra) unter dem Gesichtspunkt der Technologieneutralität organisiert worden seien und dass Satellitenplattformen mit terrestrischen Betreibern konkurriert und die Ausschreibung gewonnen hätten. In anderen Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich, Portugal und dem Vereinigten Königreich) konkurrierten alternative Plattformen mit terrestrischen Plattformen. Darüber hinaus würden die Dienstleistungen eines Satellitenbetreibers, Hispasat, ausschließlich im Gebiet III in Spanien genutzt. Astra behauptet, dass die Satellitentechnik keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber der terrestrischen Technologie habe. Nach Ansicht von Astra würden alle diese Elemente zeigen, dass sich die terrestrischen Betreiber und Betreiber, die andere Technologien verwenden, im Hinblick auf die mit den in Rede stehenden Maßnahmen verfolgten Ziele in einer vergleichbaren Situation befinden.

(77) Nach Auffassung von Astra waren die untersuchten Maßnahmen nicht verhältnismäßig; das Unternehmen weist darauf hin, dass für den Umstieg auf das DVB-T erhebliche Anpassungen an den Wohnhäusern und Investitionen in die Verkabelung erforderlich seien. Darüber hinaus verweist Astra zur Stützung seines Arguments, dass der Ausbau der Versorgung über Satellit nicht teurer gewesen wäre als über die terrestrische Plattform, auf eine im November 2008 (nachfolgend „Astra-Studie“) durchgeführte interne Kostenstudie, die zusammen mit der Beschwerde vorgelegt worden war. In der Studie würden die Kosten des Ausbaus der Versorgung durch Einsatz beider Technologien, der terrestrischen Technik und der Satellitentechnik, verglichen. Die der Studie zugrunde liegenden Annahmen unterschieden sich von den von den spanischen Behörden und Abertis berücksichtigten Annahmen in verschiedener Hinsicht und unter anderem in Bezug auf die Kosten der Parabolantennen und den erforderlichen Erwerb externer Set-Top-Boxen für den Empfang des digitalen terrestrischen Fernsehens. Die Ergebnisse der Studie führten zu dem Schluss, dass der Ausbau der Versorgung über Satellit nicht unbedingt teurer gewesen wäre als beim Einsatz terrestrischer Technologie. Zudem legte Astra weitere Dokumente vor, um nachzuweisen, dass sich die Kosten für die Installation und den Betrieb beider Technologien nicht wesentlich unterschieden.

(78) Des Weiteren macht Astra geltend, dass die Sicherstellung der Zugangsbeschränkungen der Rundfunkanbieter über Satellit kein Hindernis für die Ausstrahlung der frei empfangbaren Kanäle darstelle. Zugangsberechtigungssysteme bestünden in der ganzen Welt und ihr Einsatz stelle keine besondere Schwierigkeit dar. ([47]) Darüber hinaus sei die in Kantabrien für die Zugangskontrolle vorgeschlagene Lösung von den kantabrischen Behörden akzeptiert worden; diese hätten darüber entscheiden können, welche Benutzer für den Empfang des Dienstes aktiviert würden. Somit wäre die territoriale Beschränkung des Dienstes von der Regierung von Kantabrien kontrolliert worden. Eine spezifische Anpassung sei in diesem Zusammenhang nicht notwendig gewesen.

([46]) Nach Angaben von Astra konnte der sich im Miteigentum von Abertis befindliche Satellitenanbieter Hispasat, der Dienstleistungen im Gebiet III erbringt, aufgrund der von den Behörden gemäß den Maßnahmen für das Gebiet II bereitgestellten Mittel den Rundfunkanbietern seine Satellitenkapazität ohne zusätzliche Kosten anbieten. Schließlich bringt Astra vor, dass Abertis infolge der Maßnahme die ausschließliche Nutzung der Übertragungspflicht im Gebiet III erhalten habe.

([47]) Es wird vorgebracht, dass die Satellitenplattformen weltweit eine hohe Zahl von Benutzern mit Zugangsberechtigungen aufwiesen und die Komplexität einer Zugangskontrolle kein Hindernis für die Einführung gewesen sei.

(79) Was die Relevanz der Maßnahme anbelangt, so bestätigt Astra, dass die Satellitentechnik aufgrund von Größenvorteilen aus wirtschaftlicher Sicht desto attraktiver sei, je größer die geografische Abdeckung sei. Die Aufteilung des Gebiets II in mehr als 600 lokale und regionale Ausschreibungen habe bereits zu einem deutlichen Wettbewerbsnachteil für die Satellitentechnik geführt. Doch selbst wenn die spanische Regierung die Notwendigkeit einer Berücksichtigung regionsübergreifender Synergien für die Bewilligung der Mittel nicht hätte vorschreiben oder vorschlagen können, hätten die Regionen diese Möglichkeit berücksichtigen können, um sicherzustellen, dass sie die wirtschaftlichste Lösung für ihre Steuerzahler wählten. Astra behauptet, tatsächlich wäre dies beabsichtigt gewesen, bevor die spanische Zentralregierung die Maßnahme zugunsten der terrestrischen Technologie erlassen habe. Nach der Auswahl von Astra im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung hätten die kantabrischen Behörden anfänglich versucht, andere Regionen davon zu überzeugen, sich auch für die Satellitenplattform zu entscheiden, da dadurch die eigenen Kosten noch weiter gesunken wären.

3.1.3. *Staatliche Beihilfe für Betrieb und Instandhaltung*

(80) Astra bekräftigt, dass es sich bei einem Teil der angefochtenen Maßnahmen um eine laufende staatliche Beihilfe handele, da die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften die Kosten des Betriebs und der Instandhaltung der lokalen Netze im Gebiet II dauerhaft finanzierten. Die jährlichen Kosten des Betriebs und der Instandhaltung der Satellitenlösung belaufen sich nach Schätzungen von Astra auf 100 000 EUR jährlich pro Kanal, obwohl Rabatte hätten gewährt werden können, wenn sich mehr als eine Region für diese Lösung entschieden hätte.

3.2. **Stellungnahmen von Abertis/Cellnex**

(81) Abertis ist ein Betreiber von Telekommunikationsinfrastruktur und Anbieter von Netzausrüstung. Es ist unter anderem Eigentümer der Unternehmen Retevisión S.A. und Tradia S.A., die Telekommunikationsnetze und -infrastruktur verwalten und betreiben.

3.2.1. *Vorliegen einer staatlichen Beihilfe*

(82) Zunächst weist Abertis darauf hin, dass die untersuchten Maßnahmen keine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellten. Die regionalen Behörden hätten lediglich Güter und Dienstleistungen unter Marktbedingungen im Rahmen offener Ausschreibungen erworben und seien nach wie vor Eigentümer der in den Übertragungszentren des Gebiets II installierten Ausrüstung. Aus diesem Grund seien zu keinem Zeitpunkt Mittel oder mit diesen Mitteln erworbene digitale Ausrüstung an einen externen Begünstigten übertragen worden.

(83) Nach Auffassung von Abertis ist durch die angefochtenen Maßnahmen zudem den Netzbetreibern kein erkennbarer Vorteil erwachsen. Abertis macht geltend, dass es keines der lokalen Netze im Gebiet II (auch nicht in Fällen, in denen es Eigentümer der betreffenden Übertragungszentren sei) betreibe und somit keine direkten Vorteile erzielen könne. Zweitens sei Abertis im Gebiet II ausschließlich als Lieferant der Telekommunikationsausrüstung tätig gewesen. Drittens sei Abertis auch in dem Fall, in dem es die digitale Ausrüstung zur Aufrüstung eines Übertragungszentrums verkauft habe und diese Ausrüstung anschließend in einem sich im Eigentum von Abertis befindlichen Übertragungszentrum installiert worden sei, kein Vorteil erwachsen. Dies sei darauf zurückzuführen, dass Abertis die Übertragungszentren lediglich an die Betreiber des lokalen Netzes zu Marktbedingungen vermiete und die Digitalisierung sich nicht auf die an das Unternehmen gezahlte Mietgebühr ausgewirkt habe. Viertens unterstreicht Abertis, dass sich der Ausbau der Abdeckung eines DVB-T-Netzes um 1-2 % nicht in einem wirtschaftlichen Gewinn für Abertis als Betreiber der Plattform des Gebiets I niederschlage. Schließlich habe die Digitalisierung des Gebiets II keine Auswirkungen auf den Preis, den Abertis den Rundfunkanbietern für seine Übertragungsdienste in Rechnung stellen könne, insbesondere da der von Abertis in Rechnung gestellte Vorleistungspreis von der Kommission für den Telekommunikationsmarkt, einer spanischen Regulierungsbehörde (nachfolgend „CMT"), festgelegt werde. ([48])

(84) In Bezug auf die lokalen Netzbetreiber des Gebiets II (Gemeinden) vertritt Abertis die Auffassung, dass kein wirtschaftlicher Vorteil entstanden sein könne, da diese die Voraussetzungen, um als Unternehmen eingestuft zu werden, gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV nicht erfüllten und in jedem Fall eine öffentliche Dienstleistung erbrächten.

([48]) Seit Oktober 2013 wurden die Aufgaben der CMT der Nationalen Kommission für Märkte und Wettbewerb (Comision Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC) übertragen.

(85) Darüber hinaus erklärte Abertis, dass durch die untersuchten Maßnahmen den Rundfunkanbietern kein wirtschaftlicher Vorteil entstanden sei. Der Umstieg auf die Digitaltechnik im Gebiet II habe nicht zu einem Anstieg der Zahl der Zuschauer gegenüber den Personen geführt, die vor dem Beginn des Umstiegs auf die digitale Rundfunkübertragung im Jahr 2005 Zugang zum analogen Fernsehen gehabt hätten.

(86) Außerdem ist Abertis der Ansicht, dass die angefochtenen Maßnahmen keinen nennenswerten Einfluss auf den Wettbewerb zwischen den Netzbetreibern gehabt hätten. Die Tatsache, dass weder Astra noch ein anderer privater Betreiber in den letzten zwanzig Jahren Interesse an der Erbringung der Übertragungsdienste im Gebiet II gezeigt habe, bestätige, dass kein Markt bestanden habe und eine staatliche Maßnahme erforderlich gewesen sei, um die Bereitstellung von Dienstleistungen zu fördern. Insbesondere liege keine Wettbewerbsverzerrung zwischen der Satellitenplattform und der DVB-T-Plattform vor, da es sich um zwei unterschiedliche Märkte handele. Darüber hinaus sei durch die Digitalisierung der terrestrischen Netze im Gebiet II in keiner Weise die Wettbewerbsstruktur der relevanten Märkte verändert worden; es habe sich lediglich um eine notwendige technische Aufrüstung der bestehenden analogen Plattform gehandelt.

(87) Abertis bringt vor, dass die über die Netze des Gebiets II erbrachten Rundfunkdienstleistungen auf lokale abgesonderte Gebiete beschränkt seien, so dass keine Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten vorlägen.

(88) Sofern die Kommission zu dem Schluss käme, die zuständigen öffentlichen Behörden oder ihre Tochterunternehmen seien Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, vertritt Abertis die Ansicht, die Mittel zur Finanzierung des Umstiegs auf die Digitaltechnik im Gebiet II seien ein Ausgleich für die Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung. Diesbezüglich geht Abertis davon aus, dass die angefochtenen Maßnahmen die im Urteil in der Rechtssache Altmark ([49]) festgelegten Voraussetzungen erfüllten und keine staatliche Beihilfe vorliege.

(89) In seiner Stellungnahme vom 13. Juni 2019 erklärt Cellnex, dass die fraglichen Maßnahmen nicht selektiv seien und daher keine staatliche Beihilfe darstellten. Aus der Sicht von Cellnex befinden sich die DVB-T- und die Satellitentechnik im Hinblick auf das mit der in Rede stehenden rechtlichen Regelung verfolgte Ziel nicht in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation. Insbesondere unterlägen DVB-T und Satellitenübertragung unterschiedlichen Rechtsvorschriften, und im Gegensatz zur Satellitenübertragung habe DVB-T Gemeinwohlcharakter. Die terrestrische Technologie verfüge über eine bereits vorhandene Infrastruktur und DVB-T habe von den Synergien profitiert, die sich aus der Digitalisierung von Gebiet I ergeben hätten. Cellnex weist außerdem darauf hin, dass Rundfunkanbieter oftmals nicht das Recht hätten, über Satellit zu senden, und dass sie die erforderlichen Rechte an Inhalten für ihre Programmgestaltung neu verhandeln müssten. Dies würde die Kosten der Inhalte erhöhen, und die Urheber der Inhalte könnten möglicherweise nicht gewillt sein, die Rechte zu verkaufen. Darüber hinaus wären die Kosten im Zusammenhang mit der Satellitentechnik erheblich höher als die Kosten im Zusammenhang mit DVB-T, wie aus verschiedenen Studien in der Verfahrensakte hervorgehe. Cellnex legt dar, dass die Astra-Studie mehrere Mängel habe und sich die Kommission daher nicht auf sie stützen könne.

(90) Cellnex macht geltend, dass die Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 die Nichtigkeit des Einleitungsbeschlusses nach sich ziehe. Nach Auffassung von Cellnex hätte die Kommission nach der Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 einen neuen Einleitungsbeschluss erlassen müssen, in dem dargelegt wird, aus welchen Gründen die untersuchten Maßnahmen selektiv sind. Cellnex macht geltend, dass es in Ermangelung eines solchen Beschlusses nicht seine Verteidigungsrechte ausüben könne.

3.2.2. *Bestehende Beihilfe*

(91) Nach Auffassung von Abertis begann der Aufbau von Rundfunknetzen im Gebiet II im Jahr 1982 in einem nicht liberalisierten Rundfunksektor. Zu diesem Zeitpunkt habe Spanien über ein gesetzliches Monopol auf dem Markt der terrestrischen Rundfunkübertragung verfügt. Öffentliche Mittel würden zur Finanzierung der Installation, der Instandhaltung und des Betriebs der lokalen Netze im Gebiet II verwendet, die vor der Liberalisierung dieses Sektors errichtet worden seien. Somit stelle die untersuchte Maßnahme eine bereits bestehende laufende Beihilfe dar.

3.2.3. *Vereinbarkeit*

(92) Abertis macht geltend, dass jede mögliche staatliche Beihilfe mit den Bestimmungen des Artikels 106 AEUV vereinbar wäre, da sämtliche Bedingungen der Entscheidung 2005/842/EG der Kommission ([50]) (nachfolgend „Entscheidung nach Artikel 86 Absatz 2) erfüllt seien.

([49]) C-280/00 *Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg* (ECLI:EU:C:2003:415).

([50]) Entscheidung 2005/842/EG der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden (ABl. L 312 vom 29.11.2005, S. 67).

(93) Sollte dies nicht der Fall sein, wäre eine mögliche Beihilfe in jedem Fall mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar. Erstens zielten die von den spanischen Behörden ergriffenen Maßnahmen darauf ab, den Prozess des Umstiegs auf die Digitaltechnik in Spanien zu beschleunigen, was als Ziel von allgemeinem Interesse in der Entscheidungspraxis der Kommission im Bereich staatliche Beihilfen anerkannt worden sei. Zweitens sei die Beihilfe ein geeignetes Instrument gewesen, da es sich bei DVB-T um eine für die Durchführung des Ausbaus der Versorgung besser geeignete Technologie handele. ([51]) Neben den wirtschaftlichen Gründen wies Abertis auch darauf hin, dass die Rundfunkanbieter aufgrund der Einschränkungen, denen sie sich beim Einkauf von Rechten an Inhalten für ihre frei empfangbaren Programme gegenübersähen, nur ungern die Satellitenplattformen nutzten. In den meisten Fällen erwürben sie nur Rechte zur Verbreitung der Inhalte über eine bestimmte Plattform, die DVB-T-Plattform, da diese Technologie eine differenzierte Ausstrahlung und geografische Beschränkungen ermögliche. Zudem seien die Maßnahmen verhältnismäßig, da sie ausschließlich die unbedingt erforderlichen Kosten für den Umstieg von der analogen auf die digitale Technik im Gebiet II umfassten. Mit den angefochtenen Maßnahmen würden nur die Kosten für die Digitalisierung der Übertragungszentren im Gebiet II finanziert, die im Zuge des Erwerbs und der Installation der digitalen Ausrüstung erfolge.

(94) Was die Technologieneutralität der Maßnahme betreffe, so weist Abertis darauf hin, dass die terrestrische Technologie nicht die einzige von der spanischen Regierung berücksichtigte Lösung gewesen sei. Außerdem sei im Gebiet III die Satellitenplattform schließlich als geeignetste technologische Option für die Erbringung der digitalen Fernsehdienste betrachtet worden. Vor allem aber macht Abertis geltend, dass das DVB-T-System als die geeignetste und kostengünstigste Plattform für die Erbringung digitaler Fernsehdienste im Gebiet II betrachtet werde, um dieselbe Versorgung zu erreichen, die vor dem Abschalten des analogen Fernsehens bestanden habe, was in den vorgelegten Kostenstudien belegt werde. ([52])

3.3. **Stellungnahme von Itelazpi**

(95) Itelazpi S.A. (nachfolgend „Itelazpi“) ist ein öffentliches Unternehmen der baskischen Regierung, das Dienstleistungen der Signalübertragung und die Rundfunkversorgung für Radio und Fernsehen anbietet. In seiner Eingabe vom 13. Juni 2019 erklärt Itelazpi, dass die in Rede stehenden Maßnahmen nicht selektiv seien und daher keine staatliche Beihilfe darstellten. Das Unternehmen legt dar, dass sich die DVB-T- und die Satellitentechnik im Hinblick auf das mit der in Rede stehenden rechtlichen Regelung verfolgte Ziel nicht in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befänden. Insbesondere unterlägen DVB-T und Satellitenübertragung unterschiedlichen Rechtsvorschriften (darunter Vorschriften über Verpflichtungen in Bezug auf die territoriale Versorgung und Vorschriften zum Urheberrecht). Anders als die Satellitentechnik habe DVB-T Gemeinwohlcharakter. DVB-T verfüge über eine bereits vorhandene Infrastruktur, aus der sich Synergien ergäben und die die Wahl der DVB-T-Technologie rechtfertige. Zudem hätten Rundfunkanbieter oftmals nicht das Recht, über Satellit zu senden, und müssten, wenn sie zur Nutzung der Satellitenplattform gezwungen seien, die erforderlichen Rechte an Inhalten für ihre Programmgestaltung neu verhandeln. Dies würde die Kosten der Inhalte erhöhen, und die Urheber der Inhalte könnten möglicherweise nicht gewillt sein, die Rechte zu verkaufen. Darüber hinaus wären die Kosten im Zusammenhang mit der Satellitentechnik erheblich höher als die Kosten im Zusammenhang mit DVB-T, wie aus verschiedenen Studien in der Verfahrensakte hervorgehe. Itelazpi übermittelte 2015 und 2019 zwei weitere, von FTI Consulting erstellte Kostenstudien ([53]) (nachfolgend „Itelazpi-Studie von 2015“ und „Itelazpi-Studie von 2019“).

(96) Darüber hinaus werde nach Auffassung von Itelazpi im Einleitungsbeschluss nicht der Analyserahmen in Bezug auf das Kriterium der Selektivität erläutert. Itelazpi macht geltend, dass die Kommission nach der Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 einen neuen Einleitungsbeschluss hätte erlassen müssen, in dem hätte dargelegt werden müssen, aus welchen Gründen die in Rede stehenden Maßnahmen selektiv sind.

([51]) Abertis verweist auf seine eigene im Januar 2010 durchgeführte Kostenstudie, in der die jeweiligen Kosten unter Nutzung der DVB-T-Technik und der Satellitentechnik für die Erbringung digitaler Fernsehdienste im Gebiet II verglichen wurden. Nach dieser Studie würden sich die Gesamtkosten bei einer Nutzung der DVB-T-Technik innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren auf etwa 286 Mio. EUR belaufen, während bei der Nutzung der Satellitentechnik im gleichen Zeitraum von Gesamtkosten in Höhe von etwa 532 Mio. EUR auszugehen wäre. Abertis legte diese interne Studie einem externen Beratungsunternehmen vor, in dessen Bericht die Schlussfolgerungen bestätigt wurden, allerdings wurde darauf hingewiesen, dass die Schätzungen der Kosten für die DVB-T-Technik und die Satellitentechnik konservativ angesetzt worden seien. In jedem Fall seien in beiden Studien die Angemessenheit der Kostenvergleiche und die Schlussfolgerung bestätigt worden, dass die Nutzung der Satellitentechnik für die Erbringung digitaler Fernsehdienste im Gebiet II deutlich kostspieliger wäre als die Nutzung der DVB-T-Technik, wobei dies hauptsächlich auf die höheren wirtschaftlichen und sozialen Kosten zurückzuführen sei, die die Verbraucher im Fall der Satellitentechnik zu tragen hätten.

([52]) Nach diesen Studien ist die Satellitentechnik mit höheren Kosten für die Erbringung der betreffenden Dienste verbunden. Diese Kosten müssten von den Rundfunkanbietern, den lokalen Netzbetreibern und den Zuschauern getragen werden. Die von Abertis durchgeführte Kostenstudie kam zudem zu dem Schluss, dass für die Nutzung der Satellitentechnik ein zusätzlicher Zeitraum von etwa sechs Monaten bis zum Abschluss der Umstellung auf die Digitaltechnik erforderlich sei, da die Verbraucher im Gebiet II Zeit für den Erwerb und die Installation von digitalen Decodern, Parabolantennen usw. benötigten. Dadurch würden wiederum zusätzliche Kosten in Zusammenhang mit der gleichzeitigen Verbreitung der analogen und der digitalen Plattformen während dieses Zeitraums entstehen.

([53]) Bei der Erläuterung der Unterschiede zwischen der DVB-T- und der Satellitentechnik wird in der Studie argumentiert, dass die Nutzung der Satellitenübertragung durch die Regierungspolitik auf Gebiet III beschränkt sei und dass die baskische Regierung, wenn sie im Gebiet II die Satellitenübertragung nutzen wollte, der Beseitigung dieser Beschränkung hätte zustimmen müssen. Dies hätte zu einer zusätzlichen Belastung für das Baskenland geführt (siehe Abschnitt 2.9 auf Seite 12 der Itelazpi-Studie von 2019).

3.4. **Stellungnahme von Radiodifusión**

(97) Radiodifusión ist ein Anbieter auf dem Markt für Übertragungsdienste für audiovisuelle Signale, der seit November 2005 im Betreiberregister der CMT eingetragen ist.

(98) Radiodifusión befürwortet im Großen und Ganzen den Einleitungsbeschluss und teilt die Auffassung der Kommission, wobei das Unternehmen einige zusätzliche Bemerkungen vorbringt. Es vertritt ebenfalls die Auffassung, dass die staatliche Beihilfe nicht die Bedingungen des Urteils in der Rechtssache Altmark erfülle und einen erheblichen Transfer öffentlicher Mittel darstelle.

(99) Die untersuchte Beihilferegelung habe die bereits in den ländlichen Gebieten tätigen Netzbetreiber begünstigt. Tatsächlich habe die Maßnahme in dem von hohen Zutrittsschranken gekennzeichneten Markt durch die Begünstigung eines Betreibers, der bereits eine dominierende Stellung innegehabt habe, dazu geführt, dass die gleichen monopolistischen Muster wie in der Vergangenheit gefestigt würden. Konkret habe Abertis seine monopolistische Stellung ausbauen und die öffentliche Finanzierung tatsächlich für die Entwicklung eines neuen dichteren Netzes verwenden können, das es dem Unternehmen ermögliche, auf neuen Märkten zu konkurrieren.

(100) Radiodifusión behauptet, die untersuchte staatliche Beihilfe sei nicht verhältnismäßig. Um die Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit zu erfüllen, müsste sich die Beihilfe auf das Notwendige beschränken, d. h., sie dürfe nur für entlegene ländliche Gebiete anwendbar sein und müsste alle Betreiber gleichermaßen begünstigen, indem Pflichten für einen effektiven Zugang festgelegt würden.

3.5. **Stellungnahmen der Rundfunkanbieter**

(101) Die Rundfunkanbieter sind der Ansicht, dass die Maßnahme nicht als staatliche Beihilfe betrachtet werden könne, da keinem Unternehmen und vor allem nicht den Rundfunkanbietern finanzielle Vorteile entstanden seien. Durch die Maßnahmen habe sich die Zielgruppe der Rundfunkanbieter im Vergleich zur analogen Ausstrahlung nicht vergrößert. Darüber hinaus hätten die Personen, die in den Gebieten der ausgebauten Versorgung wohnten, d. h. in ländlichen, entlegenen und kaum besiedelten Gebieten, keinen Einfluss auf den Werbemarkt und seien keine Zielgruppe der Rundfunkanbieter. Unter diesen Umständen hätten die privaten Betreiber nicht ihre Werbegebühren infolge des Ausbaus erhöht.

(102) Zudem legten die Rundfunkanbieter dar, sie hätten kein Interesse an einem Umstieg auf die Satellitenplattform, auf der ihre Programme mit Hunderten von Kanälen konkurrieren müssten. Die terrestrische Plattform böte den Vorteil einer begrenzten Kapazität, was für die frei empfangbaren kommerziellen Rundfunkanbieter weniger Konkurrenz bedeute. Darüber hinaus betonten sie, dass sie in der Regel Inhalte nur für die terrestrische Plattform erwürben. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die terrestrische Rundfunkübertragung die geografische Begrenzung der Ausstrahlung sicherstelle, was bei der Rundfunkübertragung über Satellit nicht der Fall sei.

(103) Des Weiteren haben die Rundfunkanbieter darauf Wert gelegt, dass sie nach dem Zuschlag der Ausschreibung von Kantabrien an Astra die Behörden dieser Autonomen Gemeinschaft darüber informiert hätten, dass sie sich einer Rundfunkübertragung über Satellit widersetzen würden, da sie Rechte für die ausschließliche Verbreitung von Inhalten über die terrestrische Plattform erworben hätten.

4. **STELLUNGNAHME SPANIENS**

4.1. **Allgemeines**

(104) In der Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss haben Spanien und die Autonomen Gemeinschaften zahlreiche Argumente vorgebracht. ([54]) Generell können sie in zwei Kategorien unterteilt werden. Einerseits brachten die spanischen Behörden vor, es habe keine staatliche Beihilfe vorgelegen, da es sich um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gehandelt habe, und die Maßnahme sei keine Beihilfe, da sie unter die allgemeine Dienstleistungspflicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks falle und zudem kein Vorteil entstanden sei. Andererseits wäre sie unter der Annahme, dass es sich um eine staatliche Beihilfe handele, in jedem Fall mit den Bestimmungen des Artikels 106 Absatz 2 bzw. des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar, da a) das analoge Netz bereits bestanden habe und unter dem Gesichtspunkt der Effizienz eine einfache Aufrüstung der bereits bestehenden Infrastruktur weniger kostspielig wäre als der Umstieg auf eine neue Plattform, b) nur die DVB-T-Technologie alle erforderlichen Qualitätskriterien erfüllen würde und c) die Angebote technologieneutral gewesen seien und andere Plattformbetreiber an den Ausschreibungen hätten teilnehmen können. Diese Argumente werden nachstehend zusammengefasst.

([54]) Die Argumente der Zentral- und Autonomiebehörden werden gemeinsam als die Position Spaniens (oder der spanischen Behörden) dargelegt; hiervon ausgenommen ist das Baskenland, das eine sehr detaillierte Eingabe zur Anwendung der Vorschriften für Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen vorgelegt hat. Andere Autonome Gemeinschaften (z. B. Aragon, Kastilien und León sowie Navarra) verweisen ebenfalls auf die Anwendbarkeit der DAWI-Vorschriften.

(105) In seiner Eingabe vom 14. Juni 2019 argumentiert Spanien, dass die finanzielle Unterstützung für den Ausbau der Versorgung mit digitalem Fernsehen in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten nicht selektiv sei und daher nicht als staatliche Beihilfe eingestuft werden könne (siehe Abschnitt 4.2.3 unten). Außerdem weist Spanien darauf hin, dass die Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 die Nichtigkeit des Einleitungsbeschlusses zur Folge habe ([55]) und die Kommission daher einen neuen Einleitungsbeschluss erlassen sollte. Nach Spaniens Auffassung sollte in einem solchen neuen Einleitungsbeschluss der Standpunkt der Kommission zur Selektivität der in Rede stehenden Maßnahmen dargelegt werden.

4.2. **Keine Beihilfe**

4.2.1. *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI)*

(106) Was die Netzbetreiber anbelangt, so vertreten die spanischen Behörden die Auffassung, dass diese eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne des Urteils in der Rechtssache Altmark erbrächten. ([56]) Da die Autonomen Gemeinschaften jedoch für die Maßnahmen verantwortlich sind, die sie zum Ausbau der Versorgung ergreifen, ist die Anwendbarkeit des Urteils in der Rechtssache Altmark in jedem Einzelfall zu prüfen und obliegt es den Autonomen Gemeinschaften nachzuweisen, dass sie die Bedingungen des Urteils erfüllt haben. Die ausführlichste Argumentation wurde vom Baskenland vorgelegt, das die Digitalisierung über ein öffentliches Unternehmen, Itelazpi S.A., vorgenommen hat.

4.2.2. *Kein Vorteil*

(107) In Bezug auf die Lieferanten der Telekommunikationsausrüstung vertrat Spanien die Auffassung, dass die Tatsache, dass sie Ausschreibungen für die Lieferung von Ausrüstung gewonnen hätten, das Vorliegen eines selektiven Vorteils ausschließe.

(108) Was die Netzbetreiber betreffe, so sei Abertis zwar der Hauptbetreiber im Gebiet I und besitze 29 % der Zentren im Gebiet II, die aufgerüstet worden seien, doch sei das Unternehmen nicht Betreiber des Netzes im Gebiet II. Somit sei Abertis durch die Maßnahme nicht in seiner Eigenschaft als Netzbetreiber begünstigt worden.

(109) Vielmehr seien für den Betrieb des Netzes regionale Betreiber, Betreiber der Autonomen Gemeinschaften oder Gemeinden zuständig, die die Anlagen und Einrichtungen von Abertis lediglich mieteten. Die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden stünden nicht im Wettbewerb mit anderen Netzbetreibern, so dass sie keinen Wettbewerbsvorteil hätten. Darüber hinaus erzielten sie keine Einnahmen, da die Rundfunkanbieter für die Bereitstellung von Übertragungsdiensten keine Gebühren zahlten.

(110) Hinsichtlich der Rundfunkanbieter des DVB-T macht Spanien geltend, dass praktisch keine Auswirkungen der untersuchten Maßnahmen auf die Rundfunkanbieter vorlägen. Die Maßnahmen führten nicht zu einer Vergrößerung der Zahl der Zuschauer bzw. Zuhörer der Rundfunkanbieter im Vergleich zur analogen Ausstrahlung der Programme, da die 2,5 % der Bevölkerung, auf die der Ausbau der Versorgung ausgerichtet gewesen sei, bereits analoges terrestrisches Fernsehen empfangen hätten. Somit hätten die Maßnahmen keinen Einfluss auf die Finanzen dieser Unternehmen.

4.2.3. *Fehlende Selektivität*

(111) Die spanischen Behörden machen in ihrer Eingabe vom 14. Juni 2019 geltend, dass die in Rede stehenden Maßnahmen nicht selektiv seien. Sie legen dar, dass die Vorschriften, die für terrestrisches Fernsehen gälten, und die Vorschriften, die für Satellitenfernsehen gälten, sehr verschieden seien. Zu der Zeit, als die Maßnahmen ergriffen worden seien, wären die verschiedenen Technologien von verschiedenen Gesetzen geregelt worden. ([57]) Spanien erläutert, dass zwar gegenwärtig alle audiovisuellen Dienstleistungen durch das Allgemeine Gesetz 7/2010 vom 31. März 2010 über audiovisuelle Kommunikation geregelt würden, dass aber erhebliche Unterschiede zwischen dem Rechtsrahmen für DVB-T-Technologie und dem für andere Technologien bestünden. Insbesondere seien die Anforderungen für den Erhalt einer Lizenz für die Erbringung einer DVB-T-Dienstleistung strenger, umfassender und detaillierter im Vergleich zu anderen Technologien. Des Weiteren werde die DVB-T-Technologie — im Gegensatz zu den anderen Technologien — als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse eingestuft und unterliege strengen Versorgungspflichten.

([55]) Diesbezüglich verweist Spanien auf Erwägungsgrund 41 des Beschlusses von 2013: „Weitere konkrete Informationen sind dem Eröffnungsbeschluss zu entnehmen, der als Bestandteil des vorliegenden Beschlusses zu betrachten ist".

([56]) Urteil des Gerichtshofes vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache *Altmark*

([57]) Insbesondere legt Spanien dar, dass DVB-T durch das Gesetz 10/2005 vom 14. Juni 2006 über dringende Maßnahmen zur Förderung des digitalen terrestrischen Fernsehens, das Satellitenfernsehen durch das Gesetz 37/1995 vom 12. Dezember 1995 über Satellitenkommunikation und Kabeldienste durch das Gesetz 42/1995 vom 22. Dezember 1995 über Kabelkommunikation geregelt würden.

(112) Spanien argumentiert, dass die tatsächliche Situation bei terrestrischen und anderen Technologien sehr unterschiedlich sei. Die terrestrische Technologie und die anderen Technologien seien in technischer, kommerzieller und wirtschaftlicher Hinsicht nicht vergleichbar. Beim Vollzug des digitalen Umstiegs habe sich Spanien auf die vorhandene terrestrische Netzinfrastruktur gestützt. Die digitale Migration mithilfe der Satellitentechnik würde den vollständigen Aufbau einer neuen Sende- und Empfangsinfrastruktur erfordert haben. Dadurch wäre der Umstieg schwieriger und teurer geworden. Spanien weist darauf hin, dass früher vorgelegte Kostenstudien belegten, dass DVB-T die kostengünstigste Lösung sei. Darüber hinaus sei die Satellitentechnologie in mehr als 30 Jahren von keinem Betreiber angeboten oder in Spanien für die Ausstrahlung von frei empfangbarem Fernsehen genutzt worden, das ausschließlich über DVB-T ausgestrahlt werde. Aus der Sicht Spaniens deute dies auch darauf hin, dass sich die Sachlage bei DVB-T von der anderer Technologien unterscheide.

(113) Das Baskenland argumentierte in seiner Eingabe vom 4. Februar 2019, dass die tatsächliche und rechtliche Situation in Bezug auf die Satellitentechnik und die DVB-T-Technik nicht vergleichbar seien und die Maßnahme daher nicht selektiv sei. Das Baskenland weist darauf hin, dass eine Reihe von Studien von Spanien und von Abertis vorgelegt worden seien, die erhebliche rechtliche und faktische Unterschiede zwischen der Satelliten- und der DVB-T-Technik aufzeigten. Aus diesen Berichten ginge hervor, dass die Nutzung anderer Technologien als DVB-T zur Digitalisierung mit erheblich höheren Kosten verbunden gewesen wäre und zu erheblichen Verzögerungen bei der Digitalisierung des Gebiets II geführt hätte.

(114) Die Regierung von Katalonien hat mit Schreiben vom 14. Januar 2019, das die spanischen Behörden am 19. Februar 2019 an die Kommission weitergeleitet haben, eine Studie vom September 2017 übermittelt. Die Studie wurde vom Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (nachfolgend „CTTI“) in Auftrag gegeben und von der Federación Catalana de Empresas Integradas e Integradoras de Telecomunicaciones (FEDECOMINTE), dem katalanischen Ingenieurverband (Telco.cat) und dem ingenieurtechnischen Verband für Telekommunikation von Katalonien (Graus TIC) erstellt (nachfolgend „Katalonien-Studie“). In der Studie wurden die verschiedenen Technologien bewertet, die für die Bereitstellung digitalen Fernsehens im Gebiet II in Betracht gezogen wurden. Das Fazit der Studie lautete, dass die terrestrische und die Satellitentechnologie die praktikabelsten Technologien wären und dass von diesen beiden Technologien die DVB-T-Technologie für die Bürgerinnen und Bürger am günstigsten wäre. Auf der Grundlage der Studie macht die katalanische Regierung geltend, dass die Wahl der DVB-T-Technologie für die Bereitstellung von Digitalfernsehen im Gebiet II objektiv gerechtfertigt sei und dass die Maßnahme unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Beihilfe nicht als diskriminierend und selektiv angesehen werden könne.

4.3. **Vereinbarkeit mit Artikel 106 Absatz 2 und Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV**

(115) Die Behörden des Baskenlandes behaupteten, dass die dem Unternehmen Itelazpi gewährte staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt gemäß den Bestimmungen des Artikels 106 AEUV vereinbar sei. In diesem Zusammenhang führten sie aus, dass die Maßnahme sämtliche Bedingungen erfülle, die in der Entscheidung der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt würden (nachfolgend „Entscheidung über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2“) ([58]), festgelegt seien.

(116) Für den Fall, dass die Kommission feststelle, dass die von den spanischen Behörden in Bezug auf die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens im Gebiet II ergriffenen Maßnahmen staatliche Beihilfen und nicht mit dem Binnenmarkt gemäß Artikel 106 AEUV vereinbar seien, macht Spanien geltend, dass diese Maßnahmen zweifelsohne mit dem Binnenmarkt vereinbar seien, insofern ihr Zweck darin bestehe, die Erreichung eines im Interesse der Union liegenden Ziels sicherzustellen (den Umstieg auf den digitalen Rundfunk), weshalb sie unter die Ausnahmeregelung des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV fielen.

([58]) Entscheidung 2005/842/EG sowie Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden (2005/C 297/04) (ABl. C 297 vom 29.11.2005, S. 4) (nachfolgend „Rahmen“). Die oben genannte Entscheidung wurde am 31. Januar 2012 durch den Beschluss 2012/21/EU der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3), ersetzt. Der oben genannte Rahmen wurde durch die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen“ (ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 15) ersetzt.

4.3.1. *Argumente zur Effizienz*

(117) Nach Auffassung Spaniens handelt es sich auf nationaler Ebene weder beim nationalen technischen Plan noch beim Plan für den Umstieg um Pläne zum Ausbau der Versorgung, da sie sich lediglich auf den Umstieg im Gebiet I bezögen. Daher würden durch die Pläne die verfügbaren technischen Möglichkeiten für einen Ausbau der Versorgung nicht eingeschränkt. Was die Rahmenverträge anginge, hätten diese nicht denselben normativen Rang wie diese zwei Pläne und basierten auf Vereinbarungen zwischen den zentralen und regionalen Behörden. Darüber hinaus würden sie nach Auffassung Spaniens die Nutzung der Satellitentechnologie und sonstiger Technologien nicht ausschließen. In jedem Fall seien der Ausbau der Versorgung und die Auswahl der Technologie von den Autonomen Gemeinschaften, generell im Wege von Ausschreibungsverfahren, vorgenommen worden. Spanien macht geltend, dass eine dieser Ausschreibungen, die von Kastilien und León durchgeführt worden sei, technologieneutral gewesen sei, und dass der bloße Umstand, dass eine solche Ausschreibung durchgeführt worden sei, beweise, dass die zentralen Behörden den Autonomen Gemeinschaften die terrestrische Technologie nicht zur Auflage gemacht hätten.

(118) Auch wenn sich manche von anderen Stellen durchgeführte Ausschreibungen auf bestimmte technische Elemente der terrestrischen Technologie bezogen hätten, ließe sich dies dadurch erklären, dass für den terrestrischen Rundfunk bestimmte Elemente erforderlich seien, die für die Rundfunkübertragung über Satellit nicht benötigt würden, und dass deren Aufnahme erforderlich gewesen sei, um die terrestrischen Lösungen nicht von den Ausschreibungen auszuschließen.

(119) Zudem verweisen die spanischen Behörden auf eine Durchführbarkeitsstudie zur Erbringung eines universellen digitalen Fernsehdienstes mithilfe verschiedener Technologien (DVB-T und Satellitenübertragung), die vom MITyC im Juli 2007, d. h. vor dem Vorschlag zur Finanzierung des Ausbaus der DVB-T-Versorgung, durchgeführt worden sei (nachfolgend „Studie Spaniens von 2007“). Obwohl die Behörden einräumen, dass es sich bei der Studie lediglich um ein internes Dokument gehandelt habe, das später nicht berücksichtigt worden sei, betonen sie jedoch, dass den realistischen Kosten einer Übertragung per DVB-T bzw. einer Satellitenübertragung Rechnung getragen worden sei. Die Studie sei zu dem Schluss gekommen, dass es nicht möglich sei, vorab festzulegen, welche Technologie effizienter oder kostengünstiger für den Ausbau der Fernsehsignalversorgung sei. Stattdessen sei eine Auswahl für jede Region zu treffen, möglichst gestützt auf Studien, die von den verschiedenen Autonomen Gemeinschaften durchgeführt würden und in denen Faktoren wie die Topografie, die territoriale Verteilung der Bevölkerung und der Zustand der bestehenden Infrastruktur analysiert würden.

4.3.2. *Qualitative Anforderungen*

(120) Es wurden zwei qualitative Argumente angeführt. Erstens seien in diesem Gebiet derzeit keine frei empfangbaren DVB-T-Kanäle über Satellitenausstrahlung zu empfangen. Daher impliziere der Umstieg auf die Satellitenplattform, dass die Kunden für die Dienstleistung bezahlen müssten.

(121) Zweitens müssten zusätzlich zu den nationalen Kanälen auch die regionalen Kanäle ausgestrahlt werden. Die DVB-T-Technologie ermögliche, dass in jedem geografischen Gebiet die für das Gebiet bestimmten Kanäle empfangen werden könnten. Auf der Grundlage der regionalen und lokalen Kanäle seien insgesamt 1 380 Frequenzen für das terrestrische Fernsehen in ganz Spanien zugeteilt worden, ohne dass technische Einschränkungen erforderlich gewesen seien und ohne die Ausstrahlung über den Sendebereich jedes Kanals hinaus auszudehnen. Nach Auffassung Spaniens wäre dies mit den Satellitennetzen nicht möglich gewesen, da diese nicht die Möglichkeit einer geografischen Beschränkung böten, weshalb ein komplexes Zugangsberechtigungssystem eingesetzt werden müsste. Dadurch würden sich die Kosten für die Rundfunkübertragung über Satellit weiter erhöhen, und die Rundfunkanbieter wären nicht bereit, Zugang zu ihren Kanälen zu gewähren, ohne dass sicher sei, dass eine Beschränkung möglich sei.

4.3.3. *Technologieneutralität*

(122) Nach Auffassung Spaniens enthielten die bilateralen Verträge zwischen den zentralen und regionalen Behörden keine Auflage bezüglich einer bestimmten Digitalisierungstechnik, vielmehr sei lediglich die Übertragung von Mitteln an die Autonomen Gemeinschaften in Einklang mit den Kosten der Digitalisierung geregelt worden, die auf Grundlage einer als effizient betrachteten Referenztechnologie, d. h. DVB-T, berechnet worden seien. In diesem Zusammenhang ist nach Ansicht Spaniens zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt des Ausbaus das terrestrische analoge Fernsehen von 98,5 % der spanischen Haushalte empfangen werden konnte.

(123) In Zusammenhang mit der Ausschreibung von Kantabrien, auf die sich der Einleitungsbeschluss beziehe, betonen die spanischen Behörden, dass sich die von Astra gewonnene Ausschreibung sowohl auf das Gebiet II als auch das Gebiet III bezogen habe, d. h., Ziel der Ausschreibung sei die universelle Bereitstellung digitalen Fernsehens in Kantabrien gewesen. Dieser Umstand müsse bei der Bewertung des Falles in zweifacher Hinsicht berücksichtigt werden.

(124) Erstens sei das Projekt Kantabriens gescheitert, als nach der Auftragsvergabe an Astra einige der wichtigsten Rundfunkanbieter Astra und der kantabrischen Regierung mitgeteilt hätten, sie würden einer Verbreitung ihrer Inhalte über Satellit nicht zustimmen. In der Folge habe das Ziel des Planes nicht mehr erreicht werden können. Zweitens sei die Entscheidung der Zentralregierung, für das gesamte Gebiet III in Spanien eine Satellitenabdeckung anzubieten, und nicht die Entscheidung, eine Finanzierung der Zentralregierung für den Ausbau der Versorgung im Gebiet II bereitzustellen, der wichtigste Grund für die Auflösung des Vertrags gewesen. Überdies sei der Vertrag im November 2008 aufgelöst worden, da zu diesem Zeitpunkt offensichtlich gewesen sei, dass Astra seine Verpflichtungen nicht erfüllen könne. Insbesondere habe Astra die erforderlichen Bauarbeiten nicht fristgerecht durchgeführt und von den frei empfangbaren Rundfunkanbietern keine Genehmigung zur Verbreitung ihrer Signale erhalten.

(125) In Zusammenhang mit dem vorliegenden Beschluss ist das Projekt von Kantabrien nur insoweit relevant, als die Satellitenplattform als eine gültige Alternative zur terrestrischen Plattform angesehen werden kann. In diesem Zusammenhang sind die vorstehenden Argumente ohne Bedeutung. Mit der Entscheidung für die Satellitenplattform für das Gebiet III hatten die spanischen Behörden einen nationalen Plan angenommen und eine spezielle Regelung eingeführt, die die Rundfunkanbieter verpflichtet, sich zu koordinieren und einen gemeinsamen Anbieter für die Satellitenplattform auszuwählen. Spanien weist darauf hin, dass nach dem Einleitungsbeschluss ein ähnlicher Mechanismus auch für das Gebiet II hätte angewendet werden können. Doch hätte nach Auffassung Spaniens die Auferlegung einer solchen Verpflichtung für die Rundfunkanbieter im Gebiet II im Widerspruch zum Grundsatz der minimalen Intervention gestanden. Zudem seien die Rundfunkanbieter in Spanien nicht bereit, die Satellitenplattform zu nutzen. Anders als in anderen Mitgliedstaaten gebe es in Spanien keine Plattform für frei empfangbares Satellitenfernsehen. Nach Auffassung Spaniens ließen die für die Auflösung des Vertrags vorgebrachten Gründe keinen Zweifel daran aufkommen, dass die Satellitentechnologie keine adäquate Plattform für die Ausstrahlung der Fernsehsignale im Gebiet II sein könnte.

4.3.4. *Keine Verzerrung des Wettbewerbs*

(126) In Zusammenhang mit dem Wettbewerb zwischen den Netzbetreibern vertrat Spanien die Auffassung, dass es sich beim terrestrischen Fernsehen und beim Fernsehen über Satellit um zwei völlig unterschiedliche Märkte handele und daher die untersuchten Maßnahmen den Wettbewerb auf den betroffenen Märkten nicht verzerrten. Spanien behauptet, die untersuchten Maßnahmen hätten keinen Einfluss auf den Binnenmarkt der Union, da sie auf die Einwohner eines beschränkten geografischen Gebiets ausgerichtet seien. Da es sich um lokale Dienstleistungen handele, sei es wenig wahrscheinlich, dass die Maßnahme Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten habe.

4.4. **Anwendbarkeit der „De-minimis-Regel**

(127) Des Weiteren erklärten die spanischen Behörden, dass die mit der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission ([59]) über die „De-minimis"-Beihilfen eingeführte „De-minimis"-Regel zweifelsohne auf einen erheblichen Teil der Finanzierung anzuwenden sei. Jede Autonome Gemeinschaft bzw. jede Gemeinde habe selbstständig die Telekommunikationsausrüstung erworben, so dass in diesem Zusammenhang die De-minimis-Bestimmungen zu berücksichtigen seien. Da in diesen Fällen der gezahlte Betrag und auch die erworbenen Güter und Dienstleistungen bekannt seien, sei die Beihilfe ausreichend transparent gewesen, um die De-minimis-Schwellen anzuwenden.

4.5. **Staatliche Beihilfe für Betrieb und Instandhaltung**

(128) Was den Betrieb und die Instandhaltung der Übertragungszentren anbelangt, so vertreten die spanischen Zentralbehörden die Auffassung, dass diese nicht unter den teilweise vom MITyC finanzierten Ausbau der Versorgung fielen. Das Ministerium habe keine Kompetenzen, um von den Gemeinden oder Autonomen Gemeinschaften die Weiterführung des Betriebs und der Instandhaltung über den in den Ausschreibungen zum Ausbau der Versorgung vorgesehenen Zeitraum hinaus zu verlangen. Deshalb könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Betrieb und die Instandhaltung einiger Zentren infolge der Haushaltskürzungen der Gemeinden eingestellt würden. Die Zentralbehörden bezifferten vorläufig die jährlichen Kosten des Betriebs und der Instandhaltung auf etwa 10 % der Anfangsinvestition. Im Laufe der Untersuchung übermittelten mehrere Autonome Gemeinschaften genauere Angaben über die für den Betrieb und die Instandhaltung des DVB-T-Netzes im Gebiet II ausgegebenen Mittel.

([59]) Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 5). Die o. g. Verordnung wurde am 1. Januar 2014 durch die Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1) ersetzt.

5. **BEWERTUNG DER VON DEN BETEILIGTEN VORGEBRACHTEN VERFAHRENSARGUMENTE**

(129) Itelazpi, Cellnex und Spanien machten in ihren Stellungnahmen vom 13. und 14. Juni 2019 geltend, dass die Kommission im Anschluss an die Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 einen neuen Einleitungsbeschluss hätte erlassen müssen, in dem der Standpunkt der Kommission zur Selektivität der in Rede stehenden Maßnahmen hätte dargelegt werden müssen. Nach Auffassung Spaniens und der Beteiligten sei es den Beteiligten wegen des Fehlens eines neuen Einleitungsbeschlusses nicht möglich gewesen, ihre Verteidigungsrechte auszuüben.

(130) Spanien und Cellnex machten zudem geltend, dass der Einleitungsbeschluss im vorliegenden Fall aufgehoben worden sei, als der Gerichtshof den Entschluss von 2013 für nichtig erklärte. In Erwägungsgrund 41 des Beschlusses von 2013 heißt es: „*Weitere konkrete Informationen sind dem Eröffnungsbeschluss zu entnehmen, der als Bestandteil des vorliegenden Beschlusses zu betrachten ist.*" Nach Auffassung Spaniens bedeutet dies, dass die Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 die Nichtigkeit des Einleitungsbeschlusses nach sich gezogen habe. Diese Auffassung ist aus den folgenden Gründen falsch.

(131) Erstens sind der Einleitungsbeschluss und der endgültige Beschluss separate Rechtsakte mit jeweils verschiedenen Rechtsfolgen. Der Einleitungsbeschluss wurde auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 4 der Verfahrensverordnung von 1999 erlassen. Im Einleitungsbeschluss werden die Zweifel der Kommission an der Vereinbarkeit der untersuchten Maßnahmen mit dem Binnenmarkt dargelegt. Der endgültige Beschluss (d. h. der Beschluss von 2013) wurde auf der Grundlage von Artikel 7 Absatz 5 der Verfahrensverordnung von 1999 erlassen. Im Beschluss von 2013 hat die Kommission festgestellt, dass die Beihilfe nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar war, und ordnete die Rückforderung der Beihilfe an. Da es sich bei dem Einleitungsbeschluss und dem endgültigen Beschluss um zwei verschiedene Rechtsakte handelt, ist der Erwägungsgrund 41 des Beschlusses von 2013 in dem Sinne auszulegen, dass die im Einleitungsbeschluss dargelegten konkreten Informationen Bestandteil des Beschlusses von 2013 sind. Des Weiteren ist die Nichtigerklärung des endgültigen Beschlusses nicht an diese konkreten Informationen geknüpft.

(132) Zweitens wurde in keiner der verschiedenen gerichtlichen Klagen, die Spanien und die Beteiligten im Anschluss an den Erlass des Beschlusses von 2013 erhoben haben, die Nichtigerklärung des Einleitungsbeschlusses beantragt. Beantragt wurde stattdessen die Nichtigerklärung des endgültigen Beschlusses. Nach ständiger Rechtsprechung darf die Nichtigerklärung durch das Gericht nicht über den Antrag des Klägers hinausgehen. ([60]) Da in keiner der Klagen die Nichtigerklärung des Einleitungsbeschlusses beantragt worden war, konnte der Gerichtshof den Einleitungsbeschluss im Urteil in der Rechtssache Retegal nicht für nichtig erklärt haben. ([61])

(133) Drittens berührt nach ständiger Rechtsprechung die Nichtigerklärung eines Rechtsakts der Union nicht notwendig die vorbereitenden Handlungen. ([62]) Die Nichtigerklärung eines Rechtsakts, der ein Verwaltungsverfahren abschließt, das mehrere Phasen umfasst, hat nicht notwendig und unabhängig von den materiellen oder formellen Gründen des Nichtigkeitsurteils die Nichtigkeit des gesamten Verfahrens zur Folge, das dem Erlass des angefochtenen Rechtsakts vorausgegangen ist.

(134) Hinsichtlich der angeblichen Verpflichtung zur Wiedereröffnung des Verfahrens nach der Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 weist die Kommission darauf hin, dass weder die Rechtsvorschriften noch die Rechtsprechung nahelegen, dass die Nichtigerklärung eines Beschlusses der Kommission zwangsläufig die Wiedereröffnung des förmlichen Prüfverfahrens durch Annahme eines neuen Beschlusses beinhaltet (siehe insbesondere Rechtssache T-1/*15 SNCM/Kommission*, ECLI:EU:T:2017:470, Randnummer 69). Wie oben dargelegt, berührt die Nichtigerklärung eines Rechtsakts der Union nach der Rechtsprechung nicht notwendig die vorbereitenden Handlungen. In der Rechtssache *SNCM* nahm die Kommission im Anschluss an die Nichtigerklärung des endgültigen Beschlusses der Kommission das Verfahren nicht wieder auf, sondern forderte die Beteiligten lediglich dazu auf, Stellungnahmen abzugeben. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Verfahrensrechte des Mitgliedstaats und der Beteiligten gewahrt worden seien, da ihnen die Kommission nach der Nichtigerklärung des Beschlusses Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme gegeben hatte. Darüber hinaus ist in der Verordnung (EU) 2015/1589 ([63]) des Rates nicht festgelegt, wann die Kommission verpflichtet ist, ein Verfahren wiederzueröffnen. Eine angebliche Verpflichtung zur Wiedereröffnung des Verfahrens durch Erlass eines neuen Beschlusses kann sich daher auch nicht aus der vorgenannten Verordnung ergeben.

([60]) Siehe *Comunità montana della Valnerina/Kommission* (C-240/03 P, ECLI:EU:C:2006:44), Rn. 43 und darin zitierte Rechtsprechung.

([61]) Urteil des Gerichtshofs vom 20. Dezember 2017 in der Rechtssache C-70/16 P, *Comunidad Autónoma de Galicia, Redes de Telecomunicación Galegas Retegal SA (Retegal)/Kommission*, ECLI:EU:C:2017:1002.

([62]) Siehe Rechtssache T-301/01 *Alitalia/Kommission*, EU:T:2008:262, Rn. 100; Rechtssache C-415/96 Spanien/Kommission ECLI:EU:C:1998:533, Rn. 32; vgl. in diesem Sinne auch Rechtssache C-331/88 Fedesa u. a., ECLI:EU:C:1990:391, Rn. 34.

([63]) Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

(135) Spanien, Itelazpi und Cellnex machen geltend, dass die Kommission einen neuen Einleitungsbeschluss mit einer detaillierten Analyse des selektiven Charakters hätte erlassen müssen, damit die Beteiligten ihre Standpunkte zur Selektivität der Maßnahme hätten darlegen können. Die Kommission weist darauf hin, dass die spanischen Behörden zum Nichtvorliegen von Selektivität bereits in der Vorprüfungsphase Stellung genommen haben (wie in Erwägungsgrund 22 des Einleitungsbeschlusses festgestellt wird ([64])). Im Einleitungsbeschluss wird die vorläufige Auffassung der Kommission im Hinblick auf das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe (einschließlich des selektiven Charakters) und der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt dargelegt. Im Einleitungsbeschluss wird festgestellt, dass die beanstandeten Maßnahmen den Wettbewerb verzerren, indem sie die DVB-T-Technologie begünstigen, und es wird ferner geltend gemacht, dass die DVB-T und Satellitenübertragung miteinander im Wettbewerb stehen (beispielsweise wird dort auf den Fall Kantabriens verwiesen, wo zunächst ein Satellitenbetreiber eine Ausschreibung gewann). Im Einleitungsbeschluss wird erläutert, warum einige Plattformen gegenüber anderen begünstigt werden. Er gab Spanien und den Beteiligten die Möglichkeit, sich zur Selektivität der Maßnahmen zu äußern. In seiner Stellungnahme vom 30. November 2010 zum Einleitungsbeschluss erklärte Spanien, dass den Netzbetreibern, die DVB-T-Technologie nutzen, kein selektiver Vorteil gegenüber anderen Netzbetreibern entstanden sei. Spanien brachte ferner vor, dass die in Rede stehenden Maßnahmen andere Technologien als DVB-T nicht diskriminierten, und erläuterte die Unterschiede zwischen DVB-T und Satellitenübertragung im Hinblick auf die Kosten und die Marktbedingungen. Spanien hob hervor, dass die Satellitentechnik und DVB-T nicht zum selben Markt gehörten. Dies zeigt, dass Spanien bereits im Anschluss an den Einleitungsbeschluss die Gelegenheit hatte, zur Frage der Selektivität Stellung zu nehmen.

(136) Zudem haben sich weder die untersuchte Maßnahme noch die Sachverhalte und deren rechtliche Würdigung geändert.

(137) Darüber hinaus richtete die Kommission am 26. April 2019 ein Auskunftsersuchen an Spanien, Itelazpi, Cellnex, Retevisión, CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologias, SA, Retegal und Astra, in dem die Beteiligten aufgefordert wurden, sich zum Urteil in der Rechtssache Retegal und zur Selektivität der in Rede stehenden Maßnahmen zu äußern. ([65]) Cellnex, Itelazpi, Spanien und Astra nahmen in ihren Antworten auf das Auskunftsersuchen der Kommission detailliert Stellung und legten ihren Standpunkt zum Kriterium der Selektivität dar. Die Beteiligten übermittelten detaillierte Bemerkungen und die Kommission prüfte alle von Spanien und den betroffenen Dritten angeführten neuen, relevanten und kontemporären Elemente. Aus dem oben Gesagten geht hervor, dass Spanien und die anderen Beteiligten ausreichend Gelegenheit hatten, ihren Standpunkten zur Frage der Selektivität Gehör zu verschaffen. Die Verfahrensrechte der Beteiligten wurden somit umfassend gewahrt.

6. **WÜRDIGUNG DER BEIHILFE**

6.1. **Rechtsgrundlage der Beihilfe**

(138) Wie in Abschnitt 2.2, Erwägungsgründe (28) bis (39) detailliert beschrieben, handelt es sich bei dem Rechtsrahmen für den digitalen Umstieg in Spanien um ein komplexes Geflecht verschiedener Gesetze, die sowohl von der Zentralregierung als auch von den regionalen und lokalen Behörden im Laufe eines Zeitraums von vier Jahren erlassen wurden. Im nationalen technischen Plan aus dem Jahr 2005 und im Plan für den Umstieg aus dem Jahr 2007 wird im Wesentlichen der Umstieg auf DVB-T im Gebiet I geregelt, auch wenn die Grundlagen für die Maßnahmen zum zusätzlichen Ausbau im Gebiet II gelegt werden. Diese Maßnahmen zum Ausbau wurden von den regionalen Behörden nach dem Abschluss mehrerer Rahmenverträge mit der Zentralregierung (Rahmenverträge des Jahres 2008) sowie von Zusatzvereinbarungen im Jahr 2008 zu den früheren Rahmenverträgen des Jahres 2006 und im Jahr 2009 zu den Rahmenverträgen des Jahres 2008 durchgeführt.

(139) Infolge des Abschlusses dieser Verträge und Folgevereinbarungen entwickelten die regionalen und lokalen Behörden eine breite Palette an Maßnahmen zum Ausbau der Versorgung mit DVB-T im Gebiet II, hauptsächlich im Wege von öffentlichen Ausschreibungen, wie in den Erwägungsgründen (40) bis (43) beschrieben. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die verschiedenen auf zentraler Ebene angenommenen Gesetze und die zwischen dem MITyC und den Autonomen Gemeinschaften abgeschlossenen und geänderten Vereinbarungen die Grundlage der Beihilferegelung für den Ausbau der Versorgung im Gebiet II bilden und deren wesentliche Merkmale beinhalten, d. h. den Anreiz für den Umstieg auf das digitale Fernsehen im Gebiet II und die Beschränkung dieses Anreizes auf

([64]) Im Rahmen der Vorprüfung erklärte Spanien unter anderem, dass es keine Diskriminierung zwischen DVB-T und Satellitenübertragung gegeben habe. Spanien legte außerdem dar, dass DVB-T und Satellitenübertragung unterschiedliche Märkte bedienten.

([65]) Die Kommission forderte Spanien außerdem auf, das Auskunftsersuchen an alle Unternehmen zu übermitteln, die im vorliegenden Fall von einem potenziellen negativen Beschluss der Kommission, in dem die Rückforderung der rechtswidrigen und mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe gefordert wird, betroffen sein könnten.

terrestrische Technologie. Diese Gesetze und Vereinbarungen hatten zum Ziel, die Autonomen Gemeinschaften dahingehend zu lenken, dass sie nicht technologieneutrale Maßnahmen beschließen. ([66]) Obwohl im nationalen technischen Plan der Umstieg auf DVB-T im Gebiet I geregelt wird, wird darin den lokalen Behörden auch ein Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit den Autonomen Gemeinschaften zusätzliche Übertragungszentren einzurichten, die für die Sicherstellung des Empfangs von DVB-T im Gebiet II erforderlich sind. Somit sah die Zentralregierung zu diesem Zeitpunkt bereits den Ausbau der DVB-T-Versorgung vor. Der im wichtigsten Rechtsinstrument zur Regulierung des Umstiegs auf das Digitalfernsehen enthaltende Auftrag bezieht sich ausschließlich auf die terrestrische Plattform. Darüber hinaus zeigt das Königliche Dekret 1/2009, dass die Nutzung der Satellitentechnik nur für das Gebiet III vorgesehen war. In der Praxis haben die Autonomen Gemeinschaften somit den Vorgaben der Zentralregierung für den Ausbau des DVB-T Folge geleistet. ([67]) Die Autonomen Gemeinschaften haben den Plan der Zentralregierung auf der Grundlage ihrer jeweiligen Rahmenverträge umgesetzt, die alle demselben Muster folgten.

(140) Somit geht aus den genannten, auf zentraler Ebene angenommenen Gesetzen sowie geschlossenen Verträgen und Folgevereinbarungen hervor, dass sie die Grundlage für eine Regelung bilden, die darauf abzielt, die DVB-T-Versorgung im Gebiet II unter ausschließlicher Nutzung der terrestrischen Rundfunkübertragung auszubauen. Außerdem hatten die zentralen oder lokalen Behörden unter diesen Umständen bei der technischen Umsetzung der Regelung keinen Spielraum, um den Grundsatz der Technologieneutralität zu wahren. Die von den nationalen, regionalen oder lokalen Behörden ergriffenen Maßnahmen verfolgten das gleiche Ziel und sollten angesichts ihrer engen Verknüpfungen zusammen als Bestandteile ein und derselben Regelung analysiert werden. Dies wurde auch vom Gericht bekräftigt, das in der Rechtssache T-541/13 in Bezug auf die Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 Folgendes bestätigte. Diese Schlussfolgerung gilt auch für die im vorliegenden Beschluss untersuchten Maßnahmen (bei denen es sich um die gleichen Maßnahmen handelt, die im Beschluss von 2013 untersucht wurden):

„52 *Aus den verschiedenen Gesetzgebungs- und Verwaltungsakten der spanischen Behörden geht hervor, dass der Plan des Übergangs zum Digitalfernsehen im gesamten Königreich Spanien durch eine überwiegende Verwendung der terrestrischen Technologie eine von der Zentralverwaltung eingeleitete und koordinierte Initiative befolgte. Es steht fest, dass, wie aus dem 24. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, im Gesetz 10/2005, mit dem die Regulierung des Umstiegs auf die Technologie des Digitalfernsehens begann, auf die Notwendigkeit einer Förderung des Umstiegs von der analogen auf die digitale terrestrische Technologie hingewiesen wurde. Laut dem 26. Erwägungsgrund dieses Beschlusses sahen die spanischen Behörden in einer Zusatzbestimmung des nationalen technischen Plans für das DVB-T die Möglichkeit eines Ausbaus der Versorgung mittels der terrestrischen Technologie in den Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte vor, vorausgesetzt, dass die lokale Anlage diesem Plan entsprach. Die Erwägungsgründe 28 bis 32 dieses Beschlusses, deren Inhalt von den Klägerinnen nicht angefochten wird, beschreiben die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel und den Autonomen Gemeinschaften mittels Rahmenverträgen und Folgevereinbarungen zu diesen Rahmenverträgen zur Umsetzung der Digitalisierung im Gebiet II. Diese Rechtsakte bezogen sich insbesondere auf die Kofinanzierung des Ausbaus der DVB-T-Versorgung in diesem Gebiet durch die spanische Regierung.*

53 *Nach den vorstehenden Erwägungen kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, dass sie die spanischen Maßnahmen zugunsten der Einführung des DVB-T im Gebiet II in einem einzigen Kontext geprüft habe. Da nämlich die verschiedenen staatlichen Maßnahmen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene nach ihren Wirkungen zu untersuchen sind, waren sie im vorliegenden Fall derart eng miteinander verknüpft, dass sie die Kommission als eine einzige von den Behörden in Spanien gewährte Beihilferegelung betrachten konnte. Dies ist insbesondere deshalb der Fall, weil die aufeinanderfolgenden Maßnahmen in Spanien insbesondere in Anbetracht ihrer zeitlichen Abfolge, ihres Zwecks und der*

([66]) Diese Ausrichtung ist den einschlägigen Dokumenten der Zentralregierung zu entnehmen. Insbesondere in den im Dezember 2008 unterzeichneten Rahmenverträgen mit dem Titel „Rahmenverträge über die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel und der Autonomen Gemeinschaft […] über die Umsetzung des nationalen Plans für die Umstellung auf DVB-T“ findet sich eine Aufstellung der Tätigkeiten, die von zentralen und regionalen Behörden finanziert würden, um eine der bereits bestehenden analogen Versorgung entsprechende Abdeckung des Digitalfernsehens zu erreichen. Diese beziehen sich zum einen auf die bereits bestehenden und von den Rundfunkanbietern aufgerüsteten Übertragungszentren (im Gebiet I eingerichtete DVB-T-Zentren) und zum anderen auf den „Ausbau der Versorgung“ — neue Zentren, die für die Sicherstellung der gleichen Durchdringung des digitalen Fernsehens zu errichten sind. Da nur für die DVB-T-Technik Übertragungszentren erforderlich sind, ist es offensichtlich, dass sich die vorgesehenen Maßnahmen nur auf diese Technik bezogen. In den zwischen Oktober und Dezember 2009 unterzeichneten Folgevereinbarungen von 2008 zu diesen Rahmenverträgen wird auf die Finanzierung zum Ausbau der Versorgung Bezug genommen. Darin wird definiert, was unter „Maßnahmen zum Ausbau der Versorgung“ zu verstehen sei, wobei explizit auf die terrestrische Technologie Bezug genommen wird.

([67]) In den Sitzungen mit den Autonomen Gemeinschaften erklärte das MITyC sein Ziel, die Umstellung auf DVB-T im Gebiet II sicherzustellen. Dies wird durch eine im Internet abrufbare Präsentation des MITyC bestätigt; http://www.fenitel.es/asamblea08/PONENCIAS/4SETSI.pdf. Des Weiteren wird dies durch die Erklärungen der Autonomen Gemeinschaften zu den Auskunftsersuchen der Kommission bekräftigt. In ihren Antworten beziehen sich die Autonomen Gemeinschaften explizit auf den nationalen Plan für den Umstieg, der mit dem Königlichen Dekret 944/2005 und dem *Plan Avanza* angenommen wurde. Siehe beispielsweise die Antwort von Extremadura: „Gemäß den Bestimmungen (…) des Königlichen Dekrets 944/2005 (…), mit dem der nationale technische Plan für das digitale terrestrische Fernsehen angenommen wurde, in dem die lokale Initiative zum Ausbau der DVB-T-Versorgung aufgeführt ist…“.

Lage in diesem Gebiet derart eng miteinander verknüpft waren, dass der Kommission nicht vorgeworfen werden kann, sie nicht voneinander getrennt zu haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. März 2013, Bouygues u. a./Kommission u. a., C-399/10 P und C-401/10 P, Slg, EU:C:2013:175, Rn. 103 und 104)."

(141) Zur weiteren Bestätigung dieser Schlussfolgerung hat die Kommission zudem eine aussagekräftige Stichprobe einzelner Ausschreibungen untersucht, die von den Autonomen Gemeinschaften selbst durchgeführt worden waren. Die Stichprobe der Ausschreibungen deckt das gesamte spanische Staatsgebiet ab, ausgenommen Melilla (für dieses Gebiet haben die spanischen Behörden mit der Begründung, dass es keine entsprechenden Unterlagen gebe, keine Ausschreibungen vorgelegt). Die Stichprobe umfasst sowohl Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung als auch Ausschreibungen für die Lieferung von Ausrüstung. Außerdem umfasst die Stichprobe Ausschreibungen mit Budgets unterschiedlicher Größe, d. h. Ausschreibungen mit relativ kleinen Budgets und Ausschreibungen mit größeren Budgets (Budgets über 10 Mio. EUR). Die beschriebene Auswahl und Abdeckung der Stichprobe stellt ihre Repräsentativität sicher. Diese Ausschreibungen sind die Folge der Umsetzung des in den vorstehenden Erwägungsgründen beschriebenen nationalen Programms, das auf der Grundlage von Gesetzen und von Verträgen mit den Autonomen Gemeinschaften im Voraus festgelegt wurde. Die Prüfung der Stichprobe bestätigt die vorstehende Schlussfolgerung, da die allermeisten der untersuchten Ausschreibungen nicht technologieneutral waren. Auf der Grundlage dieser repräsentativen Stichprobe hat die Kommission bestätigt, dass die in bestimmten Autonomen Gemeinschaften durchgeführten Ausschreibungen im Allgemeinen der Logik einer ausschließlichen Ausrichtung auf terrestrische Technologien folgten.

(142) Selbst bei Einstufung von Ausschreibungen, die formal nicht diskriminierend sind, als technologieneutral, konnte die Kommission nur sehr wenige solche Ausschreibungen identifizieren. Die Spezifikationen dieser Ausschreibungen waren derart formuliert, dass — ungeachtet der Pläne der spanischen Zentralbehörden — Betreiber teilnehmen konnten, die andere als terrestrische Technologien einsetzen. Auf jeden Fall würde die bloße Tatsache, dass eine Minderheit der Ausschreibungen technologieneutral ist, nur auf eine lückenhafte Umsetzung der Regelung hindeuten, nicht aber die Regelung an sich unbrauchbar machen.

(143) In Bezug auf den Beschluss von 2013 hat das Gericht auch klargestellt, „dass die Kommission [...] keine Extrapolation durchgeführt hat, indem sie angenommen hat, dass die für die Stichprobe festgestellten Unregelmäßigkeiten in ganz Spanien vorgekommen seien. Die Kommission hat lediglich die Merkmale der fraglichen Beihilferegelung untersucht und ist gerade nicht davon ausgegangen, dass aufgrund der Tatsache, dass die analysierten Ausschreibungen den Grundsatz der Technologieneutralität nicht beachteten, dieser Grundsatz in allen vom Ausbau des DVB-T-Netzes betroffenen Ausschreibungen nicht beachtet worden sei, was sich u. a. im Tenor des angefochtenen Beschlusses widerspiegelt." ([68]) Diese Schlussfolgerung gilt auch für die im vorliegenden Beschluss untersuchten Maßnahmen (bei denen es sich um die gleichen Maßnahmen handelt, die im Beschluss von 2013 untersucht wurden).

(144) Für den Zeitpunkt der tatsächlichen Auszahlung der staatlichen Beihilfe für die Einführung des DVB-T im Gebiet II war die Übertragung der Mittel der zentralen und regionalen Behörden an die Empfänger maßgebend. Der Zeitraum, in dem dies geschah, unterschied sich zwischen den einzelnen Autonomen Gemeinschaften. Nach den eingeholten Informationen fanden die ersten Ausschreibungen im Juli 2008 statt. ([69]) Im Anhang findet sich eine Berechnung der öffentlichen Ausgaben nach Region.

(145) Was die laufende Beihilfe für den Betrieb und die Instandhaltung der Netze angeht, ist diese Beihilfe ein Zusatz zu der Regelung für den Ausbau der DVB-T-Versorgung im Gebiet II unter ausschließlicher Nutzung der terrestrischen Rundfunkübertragung und die logische Konsequenz daraus, obwohl die Zentralregierung die Umsetzung dieser laufenden Beihilfe den Autonomen Gemeinschaften überlassen hatte. Manche Autonomen Gemeinschaften (siehe „laufende Kosten" im Anhang des Beschlusses) führten Ausschreibungen für den Betrieb und die Instandhaltung der bereits bestehenden digitalen terrestrischen Netze durch, die in den jeweiligen Amtsblättern veröffentlicht wurden. ([70])

([68]) Siehe das Urteil in der Rechtssache T-461/13, Rn. 107.

([69]) Ausschreibung für die Lieferung von Ausrüstung vom 30. Juli 2008, veröffentlicht von der Autonomen Gemeinschaft La Rioja, sowie Ausschreibung für den Ausbau SE/CTTI/06/08 vom 27. Juli 2008, veröffentlicht von der Autonomen Gemeinschaft Katalonien.

([70]) Siehe beispielsweise die Entscheidung der Behörden von Kastilien und León: Resolución de 24 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Telecomunicaciones, por la que se anuncia la licitación del servicio: Contrato de servicios para la conservación y renovación tecnológica de las infraestructuras de televisión digital de la Junta de Castilla y León. Expte.: Serv 05-4/12; BOCYL 10 de octubre 2012.

(146) Wie in Erwägungsgrund (62) dargelegt, ist die rechtliche Würdigung der neuen geänderten Maßnahmen nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.

6.2. **Würdigung der staatlichen Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV**

6.2.1. *Vorliegen einer Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV*

(147) Die betroffene Maßnahme, einschließlich der in Erwägungsgrund (44) beschriebenen laufenden Beihilfe für den Betrieb und die Instandhaltung, kann als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV betrachtet werden, in dem die Bedingungen für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe festgelegt sind. Demnach muss es sich erstens um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln; zweitens muss dem Begünstigten ein selektiver wirtschaftlicher Vorteil gewährt werden; drittens muss die Maßnahme den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen; und viertens muss sie geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

6.2.1.1. Staatliche Mittel

(148) Die beanstandete Maßnahme beruht auf dem vorstehend beschriebenen System von Rechtsakten, die sowohl auf zentraler als auch auf regionaler und lokaler Ebene erlassen wurden, und den zwischen den verschiedenen Ebenen der spanischen Verwaltung geschlossenen Vereinbarungen. Zudem stellt Spanien die im Einleitungsbeschluss gezogene Schlussfolgerung nicht infrage, nach der die Maßnahme aus Haushaltsmitteln finanziert worden war. Dennoch legten die spanischen Behörden Wert darauf, dass die Mittel sowohl aus dem Haushalt der Zentralregierung als auch der Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden stammten. Des Weiteren vertraten sie die Auffassung, dass es sich bei der beanstandeten Maßnahme tatsächlich um eine reine Übertragung von Mitteln unter verschiedenen Verwaltungen gehandelt habe. Demnach stellte Spanien nicht infrage, dass die Mittel im Wesentlichen aus dem Staatshaushalt und teilweise aus den regionalen und lokalen Haushalten stammten. Außerdem handelte es sich bei der Maßnahme nicht um eine einfache Übertragung von Mitteln zwischen Verwaltungen, denn letztlich wurden die Mittel für die Errichtung des DVB-T-Netzes durch Einrichtungen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben (wie in Abschnitt 6.2.1.2 erläutert wird), verwendet.

(149) Angesichts dieser Umstände wird der Schluss gezogen, dass die betreffende Maßnahme direkt aus dem Staatshaushalt und den Haushalten bestimmter Autonomer Gemeinschaften und Gemeinden finanziert wurde. Die in Erwägungsgrund (44) beschriebene laufende Beihilfe wurde nicht zulasten des Staatshaushaltes, sondern direkt aus dem Haushalt der Autonomen Gemeinschaften finanziert. Sie ist somit dem Staat zuzurechnen und mit der Verwendung staatlicher Mittel verbunden.

6.2.1.2. Wirtschaftlicher Vorteil der Einrichtungen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben

(150) Die beanstandete Maßnahme impliziert eine Übertragung von staatlichen Mitteln an bestimmte Unternehmen. Obwohl im Vertrag das Konzept eines Unternehmens nicht definiert ist, wird unabhängig von ihrem Status und ihrer Finanzierung auf jede natürliche oder juristische Person Bezug genommen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt. In der von den Gerichten bestätigten Praxis der Kommission wird der Betrieb von Netzen zur Ausstrahlung von Fernsehen als wirtschaftliche Tätigkeit betrachtet ([71]), die mit anderen Fällen vergleichbar ist, die mit der Verwaltung von Infrastruktur durch die regionalen Behörden verbunden sind ([72]). Im vorliegenden Fall sind Plattformbetreiber und die meisten öffentlichen Unternehmen bzw. Gemeinden als Netzbetreiber im Register der CMT eingetragen. Diese Tatsache lässt darauf schließen, dass sie bestimmte Dienstleistungen erbringen, die nach der konsolidierten Praxis eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen. Ein Markt liegt vor, wenn, wie im vorliegenden Fall, andere Betreiber bereit oder in der Lage sind, die betreffende Dienstleistung zu erbringen. So stellte beispielsweise Astra vor dem Ausbau der Versorgung im Gebiet II in mehreren Sitzungen den Autonomen Gemeinschaften sein Angebot vor. Überdies nahm Astra im März 2008 an einer in Kantabrien veröffentlichen technologieneutralen Ausschreibung für die Erbringung der Digitalfernsehdienste in den Gebieten II und III teil und erhielt den Zuschlag. Die Tatsache, dass die öffentlichen Unternehmen und Gemeinden keine Vergütung für ihre Dienstleistungen erhalten, steht nicht im Widerspruch dazu, dass die betreffenden Tätigkeiten als wirtschaftliche Tätigkeit betrachtet werden. ([73])

([71]) Entscheidungen der Kommission: N622/2003 Digitalisierungsfonds Österreich; C25/2004 DVB-T Berlin Brandenburg (Erwägungsgrund 62), ABl. L/200/2006; C34/2006 DVB-T Nordrhein-Westfalen (Erwägungsgrund 83), ABl. L 236 vom 3.9.2008, S. 10–44; C52/2005 Mediaset (Erwägungsgrund 96), ABl. L/147/2007.

([72]) Rechtssache T-196/04 Ryanair Ltd./Europäische Kommission, ECLI:EU:T:2008:585, Rn. 88; Rechtssache C-82/01P Aéroports de Paris/Kommission, ECLI:EU:C:2002:617, Rn. 107-109 und 121-125.

([73]) Siehe auch die verbundenen Rechtssachen T-443/08 und T-455/08, *Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt* (T-443/08) sowie *Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig-Halle GmbH* (T-455/08) /*Europäische Kommission*, ECLI:EU:T:2011:117, Rn. 115, in dem das Gericht ausführt: „Im Rahmen der Einstufung einer Tätigkeit als wirtschaftliche Tätigkeit kommt es nicht darauf an, dass sie nicht von privaten Wirtschaftsteilnehmern ausgeübt werden oder nicht rentabel sein mag. (…)."

(151) Die Kommission teilt nicht das von Spanien vorgebrachte Argument, der Betrieb des terrestrischen Netzes durch die Autonomen Gemeinschaften, die öffentlichen Unternehmen und Gemeinden gehöre zur Ausübung ihrer offiziellen Aufgaben als öffentliche Behörde, weshalb Artikel 107 AEUV keine Anwendung finde. Es wird eingeräumt, dass die Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Rechte durch den Staat selbst oder die Behörden, die im Rahmen der öffentlichen Verwaltung tätig sind, keine wirtschaftlichen Tätigkeiten im Sinne der Wettbewerbsregeln darstellen ([74]). Dabei handelt es sich um Tätigkeiten, die Teil der wesentlichen Aufgaben des Staates sind oder ihrem Wesen, ihrem Ziel und den für sie geltenden Vorschriften nach mit diesen Aufgaben verbunden sind. In der Rechtsprechung des Gerichtshofes finden sich mehrere Beispiele von Tätigkeiten, die unter diese Kategorie fallen, wodurch eine Trennungslinie zwischen rein staatlichen Aufgaben und kommerziellen Dienstleistungen, die eine staatliche Stelle ausüben kann, gezogen wird. Unter diese Kategorie fallen Tätigkeiten in Zusammenhang mit dem Militär oder der Polizei; die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Sicherheit der Luftfahrt; die Flugsicherung ([75]); die Überwachung der Umwelt, bei der es sich um eine Aufgabe im öffentlichen Interesse handelt, die zu den wesentlichen Aufgaben des Staates zählt, soweit sie den Umweltschutz in Seegebieten betrifft ([76]); Tätigkeiten im Bereich der Normung sowie Forschungs- und Entwicklungsleistungen und damit verbundene Tätigkeiten ([77]).

(152) In diesem Zusammenhang vertritt die Kommission die Ansicht, dass im vorliegenden Fall der Betrieb des terrestrischen Rundfunknetzes weder zu den Pflichten oder Vorrechten des Staates zählt noch eine typische Tätigkeit darstellt, die nur der Staat ausführen kann. Bei diesen Dienstleistungen handelt es sich nicht um die üblichen Aufgaben einer öffentlichen Behörde und sie sind an sich wirtschaftlicher Natur, was durch die Tatsache belegt wird, dass unterschiedliche Unternehmen auf dem Markt des Gebiets I tätig sind. Zweitens war ein privates Unternehmen, das von keiner öffentlichen Behörde abhängig ist, nämlich Astra, an der Erbringung dieses Dienstes im Gebiet II interessiert (wie durch seine Beteiligung als Bieter in der Ausschreibung von Kantabrien im Jahr 2008 belegt wird). Drittens betrifft die Errichtung des Netzes im Gebiet II ausschließlich die Übertragung nationaler und regionaler privater Kanäle. ([78]) Der wirtschaftliche Charakter der Errichtung eines digitalen terrestrischen Netzes im Gebiet II wurde von mehreren Urteilen des Gerichtshofes bestätigt; siehe z. B. Rechtssache T-808/14 Spanien/Kommission ([79]); verbundene Rechtssachen T-37/15 und T-38/15, Abertis und Telecom Castilla-la Mancha/Kommission ([80]); Rechtssache T-487/13 Navarra de Servicios y Tecnologías, SA/Europäische Kommission ([81]). Aufgrund dessen wird der Schluss gezogen, dass der Betrieb des terrestrischen Netzes durch die Autonomen Gemeinschaften, öffentlichen Unternehmen und Gemeinden nicht unter die Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse fällt.

Unmittelbar Begünstigte der Beihilfe

(153) Die Betreiber der Plattform DVB-T sind die unmittelbar Begünstigten der beanstandeten Maßnahmen, da sie die Empfänger der für die Aufrüstung und den Ausbau des Netzes im Gebiet II und für die Lieferung von Telekommunikationsausrüstung im Zusammenhang mit ihrem Netz bestimmten Mittel waren. Ebenso sind sie die Empfänger der laufenden Beihilfe für den Betrieb und die Instandhaltung dieser Netze. Die Autonomen Gemeinschaften wählten verschiedene Formen für den Ausbau der Versorgung und somit wurden unterschiedliche Arten von unmittelbar Begünstigten ermittelt.

([74]) Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 4).

([75]) Rechtssache C-364/92, *SAT/Eurocontrol*, Rn. 19 bis 30, ECLI:EU:C:1994:7; C-113/07 P, Selex, ECLI:EU:C:2009:191.

([76]) Rechtssache C-343/95, *Calì & Figli*, ECLI:EU:C:1997:160, Rn. 22.

([77]) Rechtssache T-155/04 *Selex*, ECLI:EU:T:2006:387, Rn. 73-82, bestätigt durch die Rechtssache C-113/07, *Selex* ECLI:EU:C:2009:191.

([78]) Wie in Abschnitt 2.1.3 festgestellt, haben die öffentlichen Rundfunkanstalten die Pflicht zu einer Versorgung von 98 %, weshalb sie mit ihren eigenen Mitteln für die Versorgung des Gebiets II zu sorgen haben. Darüber hinaus strahlen die nationalen öffentlichen Fernsehkanäle von RTVE und die regionalen öffentlichen Kanäle über ein anderes Netz aus. Während die privaten Sender das Signal des Gleichwellennetzes (Single Frequency Network, SFN) nutzen, strahlen die öffentlichen Sender über das Red Global Española (RGE) aus. Aufgrund dieser Unterschiede sind bei den terrestrischen Anlagen unterschiedliche Ausrüstungen für jedes der beiden Netze erforderlich.

([79]) Urteil in der Rechtssache T-808/14, Rn. 60-67. Dieses Urteil wurde vom Gerichtshof in der Rechtssache C-114/14 P *Spanien/Kommission*, ECLI:EU:C:2018:753, bestätigt.

([80]) Urteil in den verbundenen Rechtssachen T-37/15 und T-38/15 *Abertis Telecom Terrestre, SA* und *Telecom Castilla-La Mancha, SA/Europäische Kommission*, ECLI:EU:T:2016:743, Rn. 82-90. Das Urteil wurde vom Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen C-91/17 P und C-92/17 P *Cellnex Telecom SA und Telecom Castilla-La Mancha*, ECLI:EU:C:2018:284, bestätigt.

([81]) Urteil in der Rechtssache T-487/13, Rn. 53-56. Dieses Urteil wurde durch das Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-66/16 P bis C-69/16 P bestätigt.

(154) Zum einen beauftragten einige Autonome Gemeinschaften ([82]) ein öffentliches Unternehmen, manchmal ein Telekommunikationsunternehmen, mit dem Ausbau der Versorgung. Diese Unternehmen führten Ausschreibungen zu diesem Zweck durch und beauftragten den Zuschlagsempfänger der Ausschreibung oder führten den Ausbau selbst nach dem Erwerb der erforderlichen Ausrüstung durch.

(155) Dank der staatlichen Beihilfe sind diese öffentlichen Unternehmen heute in der Lage, das DVB-T-Netz im Gebiet II zu betreiben. Außerdem können sie die neue Infrastruktur für die Erbringung anderer Dienstleistungen einsetzen, wie z. B. WiMax (Standard für die Datenübertragung über drahtlose Breitbandnetze, mit dem mobile bzw. feste Breitbanddienste angeboten werden können), digitaler Rundfunk, Mobilfernsehen (DVB-H) oder Colocationsdienste für das Netz für die Breitbandgrundversorgung von Telefónica in ländlichen Gebieten und für Mobilfunkbetreiber. Dank dieser Verbundvorteile haben die Betreiber des DVB-T-Netzes die Möglichkeit, Einnahmen aus der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Infrastruktur zu erzielen.

(156) Der den öffentlichen Unternehmen gewährte quantifizierbare Vorteil besteht in dem Betrag der für den Ausbau der Versorgung erhaltenen Mittel.

(157) Zum anderen führten manche Autonome Gemeinschaften ([83]) auf regionaler Ebene selbst Ausschreibungen für den Ausbau des digitalen terrestrischen Fernsehens durch. Spanien bringt vor, dass die allermeisten Ausschreibungen die Lieferung von Ausrüstung zum Gegenstand gehabt hätten und die Unternehmen, die den Zuschlag erhalten hätten, als Lieferanten der Ausrüstung gehandelt hätten. Dies gelte auch für die Ausschreibungen, die von Abertis und den mit ihm verbundenen Unternehmen Tradia und Retevisión gewonnen worden seien. Die Ergebnisse der Untersuchung legen jedoch nahe, dass sich eine hohe Zahl der Ausschreibungen auf den Ausbau der Versorgung konzentrierte und nicht nur die Lieferung von Ausrüstung zum Gegenstand hatte. ([84]) Deshalb vertritt die Kommission im Gegensatz zu den Darlegungen Spaniens die Auffassung, dass Abertis und andere Unternehmen an diesen Ausschreibungen in ihrer Eigenschaft als Netzbetreiber teilnahmen. ([85]) In diesem Fall wurde den Zuschlagsempfängern der Ausschreibungen ein Wettbewerbsvorteil gegenüber den Netzbetreibern gewährt, die nicht einmal am Auswahlverfahren teilnehmen konnten. Ihr Vorteil umfasst den Gesamtbetrag der aufgrund einer nicht technologieneutralen Ausschreibung für den Ausbau erhaltenen Mittel.

(158) Drittens gewährten manche Autonome Gemeinschaften ([86]) den Gemeinden eine Finanzierung für den Ausbau der Versorgung mit DVB-T. Spanien macht geltend, dass es sich lediglich um die Übertragung von Mitteln zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen gehandelt habe und diese mit dem Ausbau der sich im Eigentum der Gemeinden befindlichen Netze lediglich ihre Verwaltungspflichten gegenüber ihren Bürgern erfüllt hätten. Dennoch räumt Spanien ein, dass die Gemeinden als Netzbetreiber tätig waren, viele von ihnen in der Liste der Netzbetreiber der CMT eingetragen sind und sie tatsächlich den Ausbau des Netzes vorgenommen haben, in einigen Fällen im Wege von Ausschreibungsverfahren. Wenn die Gemeinden als Betreiber des DVB-T-Netzes tätig sind, handelt es sich nach Auffassung der Kommission somit bei diesen um unmittelbare Beihilfeempfänger. Ihr Vorteil besteht in dem von den regionalen und zentralen Behörden erhaltenen Betrag für den Ausbau der Versorgung. Dies gilt auch, wenn der Ausbau teilweise mit eigenen Mitteln der Gemeinde finanziert wurde, die eine Beihilfe für das Unternehmen oder die Tätigkeit darstellen.

([82]) Beispielsweise sind *Aragón telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., Multimedia de les Illes Balears S.A., Instituto Tecnologico de Canarias, Sociedad Regional de Cantabria I+D+I* (IDICAN), *RETEGAL* und Itelazpi öffentliche Unternehmen, die mit dem Ausbau beauftragt worden waren und aus diesem Grund Ausschreibungen für die Lieferung der für die Digitalisierung der Rundfunkzentren erforderlichen Ausrüstung durchführten. *Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria, Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació* in Katalonien und *Agencia de Informatica y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid* organisierten Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung mit DVB-T und der Ausbau erfolgte durch die Zuschlagsempfänger dieser Ausschreibungen. In Navarra war *OPNATEL* mit dem Ausbau der Versorgung betraut und erwarb die erforderliche Ausrüstung ohne jede Ausschreibung.

([83]) Zum Beispiel Andalusien, Kastilien und Léon, Extremadura, Murcia, La Rioja und die Valencianische Gemeinschaft.

([84]) Wie in Erwägungsgrund (41) dargelegt, wurde bei den Ausschreibungen zum Ausbau der Versorgung der Zuschlagsempfänger mit der Bereitstellung (häufig der Errichtung) eines operativen DVB-T-Netzes beauftragt. Dabei zählten unter anderem der Entwurf und die technische Planung des Netzes, die Signalübertragung, die Errichtung des Netzes sowie die Lieferung der erforderlichen Ausrüstung zu den durchzuführenden Aufgaben. Andererseits wurden bei bereits bestehenden Netzen Ausschreibungen zur Lieferung der Ausrüstung durchgeführt. Von den Zuschlagsempfängern dieser Ausschreibungen wurde erwartet, dass sie das Netz mit der erforderlichen Ausrüstung aufrüsten, d. h., dass sie die Ausrüstung liefern, installieren und aktivieren.

([85]) Beispielsweise erhielten Abertis und Retevisión den Zuschlag bei nicht technologieneutralen Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung in Extremadura sowie Kastilien und León über einen Gesamtbetrag von 5,6 Mio. EUR.

([86]) Andalusien, Kanarische Inseln, Extremadura und Murcia.

(159) Insgesamt waren Abertis und Retevisión die wichtigsten Begünstigten der Ausschreibungen. Nach den eingeholten Informationen erhielten sie anscheinend insgesamt etwa die Hälfte des Gesamtbetrags der für den Ausbau der Versorgung bestimmten Mittel.

(160) Zudem haben einige Autonome Gemeinschaften staatliche Beihilfen für den Betrieb und die Instandhaltung der Netze gewährt. Diese Aufgaben werden von öffentlichen Unternehmen und Gemeinden wahrgenommen oder sie werden beispielsweise von den Eigentümern der Übertragungszentren angeboten. Die spanischen Zentralbehörden versicherten, sie hätten den Betrieb und die Instandhaltung der digitalisierten Zentren nicht zur Auflage gemacht und die diesbezügliche Entscheidung sei in den Zuständigkeitsbereich der Autonomen Gemeinschaften gefallen. Im Zuge der Untersuchung legten mehrere Autonome Gemeinschaften Zahlen vor, die darauf hinweisen, dass sie tatsächlich den Betrieb und die Instandhaltung der Übertragungszentren im Gebiet II finanziert hatten, insbesondere ab dem Jahr 2009, nachdem der in den mit den Zuschlagsempfängern abgeschlossenen Verträgen vorgesehene anfängliche Zeitraum von zwei Jahren für den Betrieb und die Instandhaltung abgelaufen war. Die mit dem Betrieb und der Instandhaltung des digitalisierten terrestrischen Netzes im Gebiet II beauftragten Unternehmen sind die unmittelbar Begünstigten dieser Beihilfe.

(161) Schließlich profitierte Abertis auch generell davon, dass keinem anderen Plattformbetreiber ein Marktzutritt im Bereich der Übertragung frei empfangbarer Fernsehsignale in Spanien ermöglicht wurde. ([87])

Mittelbar Begünstigte der Beihilfe

(162) *Netzbetreiber.* Die Netzbetreiber, die an den Ausschreibungen zum Ausbau der Versorgung, die von den öffentlichen Unternehmen in dem in Erwägungsgrund (154) beschriebenen ersten Fall durchgeführt wurden, teilnahmen und den Zuschlag erhielten, sind mittelbar Begünstigte der Beihilfe. Die öffentlichen Unternehmen führten den Ausbau weder selbst durch noch behielten sie die für den Ausbau der Versorgung bestimmten Mittel, sondern verteilten diese im Wege von Ausschreibungen für den Ausbau an die Netzbetreiber. Diese Ausschreibungen für den Ausbau richteten sich ausschließlich an die Betreiber terrestrischer Netze. Somit wurden diese durch den Ausschluss der Satellitenbetreiber begünstigt. Aufgrund der kleinen Zahl von auf dem Markt tätigen Anbietern waren die Betreiber terrestrischer Netze nur einem geringen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Wie vorstehend im Hinblick auf die unmittelbar Begünstigten dargelegt, ziehen die Netzbetreiber zusätzlichen Nutzen, wenn sie die neue Infrastruktur für die Erbringung anderer Dienstleistungen (wie WiMax, digitaler Hörfunk, Mobilfernsehen usw.) einsetzen. Der diesen Betreibern erwachsene Vorteil beläuft sich auf den Gesamtbetrag der im Rahmen einer Ausschreibung für den Ausbau erhaltenen Mittel. ([88])

(163) *Anbieter von Telekommunikationsausrüstung*. Im Gegensatz zu den Netzbetreibern werden die Anbieter von Telekommunikationsausrüstung nicht als unmittelbar Begünstigte betrachtet, da ihnen kein selektiver Vorteil erwachsen ist. Ähnlich wie im Fall der digitalen Decoder in Italien ([89]) war es nicht möglich, eine Unterscheidung zwischen den unterschiedlichen Kategorien von Herstellern der verschiedenen Arten digitaler Infrastruktur zu treffen, da die Hersteller in der Lage sein müssen, jede Art von Ausrüstung zu produzieren. Die Unternehmen, die den Zuschlag bei den Ausschreibungen erhalten haben, unterscheiden sich nicht von der Gruppe von Unternehmen, die an der Ausschreibung teilgenommen hätten, wenn die Beihilferegelung in Bezug auf die Plattformbetreiber technologieneutral gewesen wäre. ([90]) In Spanien bieten die Unternehmen, die die für den Ausbau von DBV-T erforderliche Telekommunikationsausrüstung integrieren, installieren und bereitstellen, in der Regel auch andere Dienstleistungen an. Diese Hersteller von Ausrüstung können ebenso wie Telekommunikationsunternehmen auch terrestrische Lösungen oder Satellitenlösungen oder eine Kombination aus beiden anbieten. ([91])

([87]) Wie in Erwägungsgrund 21 dargelegt, hat Abertis eine dominierende Stellung auf dem Markt der Übertragung frei empfangbarer Signale bei der terrestrischen Plattform des Gebiets I und über sein Tochterunternehmen Hispasat im Gebiet III. Durch die Ausweitung des digitalen terrestrischen Fernsehens auf das Gebiet II ist die Übertragung von frei empfangbaren Fernsehsignalen auf nationaler Ebene nach wie vor unter der Kontrolle von Abertis. Künftig könnte der Markteintritt von Astra im Gebiet II auch zu einem größeren Wettbewerb der Plattformen in den Gebieten I und III führen. Es liegen zahlreiche einschlägige Studien vor, die aufzeigen, dass die Einführung der Satellitenplattform auf dem Fernsehmarkt in den Vereinigten Staaten von Amerika zu Vorteilen in Form eines Preisrückgangs und einer Steigerung der Dienstleistungsqualität geführt hat. Vor der Einführung des Satellitenfernsehens profitierten die Kabelunternehmen in bestimmten geografischen Gebieten von einer Monopolmacht. Vgl. z. B. Chenghuan Sean Chu, *The effect of satellite entry on cable television prices and product quality*, RAND Journal of Economics, Bd. 41, Nr. 4, Winter 2010, S. 730-764.

([88]) Dies war bei dem sich zu 100 % im Eigentum von Abertis befindlichen Unternehmen Retevisión der Fall, dem der Zuschlag bei nicht technologieneutralen Ausschreibungen der Autonomen Gemeinschaften Madrid und Katalonien über einen Gesamtbetrag von 14,8 Mio. EUR erteilt worden war.

([89]) C52/05 — Digitaldecoder Italien (ABl. C 118 vom 19.5.2006, S. 10, und ABl. L 147 vom 8.6.2007, S. 1).

([90]) Um einige Beispiele von Unternehmen zu nennen, die den Zuschlag bei den Ausschreibungen für die Lieferung von Telekommunikationsausrüstung erhalten haben, so ist *Tredess* ein Hersteller digitaler Übertragungsgeräte, der zur Unternehmensgruppe Televes gehört, die auch digitale Fernsehempfänger für den Satellitenempfang, Antennen und Parabolantennen herstellt (vgl. http://www.tredess.com und http://www.televes.es). Gleiches gilt für *Mier* (http://www.mier.es), *Elecnor* (http://www.elecnor.es/es.negocios.infraestructuras/telecomunicaciones) *Itelsis*, *BTESA*, *Axion*, *Retegal*, *Itelazpi* und *Telecom CLM*.

([91]) Bei den Ausschreibungen für das Gebiet II zum Ausbau der Versorgung wurden häufig schlüsselfertige Lösungen verlangt, bei denen die Integration, Installation und Lieferung verschiedener Ausrüstungskomponenten erforderlich war (Parabolantenne, Antenne, Sender, Satellitenempfänger). In den meisten Fällen umfasste die angebotene Lösung die Ausrüstung für den Empfang des digitalen Signals über Satellit, das von den Rundfunkanbietern bereits über Satellit verbreitet wird.

(164) Das Ziel bzw. die allgemeine Struktur der beanstandeten Maßnahme ist nicht auf einen Vorteil der Hersteller ausgerichtet. Jede öffentliche Initiative zur Förderung der Digitalisierung (auch die technologieneutralste) begünstigt die Hersteller digitaler Ausrüstung. Im Fall der Ausrüstungshersteller kann deshalb die Tatsache, dass sie vom Anstieg der Verkäufe aufgrund der Maßnahme profitiert haben, als automatische wirtschaftliche Nebenwirkung betrachtet werden. Grundsätzlich hat jede staatliche Beihilfe einen „Trickle-Down-Effekt" auf die Lieferanten des Empfängers der staatlichen Beihilfe, der jedoch nicht zwangsläufig einen selektiven Vorteil für diese mit sich bringt. Die Beihilfe war nicht auf die Anbieter von Telekommunikationsausrüstung ausgerichtet, so dass diese nicht durch eine gezielte indirekte Wirkung begünstigt wurden. Da diese im Zuge von transparenten Ausschreibungsverfahren ausgewählt worden waren, die für alle Anbieter von Ausrüstung, auch aus anderen Mitgliedstaaten, offen waren, ist zudem nicht anzunehmen, dass sie ungewöhnliche Gewinne erzielt haben.

(165) *Rundfunkanbieter.* Spanien hat ausreichend nachgewiesen, dass den terrestrischen Rundfunkanbietern kein Vorteil aus dem Ausbau der Versorgung erwachsen ist. Im Gegensatz zum Gebiet I weigerten sich die Rundfunkanbieter, die Kosten für die Digitalisierung im Gebiet II zu übernehmen, da sie dadurch keine zusätzlichen Einnahmen erzielt hätten. Angesichts des begrenzten Bevölkerungsanteils, der offenbar keine kommerzielle Zielgruppe für die Werbetreibenden darstellt, konnten die Rundfunkanbieter im Zuge des Ausbaus im Gebiet II ihre Werbegebühren nicht wesentlich erhöhen. Deshalb sind die terrestrischen Rundfunkanbieter keine mittelbar Begünstigten der untersuchten Maßnahme.

6.2.1.3. Selektivität

(166) Gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV gelten als Beihilfemaßnahmen von Mitgliedstaaten oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die „*durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige*" den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Dieses Kriterium dient zur Identifizierung von Maßnahmen, die bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige begünstigen.

(167) Wie oben dargelegt, betrifft die in Rede stehende Maßnahme den Rundfunksektor und innerhalb dieses Sektors die Übertragung von Rundfunksignalen. Die betreffende Maßnahme ist auf Unternehmen ausgerichtet, die nur in bestimmten Segmenten des Rundfunksektors tätig sind, nämlich im Bereich der Übertragung von Rundfunksignalen. ([92])

(168) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine Maßnahme nur dann selektiv, „wenn sie im Rahmen einer bestimmten rechtlichen Regelung bewirkt, dass bestimmte Unternehmen gegenüber anderen begünstigt werden, die einem anderen oder demselben Wirtschaftszweig angehören und sich im Hinblick auf das mit dieser Regelung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden." ([93])

a) Hauptargumentation in Bezug auf die Selektivität der Maßnahme

(169) In Anbetracht der Tatsache, dass die Beihilfe in Form von Zuschüssen erfolgt, werden im vorliegenden Fall als Bezugssystem die normalen Marktbedingungen herangezogen, unter denen die Unternehmen tätig sein sollten. Das Ziel des Bezugssystems ist es nicht, Zuschüsse zu gewähren, da die Betreiber unter normalen Marktbedingungen ihre Kosten selbst tragen. Die untersuchte Maßnahme zielte darauf ab, den digitalen Umstieg zu beschleunigen und die Versorgung im Gebiet II auszubauen, wie in Erwägungsgrund (244) dargelegt. Die Maßnahme stellt eine Abweichung vom Bezugssystem (also den normalen Marktbedingungen) dar, da sie die normalen Kosten für bestimmte Unternehmen verringert.

(170) Den Begünstigten der Regelung erwächst somit ein Vorteil gegenüber allen anderen Unternehmen in allen anderen Sektoren und im selben Sektor, die ihre Kosten selbst tragen müssen. Folglich ist die Maßnahme prima facie selektiv.

([92]) Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juni 2006 in den verbundenen Rechtssachen C-393/04 und C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium* ECLI:EU:C:2006:403, Rn. 31, wo es heißt: „Was die dritte Bedingung in Bezug auf die Selektivität der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen angeht, so steht fest, dass die betreffenden Steuervorteile nicht für alle Wirtschaftsteilnehmer gelten, sondern Unternehmen gewährt werden, die Tätigkeiten bestimmter Art ausüben, nämlich denjenigen, die in Erdgasverdichterstationen Motoren zum Antrieb der Verdichter einsetzen, die den Druck in den Versorgungsleitungen erzeugen."

([93]) Siehe Rechtssache C-70/16 P *Comunidad Autonoma de Galicia, Retegal/Kommission* ECLI:EU:C:2017:1002, Rn. 61.

b) Ergänzende Argumentation in Bezug auf die Selektivität der Maßnahme

(171) Einige der Beteiligten haben geltend gemacht, dass keine Selektivität vorliege, da digitale terrestrische Sender mit einem öffentlich-rechtlichen Auftrag betraut seien. Wie in Abschnitt 6.2.1.4 des vorliegenden Beschlusses erläutert wird, sind sie jedoch nicht mit einem solchen Auftrag betraut. ([94]) Darüber hinaus ist daran zu erinnern, dass eine Maßnahme auch dann als selektiv anzusehen ist, wenn ihr Ziel darin besteht, Einrichtungen finanziell zu begünstigen, die als im sozialen Bereich verdienstvoll angesehen werden ([95]), oder wenn sie positive Auswirkungen auf die Wirtschaft hat, die über das Eigeninteresse der Unternehmen hinausgehen ([96]). Aufgrund der positiven Auswirkungen der Digitalisierung der Rundfunksignale kann daher nicht die Schlussfolgerung infrage gestellt werden, dass die Maßnahme prima facie selektiv ist.

(172) Selbst wenn das Bezugssystem auf den Rundfunksektor beschränkt wäre (was nicht der Fall ist) und selbst wenn davon ausgegangen würde, dass das Bezugssystem die digitale Rundfunkübertragung zum Ziel hat (was auch nicht der Fall ist), ist jedenfalls darauf hinzuweisen, dass im Rundfunksektor in der Regel mehrere Plattformen miteinander konkurrieren und alle diese Plattformen (wie terrestrische, Kabel-, Satelliten- oder DSL-Netze) Dienste für die Übertragung digitaler Rundfunksignale bereitstellen können.

(173) Bei der Bewertung der Selektivität der Maßnahme würden alle Unternehmen berücksichtigt werden, die den Ausbau der Versorgung mit digitaler Rundfunkübertragung im Gebiet II anbieten oder anbieten können. ([97]) Wenn Netzbetreiber, die andere als terrestrische Technologien — insbesondere Satellitentechnik — nutzen, die Dienste für den Ausbau der Versorgung im Gebiet II anbieten können, sollte davon ausgegangen werden, dass sie sich im Hinblick auf das Ziel der betreffenden rechtlichen Regelung in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden.

(174) Spanien machte geltend, dass im Falle der terrestrischen und der Satellitentechnik nicht davon ausgegangen werden könne, dass sie sich in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden. Spanien legt dar, dass erhebliche Unterschiede zwischen dem Rechtsrahmen für DVB-T-Technologie und dem für andere Technologien bestünden. Zum Zeitpunkt des Erlasses der in Rede stehenden Maßnahmen hätten unterschiedliche Gesetze die verschiedenen Technologien geregelt. ([98]) Nach Spaniens Auffassung bestehen nach wie vor Unterschiede zwischen dem Rechtsrahmen für DVB-T-Technologie und dem für andere Technologien, auch wenn gegenwärtig alle audiovisuellen Dienstleistungen durch das Allgemeine Gesetz 7/2010 vom 31. März 2010 über audiovisuelle Kommunikation geregelt würden. Spanien gibt zudem an, dass die DVB-T-Technologie kostengünstiger als die Satellitentechnik sei und dass DVB-T in Spanien (im Gebiet I) bereits weit verbreitet gewesen sei und sich die Einführung von DVB-T im Gebiet II auf die bereits im Eigentum der Betreiber befindliche Rundfunkinfrastruktur stütze. Spanien macht geltend, dass keine Diskriminierung gegenüber Unternehmen, die Satellitentechnik nutzen, vorgelegen habe, da sich diese anderen Technologien nicht in einer ähnlichen tatsächlichen und rechtlichen Situation wie DVB-T befänden.

(175) Den vorstehenden Argumenten kann nicht gefolgt werden. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Tatsache, dass unterschiedliche Technologien unterschiedlich reguliert sind, bei der Bewertung des Kriteriums der Selektivität im vorliegenden Fall nicht von Belang ist. Im Zusammenhang mit den regulatorischen Unterschieden verwies Cellnex auf das Urteil in der Rechtssache Eventech ([99]), in dem der Gerichtshof festgestellt habe, dass es nicht den Anschein habe, dass der Umstand, dass es London-Taxis erlaubt ist, die Busspuren zu befahren, während dies Funkmietwagen untersagt ist, den London-Taxis einen wirtschaftlichen Vorteil gewähre. Aus der Sicht der Kommission hat die Rechtssache Eventech im vorliegenden Fall nur begrenzte Bedeutung, da sich die Sachlagen der

([94]) Ebenso scheinen einige der Beteiligten zu versuchen, die Selektivität der Maßnahme zu bestreiten, indem sie anführen, dass diese Maßnahme Einrichtungen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, keinen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen würde. Diese Argumente sind zurückzuweisen. Erstens verschafft diese Maßnahme, wie in Abschnitt 6.2.1.2 des vorliegenden Beschlusses dargelegt wird, Einrichtungen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. einen wirtschaftlichen Vorteil. Zweitens ist die Prüfung der Selektivität einer Maßnahme keine zweite Prüfung anderer Kriterien für das Vorliegen einer Beihilfe (wie das Vorliegen einer wirtschaftlichen Tätigkeit oder die Tatsache, dass der Begünstigte der Maßnahme ein Unternehmen ist).

([95]) Siehe beispielsweise zu einer steuerlichen Maßnahme die Rechtssache C-222/04, Cassa di Riparmio di Firenze, EU:C:2006:8, Rn. 136 bis 138.

([96]) Siehe Rechtssache T-674/17, *Port de Bruxelles u. a./Kommission*, EU:T:2019:651, Rn. 179.

([97]) „Daher hat das Gericht nach der Feststellung, dass die Entgeltordnung von 2006 für alle Fluggesellschaften, die den Flughafen Lübeck nutzten oder nutzen könnten, in nicht diskriminierender Weise gelte, mit Blick auf die Begründung des streitigen Beschlusses zu Recht befunden, dass die Kommission diese Entgeltordnung zu Unrecht als selektiv eingestuft habe." Rn. 64 des Urteils in der Rechtssache C-524/14 P Europäische Kommission/Hansestadt Lübeck (ECLI:EU:C:2016:971).

([98]) DVB-T wurde durch das Gesetz 10/2005 vom 14. Juni 2006 über dringende Maßnahmen zur Förderung des digitalen terrestrischen Fernsehens, das Satellitenfernsehen durch das Gesetz 37/1995 über Telekommunikation über Satellit und Kabeldienste durch das Gesetz 42/1995 über Kabelkommunikation geregelt.

([99]) Urteil in der Rechtssache C-518/13 *Eventech Ltd./The Parking Adjudicator*, ECLI:EU:C:2015:9.

beiden Fälle stark unterscheiden. Im Fall der Rechtssache Eventech waren die von den beiden Gruppen von Betreibern (d. h. London-Taxis und Funkmietwagen) angebotenen Dienstleistungen ziemlich verschieden. ([100]) Im vorliegenden Fall könnte mit DVB-T und Satellitenübertragung im Wesentlichen die gleiche Dienstleistung erbracht werden (d. h. die Übertragung digitaler Fernsehsignale im Gebiet II). Die regulatorischen Unterschiede bei diesen beiden Technologien führen nicht dazu, dass unterschiedliche Dienstleistungen angeboten werden. Außerdem ging es in der Rechtssache Eventech um eine Regulierungsmaßnahme, nämlich das Verbot der Nutzung von Busspuren, das in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Sicherheit und Effizienz des Beförderungssystems steht. ([101]) Demgegenüber betrifft der vorliegende Fall eine staatliche Beihilfe und keine Regulierungsmaßnahme. Umso weniger ist die in Rede stehende Maßnahme die zwangsläufige Folge einer Regulierungsmaßnahme, die die Sicherheit und Effizienz des Übertragungsnetzes beeinträchtigen könnte, und als solche objektiv gerechtfertigt.

(176) Zum Ausbau der Versorgung im Gebiet II hätten verschiedene Technologien eingesetzt werden können. Die Unterschiede bei der technologiespezifischen Regulierung wirken sich nicht auf die Tauglichkeit dieser unterschiedlichen Technologien (d. h. DVB-T und Satellitenübertragung) zur Erbringung der Dienstleistungen für die Übertragung von Fernsehsignalen im Gebiet II aus. Die Kommission ist aus den nachstehenden Gründen der Ansicht, dass die Dienstleistungen für die Übertragung von Fernsehsignalen im Gebiet II mit anderen Technologien als DVB-T — insbesondere Satellitenübertragung — erbracht werden könnten:

— Erstens hat Astra, wie in Erwägungsgrund (226) dargelegt, im Jahr 2008 eine Ausschreibung für den Ausbau der Versorgung mit digitalem Fernsehen in Kantabrien gewonnen. Das Interesse des Satellitenbetreibers an der Erbringung von Dienstleistungen im Wettbewerb zur terrestrischen Plattform zeigt, dass es Satellitenbetreibern möglich ist, dergleichen Dienstleistungen zu erbringen. ([102])

— Zweitens wird in Spanien die Satellitenplattform für den Ausbau der Versorgung im Gebiet III genutzt. Es gibt keinen technischen oder die Qualität betreffenden Grund, aus dem eine Technologie, die im Gebiet III genutzt werden kann, nicht auch im Gebiet II genutzt werden könnte. Darüber hinaus wird die Übertragung über Satellitenplattform tatsächlich auch im Gebiet II zur Unterstützung von DVB-T genutzt. Diese Dienstleistungen werden vom Satellitenbetreiber Hispasat erbracht. ([103])

— Drittens nutzen, nur zur Veranschaulichung, andere Mitgliedstaaten (beispielsweise Frankreich und Irland ([104])) ebenfalls Satellitendienste zur Versorgung entlegenerer Gebiete mit digitalem Rundfunk.

— Viertens werden, wie in Erwägungsgrund (228) dargelegt, mehrere öffentliche und private Kanäle, die über die terrestrische Plattform verbreitet werden, auch über die Satellitenplattform ausgestrahlt.

— Schließlich erstreckt sich, wie in Erwägungsgrund (232) dargelegt, nach den Daten von Mai 2010 die Versorgung mit DVB-T in Spanien auf 98,85 % der Bevölkerung, während nur 93,5 % der privaten Haushalte Fernsehen über die terrestrische Plattform empfangen. Somit verfügen 5 % der privaten Haushalte über einen Zugang zum DVB-T, ziehen es aber vor, dieses nicht zu nutzen, da die meisten von ihnen Abonnenten des Bezahlfernsehens über Satellit sind.

(177) Abgesehen von technischen und qualitativen Kriterien zeigen die Beispiele im vorherigen Erwägungsgrund auch auf, dass es keinen in der Sache selbst liegenden wirtschaftlichen Grund gibt, warum anderen Plattformen von vornherein für das Gebiet II ausgeschlossen werden sollten. Wie im Abschnitt 6.3.3.2 ausführlich dargelegt wird, sprechen die Kostenstudien nicht für einen solchen Ausschluss schon im Vorfeld. Wie in Erwägungsgrund (257) dargelegt, machten einige Autonome Gemeinschaften geltend, dass die terrestrische Technologie kostengünstiger sei, und legten interne Berechnungen vor, in denen die Kosten der Nutzung beider Technologien für den Ausbau der Versorgung verglichen wurden. Diese Berechnungen waren jedoch nicht hinreichend detailliert und belastbar, um die Wahl der terrestrischen Technologie zu rechtfertigen. Zudem wurde keine der Berechnungen von einem unabhängigen Sachverständigen durchgeführt. Ebenso wird in der Vorstudie Spaniens von 2007, wie in Erwägungsgrund (256) dargelegt, die Kostendifferenz zwischen der terrestrischen und der Satellitenplattform nicht hinreichend belegt. Wie in Erwägungsgrund (258) dargelegt, wurden die zwei von Abertis (nun Cellnex) vorgelegten Kostenstudien ([105]) zudem im Jahr 2010 erstellt, also lange nach Einführung der beanstandeten Maßnahmen. Wie in

([100]) Beispielsweise mussten Funkmietwagen vorbestellt werden und konnten weder von den Fahrgästen an der Straße herangewinkt werden noch durften sie auf Fahrgäste warten, die keine Vorbestellung vorgenommen haben. Zudem unterlagen die London-Taxis der „Beförderungspflicht“ (nach der sie einen Fahrgast, den sie aufgenommen haben, ohne Begrenzung der Entfernung bis zu seinem Bestimmungsort fahren müssen).

([101]) Siehe die Rn. 59-61 des Urteils in der Rechtssache Eventech.

([102]) Spanien hat zwar vorgebracht, dass der Vertrag in Kantabrien aufgelöst worden sei, weil Astra nicht imstande gewesen sei, die Signale von den Rundfunkanbietern zu bekommen, doch kann diesem Argument nicht gefolgt werden. Erstens wurde diese Argumentationslinie von einem nationalen Gericht in Spanien zurückgewiesen. Nach Auffassung des erstinstanzlichen Gerichts von Santander war die Entscheidung der spanischen Zentralregierung, die nationale Strategie für das DVB-T zu erarbeiten, einer der Gründe, aus denen der Vertrag aufgelöst wurde (siehe das Urteil 000313/2011 des erstinstanzlichen Gerichts von Santander). Zweitens sind die Satellitenbetreiber, wie in Erwägungsgrund (184) dargelegt, imstande, mit den Rundfunkanbietern zu verhandeln und von diesen das Signal zum Zweck des Ausbaus der Versorgung im Gebiet II zu bekommen.

([103]) Siehe Erwägungsgrund (227).

([104]) Auch für frei empfangbare nationale Kanäle.

([105]) Vergleichender Bericht über die Kosten des Ausbaus der Versorgung mit digitalem terrestrischem Fernsehen in Spanien: DVB-T gegenüber SAT (Januar 2010); Sonderbericht über vereinbarte Verfahren (25. Januar 2011).

den Erwägungsgründen (260) bis (264) dargelegt, wird ferner in der am 19. Februar 2019 vorgelegten Katalonien-Studie und den Itelazpi-Studien von 2015 und 2019 nicht hinreichend belegt, dass DVB-T eine kostengünstigere Technologie als Satellitenübertragung ist. Auf dieser Grundlage gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Satellitenübertragung mit einem wettbewerblichen Kostennachteil belastet ist. ([106])

(178) Für diese Feststellung spricht auch der Beschluss C(2014) 6846 der Kommission zur staatlichen Beihilfe SA.27408 im Zusammenhang mit der Einführung des terrestrischen Digitalfernsehens in Kastilien-La Mancha ([107]), mit dem die Kommission festgestellt hat, dass die von den Behörden vorgelegten Kostenstudien nicht hinreichend belegt haben, dass ein erheblicher Kostenunterschied zwischen der Satellitentechnik und der terrestrischen Technologie besteht. Der o. g. Beschluss der Kommission wurde von den Urteilen des Gerichts ([108]) und des Gerichtshofes ([109]) vollumfänglich bestätigt.

(179) Wie in Erwägungsgrund (24) dargelegt, erfordert zudem die Frequenzknappheit die regelmäßige Verlegung von DVB-T-Betreibern in andere Frequenzbänder. Dies führt zu beträchtlichen zusätzlichen Kosten und anschließender weiterer staatlicher Beihilfe. Diese Verlegungskosten wären nicht entstanden, wenn beispielsweise die Satellitenplattform gewählt worden wäre.

(180) Darüber hinaus war die Satellitenübertragung zur Zeit des Umstiegs auf Digitaltechnik bereits digitalisiert und erforderte somit keine vergleichbare Anpassung der Ausrüstung. Dies unterstützt die Auffassung, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Satellitenübertragung mit einem wettbewerblichen Kostennachteil belastet ist.

(181) Die Tatsache, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Satellitenübertragung mit einem wettbewerblichen Kostennachteil belastet ist, spricht weiter für die Auffassung, dass sich die Satellitenübertragung und die terrestrische Übertragung im Hinblick auf die Ziele der betreffenden rechtlichen Regelung in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden.

(182) Was die faktischen Unterschiede zwischen DVB-T und Satellitentechnik angeht, brachten Spanien, Itelazpi und Cellnex weiter vor, dass ein Großteil der terrestrischen Infrastruktur zum Zeitpunkt der Verabschiedung des nationalen technischen Plans für DVB-T in Spanien, einschließlich des Gebiets II, bereits aufgebaut gewesen sei. Sie machen geltend, dass die Nutzung der vorhandenen Infrastruktur Synergien schaffe und daher die Wahl der DVB-T-Technologie rechtfertige. Itelazpi bringt vor, dass der Ausbau der Versorgung nicht zu einer weitläufigen Errichtung von neuen DVB-T-Zentren geführt habe, sondern — in den meisten Fällen — zur Verbesserung und Umwandlung bereits vorhandener analoger terrestrischer Zentren.

(183) Diesen Argumenten kann aus den nachstehenden Gründen nicht gefolgt werden. Der Aufbau eines DVB-T-Netzes im Gebiet II kann nicht als bloße Anpassung oder Verbesserung des vorhandenen analogen terrestrischen Netzes angesehen werden. Dass ein *analoges* terrestrisches Netz vorhanden war, bedeutet nicht, dass bereits ein *digitales* terrestrisches Netz vorhanden war. Die digitale terrestrische Rundfunkübertragung ist eine andere Technologie als die analoge terrestrische Rundfunkübertragung. Der Ausbau der Versorgung erforderte die Installation von digitaler Ausrüstung in den bereits vorhandenen Zentren und er erforderte auch die Errichtung neuer Zentren ([110]) im Gebiet II ([111]).

(184) Itelazpi, Cellnex und Spanien machten zudem geltend, dass die Satellitenplattformbetreiber nicht in der Lage wären, das Signal von den Rundfunkanbietern zu bekommen, weil die Rundfunkanbieter abgeneigt seien, die Satellitenübertragung zu nutzen. Sie legen ferner dar, dass die Rundfunkanbieter oftmals nicht das Recht hätten, ihre Inhalte mittels Satellitentechnik zu übertragen. Die Kommission weist darauf hin, dass diese Schwierigkeiten überwunden

([106]) Die Schlussfolgerung, dass die spanischen Behörden die Überlegenheit der terrestrischen Technologie nicht hinreichend belegt haben, wurde durch mehrere Urteile des Gerichts bestätigt: Urteil in der Rechtssache T-541/13 (Rn. 130-144); Urteil in der Rechtssache T-462/13 (Rn. 111-124); T-465/13 (Rn. 102-117).

([107]) Beschluss (EU) 2016/1385 der Kommission vom 1. Oktober 2014 (ABl. L 222 vom 17.8.2016, S. 52.

([108]) Urteil in der Rechtssache T-808/14 *Spanien/Kommission* ECLI:EU:T:2016:734; Urteil in den verbundenen Rechtssachen T-37/15 und T-38/15 *Abertis Telecom Terrestre, SA und Telecom Castilla-La Mancha, SA/Europäische Kommission*, ECLI:EU:T:2016:743.

([109]) Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-91/17 und C-92/17 *Cellnex Telecom SA und Telecom Castilla-La Mancha SA/Europäische Kommission*, ECLI:EU:C:2018:284; Urteil in der Rechtssache C-114/17 *Spanien/Europäische Kommission*, ECLI:EU:C:2018:753.

([110]) Das digitale terrestrische Signal breitet sich weniger leicht aus als das analoge Signal, weshalb die digitale Übertragung die Errichtung neuer Zentren erforderte.

([111]) Siehe die Rn. 89 und 150 des Urteils in der Rechtssache T-541/13 *Abertis Telecom, SA und Retevisión I, SA/Kommission*, ECLI:EU:T:2015:898.

werden können. Gemäß Artikel 31 des Allgemeinen Gesetzes 7/2010 über audiovisuelle Mediendienste ([112]) müssen die Lizenzinhaber von landesweiten audiovisuellen Mediendiensten den Verkauf ihrer Hauptrundfunkkanäle an Anbieter von Fernsehdiensten, die eine beliebige Technologie nutzen, aushandeln ([113]). Diese Bestimmung zielt darauf ab, für einen fairen Wettbewerb zu sorgen und mithin die Technologieneutralität zu bewahren, wie aus der Präambel des Allgemeinen Gesetzes 7/2010 ([114]) hervorgeht. Sämtliche sich aus den Verhandlungen gemäß Artikel 31 des Allgemeinen Gesetzes 7/2010 ergebenden Streitigkeiten können vor die spanische Wettbewerbsbehörde (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC) gebracht werden. Das Beispiel Navarra zeigt, dass die Satellitenbetreiber durch Rückgriff auf dieses Verfahren die Zustimmung der Rundfunkanbieter zur Übertragung ihrer Kanäle erlangen können. In Navarra schlug die Behörde für das öffentliche Auftragswesen im Juni 2015 vor, Astra den Zuschlag für den Ausbau des Digitalfernsehens zu erteilen. In der Folge haben die Behörden von Navarra die Erteilung des Zuschlags ausgesetzt, weil die Rundfunkanbieter der Ausstrahlung ihrer Inhalte über die Satellitenplattform nicht zustimmten. Nach Intervention der CNMC erhielt Astra im Mai 2019 schließlich die Genehmigung von Atresmedia und Mediaset für den Zugriff auf deren Kanäle unter bestimmten Bedingungen. Dieses Beispiel zeigt, dass die Satellitenbetreiber mit den Rundfunkanbietern verhandeln und von ihnen das Signal zwecks Ausbau der Versorgung im Gebiet II bekommen können. ([115])

(185) Cellnex und Itelazpi brachten ebenfalls vor, dass die Satellitentechnik — anders als die digitale terrestrische Übertragung — nicht die Ausstrahlung in einem gezielten Gebiet gestatte (beispielsweise im Gebiet einer Autonomen Gemeinschaft), da die Ausleuchtungszone das gesamte spanische Staatsgebiet umfasse. Gegen dieses Argument spricht die Tatsache, dass die Satellitenübertragung im Gebiet III genutzt wird und es folglich technisch möglich sein sollte, den Empfang des über Satellit bereitgestellten Dienstes auf ein bestimmtes, gezieltes Gebiet zu beschränken. Außerdem würde die Verschlüsselung des Signals in der Regel eine Beschränkung des Empfangs des Dienstes auf das gezielte Gebiet ermöglichen.

(186) Spanien machte ferner geltend, dass nur DVB-T in Spanien als frei empfangbares Fernsehen angesehen werden könne und das andere Technologien, wie Satellit oder Kabel, eine Gebühr berechneten. Diese Sichtweise ist falsch, da keine derartige Unterscheidung zwischen Technologien getroffen werden kann. Es gibt keine technische Besonderheit, die Satellitenbetreiber daran hindern würde, frei empfangbares Fernsehen anzubieten. Beispielsweise umfasst in Spanien das Angebot „SAT-TDT“ (das nur im Gebiet III und nur für private Haushalte verfügbar ist, die nachweisen können, dass ihr DVB-T-Empfang unzureichend ist) die Kanäle gebührenfrei. Des Weiteren bieten Satellitenbetreiber in anderen Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich und Irland) frei empfangbare Kanäle an.

(187) Die beanstandete Maßnahme begünstigt die Betreiber digitaler terrestrischer Plattformen (die allein die Maßnahme in Anspruch nehmen können), obwohl Betreiber, die andere Technologien (insbesondere Satellitentechnik) nutzen, die in Rede stehenden Dienste erbringen können und sich daher im Hinblick auf die Ziele der betreffenden rechtlichen Regelung in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden. Die beanstandete Maßnahme beinhaltet folglich Diskriminierung.

(188) Ziel der betreffenden Beihilfemaßnahme ist es, den Umstieg von der analogen auf die digitale Rundfunkübertragung in Spanien zu fördern und den fortgesetzten Empfang des Fernsehsignals für die Einwohner bestimmter entlegener und ländlicher Gebiete (Gebiet II) sicherzustellen, wie in den Erwägungsgründen (27), (29) und (244) dargelegt wird. Die Rundfunkanbieter hatten kein ausreichendes kommerzielles Interesse an der Erbringung von Diensten im Gebiet II und lehnten es ab, die Kosten der Digitalisierung zu tragen (siehe Erwägungsgrund (165)). Deshalb führten die spanischen Behörden die öffentliche Beihilferegelung ein, die Gegenstand der Untersuchung bildet, um die vorhandenen Übertragungszentren zu digitalisieren und neue Zentren zu errichten, sodass gewährleistet ist, dass die Einwohner weiterhin alle Sender über DVB-T empfangen können (wie in Erwägungsgrund (27) dargelegt). Das genannte Ziel rechtfertigt nicht den Ausschluss von Betreibern von der Maßnahme, die andere Technologien als die DVB-T-Technologie nutzen.

([112]) Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. BOE número 79, 1.4.2010; https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292.

([113]) Der spanischen Wettbewerbsbehörde (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC) zufolge müssen die Rundfunkanbieter mit den Anbietern von Rundfunkdiensten auch im Zusammenhang mit dem Ausbau der Versorgung verhandeln (siehe die Entschließung 156/E/2019 vom 28. Mai 2019 des Generaldirektors für Informatik, Telekommunikation und öffentliche Innovation der Regierung von Navarra).

([114]) In der Präambel des Allgemeinen Gesetzes 7/2010 heißt es, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes für Folgendes sorgen sollen: i) Rechtssicherheit für Unternehmen und Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor dominanten Meinungsstandpunkten oder Einschränkungen des Zugangs zu allgemeinen Inhalten von großem Interesse oder Wert; ii) klare Wettbewerbs- und Transparenzvorschriften; iii) einen verbindlichen Rahmen für sowohl den privaten als auch den öffentlichen Sektor.

([115]) Am 28. Mai 2019 beschlossen die Behörden von Navarra schließlich, die Ausschreibung fallen zu lassen, und erteilten Astra nicht den Zuschlag. Astra hat gegen diesen Beschluss vor dem Verwaltungsgericht für die öffentliche Auftragsvergabe von Navarra Beschwerde eingelegt.

c) Schlussfolgerung zur Selektivität

(189) Die Maßnahme misst einzelnen Unternehmen, die gewerbliche Tätigkeiten ausüben, einen selektiven wirtschaftlichen Vorteil zu. Die öffentliche Finanzierung verschafft den Begünstigten einen selektiven Vorteil, indem sie die Kosten senkt, die sie normalerweise unter normalen Marktbedingungen tragen würden.

(190) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die untersuchten Maßnahmen selektiv im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind.

6.2.1.4. Öffentlich-rechtlicher Auftrag

(191) Aufgrund der Verwaltungsorganisation des Landes und der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den zentralen und regionalen Behörden obliegt es nach Angaben Spaniens den Autonomen Gemeinschaften, das Nichtvorliegen staatlicher Beihilfe gemäß der Rechtsprechung in der Rechtssache Altmark geltend zu machen. Insbesondere führen die spanischen Behörden den Fall des Baskenlandes an.

(192) Im Baskenland erbringt ein öffentliches Unternehmen der baskischen Regierung, Itelazpi S.A., die Dienstleistungen der Signalübertragung und der Hör- und Fernsehfunkversorgung. Zu diesem Zweck betreibt es 200 Übertragungszentren, die sich größtenteils im Eigentum der baskischen Regierung befinden. Um die Versorgung auszubauen, wurde Itelazpi mit der Durchführung von zehn Ausschreibungen auf regionaler Ebene für die Lieferung der für die Digitalisierung der terrestrischen Infrastruktur erforderlichen Ausrüstung beauftragt.

(193) Nach Auffassung der baskischen Behörden verfügen die Mitgliedstaaten über einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Definition einer DAWI. Die Kommission könne die Einstufung nur im Fall eines offenkundigen Fehlers infrage stellen. Dieser Ermessenspielraum sei im Fall des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sogar noch größer. ([116]) Auf dieser Grundlage führte die baskische Regierung aus, dass der Betrieb der Rundfunknetze als DAWI angesehen werden könne. Dieser erfolge nicht auf eigenständiger Basis, sondern als eine *„wesentliche Dienstleistung"*, die mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbunden sei und auf verschiedenen Bestimmungen der spanischen Rechtsvorschriften und Rechtsprechung beruhe. ([117])

(194) Nach den baskischen Behörden beruhte die Itelazpi gewährte Finanzierung auf dem Konzept einer Ausgleichsleistung für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die die Kriterien des Altmark-Urteils erfüllte.

(195) Auch Abertis machte geltend ([118]), dass der Betrieb von terrestrischen Rundfunknetzen als öffentliche Dienstleistung eingestuft werden könne und den Altmark-Kriterien entspreche. Abertis führte an, dass das begünstigte Unternehmen mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sei und dass diese Verpflichtungen klar definiert seien. Abertis machte geltend, dass die von den Netzbetreibern erhaltenen Ausgleichsleistungen in keinem Fall das zur Deckung der Kosten für die Erbringung der Übertragungsdienste erforderliche Maß übersteigen würden. Insbesondere machte Abertis geltend, dass die lokalen Behörden geeignete Maßnahmen ergriffen hätten, um die Kosten zu minimieren: Der Einkauf der Ausrüstung sei im Wege einer öffentlichen Ausschreibung erfolgt, die sichergestellt habe, dass die Ausrüstung zum Marktpreis erworben worden sei.

(196) Darüber hinaus brachten verschiedene Beteiligte in ihren Klagen auf Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 vor, dass der Betrieb des digitalen terrestrischen Netzes durch einen Verwaltungs- oder Rechtsakt in einer bestimmten Region als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zugewiesen worden sei. Itelazpi (Rechtssache T-462/13) verwies auf das Gesetz 31/1987 (Telekommunikationsgesetz) vom 18. Dezember 1987, das Gesetz 10/2005 und das Königliche Dekret 944/2005 sowie auf die interinstitutionellen Vereinbarungen zwischen der baskischen Regierung, dem Verband der baskischen Gemeinden und den drei baskischen Provinzregierungen. Katalonien und CTTI (Rechtssache T-465/13) verwiesen auf eine Ausschreibung und den öffentlichen Vertrag sowie auf Gesetz 10/2005. Navarra de Servicios y Tecnologías (Rechtssache T-487/13) verwies auf das Königliche Dekret 944/2005 und auf den Beschluss der Regierung von Navarra vom 28. Juli 2008. Cellnex und Retevisión (Rechtssache T-541/13) verwiesen auf das Gesetz 31/1987 (Telekommunikationsgesetz) vom 18. Dezember 1987 sowie auf das Königliche Dekret 944/2005 und Ausschreibungen. Spanien (Rechtssache T-461/13) verwies auf das Königliche Dekret 944/2005 sowie auf die zwischen den Behörden und den betroffenen Betreibern geschlossenen

([116]) Nach den Bestimmungen im Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten im Anhang zum Vertrag von Amsterdam.

([117]) Unter anderem Gesetz 31/1987 vom 18. Dezember über den Rahmen der Telekommunikation, Königliches Gesetzesdekret 529/2002 vom 14. Juli zur Sicherstellung des grundlegenden Dienstes in Bezug auf das Netz zur Unterstützung der Ausstrahlung von Fernsehprogrammen bei einem Streik, Urteile des Obersten Gerichts (Tribunal Supremo) (Senat für Verwaltungssache (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 3. Kammer) vom 23. Juli 2009 (JUR 2009/381376), Entscheidungspunkt zwei; sowie vom 18. Dezember 2009 (RJ 2010/2313) Entscheidungspunkt drei: „Es liegt zweifelsohne im allgemeinen Interesse, den Ausbau und die universelle Abdeckung der staatlichen Fernsehkanäle in peripheren und entlegenen Gebieten des Staatsgebietes sicherzustellen (analog zu Gebieten, die diese Merkmale nicht aufweisen), die nicht unter die Verpflichtung der Rundfunkanbieter fallen."

([118]) Siehe die Stellungnahme von Abertis zum Einleitungsbeschluss der Kommission, 31.1.2011.

öffentlichen Verträge. Zudem verwiesen alle oben genannten Beteiligten auf das Allgemeine Gesetz 11/1998 über Telekommunikation und das Allgemeine Gesetz 32/2003 über Telekommunikation als Akte, die angeblich die Zuweisung vornehmen, das digitale terrestrische Netzes als DAWI zu betreiben. Einige dieser Dokumente wurden der Kommission und den Unionsgerichten im Zusammenhang mit den oben erwähnten Klagen vorgelegt.

(197) In seinem Altmark-Urteil bestätigte der Gerichtshof, dass der Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen keine Begünstigung im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: 1) Das begünstigte Unternehmen hat einen öffentlichen Versorgungsauftrag, und die damit verbundenen Aufgaben und Pflichten sind klar definiert. 2) Die Parameter des Ausgleichs für die Erbringung der Dienstleistung sind objektiv und transparent und vorab festgelegt worden. 3) Die Ausgleichszahlung übersteigt nicht die Nettokosten für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags. 4) Um die Kosten im Interesse des Gemeinwohls so gering wie möglich zu halten, muss das Unternehmen, das den öffentlichen Versorgungsauftrag erfüllen soll, im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt worden sein; ansonsten müssen die Kosten für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Dienstleistung auf der Grundlage der Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens bestimmt werden.

Erste Altmark-Voraussetzung: Klare Festlegung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und ihre Zuweisung

(198) In den spanischen Rechtsvorschriften wird nicht erklärt, dass der Betrieb eines terrestrischen Netzes eine öffentliche Dienstleistung darstellt. Im Telekommunikationsgesetz von 1998 ([119]) wird festgelegt, dass die Telekommunikationsdienstleistungen, einschließlich des Betriebs der Netze für die Verbreitung von Rundfunk und Fernsehen, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind, auch wenn sie nicht den Rang öffentlicher Dienstleistungen aufweisen, der nur wenigen Telekommunikationsdiensten vorbehalten ist ([120]). In dem zum Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahmen geltenden Telekommunikationsgesetz ([121]) wurde diese Einstufung beibehalten. Die Übertragungsdienste für die Ausstrahlung der Fernsehprogramme, d. h. die Signalübertragung über die Telekommunikationsnetze, werden als Telekommunikationsdienstleistungen angesehen und sind als solche Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, stellen aber keine öffentliche Dienstleistung dar. ([122])

(199) In jedem Fall sind die Bestimmungen des Gesetzes von Technologieneutralität gekennzeichnet. In Artikel 1 werden Telekommunikationsdienstleistungen als der Betrieb der Netze und die Erbringung von elektronischen Kommunikationsdiensten sowie die damit verbundenen Ressourcen definiert. Telekommunikationsdienstleistungen umfassen die Übertragung von Signalen über jedes Übertragungsnetz und nicht speziell über das terrestrische Netz. ([123]) Darüber hinaus wird in Artikel 3 des Gesetzes festgelegt, dass eines der Ziele der Regulierung in der weitestmöglichen Förderung der Technologieneutralität besteht.

(200) Obwohl in dem zum Zeitpunkt der Übertragung der Mittel an Itelazpi geltenden und anwendbaren Gesetz der öffentlich-rechtliche Rundfunk als öffentliche Dienstleistung definiert war, beinhaltet der Begriff „öffentlich-rechtlicher Rundfunk" nicht den Betrieb einer bestimmten Plattform. Der Rundfunkdienst ist von der Dienstleistung des Betriebs von Rundfunknetzen zu unterscheiden. ([124]) Es handelt sich nämlich um zwei separate Tätigkeiten, die von verschiedenen Unternehmen erbracht werden, die auf verschiedenen Märkten tätig sind. Nichts deutet darauf hin, dass in dem Gesetz zusätzlich zur Rundfunkübertragung der Betrieb eines terrestrischen Netzes als öffentliche Dienstleistung definiert worden wäre.

([119]) Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

([120]) Dazu zählen die Dienste in Zusammenhang mit der öffentlichen Verteidigung, dem Zivilschutz sowie dem Betrieb des Telefonnetzes.

([121]) Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Am 11. Mai 2014 wurde dieses Gesetz durch das Gesetz 9/2014 vom 9. Mai 2014 (Allgemeines Telekommunikationsgesetz) ersetzt.

([122]) In Artikel 2 Absatz 1 dieses Gesetz heißt es: „Die Telekommunikationsdienstleistungen sind Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die im Rahmen des freien Wettbewerbs erbracht werden."

([123]) In Anhang II des Gesetzes 32/2003 finden sich die genauen und technologieneutralen Begriffsbestimmungen von „Telekommunikation" und „elektronisches Kommunikationsnetz". *„Telekommunikation: die Übertragung, Ausstrahlung oder der Empfang von Zeichen, Signalen, Texten, Bildern, Tönen oder Informationen jeglicher Art über Draht, Radiotechnik, optische oder andere elektromagnetische Einrichtungen". „Elektronisches Kommunikationsnetz: Übertragungssysteme und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitwegeinrichtungen sowie anderweitige Ressourcen, die die Übertragung von Signalen über Kabel, Funk, optische oder andere elektromagnetische Einrichtungen ermöglichen, einschließlich Satellitennetze, feste (leitungs- und paketvermittelte, einschließlich Internet) und mobile terrestrische Netze, Stromleitungssysteme, soweit sie zur Signalübertragung genutzt werden, Netze für Hör- und Fernsehfunk sowie Kabelfernsehnetze, unabhängig von der Art der übertragenen Informationen".*

([124]) Siehe Rn. 115 des Urteils in den verbundenen Rechtssachen T-37/15 und T-38/15 *Abertis Telecom Terrestre, SA und Telecom Castilla-La Mancha, SA/Europäische Kommission*.

(201) Die baskischen Behörden machen geltend, dass die Beauftragung von Itelazpi mit der Erbringung dieser Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse explizit in den zwischen der baskischen Regierung, EUDEL (Verband der baskischen Gemeinden) und den drei baskischen Provinzregierungen vorgesehen sei.

(202) In den Vereinbarungen räumt die baskische Verwaltung ein, dass Werte wie der universelle Zugang zu Informationen oder die Informationsvielfalt die Universalisierung der frei empfangbaren Fernsehdienste erfordern, und verpflichtet sich, diese Werte durch den Ausbau der Versorgung der staatlichen Multiplexe zu schützen. ([125]) Dennoch legt keine Bestimmung der Vereinbarungen tatsächlich nahe, dass der Betrieb des terrestrischen Netzes als öffentliche Dienstleistung betrachtet wird. Folglich ist die Kommission der Auffassung, dass der Wortlaut dieser Vereinbarungen nicht ausreicht, um den Umfang des öffentlichen Dienstleistungsauftrags zu definieren, und dass auf dieser Grundlage nicht geltend gemacht werden kann, dass die Übertragung über das terrestrische Netz eine öffentliche Dienstleistung darstellt.

(203) Wie in Erwägungsgrund (196) dargelegt, brachten verschiedene Beteiligte in ihren Klagen auf Nichtigerklärung des Beschlusses von 2013 vor, dass der Betrieb des digitalen terrestrischen Netzes durch einen Verwaltungs- oder Rechtsakt in einer bestimmten Region als DAWI zugewiesen worden sei, und legten der Kommission die einschlägigen Dokumente vor. Nach Prüfung dieser Dokumente während des Gerichtsverfahrens bestätigte das Gericht die Auffassung der Kommission, dass keines dieser Dokumente den erforderlichen Rechtsakt zur Zuweisung darstellt. ([126]) Die genannten Urteile des Gerichts wurden vom Gerichtshof bestätigt. ([127])

(204) Deshalb wird der Schluss gezogen, dass gemäß den spanischen Rechtsvorschriften der Betrieb der terrestrischen Netze nicht als öffentliche Dienstleistung eingestuft ist. Diese Schlussfolgerung wurde vom Gericht in den Rechtssachen T-462/13 ([128]), T-465/13 ([129]), T-487/13 ([130]), T-541/13 ([131]) und T-461/13 ([132]) bestätigt. Darüber hinaus wurden die genannten Urteile vom Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen C-66/16 P bis C-69/16 ([133]) und in der Rechtssache C-81/16 ([134]) bestätigt.

(205) Somit wurde nicht festgestellt, dass die erste Voraussetzung des Altmark-Urteils erfüllt war. Die Tatsache, dass das erste Altmark-Kriterium im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist, weil die Dienstleistung, die im Betrieb eines terrestrischen Netzes besteht, nicht klar und eindeutig als öffentliche Dienstleistung definiert ist, wurde durch mehrere Urteile des Gerichts und des Gerichtshofes bestätigt. ([135])

(206) Die im Altmark-Urteil angeführten Kriterien sind kumulativ, d. h., sie müssen sämtlich erfüllt sein, damit eine Maßnahme nicht als staatliche Beihilfe anzusehen ist. Da das erste Kriterium nicht erfüllt ist, kann die Itelazpi von den Behörden des Baskenlandes gewährte Finanzierung nicht als Ausgleich für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse eingestuft werden. Wie in Erwägungsgrund (62) dargelegt, berührt die obige Bewertung nicht die Bewertung der neuen Maßnahme, die im Baskenland am 2. Dezember 2014 durch die Vereinbarung über die Dienstleistungen für die Ausdehnung der Abdeckung der nationalen Fernsehkanäle in der Autonomen Gemeinschaft Baskenland eingeführt wurde.

(207) Würde der Betrieb eines terrestrischen Netzes durch die spanischen Rechtsvorschriften zu einer öffentlichen Dienstleistung erklärt (was nicht der Fall ist), so würde dies auf jeden Fall einen offenkundigen Fehler darstellen, wie nachstehend erläutert wird.

(208) Nach ständiger Rechtsprechung verfügen die Mitgliedstaaten über ein weites Ermessen bei der Definition dessen, was sie als DAWI ansehen, und die Definition solcher Dienstleistungen durch einen Mitgliedstaat kann von der Kommission nur im Falle eines offenkundigen Fehlers infrage gestellt werden.

([125]) Erwägungsgründe 6 und 7 sowie Klausel 5 der Vereinbarungen.

([126]) Siehe Rn. 62-72 des Urteils in der Rechtssache T-462/13; Rn. 60-73 des Urteils in der Rechtssache T-465/13; Rn. 102-115 des Urteils in der Rechtssache T-487/13; Rn. 84-95 des Urteils in der Rechtssache T-541/13; Rn. 66-71 des Urteils in der Rechtssache T-461/13. Zudem befand das Gericht in allen oben erwähnten Urteilen, dass Übertragungsdienste für die Ausstrahlung der Fernsehprogramme weder im Gesetz 11/1998 noch im Gesetz 32/2003 als DAWI definiert werden.

([127]) Siehe Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-66/16 P bis C-69/16 P; Urteil in der Rechtssache C-81/16.

([128]) Rn. 55-79 des Urteils in der Rechtssache T-462/13.

([129]) Rn. 55-80 des Urteils in der Rechtssache T-465/13.

([130]) Rn. 89-119 des Urteils in der Rechtssache T-487/13.

([131]) Rn. 65-95 des Urteils in der Rechtssache T-541/13.

([132]) Rn. 53-78 des Urteils in der Rechtssache T-461/13.

([133]) Siehe Rn. 67-76 des Urteils in den verbundenen Rechtssachen C-66 bis 69/16.

([134]) Siehe Rn. 38-54 des Urteils in der Rechtssache C-81/16.

([135]) Siehe die Urteile in den Rechtssachen T-451/13 (Rn. 65-110); T-461/13 (Rn. 53-78); T-462/13 (Rn. 55-79); T-465/13 (Rn. 55-80); T-487/13 (Rn. 89/119); C-81/16 (Rn. 38-54); verbundene Rechtssachen C-66/16 P bis C-69/16 P (Rn. 67-76).

(209) Die Befugnis der Mitgliedstaaten, DAWI zu definieren, ist jedoch nicht unbegrenzt und kann nicht willkürlich zu dem alleinigen Zweck ausgeübt werden, einen bestimmten Sektor der Anwendung der Wettbewerbsregeln zu entziehen. Zudem darf der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Definition von DAWI nicht auf eine Weise ausgenutzt werden, die den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, wie dem Grundsatz der Gleichbehandlung, zuwiderläuft. ([136])

(210) Die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung wird in Bezug auf die Dienstleistungen für den Betrieb von Rundfunknetzen durch den Grundsatz der Technologieneutralität sichergestellt, was jedoch nicht bedeutet, dass der Auswahl einer bestimmten Technologie für die Dienstleistungen für den Betrieb von Rundfunknetzen in jedem Fall ein offenkundiger Fehler anhaftet. ([137])

(211) Wie in Erwägungsgrund (176) dargelegt, können neben terrestrischen Plattformen verschiedene andere Plattformen, insbesondere Satellitenplattformen, die Dienstleistungen für die Ausstrahlung des Fernsehsignals im Gebiet II erbringen.

(212) Unter diesen Umständen können terrestrische Plattformen nicht als wesentlich für die Ausstrahlung des Fernsehsignals angesehen werden, ohne gegen den Grundsatz der Technologieneutralität zu verstoßen. ([138])

(213) Die etwaige Ausweisung des Betriebs einer terrestrischen Plattform als DAWI müsste hinreichend begründet werden, damit sie nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstößt und keine Diskriminierung gegenüber anderen Plattformen nach sich zieht.

(214) In diesem Zusammenhang muss daran erinnert werden, dass die regionalen Behörden in dem Moment, in dem sie den Ausbau der Versorgung vornahmen, die Wahl hatten, entweder eine technologieneutrale Ausschreibung durchzuführen oder eine bestimmte Technologie auszuwählen, wenn dies auf der Grundlage der zu jener Zeit verfügbaren Informationen gerechtfertigt war.

(215) Wie in den Erwägungsgründen (254) bis (264) dargelegt, wurde keine der von den spanischen Behörden und den Begünstigten vorgelegten Kostenstudien vorab von einem unabhängigen Sachverständigen erstellt, und in keiner dieser Kostenstudien wurde der Nachweis erbracht, dass die Satellitentechnik eindeutig teurer war oder nicht die wesentlichen qualitativen Anforderungen für den Ausbau der Versorgung im Gebiet II erfüllte.

(216) Wie bereits in Erwägungsgrund (176) erwähnt und ausführlich erläutert, gibt es darüber hinaus keine zwingenden technischen Anforderungen, die die Satellitentechnik für den Ausbau der Versorgung im Gebiet II ausschließen.

(217) Wie in den Erwägungsgründen (198) bis (204) dargelegt, gab es jedenfalls keinen Zuweisungsakt der Behörde, der einen öffentlichen Versorgungsauftrag und eine klare Definition der damit verbundenen Aufgaben und Pflichten beinhaltete und mit dem die Betreiber terrestrischer Plattformen mit einem Auftrag zur Erbringung einer DAWI betraut wurden.

(218) Würde der Betrieb eines terrestrischen Netzes durch die spanischen Rechtsvorschriften zu einer öffentlichen Dienstleistung erklärt (was nicht der Fall ist), würde dies in Anbetracht der vorstehenden Ausführungen und trotz des weiten Ermessens der Mitgliedstaaten bei der Definition dessen, was sie als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ansehen, gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen und daher einen offenkundigen Fehler darstellen.

Vierte Altmark-Voraussetzung: Sicherstellung der geringsten Kosten für die Allgemeinheit

(219) In Ermangelung einer Ausschreibung ist es nach der vierten Altmark-Voraussetzung erforderlich, dass die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt wird, die einem durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen, das so angemessen mit Übertragungsmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten Anforderungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen genügt, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen entstünden, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.

([136]) Siehe das Urteil in der Rechtssache C-390/06, Rn. 51.
([137]) Siehe das Urteil in der Rechtssache T-37/15, Rn. 123 und 124.
([138]) Siehe Rn. 123 des Urteils in der Rechtssache T-37/15.

(220) Im Fall der Autonomen Gemeinschaften, in denen eine öffentliche Ausschreibung für den Ausbau der Versorgung durchgeführt wurde und diese Ausschreibung nicht dem Grundsatz der Technologieneutralität entsprach und insbesondere durch keinen vorherigen Kostenvergleich gerechtfertigt war, kann dieses Verfahren nicht als Verfahren angesehen werden, das das vierte Altmark-Kriterium erfüllt. Eine Ausschreibung, die — ohne stichhaltige Begründung — die Teilnahme bestimmter interessierter Betreiber verhindert, kann nicht als offene, transparente und diskriminierungsfreie Ausschreibung angesehen werden. ([139]) Da die Ausschreibungen auf terrestrische Betreiber zugeschnitten waren, betrachteten sich andere Plattformbetreiber — die den Ausbau der Versorgung hätten durchführen können — als automatisch von den Verfahren ausgeschlossen. Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass im Falle der Gebiete, in denen eine öffentliche Ausschreibung unter Verstoß gegen den Grundsatz der Technologieneutralität durchgeführt wurde, nicht die Auffassung vertreten werden kann, dass die vierte Altmark-Voraussetzung durch das Vorliegen einer Ausschreibung erfüllt wird.

(221) Im Falle des Baskenlands, in dem keine Ausschreibung durchgeführt wurde, machen die baskischen Behörden geltend, dass dieses Kriterium aufgrund der Tatsache erfüllt werde, das Itelazpi ein gut geführtes und für die Ausführung der verlangten Tätigkeiten angemessen ausgestattetes Unternehmen sei. Auf Grundlage eines Kostenvergleichs kommen die baskischen Behörden zu dem Schluss, dass die Bereitstellung von Satelliten teurer gewesen wäre als die Aufrüstung des terrestrischen Netzes von Itelazpi. ([140]) Damit jedoch das vierte Altmark-Kriterium erfüllt ist, reicht ein Vergleich mit der Satellitentechnik nicht zur Feststellung der Leistungsfähigkeit von Itelazpi aus. Es hätte auch andere terrestrische Betreiber geben können, die diese Dienstleistung zu niedrigeren Kosten hätten erbringen können.

(222) Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführung wird der Schluss gezogen, dass auch im Fall des Baskenlandes die vierte Altmark-Voraussetzung nicht erfüllt war. Angesichts des kumulativen Charakters dieser Voraussetzungen kann nicht angenommen werden, dass die von der baskischen Regierung Itelazpi gewährte Finanzierung aufgrund der Tatsache, dass die Voraussetzungen für eine Einstufung als Ausgleich für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erfüllt sind, keine staatliche Beihilfe darstellt.

(223) Was die anderen Fälle anbelangt, in denen keine Ausschreibung erfolgte, so haben die spanischen Behörden keine Analyse der Kosten vorgelegt, die einem durchschnittlichen gut geführten Unternehmen, das zur Erfüllung der Anforderungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen angemessen ausgestattet ist, entstanden wären.

6.2.1.5. Wettbewerbsverzerrung

(224) Spanien und Abertis machen geltend, dass DVB-T und die Satellitentechnologie zwei verschiedene Märkte seien. DVB-T sei die wichtigste Plattform für das frei empfangbare terrestrische Fernsehen, wobei die Zahl der auf dem inländischen Markt tätigen Betreiber von der Zahl der von der spanischen Regierung erteilten Lizenzen bestimmt werde. Die frei empfangbaren terrestrischen Fernsehkanäle finanzierten sich über Werbung. Was das Satellitenfernsehen anbelange, so könne eine große Zahl von Kanälen über die einzige Plattform für Bezahlfernsehen in Spanien empfangen werden, für die Astra der Netzbetreiber sei. Diese Kanäle würden über Abonnements finanziert, die in der Regel über ein Programmpaket abgeschlossen würden. Die spanischen Behörden betonen zudem, dass in Spanien die Kosten für die Ausstrahlung über Satellit für die Rundfunkanbieter deutlich höher seien als bei der terrestrischen Ausstrahlung, weshalb die frei empfangbaren Rundfunkanbieter, einschließlich der regionalen und lokalen Sender, kein Interesse an einem Umstieg auf diese Plattform hätten.

(225) Aus verschiedenen Gründen wird der Schluss gezogen, dass die terrestrische Plattform und die Satellitenplattform auf demselben Markt tätig sind.

(226) Erstens nahm Astra im Jahr 2008 an der Ausschreibung für den Ausbau der Versorgung mit digitalem Fernsehen in Kantabrien teil und erhielt den Zuschlag. Im Jahr 2008 hielt Astra eine Reihe von Sitzungen mit den Autonomen Gemeinschaften ab, in denen es sein Angebot zur Ausstrahlung von Programmkanälen des digitalen Fernsehens, die bis dahin über die terrestrische Plattform ausgestrahlt wurden, darlegte. Obwohl die Behörden später den Vertrag mit Kantabrien auflösten, lässt sich aus dem Interesse des Satellitenbetreibers an der Erbringung von Dienstleistungen im Wettbewerb zur terrestrischen Plattform schließen, dass Satellitenbetreiber möglicherweise ähnliche Dienstleistungen erbringen.

([139]) Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 4).

([140]) Itelazpi hat keine Elemente zur Untermauerung seiner Vorbringung vorgelegt.

(227) Zweitens erbringt der Satellitenbetreiber Hispasat (Tochterunternehmen von Abertis) Dienstleistungen in manchen Teilen des Gebiets II ([141]) und wird im Gebiet III ausschließlich die Satellitenplattform genutzt. Auch andere Mitgliedstaaten nutzen Satellitendienstleistungen zur Versorgung von Gebieten in entlegeneren Gebieten in ihrem Staatsgebiet mit den frei empfangbaren Kanälen. ([142])

(228) Drittens werden mehrere öffentliche und private Programmkanäle, die über die terrestrische Plattform verbreitet werden, auch über Satellitenplattformen ausgestrahlt, einschließlich Astra selbst. ([143])

(229) Viertens können oder konnten bis vor Kurzem einige der regionalen Kanäle über Satellitenplattform empfangen werden, was im Widerspruch zu der Behauptung steht, dass die regionalen Rundfunkanbieter kein Interesse an der Satellitentechnologie hätten.

(230) Fünftens verweist die Kommission auch auf das Argument von Astra in Bezug auf die Satellitenkapazitäten für das Angebot von 1 380 Kanälen und ihre geografische Beschränkung. Astra versichert, es gebe keine Einschränkungen bei der Verbreitung einer bestimmten Zahl von Kanälen über die Satellitenplattform. Außerdem scheint die Zahl von 1 380 regionalen Programmkanälen überhöht zu sein. Es handelt sich dabei um die maximale Zahl von Frequenzen, die landesweit in Spanien für die nationalen, regionalen und lokalen Kanäle zur Verfügung stehen, doch die Zahl der tatsächlich gewährten Lizenzen war deutlich niedriger (siehe Fußnote 24). Außerdem strahlen nicht alle Rundfunkanbieter, denen eine Lizenz erteilt wurde, tatsächlich auf der zugewiesenen Frequenz aus.

(231) Sechstens haben manche Rundfunkanbieter erklärt, sie würden die terrestrische Übertragung bevorzugen, da sie Rechte erworben hätten, nach denen sie die Programminhalte ausschließlich über die terrestrische Plattform senden dürften. Dies bedeutet jedoch nicht, dass unterschiedliche Märkte für die terrestrische Übertragung und die Satellitenübertragung bestehen. Ebenso wie sie Rechte für die Ausstrahlung über die terrestrische Plattform erworben haben, könnten sie gegebenenfalls Rechte für die Satellitenplattform erwerben. Bei der Auswahl einer Satellitenplattform im Zuge einer öffentlichen Ausschreibung, wie es im Gebiet III der Fall war, könnte den Rundfunkanbietern zudem eine „Übertragungspflicht" auferlegt werden. Gemäß Artikel 31 des Allgemeinen Gesetzes 7/2010 über audiovisuelle Mediendienste müssen die Lizenzinhaber von landesweiten audiovisuellen Mediendiensten außerdem den Verkauf ihrer Hauptrundfunkkanäle an Anbieter von Fernsehdiensten, die eine beliebige Technologie nutzen, aushandeln. Die Rundfunkanbieter sind verpflichtet, mit den Plattformbetreibern zu verhandeln, und sämtliche sich aus diesen Verhandlungen ergebenden Streitigkeiten können vor die spanische Wettbewerbsbehörde (CNMC) gebracht werden (siehe Erwägungsgrund (184)).

(232) Schließlich ist anzumerken, dass sich nach den Daten vom Mai 2010 ([144]) die Versorgung mit DVB-T in Spanien auf 98,85% der Bevölkerung erstreckt, während nur 93,5% der privaten Haushalte Fernsehen über die terrestrische Plattform empfangen. Somit verfügen 5 % der privaten Haushalte über einen Zugang zum DVB-T, ziehen es aber vor, diesen nicht zu nutzen, da die meisten von ihnen Abonnenten des Bezahlfernsehens über Satellit sind.

(233) Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ein Wettbewerb zwischen der terrestrischen Plattform und der Satellitenplattform für die Fernsehübertragung besteht, wird der Schluss gezogen, dass die Maßnahme zur Einführung sowie zum Betrieb und zur Instandhaltung des DVB-T im Gebiet II zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen den beiden Plattformen geführt hat. Es ist darauf hinzuweisen, dass andere Plattformen, insbesondere das Internetfernsehen, infolge der Maßnahme ebenfalls diskriminiert wurden. Auch wenn noch nicht im ganzen Gebiet II Breitband verfügbar ist, ist anzunehmen, dass die Versorgung in der Zukunft deutlich ausgebaut wird.

6.2.1.6. Auswirkungen auf den Handel

(234) Die Maßnahme beeinträchtigt den Handel innerhalb der Union. Nach der Rechtsprechung der Unionsgerichte „beeinflusst eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Finanzhilfe den innergemeinschaftlichen Handel, wenn sie die Stellung eines Unternehmens gegenüber konkurrierenden Unternehmen im innergemeinschaftlichen Handel stärkt" ([145]).

(235) Die Netzbetreiber sind in einem Sektor tätig, in dem ein Handel zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet. Abertis gehört ebenso wie der Beschwerdeführer Astra zu einer internationalen Unternehmensgruppe, die im innergemeinschaftlichen Handel im Wettbewerb steht. Somit betrifft die Maßnahme zur Einführung sowie zum Betrieb und zur Instandhaltung des DVB-T im Gebiet II den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

([141]) Hispasat erbringt diese Dienstleistungen zur Unterstützung des DVB-T-Netzes im Gebiet II.
([142]) Beispielsweise Frankreich.
([143]) Zum Beispiel Antena 3, Cuatro, Telecinco, La Sexta, La Siete, Teledeporte, TVE, La2 und Canal 24 horas.
([144]) Analyse des Fernsehmarktes, die von Spanien mit der Anmeldung der Maßnahme vorgelegt worden war: Entschädigung für Umstellungskosten aufgrund der Nutzung der „digitalen Dividende" in Spanien, SA.32619 (2011/N).
([145]) Rechtssache T-55/99, *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM)/Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, ECLI:EU:T:2000:223.

6.2.2. Schlussfolgerung bezüglich des Vorliegens von Beihilfen

(236) Aufgrund der oben erörterten Argumente ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme die Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt. Unter diesen Umständen ist die vorliegende Maßnahme nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV als eine staatliche Beihilfe anzusehen.

6.3. **Würdigung der Vereinbarkeit**

6.3.1. *Allgemeines*

(237) Die Kommission unterstützt aktiv den Umstieg von der analogen auf die digitale Rundfunkübertragung. Die Vorteile des Umstiegs auf die digitale Fernsehtechnik wurden im Aktionsplan eEurope 2005 und in den zwei Mitteilungen über die Umstellung auf die Digitaltechnik hervorgehoben. ([146]) Des Weiteren erkennt die Kommission an, dass bei der Umstellung auf die Digitaltechnik Verzögerungen auftreten können, wenn diese gänzlich den Marktkräften überlassen wird.

(238) Die Mitgliedstaaten können Beihilfen verwenden, um ein spezifisches Marktversagen zu beheben oder den sozialen oder regionalen Zusammenhalt zu gewährleisten. ([147]) Dennoch ist in jedem Fall nachzuweisen, dass die geplanten Beihilfen das geeignete Mittel sind, um das Problem anzugehen, dass sie auf das notwendige Minimum beschränkt sind und dass sie den Wettbewerb nicht über Gebühr verzerren. Entsprechend wird in der Mitteilung über den Übergang festgelegt, dass im Zusammenhang mit der Digitalisierung eine öffentliche Maßnahme gerechtfertigt ist, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: das Vorliegen allgemeiner Interessen und das Vorliegen eines Marktversagens, d. h., wenn die Marktkräfte allein nicht das Allgemeinwohl verwirklichen können. Des Weiteren wird festgelegt, dass die öffentliche Maßnahme in jedem Fall durch eine sorgfältige Marktanalyse gestützt werden muss.

(239) In der Mitteilung über den Übergang wird ferner darauf hingewiesen, dass der Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk eine große Herausforderung für die Branche darstellt, deren Bewältigung marktgetrieben erfolgen muss. Prinzipiell sollte jedes Netz aus eigener Kraft am Wettbewerb teilnehmen. Um diesen Grundsatz zu wahren, muss eine öffentliche Maßnahme stets technologieneutral sein. Ausnahmen sind nur dann zulässig, wenn die geplante staatliche Maßnahme dazu dient, ein spezifisches Marktversagen zu beheben oder ein Missverhältnis zu beseitigen, und wenn es sich bei der fraglichen Beihilfe um ein geeignetes, notwendiges und verhältnismäßiges Mittel zur Korrektur dieser Probleme handelt.

(240) Wird der Markt sich selbst überlassen, besteht die Gefahr, dass aufgrund ihrer benachteiligten sozialen Situation nicht alle Bevölkerungsgruppen von den Vorteilen des digitalen Fernsehens profitieren können. Im Hinblick auf das Problem des sozialen Zusammenhalts werden die Mitgliedstaaten möglicherweise sicherstellen wollen, dass nach dem Abschalten des analogen Fernsehens alle Bürgerinnen und Bürger Zugang zum digitalen Fernsehen haben. Da der Umstieg auf die digitale Technologie für die Verbraucher gewisse Kosten mit sich bringt und eine Änderung der Gewohnheiten erfordert, werden die Mitgliedstaaten unter Umständen insbesondere benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen wie älteren Menschen, einkommensschwachen Haushalten oder Einwohnern von entlegenen Gebieten Hilfe gewähren wollen.

([146]) KOM(2002) 263 endg., *„eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle"*, KOM(2003) 541 endg., *Mitteilung der Kommission über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung)*, und KOM(2005) 204 endg., *Mitteilung der Kommission über die Beschleunigung des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk*.

([147]) Siehe das Dokument *„Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen — Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009"*, KOM(2005) 107 endg.

(241) In mehreren Beschlüssen zu staatlichen Beihilfen, die sich auf die Mitteilungen über den digitalen Umstieg stützten, wendete die Kommission die Vorschriften über staatliche Beihilfen auf diese Branche an. ([148]) Die Mitgliedstaaten verfügen über verschiedene Möglichkeiten zur staatlichen Förderung des digitalen Umstiegs, um sicherzustellen, dass in allen geografischen Gebieten eine angemessene Fernsehversorgung vorhanden ist. Dies umfasst die Förderung der Einführung eines Übertragungsnetzes in Gebieten, in denen die Fernsehversorgung andernfalls unzureichend wäre. ([149]) Dennoch kann diese Förderung nur gewährt werden, sofern sie keine unnötigen Verzerrungen zwischen Technologien oder Unternehmen verursacht und sie auf ein Minimum beschränkt bleibt.

6.3.2. *Rechtsgrundlage für die Würdigung der Vereinbarkeit der vorgesehenen Maßnahme*

(242) Die spanischen Behörden haben die Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c und Artikel 106 Absatz 2 AEUV zur Rechtfertigung der Maßnahme angeführt, falls die Schlussfolgerung gezogen werde, dass es sich um eine staatliche Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV handele. Nachfolgend würdigt die Kommission die Vereinbarkeit der Maßnahme unter Berücksichtigung dieser Bestimmungen und der vorstehend dargelegten allgemeinen Überlegungen.

6.3.3. ***Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV***

(243) Zur Würdigung, ob die Beihilfe mit den Bestimmungen in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c vereinbar ist, wägt die Kommission die positiven und negativen Auswirkungen gegeneinander ab. Bei dieser Abwägung bewertet die Kommission die folgenden Fragen:

(1) Dient die Beihilfemaßnahme einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse?

(2) Ist die Beihilfemaßnahme zielführend ausgestaltet, d. h., dient sie der Beseitigung des Markversagens oder anderen Zielen? Insbesondere:

(a) Ist die Beihilfemaßnahme ein geeignetes Instrument, d. h., gibt es andere, besser geeignete Instrumente?

(b) Hat die Beihilfemaßnahme einen Anreizeffekt, d. h., veranlasst sie die Unternehmen zu einer Verhaltensänderung?

(c) Ist die Beihilfemaßnahme verhältnismäßig, d. h., könnte dieselbe Verhaltensänderung auch mit einer geringeren Beihilfe erreicht werden?

(3) Sind die Wettbewerbsverzerrungen und die Handelsbeeinträchtigungen so gering, dass die Gesamtbilanz positiv ausfällt?

6.3.3.1. Ziel von gemeinsamem Interesse

(244) Mit der Beihilferegelung soll der Prozess des Umstiegs auf die Digitaltechnik in Spanien beschleunigt und der fortgesetzte Empfang des Fernsehsignals für die Einwohner bestimmter entlegener und ländlicher Gebiete sichergestellt werden. In diesem Zusammenhang zielt die Maßnahme darauf ab, dass die in diesen Gebieten wohnenden Personen fernsehen können. Der Zugang zu Kommunikationsmitteln, darunter Fernsehsendungen, ist wichtig, damit die Bürger ihr verfassungsmäßiges Recht auf Zugang zu Informationen ausüben können. Die Kommission hat in ihrem Aktionsplan eEurope 2005 ([150]) und in ihren beiden Mitteilungen über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk ([151]) die Bedeutung und die Vorteile des digitalen Rundfunks anerkannt. In ihrer Mitteilung „*i2010 — Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung*“ ([152]) hat die Kommission zudem hervorgehoben, dass die bis 2012 geplante Abschaltung des analogen terrestrischen Fernsehens den Frequenzzugang in Europa vereinfachen wird. Aufgrund der effizienteren Nutzung der Frequenzen beim digitalen Rundfunk werden Frequenzkapazitäten für andere Nutzungen frei, wie neue Dienste im Bereich Rundfunk und Mobilfunk, wodurch wiederum Innovationen und das Wachstum der Fernsehbranche und der Branche der elektronischen Kommunikation gefördert werden.

([148]) Siehe unter anderem N 622/03, Digitalisierungsfonds — Österreich (ABl. C 228 vom 17.9.2005, S. 12); Entscheidung 2006/513/EG der Kommission vom 9. November 2005 über die Staatliche Beihilfe, die die Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg gewährt hat (ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 14); Entscheidung 2007/258/EG der Kommission vom 20. Dezember 2006 über die Maßnahme C 24/2004 (ex NN 35/2004), die Schweden im Hinblick auf die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens durchgeführt hat (ABl. L 112 vom 30.4.2007, S. 77); Entscheidung 2007/374/EG der Kommission vom 24. Januar 2007 über die staatliche Beihilfe C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004), die die Italienische Republik mit ihrem Zuschuss zur Anschaffung von Digitaldecodern gewährt hat (ABl. L 147 vom 8.6.2007, S. 1); N 270/06, Beihilfen für Digitaldecoder mit offener API — Italien (ABl. C 80 vom 13.4.2007, S. 3); N 107/07, Beihilfen für IDTV — Italien (ABl. C 246 vom 20.10.2007); Entscheidung 2008/708/EG der Kommission vom 23. Oktober 2007 über die staatliche Beihilfe C 34/06 (ex N 29/05 und ex CP 13/04), die die Bundesrepublik Deutschland für die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Nordrhein-Westfalen gewähren will (ABl. L 236 vom 3.9.2008, S. 10); SA 28685 Captación de Televisión Digital en Cantabria — Spanien (ABl. C 119 vom 24.4.2012).

([149]) Entscheidung 2006/513/EG der Kommission, Erwägungsgrund 132.

([150]) KOM(2002) 263 endg., *„eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle“*.

([151]) KOM(2003) 541 endg., *Mitteilung der Kommission über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung)*, und KOM(2005) 204 endg., *Mitteilung der Kommission über die Beschleunigung des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk*.

([152]) KOM(2005) 541 endg., 1. Juni 2005.

(245) Folglich wird der Schluss gezogen, dass die Maßnahme auf das Erreichen eines Ziels von allgemeinem Interesse ausgerichtet ist.

6.3.3.2. Klar definierte Beihilfe

Marktversagen

(246) Wie die spanischen Behörden bestätigten, besteht allgemeines Einvernehmen über die Gefahr, dass nicht alle Bevölkerungsgruppen von den Vorteilen des digitalen Fernsehens profitieren können (Problem des sozialen und regionalen Zusammenhalts). Es könnte ein Marktversagen vorliegen, wenn die Marktteilnehmer den positiven Auswirkungen des digitalen Umstiegs für die Gesellschaft insgesamt nicht ausreichend Rechnung tragen, da sie keine wirtschaftlichen Anreize für sich sehen (positive externe Effekte). Überdies möchten die Mitgliedstaaten in Zusammenhang mit dem sozialen Zusammenhalt möglicherweise sicherstellen, dass alle Bürger nach dem Abschalten des analogen Fernsehens Zugang zum digitalen Fernsehen haben, so dass sie auch aus diesem Grund Maßnahmen ergreifen können, um eine weitere angemessene Fernsehversorgung in allen geografischen Gebieten zu gewährleisten.

(247) Im Einleitungsbeschluss räumte die Kommission das Vorliegen eines Marktversagens ein, da die Rundfunkanbieter nicht bereit sind, zusätzliche Kosten für einen über ihre rechtlichen Pflichten hinausgehenden Ausbau der Versorgung zu tragen. Darüber hinaus haben weder die Satellitenplattformen noch die privaten Haushalte Investitionen getätigt, durch die der Empfang der digitalen Kanäle über Satellit für alle Einwohner des Gebiets II gewährleistet würde. Folglich erkennt die Kommission an, dass Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einem ländlichen Gebiet haben, vollständig vom Empfang des frei empfangbaren digitalen Fernsehsignals ausgeschlossen werden könnten, wenn die digitale Versorgung vollständig den Marktkräften überlassen wird, und die öffentliche Maßnahme im Wege einer wirtschaftlichen Beihilfe für die Betroffenen von Vorteil sein kann.

Technologieneutralität, Eignung und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme

(248) In Zusammenhang mit dem Umstieg auf die Digitaltechnologie wurde der Grundsatz der Technologieneutralität in mehreren Beschlüssen der Kommission bekräftigt ([153]) und vom Gericht und vom Gerichtshof bestätigt ([154]).

(249) Die Auswahl der Technologie ist generell im Zuge einer technologieneutralen Ausschreibung zu treffen, wie es in anderen Mitgliedstaaten der Fall war. ([155]) Wie in Abschnitt 2.2 dargelegt, ist die überwiegende Mehrheit der Ausschreibungen nicht von Technologieneutralität gekennzeichnet, da explizit im Rahmen der Definition des Gegenstands der Ausschreibung und/oder implizit in der Beschreibung der technischen Spezifikationen auf die terrestrische Technologie und DVB-T Bezug genommen wird. Nur die DVB-T-Betreiber konnten diese Voraussetzungen erfüllen (und nur diese haben an den entsprechenden Ausschreibungen teilgenommen). Spanien macht geltend, dass die Verweise auf DVB-T in den Ausschreibungen bzw. die Spezifikationen, die auf DVB-T-Ausrüstung und -Übertragungszentren verweisen, nicht bedeuteten, dass die Nutzung dieser Zentren für die Bieter zwingend vorgeschrieben gewesen sei. Diese Verweise können nicht plausibel in der von Spanien dargelegten Weise ausgelegt werden.

(250) Erstens wurde der Itelazpi-Studie von 2019 zufolge durch die Politik der spanischen Regierung eine Beschränkung für das Gebiet II auferlegt, gemäß der die Nutzung von DVB-T vorgeschrieben wurde. In der Itelazpi-Studie von 2019 heißt es, dass eine Regionalregierung, die eine andere Technologie einsetzen möchte, mit der Nationalregierung über die Aufhebung dieser Beschränkung für das Gebiet II hätte reden müssen. ([156]) Keine Regionalregierung habe einen Versuch zu einem Gespräch über die Aufhebung der Beschränkung unternommen.

([153]) Siehe oben, Fußnote 148.

([154]) Rechtssachen T-8/06 — *FAB Fernsehen aus Berlin GmbH/Kommission*, Urteil vom 6. Oktober 2009 (Rn. 70-84), ECLI:EU:T:2009:386; C-544/09P — *Deutschland/Kommission*, Urteil vom 15. September 2011 (Rn. 77-83), ECLI:EU:C:2011:584; T-177/07, *Mediaset SpA/Kommission*, Urteil vom 15. Juni 2010 (Rn. 109), ECLI:EU:T:2010:233; und C-403/10 P — *Mediaset SpA/Kommission*, Urteil vom 28. Juli 2011 (Rn. 100 — 108), ECLI:EU:C:2011:533. Siehe auch die Urteile in den Rechtssachen T-462/13 (Rn. 102-139), T-465/13 (Rn. 94-117), T-487/13 (Rn. 128-140), T-541/13 (Rn. 119-129) und T-461/13 (Rn. 94-112), die vom Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen C-66/16 P bis C-69/16 und in der Rechtssache C-81/16 bestätigt wurden. Siehe auch das Urteil in der Rechtssache T-808/14 (Rn. 139-149) und das Urteil in den verbundenen Rechtssachen T-37/15 und T-38/15 (Rn. 157-166), die vom Gerichtshof in den Rechtssachen C-91/17 P, C-92/17 und C-114/17P bestätigt wurden.

([155]) Siehe Fußnote 21.

([156]) FTI Consulting: Providing Digital Television Services in the Basque Region of Spain (Bereitstellung digitaler Fernsehdienste im Baskenland in Spanien), S. 12, 20 und 44, 9.5.2019. Vorgelegt von Itelazpi.

(251) Zweitens hinderten die Begünstigung der DVB-Technik durch die spanische Zentralregierung und die Verweise auf DVB-T in den Ausschreibungen Bieter daran, ein auf einer anderen technischen Lösung basierendes Angebot zu machen. Daher lässt das formale Argument der spanischen Regierung die Gegebenheiten des Marktes außer Acht. Die Teilnahme an Ausschreibungen ist sehr mittelintensiv und somit kostspielig für die Bieter. Durch die Aufteilung der Maßnahme im Gebiet II in Hunderte von Ausschreibungen haben sich die Kosten vervielfacht, wodurch eine große Zutrittsschranke für jeden Bieter geschaffen wurde, der auf eine Versorgung des gesamten Gebiets II zielte. Die Kombination der Maßnahmen der Zentralregierung zugunsten der DVB-T-Technologie, wie in den Erwägungsgründen (138) und (139) dargelegt, die spezifischen Verweise auf DVB-T in den Ausschreibungen und die Notwendigkeit, an Hunderten verschiedenen Ausschreibungen teilzunehmen, hat den übrigen Plattformbetreibern unmissverständlich deutlich gemacht, dass die Teilnahme an diesen Ausschreibungen aus wirtschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt ist. Folglich wird der Schluss gezogen, dass es aufgrund dieser Verweise in den meisten Fällen für die Betreiber anderer Plattformen nicht möglich war, in den Wettbewerb einzutreten. ([157])

(252) Der Vorteil einer technologieneutralen Ausschreibung besteht darin, dass die für die Vergabe der Beihilfe zuständige Behörde zwischen verschiedenen Angeboten hätte wählen können, darunter auch Angebote, in denen die Bieter Rabatte anbieten. Andererseits kann der Verzicht auf eine solche Ausschreibung gerechtfertigt sein, wenn aus einer Vorstudie hervorgeht, dass unter Berücksichtigung aller möglichen Rabatte, die potenzielle Bieter vorsehen könnten, jede andere Technologie eindeutig teurer wäre oder nicht die grundlegenden qualitativen Anforderungen erfüllen würde. ([158]) Eine solche Kostenstudie sollte von einem unabhängigen Sachverständigen durchgeführt werden und muss bestimmten Qualitätsanforderungen genügen (sie müsste belegen, dass ein erhebliche Kostenunterschied besteht, ihre Ergebnisse müssen belastbar sein und die Daten müssen nachprüfbar sein). In diesem Fall könnte die Behörde den mit der Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung verbundenen Kosten- und Zeitaufwand vermeiden. ([159])

(253) Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als der Satellitenbetreiber Astra bereits 2008 bei einer Ausschreibung der Autonomen Gemeinschaft Kantabrien den Zuschlag vor anderen Bieter erhalten hatte (siehe Erwägungsgrund (13)). Da diese Ausschreibung technologieneutral war, beweist dies, dass DVB-T zu jener Zeit wahrscheinlich nicht einen solchen erforderlichen Kosten- oder Qualitätsvorteil aufwies. Darüber hinaus wird die Satellitentechnik zur Übertragung im gesamten Gebiet III und als Dienst zur Unterstützung der DVB-T-Infrastruktur im Gebiet II genutzt. ([160]) Dies scheint ebenfalls darauf hinzuweisen, dass die Satellitentechnik grundsätzlich zur Übertragung von Fernsehsignalen im Gebiet II geeignet ist.

(254) In Anbetracht dieser Belege, die der Annahme widersprechen, dass die DVB-T-Technologie einen klaren Kostenvorteil hat, bedarf es einer besonders eindeutigen Kostenstudie zur Stützung einer Entscheidung, die eine bestimmte technische Lösung durch Vermeidung einer technologieneutralen Ausschreibung begünstigt. Sie sollte zumindest die folgenden kumulativen Voraussetzungen erfüllen: 1) Die Studie muss im Voraus durchgeführt werden ([161]); 2) sie sollte von einem unabhängigen Sachverständigen erstellt werden; 3) sie sollte belegen, dass ein erheblicher Kostenunterschied besteht ([162]); 4) die Ergebnisse müssen belastbar sein ([163]) und 5) die Daten müssen nachprüfbar sein.

([157]) Obwohl in der ersten technologieneutralen Ausschreibung von Kantabrien drei Konsortien ein auf einer Satellitenlösung basierendes Angebot vorgelegt hatten (Castilla-La Mancha Telecom, Telefónica und Astra), hat keines dieser Unternehmen und kein anderer Betreiber einer anderen Plattform als DVB-T an einer der späteren Ausschreibungen teilgenommen.

([158]) Eine entsprechende Studie diente als Begründung für die Wahl einer bestimmten Technologie in einer Rechtssache im Bereich Breitband; siehe die Entscheidung der Kommission N 222/2006 — Beihilfe zur Überwindung der digitalen Kluft in Sardinien (ABl. C 68 vom 24.3.2007).

([159]) Das Vereinigte Königreich wählte DVB-T für die Bereitstellung eines lokalen Fernsehangebots auf der Grundlage einer von ihrer Aufsichtsbehörde OFCOM durchgeführten Vorstudie und einer Ex-ante-Konsultation der Marktteilnehmer. Auf dieser Grundlage bestand die Kommission nicht auf der Durchführung einer technologieneutralen Ausschreibung. SA.33980 (2012/N) — Local television in the UK, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244689/244689_1425664_116_2.pdf.

([160]) Im Fall von Itelazpi und Cellnex können beispielsweise einige DVB-T-Übertragungszentren keine Multiplexsignale über das terrestrische Netz empfangen und empfangen sie daher von den Satelliten von Hispasat. Vgl. die Itelazpi-Studie von 2015, S. 20.

([161]) Nur wenn die Studie durchgeführt wird, bevor die Wahl für eine bestimmte technische Lösung getroffen wird (*Vorstudie*), kann eine Behörde geltend machen, dass ihre Entscheidung, auf eine technologieneutrale Ausschreibung zu verzichten, auf der Grundlage einer solchen Studie getroffen wurde.

([162]) Kostenschätzungen basieren auf Annahmen und sind daher mit Unsicherheiten behaftet. Die Kostenschätzungen müssen konservativ sein, um zur Rechtfertigung einer im Voraus getroffenen technischen Wahl herangezogen werden zu können. Sie müssen mögliche Kostenminderungen einschließen, die von potenziellen Bietern aufgrund ihrer Marktstellung oder möglicher Synergien erzielt werden könnten. Sie sollten auch etwaigen Rabatten Rechnung tragen, die ein Bieter möglicherweise anbietet, um in einen neuen Markt einzutreten.

([163]) Ein Kostenvergleich ist belastbar, wenn sich das Gesamtergebnis nicht ändert, wenn sich die zugrunde liegenden Annahmen in einem vernünftigen Rahmen ändern.

(255) Im Zuge der Untersuchung haben die spanischen Behörden verschiedene Kostenstudien vorgelegt, die angeblich zeigten, dass die Nutzung der DVB-T-Technologie weniger kostspielig wäre als die Nutzung der Satellitentechnik. Alle diese Kostenvergleiche leiden darunter, dass ihr Schwerpunkt nur auf den Installationskosten liegt. Meistenteils werden die Betriebs- und Instandhaltungskosten überhaupt nicht berücksichtigt. Im Anschluss an die Einführung von DVB-T wurde jedoch deutlich, dass die Nutzung dieser Technologie mit erheblichen Ausgaben für Betrieb und Instandhaltung verbunden war, die die spanischen Behörden finanzierten, indem sie den DVB-T-Betreibern (bis heute) laufende Beihilfen für Betrieb und Instandhaltung gewährten. Bei einem Kostenvergleich verschiedener Technologien sollten alle maßgeblichen Kosten berücksichtigt werden, also auch die Ausgaben für Betrieb und Instandhaltung.

(256) Wie in Erwägungsgrund (119) dargelegt, wird in der Vorstudie Spaniens von 2007 die Überlegenheit der terrestrischen Plattform gegenüber der Satellitenplattform nicht hinreichend belegt. Diese Studie kommt im Gegenteil zu dem Schluss, dass die Wahl einer technologischen Lösung für den Ausbau der Versorgung Region für Region geprüft werden müssen, wobei die topografischen und demografischen Besonderheiten jeder Region zu berücksichtigen seien. Diese Schlussfolgerung spricht vielmehr für die Notwendigkeit, eine technologieneutrale Ausschreibung durchzuführen, um die geeignetste Plattform zu bestimmen. Das Gericht bestätigte, dass die Studie Spaniens von 2007 die Überlegenheit der terrestrischen Plattform gegenüber der Satellitenplattform nicht hinreichend belegt hat. Darüber hinaus befand das Gericht, dass die in der Studie Spaniens von 2007 vorgenommene Analyse den Verstoß gegen den Grundsatz der Technologieneutralität nicht rechtfertigte. ([164])

(257) Im Zuge der Untersuchung legten einige Autonome Gemeinschaften interne Berechnungen vor, in denen die Kosten beider Technologien für den Ausbau der Versorgung verglichen wurden. Doch abgesehen von der Unsicherheit bezüglich des Zeitpunkts ihrer Erstellung ([165]) war keine dieser Berechnungen ausreichend detailliert und belastbar, um die Wahl der terrestrischen Technologie für den Ausbau der Versorgung zu rechtfertigen ([166]). Weitaus wichtiger ist jedoch, dass keine dieser Berechnungen von einem unabhängigen Sachverständigen vorgenommen worden war. Im November 2010 berichtete die Autonome Gemeinschaft Galicien über Zusammenkünfte mit Astra im Jahr 2009 und legte einen Kostenvergleich vor, der Daten enthielt, die ASTRA im Rahmen dieser Gespräche zur Verfügung gestellt hatte. Dieser Kostenvergleich war Gegenstand des von der Autonomen Gemeinschaft Galicien gegen den Beschluss von 2013 eingelegten Rechtsmittels und das Gericht erkannte nicht an, dass diese Berechnungen die Überlegenheit der terrestrischen Technologie gegenüber der Satellitentechnik rechtfertigen ([167]). In diesem Kostenvergleich werden die Kosten der Bereitstellung der DVB-T-Empfangsgeräte für die Endkunden nicht berücksichtigt. Diese Kosten sind erheblich, da der Umstieg auf DVB-T verlangt, dass jeder Haushalt eine Antenne und einen Decoder erhält.

(258) Im Zusammenhang mit den beiden von Cellnex (Abertis) vorgelegten Kostenstudien ist darauf hinzuweisen, dass sie im Jahr 2010 und somit lange nach Durchführung der untersuchten Maßnahmen erstellt wurden. Unabhängig davon, ob diese Studien als ausreichend unabhängig und belastbar betrachtet werden können, können sie aufgrund der Tatsache, dass sie nach Durchführung der beanstandeten Maßnahmen erstellt worden sind, nicht zur Rechtfertigung des Verzichts der spanischen Regierung auf die Durchführung einer technologieneutralen Ausschreibung herangezogen werden. Außerdem stehen die Ergebnisse dieser Studien im Widerspruch zu von Astra vorgelegten Kostenschätzungen, die angeblich belegen, dass die Satellitentechnik kostengünstiger ist. ([168])

([164]) Siehe Urteil in der Rechtssache T-461/13 (Rn. 118-120); Urteil in der Rechtssache T-462/13 (Rn. 113-114); Urteil in der Rechtssache T-465/13 (Rn. 104-105); T-541/13 (Rn. 132-133).

([165]) Die internen Berechnungen sind nicht mit einem Datum versehen und können sehr wohl auch nachträglich vorgenommen worden sein. Sie wurden der Kommission lange nach Beginn der Untersuchung und Jahre nach der Durchführung der Maßnahme (2010 in Galicien, 2011 in Navarra, Madrid, La Rioja und Valencia, 2012 in Aragonien) vorgelegt.

([166]) Murcia legte einen Kostenvergleich vom 15. Oktober 2008 vor, der angeblich belegt, dass die Kosten für die Einführung der Satellitentechnik im Vergleich zu DVB-T für die Gemeinden um 70 % und für die Bürgerinnen und Bürger um 100 % höher sind. Doch ist dieser Kostenvergleich nicht nachprüfbar, da er keine Anhänge mit Daten und Berechnungen enthält. Bei dem Vergleich wird weder berücksichtigt, dass ein Satellitenbetreiber bei einer Ausschreibung Rabatte anbieten kann (wie im Fall von Kantabrien), noch, dass im Fall der DVB-T-Technologie abgesehen von der Installation erhebliche Kosten für Betrieb und Instandhaltung anfallen.

([167]) Siehe die Begründung des Gerichts in der Rechtssache T-463/13, Comunidad Autónoma de Galicia/Kommission, Rn. 128-129.

([168]) In der Eingabe von Itelazpi vom 13. Juni 2019 wird auf die Kostenstudien von Astra erwidert. Es wird geltend gemacht, dass diese Studien mehrere Mängel aufweisen, ohne allerdings zu erläutern, worin diese Mängel bestehen und inwieweit sie ausschlaggebend für die allgemeinen Schlussfolgerungen von Astra sind. In seiner Eingabe vom 13. Juni 2019 kritisiert Cellnex Telecom ausführlicher mehrere Kostenannahmen von Astra (S. 24-26). Da sich die Kommission auf keinen Bericht im Besonderen stützt, werden die Berichte nicht weiter erörtert.

(259) Eine weitere Studie wurde von den spanischen Behörden am 8. November 2012 und somit mehr als vier Jahre nach Einführung der Beihilfe für die DVB-T-Infrastruktur durch die spanische Regierung vorgelegt ([169]) (nachfolgend „Studie Spaniens von 2012“). Die Kommission weist darauf hin, dass die Studie Spaniens von 2012 im Zusammenhang mit einem anderen Fall ([170]) vorgelegt und auf Verlangen der spanischen Behörden in die Akte des vorliegenden Falls aufgenommen wurde. In der Studie werden die Kosten für die Anpassung der Fernsehempfangsgeräte in jeder Wohnung für die gesamte spanische Bevölkerung infolge der Verfügbarmachung der „digitalen Dividende“ verglichen. Die Studie Spaniens von 2012 ist im vorliegenden Fall nicht von Belang, da sie weder auf den Ausbau der DVB-T-Versorgung im Gebiet II noch auf Kosten Bezug nimmt, die durch die untersuchte Beihilfe finanziert wurden. Darüber hinaus ist es aus Gründen des zeitlichen Ablaufs nicht möglich, dass sich die Entscheidung der Regierung zugunsten von DVB-T auf die Studien Spaniens von 2012 gestützt hat. Zudem weist die Studie Spaniens von 2012 den Mangel auf, dass in ihr die Datenquelle nicht angegeben wird. Daher sind die verwendeten Daten nicht nachprüfbar.

(260) Weitere nachträglich durchgeführte Studien wurden 2019 vorgelegt, also rund 10 Jahre, nachdem die spanische Regierung die Maßnahmen für die Einführung von DVB-T im Gebiet II ergriffen hatte. In der Katalonien-Studie wurden die verschiedenen Technologien bewertet, die für die Bereitstellung digitalen Fernsehens im Gebiet II in Betracht gezogen worden waren. Die Studie basiert auf Daten von 2008. Das Fazit der Studie lautete, dass die terrestrische und die Satellitentechnologie die praktikabelsten Technologien waren und dass von diesen beiden Technologien die DVB-T-Technologie für die Bürgerinnen und Bürger am günstigsten war.

(261) Die Studie wurde 2017 und somit lange nach Durchführung der untersuchten Maßnahmen erstellt. Da sie nach den beanstandeten Maßnahmen erstellt wurde, kann sie nicht zur Rechtfertigung dafür herangezogen werden, dass es die spanische Regierung unterlassen hat, eine technologieneutrale Ausschreibung durchzuführen. Zudem sind die Ergebnisse der Studie nicht belastbar. ([171])

(262) Am 13. Juni 2019 legte Itelazpi, das von der Beihilfe für DVB-T der Autonomen Gemeinschaft Baskenland begünstigte Unternehmen, zwei Studien vor, die angeblich belegen, dass die Kosten für die Bereitstellung digitaler Fernsehsignale über ein DVB-T-Netz geringer sind als für die Bereitstellung dieser Signale über ein Satellitennetz. Die erste Studie wurde für Itelazpi im Jahr 2015 erstellt, während die zweite Studie aus dem Jahr 2019 stammt.

(263) In der Itelazpi-Studie von 2015 werden die Zusatzkosten für die Abdeckung für nationale Multiplexe mittels DVB-T- und Satelliten-Lösungen geschätzt (ausgenommen regionale Dienste). In der Studie werden die gemeinsamen Kosten sowohl der nationalen als auch der regionalen Dienste, wie die vorhandene Standortinfrastruktur, Verwaltung und andere unterstützende Dienste, nicht berücksichtigt. Berücksichtigt werden Übertragungsausrüstung, verbraucherseitige Set-Top-Boxen und kommunale Antennensysteme.

(264) Auch diese Studien wurden lange nach der eigentlichen Entscheidung erstellt. Daher ist unabhängig von der Gültigkeit ihrer Ergebnisse auszuschließen, dass sich die Regierung bei ihrer anfänglichen Auswahl einer bestimmten Technologie auf sie gestützt hat. ([172]) Zudem liegen den Ergebnissen der Kostenstudien größtenteils Annahmen zugrunde, die nicht belastbar sind. ([173]) Außerdem erfüllen sie nicht die in Erwägungsgrund (254) angeführten Qualitätsanforderungen. ([174])

([169]) Analysys Mason: Evaluación de los costes sobrevenidos de las diferentes tecnologías para poder recibir la cobertura actual del servicio de televisión tras la liberación del dividendo digital; 20. September 2012.

([170]) SA. 32619 (2012/C) (ex 2011/N); vom Königreich Spanien angemeldete staatliche Beihilfe zum Ausgleich bestimmter Kosten für die Freigabe der digitalen Dividende (ABl. L 361 vom 31.12.2016, S. 1).

([171]) Beispielsweise ist die Analyse der Installationskosten in den einzelnen privaten Haushalten nicht gründlich. In der Studie wird von der Annahme ausgegangen, dass — anders als im Falle der Satellitentechnik — in allen privaten Haushalten fast die gesamte Ausrüstung für den Zugang zu DVB-T vorhanden ist. Aus dieser Annahme resultieren höhere Kosten für die Satellitentechnik als für DVB-T. Obwohl in der Studie erwähnt wird, dass die für beide Technologien erforderliche Installationsausrüstung ähnlich ist, werden dort für DVB-T nur Kosten in Höhe von 30 EUR für einen Decoder berechnet, während für die Satellitentechnik Kosten in Höhe von 588 EUR veranschlagt werden. In diesen 588 EUR sind 270 EUR für den Erwerb von zwei Satellitenempfängern enthalten. Die unterschiedliche Behandlung von DVB-T und Satellitentechnik zeigt sich auch in der Berechnung der Gesamtkosten. Für die Anpassung der privaten Haushalte für die Satellitentechnik werden mehr als 71 Mio. EUR ausgewiesen, während für die DVB-T-Technologie keinerlei Anpassungskosten angesetzt werden.

([172]) In der Tat hat Itelazpi nicht behauptet, dass die Zentralregierung oder die Regionalregierung des Baskenlands ihre Entscheidung auf die in der Studie verwendeten Daten gestützt habe.

([173]) Beispielsweise wird in den Itelazpi-Studien von 2015 und 2019 davon ausgegangen, dass die Satellitenfunkdienste erbracht werden, indem die vorhandene Satellitentransponderkapazität bei der Satellitenplattform gemietet und der Satellitenanschluss eigenverantwortlich betrieben wird. Die Möglichkeit, dass ein Satellitenbetreiber selbst in den Markt eintritt, wie im Fall der Ausschreibung in Kantabrien, wird außer Acht gelassen. Der Berechnung liegt somit eine Voreingenommenheit gegenüber der Satellitentechnik zugrunde, da die Möglichkeit etwaiger Mengenrabatte oder möglicher Preisverhandlungen, zu denen es in der Regel in einem Ausschreibungsverfahren kommt, ausgeschlossen wird. Wie sich im Zusammenhang mit der Ausschreibung in Kantabrien gezeigt hat, könnte ein Satellitenbetreiber im Fall einer offenen Ausschreibung seinem Angebot eine völlig andere Preisberechnung zugrunde legen. Genauer gesagt, sind die Kostenberechnungen unausgewogen. Beispielsweise werden zur Berechnung der Kosten der Satellitentechnik aktuelle Preise von Satelliten-Set-Top-Boxen herangezogen, die deutlich über den Kosten in einigen anderen EU-Ländern liegen (S. 10 der Itelazpi-Studie von 2015 und S. 45 der Itelazpi-Studie von 2019). Damit wird die Möglichkeit von Mengenrabatten außer Acht gelassen, in deren Genuss ein Satellitenbetreiber möglicherweise kommt, wenn er in mehreren Mitgliedstaaten tätig ist.

([174]) Die Kostenberechnungen sind nicht nachprüfbar. Im Hinblick auf die Kosten für DVB-T wird in der Studie auf interne Daten von Itelazpi verwiesen. Diese Daten wurden der Studie nicht beigefügt. Im Hinblick auf die Kosten der Satellitentechnik wird in der Studie auf Astra verwiesen, ohne allerdings anzugeben, wo und in welchem Zusammenhang Astra diese Daten bereitgestellt hat.

(265) Abschließend sei gesagt, dass die spanische Regierung keine technologieneutralen Ausschreibungen durchgeführt hat. Ihre Wahl der DVB-T-Technologie basierte nicht auf einer unabhängigen und belastbaren Vorstudie, die den Verzicht auf ein offenes Ausschreibungsverfahren rechtfertigen würde.

(266) Darüber hinaus kann die untersuchte Maßnahme nicht als geeignet angesehen werden.

(267) Die Tatsache, dass manche private Haushalte im Gebiet II frei empfangbare Kanäle über Satellit empfangen ([175]), zeigt, dass die terrestrische Plattform nicht immer die effizienteste und geeignetste Plattform ist. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Satellitenlösung in einigen anderen Mitgliedstaaten genutzt wurde. ([176])

(268) Die Tatsache, dass Astra an der technologieneutralen Ausschreibung zum Ausbau der Versorgung mit digitalem Fernsehen in Kantabrien teilgenommen und den Zuschlag erhalten hat, legt überdies zumindest nahe, dass die Satellitenplattform diese Dienstleistung erbringen kann. ([177])

(269) Die Eignung der Maßnahme steht nach wie vor infrage. Obwohl am 3. April 2010 der Umstieg vom analogen Fernsehen auf DVB-T im 800-MHz-Band in Spanien abgeschlossen wurde, wurde 2011 beschlossen, die Frequenzen im 800-MHz-Band zu versteigern. In der Folge war es erforderlich, bis zum 1. Januar 2014 Sendungen auf andere Kanäle unterhalb der Frequenz von 790 MHz zu verlegen. Da dies mit zusätzlichen Kosten verbunden war, meldete Spanien am 5. November 2011 zwei Maßnahmen für die privaten Haushalte und die Rundfunkanbieter mit veranschlagten Mitteln zwischen 600 und 800 Mio. EUR im Gebiet I an. Im August 2016 befand die Kommission, dass diese Maßnahmen eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe darstellten. ([178]) Diese Kosten wären nicht entstanden, wenn andere Plattformen (Internet-, Kabel- oder Satellitenfernsehen) ausgewählt worden wären.

(270) Überdies wurde darauf hingewiesen, dass neue mobile Dienste (LTE, 4G) eine Frequenz nutzen, die nahe an dem von DVB-T genutzten Frequenzband liegt, und daher Interferenzen zwischen diesen mobilen Diensten und den DVB-T-Signalen auftreten können, weshalb die privaten Haushalte teure Filter zum Schutz ihres DVB-T-Signals vor diesen Störungen anschaffen müssen. ([179]) Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass ähnliche Interferenzen ein generelleres Problem darstellen, durch das die künftige Eignung des terrestrischen Rundfunks, insbesondere im Zusammenhang mit der größeren und weitreichenderen Einführung der NGA-Netze (Zugang der nächsten Generation), untergraben wird.

(271) Die spanischen Behörden brachten zwei weitere Argumente zur Stützung ihrer Auffassung vor, weshalb die Übertragung über Satellit teurer sei als über DVB-T. Erstens unterlägen die Rundfunkanbieter nach ihren Vereinbarungen mit bestimmten Lieferanten territorialen Beschränkungen. Die Gewährleistung dieser Zugangskontrolle sei bei der Satellitentechnologie mit höheren Kosten verbunden. Zweitens sei die Satellitentechnologie nicht für die Verbreitung einer großen Zahl von regionalen Kanälen ausgerüstet. Diese Behauptungen wurden nicht belegt und werden durch die Tatsache widerlegt, dass der Vertrag von Astra mit Kantabrien ein professionelles System für die Zugangskontrolle umfasste. Darüber hinaus wäre die Satellitentechnologie nach den Kostenberechnungen von Astra sogar selbst dann noch günstiger, wenn verschiedene Vereinbarungen mit den einzelnen spanischen Regionen getroffen werden müssten. Was den regionalen Rundfunk betrifft, so macht Astra geltend, dass die von der spanischen Regierung berücksichtigte Zahl von 1 380 Kanälen stark überhöht sei. ([180]) Wiederum wäre die Satellitenlösung nach den Berechnungen von Astra auch unter Einbeziehung der regionalen und lokalen Kanäle kostengünstiger.

(272) Zudem liegen Belege vor, dass sich die Regionalregierungen darüber bewusst waren, dass es eine alternative Technologie zum Ausbau der terrestrischen Plattform gab. Die Untersuchung zeigte auf, dass sich im Anfangsstadium des Prozesses einige Regionen mit Vertretern von Astra getroffen hatten. Bei diesen Sitzungen stellte Astra sein Angebot für eine Satellitenlösung vor, das von den Regionalregierungen jedoch nicht weiter geprüft wurde.

([175]) Hispasat, das sich im Miteigentum von Abertis und des spanischen Staats befindet, erbringt in manchen Autonomen Gemeinschaften Dienstleistungen in Teilen des Gebiets II. Beispielsweise empfangen auf den Kanarischen Inseln 16 Orte im Gebiet II frei empfangbares Fernsehen über Satellit. In Kastilien und León trifft dies auf etwa 9 000 Personen zu. Da Abertis für die Kontrolle der Satellitenempfänger in allen terrestrischen Zentren zuständig ist und nicht zulässt, dass sich andere Satellitenbetreiber mit diesen Empfängern verbinden, kann nur Hispasat diese DBV-T-Übertragungsdienste zur Versorgung der terrestrischen Zentren anbieten.

([176]) Beispielsweise in Frankreich, dem Vereinigtes Königreich, Italien und der Slowakei.

([177]) Wie auch im Urteil des nationalen Gerichts hervorgehoben, siehe Fußnote 16.

([178]) Siehe Beschluss (EU) 2016/2395.

([179]) Ofcom, „*Second consultation on coexistence of new services in the 800 MHz band with digital terrestrial television*“, http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/second-coexistence-consultation/.

([180]) Nach den Schätzungen von Astra beträgt die Zahl der derzeit ausgestrahlten lokalen Sender insgesamt nicht mehr als 415. Die eigenen Berechnungen der Kommission deuten darauf hin, dass die von Spanien angegebene Zahl der Sender etwas übertrieben ist.

(273) Was die Verhältnismäßigkeit anbelangt, so wäre es bei der Planung der Maßnahme für das Gebiet II angemessen gewesen, dass die Zentralregierung zunächst einen Kostenvergleich (oder eine Ausschreibung) auf nationaler Ebene durchführte. Da der größte Teil der Kosten des Satellitennetzes mit seiner Satellitenkapazität verbunden ist, werden bei dieser Plattform erhebliche Größenvorteile genutzt. ([181]) Wie aus den Verhandlungen von Astra mit den Regionalregierungen hervorgeht, umfasste das Angebot des Unternehmens erhebliche Preisnachlässe, wenn mehrere Regionen gemeinsam einen Vertrag schließen würden. Bei der Durchführung einer Ausschreibung auf nationaler Ebene wären somit zusätzliche Preisnachlässe zu erwarten gewesen. Durch die Annahme dezentraler und nicht harmonisierter Maßnahmen, die in einigen Fällen sogar auf kommunaler Ebene getroffen wurden, wurde eine Technologie mit diesen Größenvorteilen bereits massiv benachteiligt. In der Folge erhöhte sich der Gesamtbetrag der erforderlichen staatlichen Beihilfe für die Bereitstellung der Digitalfernsehdienste für die privaten Haushalte im Gebiet II. Auch wenn es den spanischen Behörden obliegt, über ihre Verwaltungsorganisation zu entscheiden, hätte die spanische Regierung im Zuge der Bereitstellung ihrer Finanzmittel, statt auf der Nutzung von DVB-T zu drängen, die Autonomen Gemeinschaften wenigstens dazu anhalten können, bei ihren Ausschreibungen mögliche Effizienzgewinne in Form von Kosteneinsparungen, die bei bestimmten Plattformen hätten erzielt werden können, zu berücksichtigen.

(274) Abschließend vertritt die Kommission die Auffassung, dass bei der untersuchten Maßnahme der Grundsatz der Technologieneutralität nicht gewahrt wurde. Wie vorstehend erläutert, ist die Maßnahme nicht verhältnismäßig und kein geeignetes Instrument, um die Versorgung mit frei empfangbaren Kanälen für die Einwohner des Gebiets II sicherzustellen. Die Schlussfolgerung, dass bei der untersuchten Maßnahme der Grundsatz der Technologieneutralität nicht gewahrt wurde, wurde durch die Urteile in den Rechtssachen T-462/13 ([182]), T-465/13 ([183]), T-487/13 ([184]), T-541/13 ([185]) und T-461/13 ([186]) bestätigt, die wiederum vom Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen C-66/16 P bis C-69/16 P und in der Rechtssache C-81/16 P bestätigt wurden.

6.3.3.3. Betrieb und Instandhaltung des Netzes

(275) Was die nach Abschluss der Digitalisierung und bis zu dem in Abschnitt 2.3 angegebenen Zeitpunkt (d. h. bis zum Zeitpunkt der Änderung der untersuchten Maßnahmen) für den Betrieb und die Instandhaltung der bezuschussten Netze gewährte laufende Finanzierung betrifft, so kann diese, da sie mit der Beihilfe für die Errichtung einhergeht, nicht als technologieneutral betrachtet werden. Sie ist für den Erhalt der Zentren bestimmt, die das Signal über die terrestrische Plattform ausstrahlen. Daher ist auch diese Beihilfe mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

6.3.3.4. Vermeidung unnötiger Verzerrungen

(276) Obwohl die öffentliche Maßnahme angesichts des Vorliegens eines Marktversagens und möglicher Kohäsionsprobleme gerechtfertigt sein könnte, führt die Maßnahme aufgrund ihrer Konzeption zu unnötigen Wettbewerbsverzerrungen.

6.3.3.5. Schlussfolgerung bezüglich Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV

(277) Es wird die Schlussfolgerung gezogen, dass es sich bei der untersuchten Maßnahme, einschließlich der laufenden Beihilfe, nicht um ein geeignetes, notwendiges und verhältnismäßiges Instrument zur Korrektur des festgestellten Marktversagens handelt.

6.3.4. Artikel 106 Absatz 2 AEUV

(278) Die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 106 Absatz 2, wonach der Staat einen Ausgleich für die bei der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse entstandenen Kosten gewähren kann, kann weder für den vorliegenden Fall im Allgemeinen noch für den Fall des Baskenlands im Besonderen geltend gemacht werden. Nach Auffassung der Kommission müssen die nationalen (oder regionalen) Behörden die DAWI klar definieren und ein bestimmtes Unternehmen damit betrauen. Wie in den Erwägungsgründen (198) bis (204) dargelegt, wird die Auffassung vertreten, dass weder Spanien noch die baskischen Behörden den Betrieb einer

([181]) Das Satellitensignal kann im gesamten spanischen Staatsgebiet ausgestrahlt werden. Bei der terrestrischen Plattform ist für die geografische Ausdehnung hingegen die Installation zusätzlicher Repeater und/oder Funktürme erforderlich.
([182]) Siehe Rn. 102-139.
([183]) Siehe Rn. 94-117.
([184]) Siehe Rn. 128-140.
([185]) Siehe Rn. 119-129.
([186]) Siehe Rn. 94-112.

terrestrischen Plattform eindeutig als öffentliche Dienstleistung definiert haben. Diese Schlussfolgerung wurde vom Gericht in den Rechtssachen T-462/13 ([187]), T-465/13 ([188]), T-487/13 ([189]), T-541/13 ([190]) und T-461/13 ([191]) bestätigt. Darüber hinaus wurden die genannten Urteile vom Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen C-66/16 P bis C-69/16 ([192]) und in der Rechtssache C-81/16 ([193]) bestätigt.

6.4. **Neue rechtswidrige Beihilfe**

(279) Abertis behauptet, dass die Errichtung des terrestrischen Rundfunknetzes im Gebiet II nahezu vollständig von den spanischen Regionen unter Verwendung öffentlicher Mittel auf Grundlage einer Rechtsvorschrift, die auf das Jahr 1982, also auf eine Zeit vor dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1986 zurückgeht, finanziert worden sei. Nach Ansicht von Abertis könne die Regelung somit als Teil der laufenden öffentlichen Finanzierung des Betriebs der lokalen terrestrischen Netze angesehen werden und sollte mithin als bestehende Beihilfe betrachtet werden.

(280) Die Finanzierung des Ausbaus des terrestrischen Netzes durch die Regionen begann in der Tat Anfang der 1980er Jahre, doch zu diesem Zeitpunkt gab es keine privaten Rundfunkanbieter auf dem Markt. Daher wurden mit dem Ausbau der Infrastruktur ausschließlich die Anforderungen der öffentlichen Rundfunkanstalt erfüllt, die in jedem Fall die Pflicht hatte, ihr Signal für die Mehrheit der Bevölkerung bereitzustellen. Zudem war zu diesem Zeitpunkt das terrestrische Fernsehen die einzige Plattform für die Übertragung des Fernsehsignals in Spanien. Infolgedessen kam es durch den Ausbau des einzigen bestehenden Netzes nicht zu einer Verzerrung des Wettbewerbs mit anderen Plattformen.

(281) Zwischenzeitlich haben sich die Gesetzgebung und die Technologie weiterentwickelt und es kamen neue Plattformen für den Rundfunk und neue Marktteilnehmer hinzu, insbesondere private Rundfunkanbieter. Aufgrund der wesentlichen Änderungen im Hinblick auf den Begünstigten und die allgemeinen Umstände der öffentlichen Finanzierung kann die untersuchte Maßnahme nicht als Änderung rein formalen oder administrativen Charakters angesehen werden, sondern stellt vielmehr eine Änderung dar, die sich auf die tatsächliche Substanz der ursprünglichen Regelung auswirkt, und ist somit als neue Beihilfereglung zu betrachten. ([194]) In jedem Fall wurde der Umstieg vom analogen zum digitalen Fernsehen nur aufgrund der jüngsten technologischen Fortschritte möglich und ist somit ein neues Phänomen. Daher hätten die spanischen Behörden diese neue Beihilfe anmelden müssen.

6.5. **Schlussfolgerung**

(282) Es wird die Auffassung vertreten, dass die Finanzierung (einschließlich der von den spanischen Autonomen Gemeinschaften und den Gemeinden gewährten Beihilfen), die Spanien den Betreibern des terrestrischen Netzes für die Aufrüstung und Digitalisierung ihres Netzes gewährt hat, um frei empfangbare Fernsehkanäle im Gebiet II anzubieten, eine Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Die Beihilfe ist insofern nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar, als dass das Kriterium der Technologieneutralität nicht erfüllt ist. Überdies wurde die Beihilfe nicht bei der Kommission angemeldet ([195]), wie es nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV erforderlich gewesen wäre, und wurde rechtswidrig ohne Genehmigung der Kommission gewährt. Aus diesen Gründen ist sie von den Betreibern des terrestrischen Netzes zurückzufordern.

(283) Zudem vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Beihilfe für den Betrieb und die Instandhaltung des digitalisierten Netzes, die ohne jede Ausschreibung oder im Rahmen von nicht technologieneutralen Ausschreibungen bis zu dem in Abschnitt 2.3 angegebenen Zeitpunkt (d. h. bis zum Zeitpunkt der Änderung der untersuchten Maßnahmen) gewährt wurde, ebenfalls nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Auch diese Beihilfe wurde nicht entsprechend den Anforderungen des Artikels 108 Absatz 3 AEUV bei der Kommission angemeldet und wurde rechtswidrig ohne Genehmigung der Kommission gewährt.

(284) Jede künftige staatliche Beihilfe für die Instandhaltung und den Betrieb ist anzumelden und hat dem Grundsatz der Technologieneutralität zu entsprechen.

([187]) Rn. 55-79 des Urteils in der Rechtssache T-462/13.
([188]) Rn. 55-80 des Urteils in der Rechtssache T-465/13.
([189]) Rn. 89-119 des Urteils in der Rechtssache T-487/13.
([190]) Rn. 65-95 des Urteils in der Rechtssache T-541/13.
([191]) Rn. 53-78 des Urteils in der Rechtssache T-461/13.
([192]) Siehe Rn. 67-76 des Urteils in den verbundenen Rechtssachen C-66 bis 69/16.
([193]) Siehe Rn. 38-54 des Urteils in der Rechtssache C-81/16.
([194]) Rechtssachen T-195/01 und T-207/01, Gibraltar, ECLI:EU:T:2002:111, Rn. 109-111.
([195]) Mit Ausnahme der Region Murcia, die die Maßnahme anmeldete, nachdem sie schon durchgeführt worden war.

7. **RÜCKFORDERUNG**

7.1. **Notwendigkeit der Aufhebung der Beihilfe**

(285) Nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und nach ständiger Rechtsprechung der Unionsgerichte ist die Kommission, wenn sie die Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt festgestellt hat, befugt zu entscheiden, dass ein Mitgliedstaat eine Beihilfe umzugestalten oder aufzuheben hat. ([196]) Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs dient die einem Mitgliedstaat durch einen Beschluss der Kommission auferlegte Verpflichtung zur Aufhebung einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe zur Wiederherstellung der früheren Lage. ([197])

(286) In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass dieses Ziel erreicht ist, sobald der Empfänger die im Rahmen der rechtswidrigen Beihilfe erhaltenen Beträge zurückbezahlt hat, da er so den Vorteil verliert, den er auf dem Binnenmarkt gegenüber seinen Mitbewerbern besaß, und somit die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt wird. ([198])

(287) Im Einklang mit der Rechtsprechung sieht Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/1589 Folgendes vor: „In Negativbeschlüssen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern."

(288) Da die Finanzierung der Digitalisierung der terrestrischen Plattform sowie des anschließenden Betriebs und der anschließenden Instandhaltung unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV durchgeführt wurde und als rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe anzusehen ist, muss sie zurückgefordert werden, um die Lage wiederherzustellen, die vor ihrer Gewährung auf dem Binnenmarkt bestand. Die Rückforderung muss sich auf den Zeitraum ab dem Zeitpunkt, zu dem die Beihilfe dem Begünstigen zur Verfügung gestellt wurde, bis zur tatsächlichen Rückzahlung erstrecken. Der Rückforderungsbetrag muss die Zinsen bis zur tatsächlichen Rückzahlung umfassen, die gemäß den Bestimmungen von Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission ([199]) berechnet werden.

7.2. **Begünstigte der staatlichen Beihilfe und quantitative Bemessung der Beihilfe**

(289) Die Plattformbetreiber sind unmittelbar Begünstigte, wenn sie direkt Mittel für die Aufrüstung und den Ausbau ihrer Netze und/oder den Betrieb und die Instandhaltung erhalten. Wenn die Beihilfe direkt an öffentliche Unternehmen gezahlt wurde, die später Ausschreibungen zum Ausbau der Versorgung durchführten, gilt der ausgewählte Plattformbetreiber als mittelbar Begünstigter. Die rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe ist von den Plattformbetreibern zurückzufordern, ungeachtet, ob sie mittelbar oder unmittelbar Begünstigte sind.

7.2.1. *Einstufung der Ausschreibungen*

(290) Eine technologieneutrale Ausschreibung ist eine Ausschreibung, die zwei kumulative Bedingungen erfüllt: i) Die Ausschreibung bezieht sich ausdrücklich auf den Ausbau der Versorgung mit Digitalfernsehen (und nicht mit terrestrischem Digitalfernsehen) und ii) die technischen Spezifikationen lassen andere als terrestrische Technologien zu. Eine Ausschreibung kann nicht als technologieneutral angesehen werden, wenn ihre technischen Spezifikationen den Erwerb oder die Nutzung von Hardware für die Ausstrahlung oder Übertragung des digitalen terrestrischen Fernsehsignals vorschreiben.

(291) In den Fällen, in denen die rechtswidrige Beihilfe im Anschluss an eine nicht technologieneutrale Ausschreibung gewährt wurde, muss der Mitgliedstaat die Ausschreibungen in die Kategorien Lieferung von Telekommunikationsausrüstung bzw. Ausbau der Versorgung entsprechend den nachstehend aufgeführten Bedingungen einstufen.

(292) Bei Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung wird das Unternehmen, das den Zuschlag erhält, mit der Aufgabe betraut, ein operatives digitales terrestrisches DVB-T-Netz bereitzustellen (einschließlich der Errichtung). Zu den in diesem Rahmen durchzuführenden Aufgaben zählen der Entwurf und die technische Planung des Netzes, die Signalübertragung, die Errichtung des Netzes sowie die Lieferung der erforderlichen Ausrüstung. Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung umfassen ferner Fälle, in denen eine Lieferung von Ausrüstung erfolgt und der Netzbetreiber berechtigt ist, diese Ausrüstung unabhängig vom Eigentum zu betreiben, zu verwenden oder sich zunutze zu machen. Darüber hinaus beinhalten die Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung gewöhnlich akzessorische Verträge in Bezug auf die Digitalisierung der Übertragungszentren oder die Errichtung neuer Übertragungszentren (wie z. B. Arbeiten zur Anpassung der Gebäude, Energieversorgung, „strikte Wartung", Mietverträge, Sicherheits- und Gesundheitsstudien).

([196]) Urteil vom 12. Juli 1973, Kommission/Deutschland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, Rn. 13.
([197]) Urteil vom 21. März 1990, Belgien/Kommission, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, Rn. 66.
([198]) Urteil vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, Rn. 64 und 65.
([199]) Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

(293) Bei Ausschreibungen für die Lieferung von Telekommunikationsausrüstung wird von dem Unternehmen, das den Zuschlag erhält, die Bereitstellung der für die Aufrüstung des Netzes erforderlichen Ausrüstung verlangt. Zu den in diesem Rahmen durchzuführenden Aufgaben zählen die Lieferung, Installation und Inbetriebnahme der Ausrüstung sowie die Schulung des Personals. Bezüglich dieser Ausschreibungen für die Lieferung von Ausrüstung wird keine Rückforderung verlangt. Mit anderen Worten sind bloße Lieferanten von Telekommunikationsausrüstung nicht verpflichtet, die Beihilfe zurückzuzahlen. Wenn jedoch eine Ausschreibung auf die Digitalisierung eines bestehenden terrestrischen Netzes hinausläuft, ggf. einschließlich der Bereitstellung von Ausrüstung, die von einem Netzbetreiber betrieben, verwendet oder zu seinem Vorteil genutzt wird, so muss diese Beihilfe vom Netzbetreiber zurückgefordert werden, da diese Ausschreibung als Ausschreibung für den Ausbau der Versorgung eingestuft werden muss.

(294) Nach der Einstufung dieser Ausschreibungen für einen Ausbau der Versorgung muss Spanien die im Anschluss an eine nicht technologieneutrale Ausschreibung gewährten Beihilfen zurückfordern. Falls nach Auffassung Spaniens neben den von der Kommission selbst für technologieneutral befundenen Ausschreibungen weitere Ausschreibungen diese beiden Bedingungen erfüllen, legt es der Kommission die entsprechenden Ausschreibungsunterlagen vor.

Beispiel

Von den von der Kommission überprüften Ausschreibungen wird eine von der Autonomen Gemeinschaft Extremadura durchgeführte Ausschreibung als Beispiel für eine nicht technologieneutrale Ausschreibung für den Ausbau der Versorgung herangezogen. ([200]) Entgegen dem Titel der Ausschreibung, in dem nur von der Lieferung von Telekommunikationsausrüstung die Rede ist, umfasste die Ausschreibung tatsächlich den Entwurf und die Errichtung des Netzes. ([201]) Es ist den Spezifikationen der Ausschreibung zuzuschreiben, dass die Ausschreibung nicht technologieneutral ist ([202]), obwohl sie eine Klausel enthält, die auf den ersten Blick eine Klausel zur Technologieneutralität zu sein scheint ([203]).

Ein weiteres Beispiel für eine nicht technologieneutrale Ausschreibung für den Ausbau der Versorgung ist die von dem öffentlichen Unternehmen AICCM (Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid) in der Autonomen Gemeinschaft Madrid durchgeführte Ausschreibung ([204]). In diesem Fall lassen sowohl der Titel als auch der Inhalt der Ausschreibung darauf schließen, dass es sich um eine Ausschreibung für den Ausbau ([205]) handelt, die ausschließlich auf die terrestrische Plattform ausgerichtet ist ([206]).

([200]) Lieferung, Installation und Inbetriebnahme der erforderlichen Ausrüstung für die Erbringung der Dienstleistungen für die Übertragung und Ausstrahlung des DVB-T für sechs nationale Multiplexe (staatliches Gesamtnetz, Gleichwellennetz) und ein Multiplex der Autonomen Gemeinschaft in Orten in Extremadura, die unter Phase II des nationalen Plans für den Umstieg auf DVB-T fallen. Rechtssache SU-28/2009.

([201]) Lieferung, Installation und Inbetriebnahme der erforderlichen Ausrüstung für die Erbringung der Dienstleistungen für die Übertragung und Ausstrahlung des DVB-T für sechs nationale Multiplexe (staatliches Gesamtnetz und Gleichwellennetz) und ein Multiplex der Autonomen Gemeinschaft in Orten, die unter Phase II des nationalen Plans für den Umstieg auf DVB-T fallen. Folgende Tätigkeiten sind darin vorgesehen: a) Entwurf der technischen Netze für die Ausstrahlung und Verbreitung, auf die sich der Dienst stützt; b) Planung der Lieferung der für das geplante Netz erforderlichen Ausrüstung; c) Bereitstellung des Netzes, einschließlich der Installation und Inbetriebnahme der erforderlichen Ausrüstung und Infrastruktur. Die Lieferung erfolgt als „schlüsselfertige" Lösung.

([202]) Seite 2, Absatz 5: „Das wichtigste zu erreichende Ziel sind der Ausbau und die Sicherstellung einer möglichst nahe bei 100 % liegenden Versorgung mit dem digitalen terrestrischen Fernsehen (DVB-T) für alle Bürgerinnen und Bürger in den Bezirken, die unter die Phase II von Extremadura fallen. Bezüglich der Architektur des Netzes bzw. der einzusetzenden Technologie/n gelten keine Beschränkungen, sofern die festgelegten Mindestanforderungen erfüllt werden."
Seite 10, Absatz 7: „Die Bieter müssen in ihre Angebote die Architektur des vorgeschlagenen und mit dem Rundfunknetz vereinbaren Verteilungsnetzes einschließen. Für jedes Multiplex wird die beste Lösung für diesen Dienst angestrebt, die stets den Kriterien der wirtschaftlichen und technologischen Optimierung entsprechen muss."

([203]) Weitere Ausschreibungen, die nach Auffassung der Kommission in dieselbe Kategorie fallen, sind die Ausschreibung 2009/000127 der Regionalregierung von Andalusien und die Ausschreibung S-004/10/10 der Regionalregierung von Extremadura.

([204]) Technische Spezifikationen zum Vertrag „Projektentwicklung, Lieferung, Installation und Inbetriebnahme der Infrastruktur und Kommunikationsmittel, die für den Ausbau der Versorgung mit dem Signal des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in der Autonomen Gemeinschaft Madrid erforderlich sind", der im Rahmen eines vereinfachten ordentlichen Verfahrens anhand mehrerer Kriterien abgeschlossen wird. Aktenzeichen ECON/000572/2008.

([205]) Seite 3, Absatz 3: „(…) Lieferung, Installation und Inbetriebnahme der Infrastruktur und Kommunikationsmittel, die für den Ausbau der Versorgung mit dem Signal des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in der Autonomen Gemeinschaft Madrid erforderlich sind, einschließlich der Arbeiten in Zusammenhang mit den entsprechenden technischen Projekten, Messungen, Instandhaltung, Betrieb und Verwaltung der Anlagen, die den Service der eingerichteten Infrastruktur darstellen, sowie die für die Verbreitung der institutionellen Informationen zur Förderung des digitalen terrestrischen Fernsehens erforderlichen Tätigkeiten."
Seite 9, Absatz 8: „Das für die Bereitstellung der Versorgung mit dem digitalen terrestrischen Fernsehen vorgesehene Rundfunknetz wird auf der Grundlage des Zeitplans für die Abschaltung und der verfügbaren Haushaltsmittel spezifiziert."

([206]) Seite 4, Absätze 2 und 8: „Das durch die Ausführung der unten angegebenen Arbeiten zu erreichende wichtigste Ziel sind der Ausbau und die Sicherstellung einer möglichst nahe bei 100 % liegenden Versorgung mit dem digitalen terrestrischen Fernsehen (DVB-T) für alle Bürgerinnen und Bürger in der Autonomen Gemeinschaft Madrid. Um den Empfang von DVB-T in den versorgten Gebieten zu begünstigen, ist es ratsam, dass die Standorte der Übertragungszentren mit der Ausrichtung der vorhandenen Parabolantennen der Gebäude kompatibel sind, um zu vermeiden, dass die Bürgerinnen und Bürger neue Parabolantennen installieren oder ihre vorhandenen Parabolantennen neu ausrichten müssen. Die Bieter müssen daher darlegen, wie sie diesen Aspekt in der vorgeschlagenen Lösung berücksichtigen." Seite 12, Absatz 4: „Der Mikrosender/Mikrotransmitter wird nach den folgenden Spezifikationen ausgelegt (...)".

(295) Die Ausschreibungen müssen nicht nur nach ihrem Titel, sondern vor allem nach ihrem Inhalt eingestuft werden, da der Titel allein nicht die klare Festlegung ihres Umfangs erlaubt.

(296) Die im Rahmen der nicht neutralen Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung gewährte Beihilfe wird dann zurückgefordert.

7.2.2. *Begünstigte der staatlichen Beihilfe und Rückforderung*

(297) Nachstehend werden die verschiedenen Kategorien von Begünstigten der Beihilfe angegeben. Gestützt auf die von den spanischen Behörden vorgelegten Informationen werden die Autonomen Gemeinschaften und die ungefähren Beihilfekategorien in Tabellen aufgeführt. Da Spanien keine erschöpfenden Informationen über die Begünstigten der Beihilfe vorgelegt hat, muss es die Begünstigten in die nachstehend genannten unterschiedlichen Kategorien einordnen und der Kommission die einschlägigen Nachweise vorlegen. Wie bereits in Erwägungsgrund (233) dargelegt, ist die Regelung als solche diskriminierend.

(298) Überdies wurde befunden, dass bei der überwiegenden Mehrzahl der von der Kommission überprüften Ausschreibungen für den Ausbau der Grundsatz der Technologieneutralität nicht gewahrt wurde. Dennoch ergab die Untersuchung der Kommission auch, dass nicht auszuschließen ist, dass die Ausschreibungen in bestimmten Ausnahmefällen technologieneutral waren.

(299) Deshalb muss Spanien auf die besonderen Ausschreibungen hinweisen, die nach den in Erwägungsgrund (294) dargelegten Bedingungen technologieneutral waren, und ausreichende Belege dafür vorlegen.

(300) In Fällen, in denen die Autonomen Gemeinschaften nicht neutrale Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung durchgeführt haben, wie im oben angeführten Fall von Extremadura, sind die Zuschlagsempfänger unmittelbar Begünstigte der rechtswidrigen Beihilfe, die zurückzufordern ist. Der zurückzufordernde Betrag entspricht dem Gesamtbetrag, den die Zuschlagsempfänger der Ausschreibungen für den Ausbau und ggf. für alle Nebendienstleistungen (wie Gebäude, Anpassungsarbeiten, Energieversorgung usw.) erhalten haben. Der Klarheit halber sei angemerkt, dass die spanischen Behörden dann, wenn dieselbe Infrastruktur oder dieselben Dienste zur Übertragung sowohl von privaten Kanälen im Gebiet II als auch von öffentlichen Kanälen im Gebiet I dienen oder dienten, die Rückforderung wegen der doppelten Nutzung der Infrastruktur oder der Dienste nicht ausschließen sollten. Vielmehr sollten sie die anteilsmäßigen Ausgaben für Gebiet II ermitteln und die betreffende Beihilfe zurückfordern. Anhand der von Spanien eingeholten Informationen hat die Kommission festgestellt, dass (zumindest) die Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Extremadura, Murcia und La Rioja sowie die Valencianische Gemeinschaft nicht technologieneutrale Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung durchgeführt haben.

Unternehmen, die von der Rückforderung betroffen sind	**Rückforderung**	**Abwicklung der Beihilfe**	**Betroffene Autonome Gemeinschaften (Mindestangabe)**
Unmittelbar Begünstigte Zuschlagsempfänger der nicht technologieneutralen Ausschreibung(en) für den Ausbau der Versorgung, die von den Autonomen Gemeinschaften durchgeführt wurde(n)	Im Rahmen der nicht technologieneutralen Ausschreibung(en) für den Ausbau der Versorgung erhaltener Gesamtbetrag	Übertragung von Mitteln an den im Rahmen der Ausschreibung(en) ausgewählten Begünstigten	— Andalusien — Estremadura — Murcia — La Rioja — Valencianische Gemeinschaft

(301) In Fällen, in denen die rechtswidrige Beihilfe Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Netzbetreiber zur Aufrüstung des terrestrischen Netzes gewährt wurde, sind diese Gemeinden die unmittelbar Begünstigten der Beihilfe. Der zurückzufordernde Betrag entspricht dem Gesamtbetrag, den die Gemeinden von den zentralen und regionalen Behörden für den Ausbau der Abdeckung ihres Netzes erhalten haben. Anhand der von Spanien eingeholten Informationen hat die Kommission festgestellt, dass dies zumindest auf einige der Gemeinden in den Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Kanarische Inseln und Murcia zutrifft (nicht erschöpfende Aufstellung). Hat die Gemeinde mit einem Unternehmen, das Netzbetreiber ist, einen Vertrag über den Ausbau der Versorgung, einschließlich der Lieferung der erforderlichen Telekommunikationsausrüstung abgeschlossen, so ist der Netzbetreiber der Begünstigte der Beihilfe, und der zurückzufordernde Betrag ist der Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel, die der Netzbetreiber erhalten hat.

Unternehmen, die von der Rückforderung betroffen sind	Rückforderung	Abwicklung der Beihilfe	Betroffene Autonome Gemeinschaften (Mindestangabe)
Unmittelbar Begünstigte Gemeinden, die als Netzbetreiber tätig sind	Von den Behörden für den Ausbau der Versorgung erhaltener Gesamtbetrag	Übertragung von Mitteln an den Begünstigten	— Andalusien — Kanarische Inseln — Murcia

Beispiel

(302) In Murcia führten die Gemeinden mit den von der Region und dem MITyC bereitgestellten Mitteln fast alle der 143 ermittelten Ausschreibungen durch. Soweit der Zuschlag nicht Netzbetreibern erteilt wurde und es sich nicht um eine De-minimis-Beihilfe handelt, fallen die Ausschreibungen in diese Kategorie.

(303) In den Fällen der Autonomen Gemeinschaften, in denen ein öffentliches Unternehmen als Netzbetreiber den Ausbau der Netzabdeckung durchführte, wird dieses Unternehmen als unmittelbar Begünstigter betrachtet, von dem die Beihilfe zurückzufordern ist. Nach den Feststellungen der Kommission gehören die Unternehmen Aragón Telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., Multimedia de les Illes Balears S.A., Instituto Tecnológico de Canarias, Sociedad Regional de Cantabria *I+D+I* (IDICAN), Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria (CTL), Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A en Castilla y León (Provilsa), Redes de Telecomunicación Galegas Retegal, S.A.(Retegal), Obras Publicas y Telecomunicaciones de Navarra, S.A. (Opnatel), Itelazpi S.A., Centre de Telecomunicaciones i Tecnologies de la Informació (CTTI) en Cataluña und Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) zu dieser Kategorie. Der zurückzufordernde Betrag ist der Gesamtbetrag der von den Behörden für den Ausbau erhaltenen Mittel.

(304) In diesen Fällen wird jedoch nicht ausgeschlossen, dass die öffentlichen Unternehmen selbst einen Teil des Ausbaus vorgenommen und einen Teil im Rahmen einer Ausschreibung an einen Netzbetreiber vergeben haben. Im letztgenannten Fall wurde die rechtswidrige Beihilfe tatsächlich an die Zuschlagsempfänger der Ausschreibungen weitergeleitet, so dass diese, wenn auch mittelbar, tatsächliche Begünstigte der Beihilfe sind. Um eine doppelte Rückforderung zu vermeiden, ist die rechtswidrige Beihilfe daher von den tatsächlichen Begünstigten zurückzufordern, d. h. a) von dem öffentlichen Unternehmen der für den Ausbau erhaltene Betrag abzüglich der an die Netzbetreiber im Anschluss an nicht technologieneutrale Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung weitergeleiteten Mittel und b) von den Netzbetreibern die im Anschluss an die von dem betreffenden öffentlichen Unternehmen durchgeführten nicht technologieneutralen Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung vereinbarten Beträge.

Unternehmen, die von der Rückforderung betroffen sind	Rückforderung	Abwicklung der Beihilfe	Betroffene Autonome Gemeinschaft/ betroffenes öffentliches Unternehmen/ ungefährer Betrag, den das öffentliche Unternehmen für den Ausbau der Versorgung erhalten hat
Unmittelbar Begünstigte Öffentliches Unternehmen SOWIE, falls zutreffend	Von den Behörden für den Ausbau der Versorgung erhaltener Gesamtbetrag (ggf. abzüglich der an die Netzbetreiber im Anschluss an nicht technologieneutrale Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung weitergeleiteten Mittel)	Zeitpunkt der Übertragung der Mittel durch die Behörden	— Aragonien (Aragón Telecom, 9 Mio. EUR) — Asturien (Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias SA, 14 Mio. EUR) — Balearen (Multimedia de Illes Balears SA, 4 Mio. EUR) — Kanarische Inseln (Instituto Tecnológico de Canarias, 3,7 Mio. EUR)

Mittelbar Begünstigte Zuschlagsempfänger der nicht technologieneutralen Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung, die von dem öffentlichen Unternehmen durchgeführt wurden	Im Rahmen der nicht technologieneutralen Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung erhaltener Gesamtbetrag	Übertragung der Mittel an den im Rahmen der Ausschreibung ausgewählten Begünstigten	— Kantabrien (Idican; CTL, 3 Mio. EUR) — Kastilien und León (Provilsa, 44 Mio. EUR) — Katalonien (CTTI, 52 Mio. EUR) — Galicien ([207]) (Retegal, 17 Mio. EUR) — Madrid (AICCM, 3,6 Mio. EUR) — Navarra (Opnatel, 7 Mio. EUR) — Baskenland (Itelazpi, 10 Mio. EUR)

Beispiel

(305) Im Fall von Madrid, für das die von dem öffentlichen Unternehmen (AICCM) durchgeführte Ausschreibung von der Kommission als Beispiel für eine nicht technologieneutrale Ausschreibung für den Ausbau der Versorgung angeführt wurde (siehe Erwägungsgrund (294)), ist der dem beauftragten Unternehmen Retevisión S.A. gezahlte Betrag von 3 622 744 EUR von Retevisión als Zuschlagsempfänger der nicht neutralen Ausschreibung vollständig zurückzufordern und von dem von AICCM, dem öffentlichen Unternehmen, das der unmittelbar Begünstigte ist, zurückzufordernden Betrag abzuziehen. ([208])

(306) Im Hinblick auf die Beihilfe für die Instandhaltung und den Betrieb von DVB-T-Netzen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Betreiber dieser Netze die Begünstigten der Beihilfe für Instandhaltung und Betrieb sind. Deshalb ist die Beihilfe von diesen Netzbetreibern zurückzufordern.

(307) In den Fällen, in denen die verschiedenen Empfänger eine Finanzierung erhalten hatten, die die in der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 ([209]) festgesetzten Schwellenwerte nicht überschreitet, wird diese Finanzierung nicht als staatliche Beihilfe betrachtet, sofern sämtliche in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen erfüllt sind, und sie ist nicht zurückzufordern.

(308) Die Rückforderung muss ab dem Zeitpunkt erfolgen, ab dem dem Begünstigten der Vorteil erwachsen ist, also ab dem Zeitpunkt, an dem die Beihilfe dem Begünstigten zur Verfügung gestellt wurde. Für den Zeitraum bis zur tatsächlichen Rückzahlung sind Zinsen zu zahlen.

(309) Man beachte, dass die Kommission nach Erlass des Beschlusses von 2013, wie in Erwägungsgrund (9) erwähnt, Spanien bis zum 31. Oktober 2014 Zeit gegeben hat, um technologieneutrale Ausschreibungen durchzuführen, allerdings unter der Bedingung, dass alle Autonomen Gemeinschaften innerhalb dieser Frist solche Ausschreibungen durchführen. Doch wurde diese Bedingung nicht erfüllt, und folglich ist der o. g. Übergangszeitraum für die Zwecke der Rückforderung nicht mehr von Bedeutung: Spanien muss die zwischen dem 19. Juni 2013 und dem 31. Oktober 2014 gewährte rechtswidrige Beihilfe zurückfordern.

([207]) Obwohl in Galicien die Gemeinden als Netzbetreiber registriert waren, war Retegal das Unternehmen, das die Ausrüstung eingekauft und den Ausbau der Abdeckung des Netzes durchgeführt hat. Daher sollte Retegal als Begünstigte der Beihilfe angesehen werden.

([208]) Nach Auffassung der Kommission fallen unter anderem auch folgende Ausschreibungen unter diese Kategorie: zwei von Provilsa im März 2009 durchgeführte Ausschreibungen, bei denen Retevisión SA und Telvent Energía S.A. den Zuschlag erhielten; die von CTTI durchgeführte Ausschreibung SE/CTTI/06/08, bei der Abertis S.A. der Zuschlag erteilt wurde; und die im Juni 2009 von Aragón Telecom durchgeführte Ausschreibung zur Auftragsvergabe für die Lieferungen für die Phase II und III zum Ausbau des digitalen terrestrischen Netzes in Aragonien, bei der Abertis der Zuschlag erteilt wurde.

([209]) Die Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (nachfolgend „De-minimis-Verordnung von 2013“) ersetzt. Die De-minimis-Verordnung von 2013 gilt für Beihilfen, die vor ihrem Inkrafttreten gewährt wurden, sofern diese Beihilfen sämtliche in dieser Verordnung festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Gemäß Artikel 7 Absatz 3 der De-minimis-Verordnung von 2013 werden De-minimis-Einzelbeihilfen, die zwischen dem 1. Januar 2007 und dem 30. Juni 2014 gewährt wurden und die Voraussetzungen der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 erfüllen, als Maßnahmen angesehen, die nicht alle Tatbestandsmerkmale des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllen, und sind daher von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV ausgenommen.

8. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(310) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass das Königreich Spanien die Beihilfe für die Betreiber der terrestrischen Fernsehplattform zum Ausbau der Versorgung mit digitalem terrestrischem Fernsehen in entlegenen und weniger besiedelten Gebieten Spaniens unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig durchgeführt hat. Die Beihilfe, einschließlich der (laufenden) Beihilfe für den Betrieb und die Instandhaltung, muss von den Plattformbetreibern als mittelbar oder unmittelbar Begünstigten zurückgefordert werden. Dies gilt auch für die Gemeinden, wenn diese als Plattformbetreiber tätig sind —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die den Betreibern der terrestrischen Fernsehplattform gewährte staatliche Beihilfe für die Errichtung, die Instandhaltung und den Betrieb des digitalen terrestrischen Fernsehnetzes im Gebiet II, die von Spanien rechtswidrig unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Artikels 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eingeführt wurde, ist mit Ausnahme der Beihilfe, die gemäß dem Kriterium der Technologieneutralität gewährt wurde, mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 2

Einzelbeihilfen, die auf der Grundlage der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt werden, stellen keine Beihilfen dar, sofern sie zum Zeitpunkt ihrer Gewährung die Voraussetzungen erfüllen, die in einer nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates ([210]) erlassenen und zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfen geltenden Verordnung vorgesehen sind.

Artikel 3

(1) Spanien fordert die mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen, die aufgrund der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt wurden, von den Begünstigten zurück.

(2) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Tag, an dem die Beihilfe den Begünstigten zur Verfügung gestellt wurde, bis zur tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden.

(3) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 anhand der Zinseszinsformel berechnet.

(4) Spanien stellt mit dem Tag der Bekanntgabe dieses Beschlusses alle ausstehenden Zahlungen für die in Artikel 1 genannte Beihilferegelung ein.

Artikel 4

(1) Die Beihilfen, die auf der Grundlage der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt wurden, werden sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.

(2) Spanien stellt sicher, dass dieser Beschluss binnen vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 5

(1) Spanien übermittelt der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:

a) Liste der Begünstigten, die aufgrund der in Artikel 1 genannten Regelung Beihilfen erhalten haben, sowie Gesamtbetrag der Beihilfen, die jeder Begünstigte im Rahmen dieser Regelung erhalten hat, aufgeschlüsselt nach den folgenden Kategorien: i) Zuschlagsempfänger der nicht technologieneutralen Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung, die von den Autonomen Gemeinschaften und Gemeinen durchgeführt wurden; ii) Gemeinden, die als Netzbetreiber tätig sind; iii) öffentliche Unternehmen, die als Netzbetreiber tätig sind; iv) Zuschlagsempfänger der nicht technologieneutralen Ausschreibungen für den Ausbau der Versorgung, die von dem öffentlichen Unternehmen durchgeführt wurden;

([210]) Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (ABl. L 142 vom 14.5.1998, S. 1). Diese Verordnung wurde ersetzt durch die Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 1).

b) Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der von jedem Empfänger zurückzufordern ist;

c) ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;

d) Unterlagen, die belegen, dass Rückzahlungsanordnungen an die Empfänger ergangen sind.

(2) Spanien unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der Beihilfen, die aufgrund der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt wurden, abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Spanien unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Spanien ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die vom Empfänger bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 6

Dieser Beschluss ist an das Königreich Spanien gerichtet.

Brüssel, den 10. Juni 2021

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

ANHANG

Öffentliche Ausgaben für die Einführung von DVB-T im Gebiet II, nach spanischen Regionen (Autonome Gemeinschaften, mit Ausnahme von Kastilien-La Mancha)

	MITTEL (in EUR)							
Gebiet (Autonome Gemeinschaft)	MYTIC Direkt-zuschüsse (1)	MYTIC Vergünstigte Darlehen (1)	Regionale Mittel (1)	Lokale Mittel (1)	Laufende Kosten (2009-2011) (1)	Mittel insgesamt	Gesamtbetrag im Rahmen der durch-geführten Ausschrei-bungen (2)	Öffentliche Gesamt-ausgaben (3)
ANDALUSIEN	4 668 500,00	1 220 690,00	8 712 873,00	491 203,00	2 250 479,00	15 093 266,00	3 678 242,17	15 093 266,00
ARAGON	5 900 000,00	8 700 000,00	5 400 000,00	-	5 000 000,00	20 000 000,00	16 281 754,30	20 000 000,00
ASTURIEN	-	13 430 787,00	353 535,00	-	2 129 698,00	13 784 322,00	13 784 322,00	13 784 322,00
BALEAREN	-	-	913 034,00	-	763 034,00	913 034,00	3 294 429,02	3 294 429,02
KANARISCHE INSELN	2 905 766,26	1 130 595,85	1 792 402,57	-	-	5 828 764,68	5 284 331,67	5 828 764,68
KANTABRIEN	3 229 500,00	3 851 949,80	622 449,00	-	860 850,00	7 703 898,80	6 355 613,68	7 703 898,80
KASTILIEN UND LEON	13 830 850,00	20 316 585,73	10 324 906,71	-	6 716 000,00	37 756 342,44	37 756 342,44	37 756 342,44
KATALONIEN	13 838 368,00	26 024 223,00	KEINE DATEN VERFÜGBAR	KEINE DATEN VERFÜGBAR	-	39 862 591,00	52 316 794,34	52 316 794,34
CEUTA	54 000,00	91 786,17	10 000,00	-	KEINE DATEN VERFÜGBAR	155 786,17	50 000,00	155 786,17
EXTREMADURA	2 238 250,00	7 800 000,00	18 718,00	-	-	10 056 968,00	9 549 379,74	10 056 968,00
GALICIEN	6 083 300,00	5 000 000,00	6 003 336,00	-	873 000,00	17 086 636,00	12 644 112,98	17 086 636,00
MADRID	554 200,00	-	3 068 444,00	-	-	3 622 644,00	3 622 744,00	3 622 644,00
MELILLA	254 000,00	KEINE DATEN VERFÜGBAR	2 000,00	KEINE DATEN VERFÜGBAR	KEINE DATEN VERFÜGBAR	256 000,00	-	256 000,00
MURCIA	135 750,00	-	2 478 700,00	40 188,00	212 371,00	2 654 638,00	2 788 407,32	2 788 407,32
NAVARRA	316 850,00	-	6 675 028,00	-	4 256 508,39	6 991 878,00	6 991 878,00	6 991 878,00
LA RIOJA	1 229 350,00	3 000 000,00	3 737 425,00	-	944 000,00	7 966 775,00	5 766 775,00	7 966 775,00

BASKENLAND	2 487 800,00	-	9 802 703,00	2 425 000,00	1 508 308,00	14 715 503,00	179 000,00	14 715 503,00
VALENCIANI-SCHE GEMEINSCHAFT	1 822 250,00	13 384 248,94	818 280,30	586 234,17	679 500,00	16 611 013,41	15 412 499,00	16 611 013,41

([1]) Von den zentralen und regionalen Behörden Spaniens während der Prüfung gemeldete Beträge. Für den Zeitraum 2012-2018 haben nur wenige regionale Behörden Angaben zu den laufenden Ausgaben gemacht: Galicien gab an, es seien keine Kosten entstanden; Andalusien meldete 6 422 670,89 EUR; Asturien 3 943 818,48 EUR; Katalonien 22 879 421,63 EUR; Murcia 521 968,10 EUR und La Rioja 5 223 287,03 EUR.

([2]) Den erfolgreichen Bietern gewährter Betrag, laut Meldung bei der Kommission.

([3]) Nur Daten aus vier Regionen (grün) ermöglichen eine genaue Bestimmung des Beihilfebetrags, da i) der gemeldete Betrag der von den Behörden gewährten Mittel und ii) der gemeldete Gesamtbetrag der im Rahmen der Ausschreibungen gewährten Mittel übereinstimmen. Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Einholung genauer Informationen von den übrigen Regionen wird davon ausgegangen, dass der Betrag der in einer bestimmten Region gewährten staatlichen Beihilfe **der höhere der beiden gemeldeten Beträge** ist: i) der Gesamtbetrag der von den Behörden gewährten Mitteln oder ii) der gemeldete Gesamtbetrag der im Rahmen der Ausschreibungen gewährten Mittel.