II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2021/2034 VAN DE COMMISSIE

van 10 juni 2021

betreffende de steunmaatregel SA.28599 (C 23/2010) (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009) die Spanje heeft uitgevoerd voor de ontwikkeling van digitale terrestrische televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden (met uitzondering van Castilla-La Mancha)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2021) 4048)

(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, punt a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen ([1]) te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Op 18 mei 2009 ontving de Commissie een klacht van SES Astra S.A. ("Astra"). De klacht betrof een vermeende steunregeling die de Spaanse autoriteiten zouden hebben vastgesteld met betrekking tot de overschakeling van analoge op digitale televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden van Spanje. Astra voerde aan dat de steunregeling niet-aangemelde, en derhalve onrechtmatige, steun behelsde die tot een verstoring van de mededinging tussen het satellietplatform en het terrestrische platform leidde.

(2) De omstreden regeling berust op Wet 10/2005 van 14 juni 2005 inzake urgente maatregelen ter bevordering van digitale terrestrische televisie, ter liberalisering van de kabeltelevisiesector en ten behoeve van pluralisme ([2]). Verdere wetgeving die is vastgesteld met betrekking tot de overschakeling op digitale terrestrische televisie (DTT) is onder meer Koninklijk Besluit 944/2005 van 29 juli 2005 houdende goedkeuring van het nationaal technisch plan voor digitale terrestrische televisie ([3]) ("NTP"), Koninklijk Besluit 945/2005 van 29 juli 2005 houdende goedkeuring van de algemene voorschriften voor de levering van digitale terrestrische televisiediensten ([4]), Besluit ITC 2476/2005 van 29 juli 2005 houdende goedkeuring van de algemene voorschriften en de voorschriften voor de levering van digitale terrestrische televisiediensten ([5]), en Koninklijk Besluit 920/2006 van 28 juli 2006 houdende goedkeuring van de algemene voorschriften voor de levering van radio- en kabeltelevisieomroepdiensten ([6]).

([1]) PB C 337 van 14.12.2010, blz. 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) Bij brief van 29 september 2010 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje in kennis gesteld van haar besluit de formele onderzoekprocedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in te leiden ten aanzien van de bedoelde steun voor wat betreft het gehele grondgebied van Spanje, met uitzondering van de regio Castilla-La Mancha, voor welke een apart onderzoek werd ingeleid ([7]). Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure (hierna "het inleidingsbesluit" genoemd) is op 14 december 2010 in het Publicatieblad van de Europese Unie bekendgemaakt ([8]). De Commissie verzocht de belanghebbenden om opmerkingen over de maatregel in te dienen.

(4) Nadat de desbetreffende uiterste termijn was verlengd, antwoordde Spanje bij brief van 30 november 2011 op het in het inleidingsbesluit vervatte verzoek tot het indienen van opmerkingen. Naast de centrale overheid hebben de autoriteiten van Asturië, Aragón, Baskenland, Castilla y León, Castilla-La Mancha ([9]), Extremadura, Galicië, Rioja, Madrid en Murcia opmerkingen ingediend en geantwoord op vragen die waren gesteld in het inleidingsbesluit.

(5) De Commissie heeft tevens opmerkingen ontvangen van Radiodifusión Digital SL bij brief van 11 januari 2011, van Grupo Antena 3 en UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas) bij brieven van 28 januari 2011, van Gestora La Sexta bij brief van 31 januari 2011, van Abertis Telecom SA (van 1 april 2015, genaamd Cellnex Telecom S.A., hierna "Abertis" of "Cellnex" genoemd) bij brief van 2 februari 2011, alsook van Astra en Telecinco bij brieven van 4 februari 2011. Bij schrijven van 19 januari 2011 en 9 februari 2011 heeft de Commissie deze opmerkingen doorgestuurd naar de Spaanse centrale overheid, die in de gelegenheid werd gesteld om daarop te reageren. Daarop heeft Spanje bij brieven van 22 februari 2011 en 14 maart 2011 opmerkingen gemaakt.

(6) In de loop van het onderzoek vonden verschillende bijeenkomsten plaats: tussen de Commissie en Spanje op 11 en 12 april 2011, tussen de Commissie en Astra op 14 april 2011, tussen de Commissie en Abertis op 5 mei 2011 en tussen de Commissie en UTECA op 5 juli 2011. Nadat Spanje op eigen initiatief verschillende malen informatie had verstrekt, waaronder opmerkingen van Baskenland van 24 februari 2011, werd Spanje bij brief van 14 februari 2012 formeel om inlichtingen verzocht. Nadat de uiterste termijn daarvoor was verlengd, antwoordde Spanje bij schrijven van 16 april op dat verzoek, waarna brieven van 15, 19 en 25 juni 2012 volgden. Omdat nog bepaalde gegevens ontbraken, heeft de Commissie Spanje op 9 augustus 2012 om aanvullende informatie verzocht. Na verlenging van de daarvoor gestelde termijn antwoordde Spanje op dat verzoek bij brief van 10 oktober 2012, gevolgd door een brief van 30 oktober 2012.

(7) Daarnaast diende Abertis op 22 juni 2011 en 25 juli 2012 op eigen initiatief aanvullende opmerkingen in. Astra verstrekte aanvullende gegevens in brieven van 21 juli 2011, 16 mei 2011, 8 september 2011 en 11 november 2011, die alle naar Spanje werden doorgestuurd met het verzoek om commentaar.

(8) Op 19 juni 2013 heeft de Commissie Besluit 2014/489/EU ([10]) ("besluit van 2013") vastgesteld, overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ([11]) ("procedureverordening van 1999"). In artikel 1 van het besluit van 2013 werd verklaard dat de steun die aan de exploitanten van het terrestrische televisieplatform is verleend ten behoeve van de invoering, het onderhoud en de exploitatie van het digitale terrestrische televisienetwerk in zone II, met uitzondering van de steun die in overeenstemming met het criterium van technologische neutraliteit is toegekend, in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU was uitgevoerd en onverenigbaar was met de interne markt. In artikel 3 van het besluit van 2013 werd gelast die onverenigbare steun terug te vorderen terug van de exploitanten van DTT, ongeacht of zij die steun direct of indirect hadden ontvangen.

([7]) Besluit 2010/C 335/08 van de Commissie van 29 september 2010 (PB C 335 van 11.12.2010, blz. 8).

([8]) Besluit 2010/C 337/07 van de Commissie van 29 september 2010 (PB C 337 van 14.12.2010, blz. 17).

([9]) Castilla-La Mancha heeft niet alleen commentaar ingediend in deze zaak, maar ook opmerkingen gemaakt met betrekking tot zaak C 24/2010.

([10]) Besluit 2014/489/EU van de Commissie van 19 juni 2013 betreffende de door het Koninkrijk Spanje ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.28599 (C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)) voor de ontwikkeling van digitale terrestrische televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden (met uitzondering van Castilla-La Mancha) (PB L 217 van 23.7.2014, blz. 52).

([11]) Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

(9) Na de vaststelling van het besluit van 2013 hebben de diensten van de Commissie Spanje geholpen bij het ontwikkelen van een model voor technologisch neutrale aanbestedingen. Dat model werd voltooid op 14 oktober 2014. De diensten van de Commissie gaven Spanje tot 31 oktober 2014 de tijd om ervoor te zorgen dat al de betrokken Spaanse autonome gemeenschappen en steden nieuwe, technologisch neutrale aanbestedingen zouden lanceren op basis van dat model. Die voorwaarde is niet vervuld, zoals beschreven in punt 2.3.

(10) Spanje en een aantal begunstigden stelden meerdere beroepen tot nietigverklaring in tegen het besluit van 2013 bij het Gerecht. Op 26 november 2015 heeft het Gerecht al die beroepen afgewezen en het besluit van 2013 gehandhaafd ([12]). Tegen de arresten van het Gerecht werd vervolgens beroep ingesteld bij het Hof van Justitie. De beroepen die werden ingesteld door Spanje, Baskenland en Itelazpi, Catalonië en de CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologías, en Cellnex Telecom en Retevisión, werden door het Hof van Justitie afgewezen ([13]). Op 20 december 2017, na een beroep dat werd ingesteld door de autonome gemeenschap Galicië en Retegal, heeft het Hof van Justitie het respectieve arrest ([14]) van het Gerecht evenwel terzijde geschoven en het besluit van 2013 ([15]) nietig verklaard, omdat de Commissie de selectiviteit van de aan de orde zijnde maatregel onvoldoende had gemotiveerd.

(11) Naar aanleiding van de nietigverklaring van het besluit van 2013 diende Astra op eigen initiatief diverse opmerkingen in (op 22 en 30 januari 2018, op 29 mei 2018, op 15 juni 2018 en op 11 januari 2019) waarin zij haar kijk gaf op de gevolgen van de nietigverklaring. In de loop van het onderzoek vonden op het initiatief van de partijen verschillende bijeenkomsten plaats: op 28 juni 2018 tussen de Commissie en Cellnex, op 19 september 2018 tussen de Commissie en Astra, op 16 oktober 2018 tussen de Commissie en Spanje. Op 31 oktober 2018 heeft Spanje een overzicht gegeven van de aanbestedingsprocedures en andere maatregelen die de autonome gemeenschappen na het besluit van 2013 hadden genomen. De Commissie heeft Spanje bij brief van 14 december 2018 om aanvullende informatie verzocht. Op 19 februari 2019 heeft Spanje nadere informatie gezonden. Op 19 maart 2019 heeft Spanje opmerkingen van Baskenland van 4 februari 2019 doorgezonden naar de Commissie. Op 4 april 2019 heeft de Commissie een verzoek om inlichtingen gericht tot Spanje, dat hierop heeft geantwoord bij brief van 10 mei 2019. Op 26 april 2019 heeft de Commissie nadere verzoeken om inlichtingen gericht tot Spanje, Itelazpi, Cellnex, Retevisión, CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologias, SA, Retegal en Astra opdat zij hun kijk zouden geven op de selectiviteit van de maatregelen, gelet op het arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-70/16 P. Astra heeft haar antwoord op het verzoek om inlichtingen ingediend op 27 mei 2019, terwijl Cellnex en Itelazpi hun antwoord op 13 juni 2019 hebben ingediend. Spanje heeft zijn antwoord op het verzoek om inlichtingen op 14 juni 2019 verstrekt. Op 1 oktober 2020 heeft de Commissie een verzoek om inlichtingen gericht tot de Spaanse autoriteiten, waarin zij om een update heeft gevraagd met betrekking tot de maatregelen die na het besluit van 2013 zijn uitgevoerd. Spanje heeft zijn antwoord op dat laatste verzoek om inlichtingen op 19 oktober 2020 en 5 februari 2021 verstrekt.

2. **GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUN**

2.1. **Achtergrond**

2.1.1. *De klacht*

(12) Klager is exploitant van een satellietplatform. De in 1985 als Société Européenne des Satellites (SES) opgerichte onderneming SES ASTRA ("Astra") was de eerste particuliere satellietexploitant in Europa. Astra exploiteert het satellietsysteem ASTRA, dat klanten in en buiten Europa een brede portefeuille aan omroep- en breedbanddiensten biedt. Astra verzorgt rechtstreekse uitzendingen van radio- en televisieprogramma's, die door miljoenen huishoudens worden ontvangen, alsook internettoegang en netwerkdiensten voor overheidsinstanties, grote ondernemingen, kleine en middelgrote ondernemingen en particulieren.

([12]) Arresten in de zaken T-465/13, Comunidad Autónoma de Cataluña en CTTI/Commissie, ECLI:EU:T:2015:900; T-462/13, Comunidad Autónoma del País Vasco en Itelazpi/Commissie, ECLI:EU:T:2015:902; T-461/13, Spanje/Commissie, ECLI:EU:T:2015:891; T-463/13 en T-464/13, Comunidad Autónoma de Galicia en Retegal/Commissie, ECLI:EU:T:2015:901; T-487/13, Navarra de Servicios y Tecnologias/Commissie, ECLI:EU:T:2015:899; T-541/13,Abertis Telecom en Retevisión I/Commissie, ECLI:EU:T:2015:898.

([13]) Zie de arresten in de zaken C-81/16 P, Spanje/Commissie, ECLI:EU:C:2017:1003; gevoegde zaken C-66/16 P-C-69/16 P, Comunidad Autónoma del País Vasco en Itelazpi/Commissie; ECLI:EU:C:2017:999.

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

([15]) Arrest van het Hof van 20 december 2017 in zaak C-70/16 P, Comunidad Autónoma de Galicia en Retegal/Commissie, ECLI:EU:C:2017:1002. Zie in het bijzonder de punten 57-63.

(13) In haar klacht betoogt Astra dat de door de regering en de autonome gemeenschappen in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden van Spanje uitgevoerde maatregelen inbreuk maken op het beginsel van technologieneutraliteit, aangezien deze maatregelen alleen in terrestrische uitzendingen voorzien als technologie waarmee de overgang naar het digitale tijdperk moet worden bewerkstelligd. Astra verwijst met name naar het geval Cantabrië. Op basis van een in januari 2008 ingeleide aanbestedingsprocedure voor de uitbreiding van het bereik van het digitale televisienet tot het gehele grondgebied van Cantabrië had de regionale regering van Cantabrië Astra opdracht gegeven om via haar platform vrij te ontvangen omroepkanalen ter beschikking te stellen. In november 2008 werd de desbetreffende overeenkomst echter door de regionale regering opgezegd. Volgens Astra werd de overeenkomst pas door de autoriteiten ontbonden nadat zij waren geïnformeerd over het feit dat de centrale regering de modernisering van het analoge terrestrische net zou financieren. In een brief van 7 november 2008 verklaarden de autoriteiten van Cantabrië dat zij de overeenkomst hadden opgezegd naar aanleiding van tussentijds genomen besluiten van de centrale regering met betrekking tot de uitbreiding van de dekking van de digitale televisie tot heel Spanje ([16]). Uit het geval van Cantabrië zou derhalve ten eerste blijken dat Astra in staat was te concurreren op de markt en ten tweede dat mededinging door Astra door de besluiten van de centrale regering onmogelijk werd gemaakt.

2.1.2. *De sector*

(14) De onderhavige zaak betreft de omroepsector, een sector waarin tal van spelers actief zijn op verschillende niveaus van de productieketen van omroepdiensten.

(15) "Omroepen" zijn redactioneel verantwoordelijk voor de door hen ingekochte of in-house geproduceerde inhoud van televisie-uitzendingen die door hen in gebundelde vorm via zenders worden verspreid. De zenders worden vervolgens via verschillende platforms (bv. satelliet, digitale terrestrische televisie (DTT), kabel, IPTV) beschikbaar gemaakt voor het publiek. In Spanje worden omroepdiensten door de wetgever als openbare diensten beschouwd, reden waarom ze zowel door publieke omroepinstellingen (Radiotelevisión Española, RTVE) worden geleverd als door particuliere omroepen die over een door de overheid afgegeven omroeplicentie beschikken ([17]). Deze vrij te ontvangen ("free-to-air" (FTA)) zenders worden kosteloos toegankelijk gemaakt voor de kijkers. Om ervoor te zorgen dat de bevolking daadwerkelijk van deze openbare dienst kan profiteren, zijn in de wetgeving zowel voor de publieke omroep als voor de licentiehoudende particuliere exploitanten minimumvereisten inzake het uitzendbereik vastgesteld. Op grond hiervan moeten de publieke omroepen ten minste 98 % van de Spaanse bevolking bereiken, en de particuliere omroepen ten minste 96 %. In Spanje beschikken de nationale omroepen niet over een eigen nationaal omroepnetwerk. Daarom sluiten zij overeenkomsten met platformexploitanten om hun inhoud uit te zenden en aan hun dekkingsverplichtingen te voldoen.

(16) "Platformexploitanten" (ook netwerkexploitanten genoemd) ([18]) zijn particuliere of publieke entiteiten die de noodzakelijke infrastructuur exploiteren (bv. het omroepsignaal door- en uitzenden) om voor de distributie van de door de omroepen verzorgde zenders naar het publiek te zorgen. Platformexploitanten kunnen ook de nodige infrastructuur opzetten en hardware verstrekken. In de begintijd van de televisie was analoge terrestrische televisie het enige beschikbare platform. Gaandeweg werd de technologie verbeterd en zijn er op de markt meer platforms beschikbaar gekomen, te weten het satellietplatform, het kabelplatform en, meer recentelijk, IPTV ([19]), waarbij voor de uitzending van het tv-signaal van een breedbandverbinding gebruik wordt maakt.

(17) "Hardwareleveranciers" zijn fabrikanten of installateurs van de delen van de infrastructuur en de apparatuur die noodzakelijk zijn om de verschillende platforms op te zetten.

(18) Bij terrestrische uitzendingen wordt het televisiesignaal van een televisiestudio naar een zendcentrale (kopstation) geleid, dat doorgaans eigendom is van en geëxploiteerd wordt door een netwerkexploitant. Vervolgens wordt het signaal van een zendcentrale (kopstation) naar de door een netwerkexploitant beheerde zendstations (bijvoorbeeld zendmasten) doorgezonden; soms wordt het signaal via een satelliet doorgezonden. Ten slotte wordt het signaal

([16]) Astra heeft de opzegging van de overeenkomst voor de rechtbank van eerste aanleg van Santander aangevochten (procedure nr. 1728/2009). De rechter heeft de autoriteiten van Cantabrië op 23 december 2011 het bevel gegeven Astra schadeloos te stellen voor de onrechtmatige opzegging van de overeenkomst. Volgens de rechter was er geen sprake van een inbreuk op de overeenkomst door Astra waardoor de opzegging van de overeenkomst gerechtvaardigd zou zijn. Naar het oordeel van de rechter was de beslissing van de Spaanse centrale regering om een nationale strategie voor digitale terrestrische televisie te ontwikkelen, een van de redenen waarom de overeenkomst werd opgezegd. Zie vonnis nr. 000313/2011 van de rechtbank van eerste aanleg van Santander.

([17]) De licentie omvat de toewijzing van een frequentie voor terrestrische uitzendingen.

([18]) De termen "platformexploitanten" en "netwerkexploitanten" worden in de tekst van het besluit door elkaar gebruikt.

([19]) Met de term "Internet Protocol Television" worden systemen aangeduid waarbij tv- en videosignalen worden verspreid via een elektronisch communicatienetwerk dat gebruik maakt van het internetprotocol.

vanuit de zendstations uitgezonden, zodat het door de kijkers thuis kan worden ontvangen. Om het analoge terrestrische net te digitaliseren, moeten de zenders op de grond worden vervangen. Het digitale signaal heeft echter een kleiner bereik dan het analoge, zodat de nieuwe technologie een wijder vertakt net vereist, wat in sommige gevallen betekent dat voor het behoud van het bereik of voor de uitbreiding daarvan nieuwe zendcentrales moeten worden opgezet.

(19) Bij uitzendingen via satelliet wordt het signaal eerst naar een zendcentrale (kopstation) en van daaruit naar de satelliet overgebracht, die het weer uitzendt naar de ontvangers thuis. Alternatief kan het signaal eerst vanuit een televisiestudio rechtstreeks naar de satelliet worden gestuurd indien de televisiestudio met de nodige apparatuur is uitgerust. De kijker moet over een satellietschotel en een decoder beschikken. Om het satellietbereik in een bepaalde regio uit te breiden, moet de grondapparatuur worden geïnstalleerd in de ontvangende huishoudens.

(20) De geografische dekking van het satellietplatform zou bijna 100 % van het Spaanse grondgebied kunnen bereiken, terwijl het terrestrische platform rond 98 % dekt.

2.1.3. *Achtergrond*

(21) De onderzochte maatregel moet worden beoordeeld in de context van het digitaliseringproces dat de terrestrische, de satelliet- en de kabelplatforms hebben doorgemaakt of nog doormaken. Ten opzichte van uitzendingen met analoge technologie hebben digitale uitzendingen het voordeel van een grotere transmissiecapaciteit dankzij een doelmatiger gebruik van het radiofrequentiespectrum. De overschakeling op digitale technologie is met name van belang voor terrestrische uitzendingen, waarvoor slechts een beperkte bandbreedte beschikbaar is. Het voordeel van satellietuitzendingen is daarentegen dat zij gebruik maken van een geheel andere frequentieband, waar geen tekort aan frequenties bestaat.

(22) Door de overschakeling van analoge naar digitale televisie wordt een aanzienlijk deel van het hoogwaardige radiospectrum, dat bekend staat als het "digitale dividend", vrijgegeven voor elektronische-communicatiediensten. Dit digitale dividend, en met name het frequentiegebied van 790 tot 862 MHz (ook de "800MHz-band" genoemd), kan een impuls geven aan de sector van de elektronische communicatie, in sterke mate bijdragen aan concurrentievermogen en groei en tal van sociale en culturele voordelen bieden ([20]).

(23) Om de vruchten van het "digitale dividend" te kunnen plukken, is ofwel een overschakeling van het terrestrische naar een ander platform nodig of moet van analoge naar digitale terrestrische uitzendingen worden overgestapt. Ook is een gemengde oplossing denkbaar waarbij verschillende platforms worden gecombineerd ([21]).

(24) In het geval van terrestrische uitzendingen blijft de schaarste aan frequenties echter ook bij digitalisering een probleem. Zo zag de Spaanse regering zich kort nadat de overschakeling van analoge op digitale televisie in april 2010 was afgerond, gedwongen om omroepen van de 800MHz-band naar een andere frequentieband te verplaatsen. De verplaatsing van de aan de omroepen toegewezen DTT-multiplexen ging gepaard met bijkomende kosten en extra staatssteun die door de Commissie onverenigbaar werd bevonden ([22]). Bovendien steunt Spanje het vrijmaken van de 700MHz-band door digitale terrestrische televisiediensten door huishoudens en aanbieders van televisiediensten te vergoeden. Met de maatregel wordt een vergoeding geboden aan eigenaren van meergezinswoningen voor de kosten die zij maken om de televisieontvangsttoestellen aan te passen. Het totale budget bedraagt

([20]) In de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's getiteld "Het digitale dividend omzetten in sociale voordelen en economische groei" (COM(2009) 586) werd de lidstaten aanbevolen de 800MHz-band niet langer te gebruiken voor uitzendingen met hoog vermogen en het technische harmonisatiebesluit van de EU volledig uit te voeren vóór een bepaalde, op EU-niveau nader overeen te komen datum.

([21]) Zie bijvoorbeeld de Franse steunmaatregel N666/2009 — wijziging van steunregeling TNT N 111/2006; de Slowaakse steunmaatregel N671/2009 — overschakeling op digitale televisie in Slowakije. In Spanje: steunmaatregel SA.28685 (2011/NN) — Ontvangst van digitale televisie in Cantabrië. Er zij tevens op gewezen dat het in Spanje in de afgelegen en minder verstedelijkte gebieden die het voorwerp zijn van het onderzoek ("zone II"), niet altijd haalbaar is om televisiesignalen via het DTT-platform uit te zenden, zodat in sommige gevallen voor satelliettransmissie is gekozen.

([22]) Zie Besluit (EU) 2016/2395 van de Commissie van 5 augustus 2016 betreffende steunmaatregel SA.32619 (2012/C (ex 2011/N)) aangemeld door Spanje voor vergoeding van bepaalde kosten veroorzaakt door het vrijkomen van het digitale dividend (PB L 361 van 31.12.2016, blz. 1).

150 miljoen EUR. Daarnaast wordt met de maatregel een vergoeding geboden aan particuliere aanbieders van televisiediensten voor de kosten die zij maken om de omroeptransmissiesystemen aan te passen. Het totale budget bedraagt 10 miljoen EUR ([23]).

(25) Voor wat betreft tv-uitzendingen, wordt digitale terrestrische transmissie in de toekomst mogelijk door breedbandtechnologie vervangen, aangezien de netwerken van de volgende generatie waarschijnlijk de leidende transmissietechnologie van de toekomst zullen vormen. Voorlopig is er in Spanje echter nog geen sprake van een volledige geografische dekking door dergelijke toegangsnetwerken van de volgende generatie.

(26) In Spanje zijn thans vier zendplatforms in gebruik: DTT — digitale terrestrische technologie (DVB-T), satelliet (DVB-S), kabel (DVB-C) en IPTV. DTT is het belangrijkste platform voor de gratis te ontvangen publieke en particuliere zenders in Spanje ([24]). De hoofdexploitant van het terrestrische netwerk is Abertis, die tevens zeggenschap heeft over de satellietexploitant Hispasat. Daarnaast worden ook DTT-signalen verspreid door een aantal lokale telecommunicatiebedrijven, die doorgaans zijn aangesloten op het nationale net van Cellnex. Betaaltelevisiekanalen worden voornamelijk via satelliet, kabel en IPTV uitgezonden. Astra en Hispasat zijn de belangrijkste satellietexploitanten.

(27) Met het oog op de overschakeling van analoge op digitale televisie in het kader van het digitaliseringsproces heeft Spanje in de periode 2005-2009 met betrekking tot het terrestrische netwerk een reeks regelgevingsmaatregelen vastgesteld zoals omschreven in punt 2.2. De Spaanse centrale autoriteiten verdeelden het Spaanse grondgebied in drie verschillende zones:

— zone I omvat de gebieden waar de overgrote meerderheid van de Spaanse bevolking woont en waar de kosten van de omschakeling door de omroepen werden gedragen — 96 % van de bevolking voor particuliere omroepen en 98 % van de bevolking voor publieke omroepen. Aangezien de kosten door de omroepen werden gedragen, was hier geen staatssteun nodig. De omschakeling van analoge naar digitale terrestrische televisie brengt voor de consumenten bepaalde kosten mee, aangezien zij hetzij een geïntegreerde digitale televisie, hetzij een DTT-settopbox moeten aanschaffen ([25]);

— zone II wordt gevormd door minder verstedelijkte en afgelegen gebieden waar 2,5 % van de bevolking woont en waar de publieke en particuliere zenders in het verleden via analoge terrestrische televisie te ontvangen waren. Aangezien voor de omschakeling naar digitale technologie een modernisering van de bestaande zendcentrales en de bouw van nieuwe noodzakelijk waren, waren echter aanzienlijke investeringen in het terrestrische netwerk vereist. De omroepen hadden niet voldoende commercieel belang bij het verlenen van diensten in zone II en weigerden de kosten van de digitalisering voor hun rekening te nemen. De Spaanse autoriteiten stelden daarom de hier onderzochte staatssteunregeling vast die was gericht op de modernisering van de bestaande zendcentrales en het opzetten van nieuwe, teneinde ervoor te zorgen dat de bevolking, die de particuliere en publieke zenders tot dat tijdstip via analoge terrestrische televisie had ontvangen, de kanalen voortaan via DTT zou kunnen ontvangen. Dit proces werd gewoonlijk als uitbreiding van het DTT-bereik aangeduid (d.w.z. de uitbreiding van DTT ten opzichte van het verplichte bereik dat door commerciële omroepen moet worden gewaarborgd). Net zoals in zone I brengt de omschakeling van analoge naar digitale terrestrische televisie in zone II voor de consumenten bepaalde kosten mee, aangezien zij hetzij een geïntegreerde digitale televisie, hetzij een DTT-settopbox moeten aanschaffen.

— Zone III wordt gevormd door gebieden waar het op grond van de topografische omstandigheden niet mogelijk is om tv-diensten via het terrestrische platform te verzorgen, zodat deze via satelliet moeten worden aangeboden. De transmissie van gratis te ontvangen televisiesignalen in zone III wordt door Hispasat verzorgd. Met de via satelliet aangeboden televisiediensten zijn voor de consumenten kosten gemoeid, doordat zij satellietschotels en settopboxen moeten aanschaffen.

([23]) De Commissie heeft deze maatregelen beoordeeld en heeft een besluit vastgesteld om geen bezwaar te maken op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU op 12 april 2019 in SA.51079 (2018/N) — Spanje — Steun voor de ontvangst van audiovisuele uitzendingen voor meergezinswoningen op 12 april 2019 (PB C 194 van 7.6.2019, blz. 1), en op 2 augustus 2019 in SA.51080 — Spanje — Steun voor audiovisuele omroeptransmissie voor aanbieders van audiovisuele diensten (PB C 303 van 6.9.2019, blz. 1).

([24]) Rond 26 vrij te ontvangen nationale zenders en rond 30 regionale zenders.

([25]) Het bestaan van die kosten is erkend in de studie van Itelazpi van 2015 en de studie van Itelazpi van 2019, die op 13 juni 2019 door Itelazpi werden ingediend.

2.2. **Beschrijving van de steun**

(28) De hier onderzochte steunregeling is gebaseerd op een complex stelsel van wettelijke bepalingen dat door de Spaanse autoriteiten vanaf 2005 is vastgesteld. Uit hoofde van deze bepalingen werd in de jaren 2008-2009 steun voor de introductie van DTT in zone II verleend door de autonome gemeenschappen en de gemeenten, die daartoe financiële middelen uit de nationale begroting en hun respectieve begrotingen toewezen aan de ontvangers. Daarenboven wordt door de autonome gemeenschappen sinds 2009 doorlopende steun verleend voor onderhoud en exploitatie van de netwerken in zone II.

(29) De vaststelling van Wet 10/2005 van 14 juni 2005 vormde de eerste stap in de regulering van de omschakeling naar digitale televisietechnologie ([26]). In deze wet is bepaald dat de overschakeling van analoge op digitale terrestrische technologie moet worden bevorderd en wordt de regering opgedragen passende maatregelen te nemen om deze overschakeling te waarborgen.

(30) Krachtens dit mandaat heeft de ministerraad bij Koninklijk Besluit 944/2005 een nationaal technisch plan vastgesteld, waarin 3 april 2010 werd vastgelegd als datum waarop de analoge uitzendingen in Spanje zouden worden stopgezet.

(31) In het nationaal technisch plan werd bepaald dat de particuliere omroepen tegen die datum 96 % ([27]) van de bevolking binnen hun respectieve zendgebied moesten bereiken, terwijl publieke omroepen verplicht werden om tegen dezelfde datum in hun respectieve zendgebied 98 % van de bevolking te bereiken.

(32) In zone I moesten de omroepen voor die percentages van de bevolking via digitale terrestrische televisie te ontvangen zijn en moesten de omroepen zelf de kosten van de digitalisering dragen. Staatssteun was in deze zone daarom niet nodig.

(33) Met betrekking tot de zones II en III voorzag aanvullende bepaling 12 van het nationaal plan in de mogelijkheid dat de lokale en regionale autoriteiten de dekking uitbreiden tot tussen de 96 % en 100 % van de bevolking. In dit verband wordt in het nationaal technisch plan uitdrukkelijk naar digitale terrestrische televisie verwezen en worden zes voorwaarden vastgesteld waaronder de lokale autoriteiten voor een dergelijke uitbreiding kunnen zorgen. Overeenkomstig voorwaarde e) moet de lokale installatie in overeenstemming zijn met het nationaal technisch plan voor digitale terrestrische televisie.

(34) Vervolgens nam de ministerraad op 7 september 2007 het nationaal plan voor de omschakeling naar digitale terrestrische televisie aan ("omschakelingsplan") ([28]), dat uitvoering gaf aan het nationaal technisch plan. In het omschakelingsplan werd het Spaanse grondgebied in negentig technische omschakelingsprojecten ([29]) opgedeeld en werd voor elk van deze projecten een uiterste datum voor de stopzetting van de analoge uitzendingen vastgesteld.

(35) Op 29 februari 2008 heeft het Ministerie van Industrie, Toerisme en Handel ("MITyC") een besluit vastgesteld ter verbetering van de telecommunicatie-infrastructuur en tot vaststelling van de criteria en de verdeling van middelen voor de acties ter ontwikkeling van de informatiemaatschappij in het kader van het plan Avanza 2008 ([30]). Het bij dit besluit vastgestelde budget bedroeg 558 miljoen EUR en werd deels besteed aan de ontwikkeling van breedband en deels aan de digitalisering van de televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden van Spanje die niet onder de wettelijke dekkingsverplichtingen van de commerciële omroepen vallen ([31]). De digitalisering in dat gebied werd gewoonlijk als "uitbreiding van het bereik" aangeduid. De digitalisering werd vervolgens uitgevoerd middels een reeks addenda bij de bestaande kaderovereenkomsten van 2006 ([32]) tussen het MITyC en de autonome gemeenschappen die tussen juli en november 2008 waren gesloten ("de addenda bij de kaderovereenkomsten van 2006") en voor elke autonome gemeenschap afzonderlijk bekend waren gemaakt in het Spaanse staatsblad. De

([26]) Zie voetnoot 3.

([27]) In Koninklijk Besluit 944/2005 was voor particuliere omroepen een verplichting vastgesteld om 95 % van de bevolking te bereiken. Die verplichting werd in 2010 verhoogd naar 96 % bij Koninklijk Besluit 365/2010.

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

([29]) Later ingedeeld in de fasen I, II en III.

([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]) De beslissing over de verdeling van de middelen voor de ontwikkeling van breedband en de digitalisering van de televisie in zone II werd overgelaten aan de regionale autoriteiten.

([32]) De kaderovereenkomsten tussen het MITyC en de autonome gemeenschappen werden in 2006 ondertekend in het kader van het Avanza-plan.

addenda bij de kaderovereenkomsten van 2006 volgen voor alle autonome gemeenschappen hetzelfde model, met enkele kleine verschillen. In de addenda bij de kaderovereenkomsten van 2006 wordt verwezen naar het Avanza-plan, naar het omschakelingsplan en naar Koninklijk Besluit 944/2005 betreffende het nationaal omschakelingsplan voor digitale terrestrische televisie. De formulering van die overeenkomsten duidt in de meeste gevallen op digitale terrestrische technologie als enige technologie die zal worden gefinancierd. Ingevolge de overeenkomsten maakte het MITyC middelen over naar alle autonome gemeenschappen, die zich ertoe verbonden de overige kosten van de operatie te voldoen uit hun eigen begrotingen. Bij deze addenda werden de lokale autoriteiten tevens verplicht de voorschriften van aanvullende bepaling 12 van het nationaal technisch plan na te leven.

(36) Parallel daaraan besloot de ministerraad op 17 oktober 2008 nog eens 8,72 miljoen EUR uit te trekken voor de uitbreiding en vervollediging van de DTT-dekking in het kader van de omschakelingsprojecten die gedurende de eerste helft van 2009 in fase I van het omschakelingsplan moesten worden afgerond. De financiële middelen werden beschikbaar gesteld nadat in december 2008 nieuwe kaderovereenkomsten tussen het MITyC en de autonome gemeenschappen waren gesloten (hierna "de kaderovereenkomsten van 2008" genoemd). Die overeenkomsten verwezen naar de bovenvermelde financiering van 8,72 miljoen EUR en kregen elk als titel "Kaderovereenkomst tussen het Ministerie van Industrie, Toerisme en Handel en de autonome gemeenschap [...] ter ontwikkeling van het nationaal plan voor de omschakeling naar DTT". In die overeenkomsten werden de activiteiten opgesomd die door de centrale en de regionale autoriteiten worden gefinancierd om de dekking van digitale televisie gelijk te trekken met de bestaande dekking van analoge televisie. Deze activiteiten houden verband met de uitrol van digitale terrestrische televisie.

(37) Op 23 februari 2009 is Koninklijk Besluit 1/2009 houdende urgente maatregelen op het gebied van telecommunicatie vastgesteld ([33]). In Koninklijk Besluit 1/2009 wordt bevestigd dat wordt beoogd de uitbreiding van de dekking in zone II uitsluitend met behulp van digitale terrestrische technologie tot stand te brengen: bij artikel 2 van dit koninklijke besluit wordt een nieuwe bepaling aan Wet 10/2005 toegevoegd, die luidt dat "de toegang tot deze via satelliettransmissiesystemen verspreide kanalen zal worden beperkt tot burgers die wonen in gebieden waar na de omschakeling naar digitale terrestrische televisie geen DTT-dekking op staatsniveau zal zijn". In de preambule van voornoemd besluit is bovendien vermeld dat de uitbreiding van het bereik in zone II, die door de overheid wordt gefinancierd, uitsluitend via terrestrische technologie tot stand wordt gebracht. In het koninklijk besluit wordt er met andere woorden van uitgegaan dat in de zones I en II alleen terrestrische technologie wordt gebruikt ([34]).

(38) Op 29 mei 2009 keurde de ministerraad de criteria goed voor de toewijzing van 52 miljoen EUR ter financiering van maatregelen voor de omschakeling op DTT die gericht zijn op de uitbreiding van het bereik in het kader van de projecten van de fasen II en III van het omschakelingsplan ([35]). In de overeenkomst van de ministerraad werd een rechtstreeks verband met het omschakelingsplan gelegd, door een verklaring dat de financiële steun door de overheid noodzakelijk is om de in het nationaal plan voor de omschakeling op DTT vastgestelde doelstelling te bereiken, namelijk een DTT-bereik dat overeenkomt met het bestaande analoge terrestrische bereik, alsmede dat deze samenwerking met de autonome gemeenschappen gestalte krijgt in het door het nationaal plan voor de omschakeling op DTT vastgestelde kader.

([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 de preambule van Koninklijk Besluit 1/2009 staat het volgende te lezen: "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) Ten slotte werden tussen oktober en december 2009 in het Spaanse staatsblad addenda bij de (in overweging 36 genoemde) kaderovereenkomsten van 2008 gepubliceerd, die onder meer betrekking hadden op de financiering van de uitbreiding van het bereik in het kader van de fasen II en III van het omschakelingsplan. In die addenda wordt gedefinieerd wat moet worden verstaan onder een "maatregel ter uitbreiding van de dekking", waarbij alleen terrestrische technologie uitdrukkelijk wordt genoemd (hoewel andere technologieën niet formeel worden uitgesloten) ([36]).

(40) Na publicatie van de kaderovereenkomsten van 2008 en de bovenvermelde addenda ([37]) begonnen de regeringen van de autonome gemeenschappen met de uitvoering van de uitbreiding. Daartoe organiseerden zij zelf openbare aanbestedingsprocedures of lieten zij de uitbreiding en/of een openbare aanbestedingsprocedure door een overheidsbedrijf uitvoeren. De subsidies waren deels met het MITyC overeengekomen, zodat zij uit de begroting van de centrale overheid werden betaald (zie overwegingen 35 tot en met 38), en deels werden zij door de autonome gemeenschappen zelf gefinancierd. In bepaalde gevallen gaven de autonome gemeenschappen de gemeenten opdracht de uitbreiding uit te voeren.

(41) De aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik hielden in dat de onderneming waaraan de opdracht wordt gegund, werd belast met de taak om een operatief DTT-netwerk op te leveren (en in veel gevallen op te zetten). De uit te voeren taken omvatten het ontwerp en de aanleg van het netwerk, het overbrengen van het signaal, het implementeren van het netwerk en de levering van de nodige apparatuur. De aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik omvatten — naast de overeenkomst voor het opleveren van een operationeel DTT-netwerk — gewoonlijk ook de levering van noodzakelijke apparatuur (en in bepaalde gevallen de verstrekking van apparatuur zonder kosten voor de netwerkexploitant). Voorts omvatten de aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik vaak aanvullende overeenkomsten in verband met de digitalisering van zendcentrales of de bouw van nieuwe zendcentrales (bijvoorbeeld lokalen, aanpassingswerkzaamheden, energievoorziening, "streng onderhoud", huurovereenkomsten of veiligheids- en gezondheidsstudies). Bij de andere soorten aanbestedingen, die werden georganiseerd in het geval van reeds bestaande netwerken, ging het om de gunning van opdrachten voor het leveren van hardware. De winnaar van de aanbesteding kreeg de opdracht om een bestaand netwerk te moderniseren door de nodige apparatuur te leveren, te installeren en in bedrijf te stellen.

(42) Bij de meeste aanbestedingen verwijzen de autoriteiten uitdrukkelijk, in de definitie van het voorwerp van de aanbesteding ([38]), en impliciet, in de technische specificaties of de omschrijving van de te financieren apparatuur ([39]), naar terrestrische technologie en DTT. In de weinige gevallen waarin satelliettechnologie uitdrukkelijk wordt genoemd, wordt verwezen naar satellietschotels voor de ontvangst van het satellietsignaal op tv-torens ([40]) of naar apparatuur die toegang biedt tot digitale televisie in zone III ([41]). Bijzonder weinig aanbestedingen konden als technologisch neutraal worden beschouwd. Die technologisch neutrale aanbestedingen waren zo geformuleerd dat zij — ondanks de plannen van de Spaanse regering om voor de uitbreiding van het bereik uitsluitend DTT te gebruiken — andere technologieën dan DTT niet uitsloten ([42]). Sommige autoriteiten kozen ervoor om geen uitnodigingen tot inschrijving bekend te maken, maar het bereik van DTT op een andere manier uit te breiden. Zo verleende Baskenland directe financiële steun aan de regionale netwerkexploitant, Itelazpi. Ook in Navarra werd een soortgelijke oplossing gekozen.

([36]) Zie bij wijze van voorbeeld het addendum voor Andalusië: 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]) In totaal werden tussen de overheden meer dan 600 overeenkomsten — kaderovereenkomsten, addenda enz. — gesloten inzake de uitbreiding van het bereik.

([38]) Bijvoorbeeld in het geval van Extremadura, Asturië, Canarische Eilanden, Catalonië, Madrid.

([39]) Bijvoorbeeld: Aragón.

([40]) Zoals in het geval van Aragón en Asturië.

([41]) Extremadura.

([42]) Van alle 516 aanbestedingen die door alle regio's (met uitzondering van Castilla-La Mancha) zijn gehouden, heeft de Commissie een steekproef van 82 aanbestedingen onderzocht. De steekproef omvat alle autonome gemeenschappen behalve Melilla (voor die gemeenschap hebben de Spaanse autoriteiten geen aanbestedingen voorgelegd, omdat er geen relevante documenten beschikbaar zouden zijn). Van die 82 aanbestedingen, werden er slechts vier door de Commissie technologisch neutraal bevonden: drie aanbestedingen in Castilla y León en één in Cantabria (referentie: Gobierno de Cantabria/Dirección General de transportes y comunicaciones, Contratación de Contrato menor de "Infraestructura de Telecomunicación Multiservicio (ITM) en Herrerias", expediente H12453C60581).

(43) In totaal werd in de jaren 2008-2009 bijna 163 miljoen EUR afkomstig uit de begroting van de centrale overheid (deels in de vorm van zachte leningen van het MITyC aan de autonome gemeenschappen ([43])) en 60 miljoen EUR afkomstig uit de begrotingen van de 16 onderzochte autonome gemeenschappen (alle gemeenschappen met uitzondering van Castilla-La Mancha) geïnvesteerd in de uitbreiding van het bereik naar zone II. Daarnaast werd de uitbreiding door de gemeenten met 3,5 miljoen EUR gesteund.

(44) In een tweede stap na de uitbreiding van DTT naar zone II hebben sommige autonome gemeenschappen vanaf 2009 aanvullende aanbestedingen gehouden of opdrachten geplaatst voor de exploitatie en het onderhoud van de in het kader van de uitbreiding op digitale technologie omgeschakelde en geïnstalleerde apparatuur. Anders dan steun voor de omschakeling vormen laatstgenoemde maatregelen doorlopende steun. Aangezien zij betrekking hebben op de exploitatie en het onderhoud van het in zone II geïnstalleerde terrestrische netwerk, zijn de desbetreffende overeenkomsten evenmin technologisch neutraal. Het totale bedrag dat in de jaren 2009-2011 via aanbestedingen aan exploitatie en onderhoud (doorlopende steun) werd besteed, beliep ten minste 32,7 miljoen EUR.

2.3. **Ontwikkelingen na 2013**

(45) Na de vaststelling van het besluit van 2013 hebben sommige autonome gemeenschappen bepaalde veranderingen doorgevoerd in de maatregelen met betrekking tot de exploitatie en het onderhoud *van de infrastructuur*. Het betreft de overwegingen 46 tot en met 60.

(46) In Andalusië heeft de aanbestedende dienst op 12 november 2014 een aanbesteding voor telecommunicatiediensten uitgeschreven, om ervoor te zorgen dat vrij te ontvangen nationale digitale televisiekanalen zouden kunnen worden ontvangen in bepaalde geografische gebieden van de autonome gemeenschap Andalusië. De opdracht werd op 11 april 2017 gegund aan U.T.E Andalucía Televisión Digital (Retevisión en Axión Infraestructuras de Telecomunicaciones, S.A.). De overeenkomst is ondertekend op 9 juni 2017.

(47) In Aragon werd de aanbesteding voor de verlening van digitale televisiediensten in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden bekendgemaakt op 25 november 2016. De opdracht werd op 19 mei 2017 gegund aan Retevisión, en de overeenkomst is ondertekend op 26 juni 2017.

(48) Op de Balearen is op 14 juli 2014 een aanbesteding uitgeschreven. De opdracht werd op 5 november 2014 gegund aan Tradia Telecom, S.A.

(49) Op de Canarische Eilanden is op 28 januari 2015 een aanbesteding voor omroeptransmissiediensten voor nationale en regionale digitale televisiekanalen in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden van de autonome gemeenschap Canarische Eilanden gepubliceerd (concurrentiegerichte dialoog). Volgens de informatie die de Spaanse autoriteiten op 5 februari 2021 hebben verstrekt, is de overeenkomst getekend in januari 2020 en is de dienst operationeel sinds 3 juli 2020.

(50) In Cantabrië werd op 13 mei 2015 een aanbesteding voor de omroeptransmissiedienst voor digitale televisiekanalen in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden van de autonome gemeenschap gepubliceerd. De opdracht werd op 2 december 2015 gegund aan Retevisión, en de overeenkomst is ondertekend op 14 maart 2016.

(51) In Extremadura werd op 3 april 2015 een aanbesteding gepubliceerd voor telecommunicatiediensten die de verspreiding en ontvangst van digitale televisiekanalen in bepaalde gebieden van de autonome gemeenschap Extremadura mogelijk moeten maken. De opdracht werd op 30 december 2015 gegund aan Retevisión, en de overeenkomst is ondertekend op 15 maart 2016.

(52) In Navarra werd op 11 november 2014 een aanbesteding voor de uitbreiding van digitale televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden gepubliceerd. Op 28 mei 2019 hebben de autoriteiten van Navarra beslist de opdracht niet te gunnen en hebben zij de procedure stopgezet.

(53) In La Rioja is de concurrentiegerichte dialoogprocedure op 13 november 2014 bekendgemaakt. Volgens de informatie die de Spaanse autoriteiten op 5 februari 2021 hebben verstrekt, loopt die procedure nog.

([43]) Zonder Castilla-La Mancha.

(54) De autonome gemeenschap Asturië heeft op 28 december 2018 een aanbesteding voor de collocatie van apparatuur ([44]) uitgeschreven. Die aanbesteding is op 10 januari 2019 gegund aan Retevisión. Op 19 december 2018 is een aanbesteding voor een dienstencontract voor onderhoud uitgeschreven. Voorts is op 10 december 2018 een aanbesteding uitgeschreven voor omroeptransmissiediensten in Asturië met de apparatuur van Asturië. Volgens de informatie die de Spaanse autoriteiten op 16 januari 2019 hebben verstrekt, lopen die twee laatste aanbestedingsprocedures nog.

(55) Wat Galicië betreft, hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat Galicië geen financiering voor exploitatie en onderhoud wil verstrekken aan exploitanten in zone II en derhalve geen nieuwe technologieneutrale aanbestedingen zal uitschrijven. De exploitatie en het onderhoud voor exploitanten in zone II van het omroepnetwerk zouden niet onder de verantwoordelijkheid van de autonome gemeenschap vallen, maar wel onder die van de gemeenten.

(56) De Spaanse autoriteiten hebben de Commissie meegedeeld dat Madrid een aanbestedingsprocedure is gestart voor het onderhoud van de digitaletelevisieapparatuur. De opdracht werd op 8 juli 2019 gegund aan Retevisión, en de overeenkomst is ondertekend op 7 augustus 2019. Voor Melilla en Murcia hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat er geen aanbestedingsprocedure zal worden georganiseerd en dat de gemeenten verantwoordelijk zullen zijn voor het onderhoud.

(57) Volgens de informatie die van Spanje werd ontvangen, heeft Baskenland geen aanbestedingsprocedures georganiseerd na het besluit van 2013, en is het dat ook niet van plan. In plaats daarvan heeft Baskenland een verklaring inzake een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) opgesteld. De overeenkomst inzake de dienst voor de uitbreiding van het bereik van de televisiekanalen in de autonome gemeenschap Baskenland is door de regeringsraad goedgekeurd op 2 december 2014.

(58) Wat Ceuta betreft, hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat er geen aanbestedingsprocedure zal worden gehouden en hebben zij verklaard dat een eventuele betaling voor onderhoud onder de de-minimisregels zou vallen.

(59) In de Valenciaanse Gemeenschap is in januari 2017 een aanbesteding gehouden voor het onderhoud van apparatuur. De opdracht is in december 2017 gegund aan Retevisión en de overeenkomst is ondertekend op 18 mei 2018. De overeenkomst is beperkt tot het onderhoud van apparatuur en heeft geen betrekking op de verlening van preventieve en correctieve onderhoudsdiensten.

(60) In Catalonië is op 3 augustus 2018 een aanbesteding gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie ([45]) voor de transmissie en distributie van audiovisuele signalen om de bevolking van Catalonië in zone II te bereiken. In 2019 is een overeenkomst gesloten met een looptijd van één jaar, die met nog eens één jaar kan worden verlengd.

(61) Op basis van het bovenstaande zijn de oorspronkelijke maatregelen met betrekking tot de steun voor exploitatie en onderhoud in sommige van de autonome gemeenschappen stopgezet op de datum waarop de aanvankelijke overeenkomsten werden beëindigd, ten gevolge van de inwerkingtreding van nieuwe overeenkomsten met betrekking tot de nieuwe, gewijzigde maatregelen of ten gevolge van de invoering van een nieuwe rechtsgrond voor de verdere steun voor exploitatie en onderhoud (die volgens Spanje onder DAEB of de-minimissteun valt).

(62) De juridische beoordeling van de nieuwe, gewijzigde maatregelen is niet aan de orde in dit besluit. Dit besluit doet geen afbreuk aan de evaluatie van de gewijzigde maatregelen in het kader van de staatssteunregels.

2.4. **Gronden voor inleiding van de procedure**

(63) In haar besluit tot inleiding van de procedure stelde de Commissie ten eerste vast dat de beschreven maatregel aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU leek te voldoen en derhalve als staatssteun kon worden aangemerkt.

([44]) De verstrekking van de redelijkerwijs benodigde fysieke ruimten en technische voorzieningen om de relevante apparatuur van de begunstigde te kunnen onderbrengen en aansluiten.

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

(64) Aangezien de omroepmarkt in verschillende niveaus is onderverdeeld, zijn in het inleidingsbesluit drie categorieën steunontvangers onderscheiden: i) netwerkexploitanten, ii) hardwareleveranciers die hebben deelgenomen aan aanbestedingen inzake de levering van apparatuur voor de uitbreiding van het DTT-bereik, en iii) televisieomroepen.

(65) De Commissie kwam tot de voorlopige conclusie dat de steunregeling als gevolg van de financiering van de kosten van de uitbreiding van het DTT-platform, een potentiële of daadwerkelijke verstoring van de concurrentie tussen aanbieders van de verschillende technologieën en tussen exploitanten van het terrestrische en het satellietplatform kan hebben veroorzaakt. Het voorlopige standpunt van de Commissie luidt meer in het bijzonder als beschreven in de overwegingen 66, 67 en 68.

(66) Er zou verstoring van de concurrentie tussen verschillende platforms (terrestrisch en satelliet) kunnen optreden, aangezien de omstreden maatregel de digitalisering van bestaande en installatie van nieuwe terrestrische zendcentrales beoogt, zonder rekening te houden met satelliettechnologie.

(67) De omstreden maatregel zou ook de concurrentie tussen de omroepen kunnen verstoren. In het verleden waren op het terrestrische platform traditioneel vrij te ontvangen omroepen te vinden, en op het satellietplatform hoofdzakelijk betaaltelevisieomroepen. Ten tijde van het besluit tot inleiding van de procedure waren vrij te ontvangen omroepen echter initiatieven op het gebied van betaal-tv aan het lanceren en probeerden satelliet-omroepen toegang te krijgen tot vrij te ontvangen kanalen om hun aanbod te vervolledigen en actiever te kunnen concurreren met de vrij te ontvangen omroepen.

(68) Wat hardwareleveranciers betreft, leek de omstreden maatregelen een concurrentievoordeel in te houden voor de hardwareleveranciers (in de vorm van een toegenomen vraag).

(69) In haar voorlopige beoordeling nam de Commissie het standpunt in dat de maatregel staatssteun betrof in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en zag zij geen redenen op grond waarvan de maatregel verenigbaar zou kunnen zijn met de interne markt, aangezien geen afwijking van toepassing leek te zijn.

(70) Voor nadere informatie wordt in het onderhavige besluit verwezen naar het inleidingsbesluit.

3. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

3.1. **Opmerkingen van Astra**

3.1.1. *Algemene opmerkingen*

(71) Astra herhaalt haar eerdere standpunt dat de maatregelen die tot de overschakeling op digitale terrestrische televisie hebben geleid, deel uitmaakten van een gecoördineerd plan dat op het niveau van de centrale overheid is ontwikkeld en door de regionale overheden is uitgevoerd. Maar zelfs als wordt verondersteld dat de staatssteunmaatregelen voor de uitbreiding van het bereik op regionaal niveau zijn gepland, georganiseerd en uitgevoerd, is Astra van mening dat zij onrechtmatige steun vormen die onverenigbaar is met de interne markt.

(72) Met betrekking tot de aanbesteding van Cantabrië blijft Astra bij haar standpunt dat de autoriteiten van Cantabrië anders dan Spanje beweert, verplicht waren van de omroepen toestemming te verkrijgen om hun kanalen via het satellietplatform beschikbaar te maken. Hoewel de desbetreffende brieven van de omroepen van maart 2008 dateren, hebben de autoriteiten van Cantabrië de alternatieve satellietoplossing waarvoor zij in juli 2008 hebben gekozen, aanbevolen aan andere autonome gemeenschappen. Indien de terughoudendheid van de omroepen om het satellietplatform te gebruiken — zoals Spanje aanvoert — de reden was voor de beëindiging van de overeenkomst met Astra, zouden de Cantabrische autoriteiten de satellietoplossing niet aan andere autonome gemeenschappen hebben aanbevolen.

3.1.2. *Aanwezigheid van staatssteun*

(73) Wat betreft het door netwerkexploitanten en met name Abertis verkregen voordeel, verklaart Astra dat aan Abertis als hardwareleverancier ongeveer 45 % van de opdrachten werd gegund voor de digitalisering van de terrestrische installaties in de zones waar het bereik werd uitgebreid. Daar Abertis een platformexploitant is, zou de digitalisering van het netwerk voordelen bieden voor haar commerciële aanbod aan de omroepen, aangezien via het DTT-net thans zonder meerkosten bijna 100 % van de bevolking kan worden bereikt, tegen de 96 % respectievelijk –98 % die zonder de omstreden maatregel digitale terrestrische televisie hadden kunnen ontvangen. Voorts zou Abertis profiteren van het feit dat zo zou worden verhinderd dat Astra als belangrijkste concurrerende platformexploitant vaste voet op de Spaanse markt zou krijgen door diensten aan te bieden in zone II.

(74) Bovendien verkreeg Abertis volgens Astra op grond van de maatregelen andere voordelen. Zo heeft ten eerste een groot aantal terrestrische installaties van Abertis die ook daadwerkelijk door Abertis worden geëxploiteerd, geprofiteerd van de middelen die door de Spaanse autoriteiten in het kader van de onderzochte maatregelen ter beschikking zijn gesteld. Dit geldt in het bijzonder voor installaties in de zone (die rond 2,5 % van de bevolking omvat) waar de publieke omroep RTVE verplicht is zijn tv-signaal te verspreiden, maar waar de particuliere omroepen daartoe niet verplicht zijn. Ten tweede betoogt Astra dat Abertis in aanverwante markten zoals de markt voor het overbrengen van signalen indirect van de staatssteun heeft geprofiteerd. Verder merkt de klager op dat de onderzochte maatregel tot verstoringen van de mededinging in zone III zou leiden ([46]).

(75) Astra meent dat het satelliet- en het terrestrische platform deel uitmaken van dezelfde markt. Het onderscheid tussen betaaltelevisie en vrij te ontvangen televisie zou voor de concurrentie tussen de verschillende platformen geen rol spelen. Er is thans reeds sprake van concurrentie tussen het terrestrische en het satellietplatform om de transmissie van betaal-tv, aangezien er al ten minste twee betaaltelevisiezenders zijn die hun signaal via het DTT-platform aanbieden, waarvan er één zelfs alleen via DTT te ontvangen is. Bovendien hebben alle omroepen die thans over een zendlicentie beschikken, volgens Astra bij de overheid reeds een licentie aangevraagd om hun inhoud via betaal-tv te mogen uitzenden.

(76) In haar opmerkingen van 27 mei 2019 heeft Astra aangegeven dat de maatregelen in kwestie volgens haar selectief zijn en niet bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van omroepactiviteiten als geheel, maar eerder discrimineren in het voordeel van terrestrische netwerkexploitanten. Astra legt uit dat netwerkexploitanten die andere technologieën gebruiken — zoals Astra — voor de uitbreiding van het bereik in afgelegen en landelijke gebieden moeten worden beschouwd alsof zij zich in een vergelijkbare situatie bevinden als exploitanten die gebruikmaken van terrestrische technologie. Astra wijst er meer in het bijzonder op dat de aanbestedingsprocedures voor de uitbreiding van het bereik in sommige gevallen (bijvoorbeeld in Cantabrië en in Navarra) zijn georganiseerd met inachtname van het beginsel van technologische neutraliteit en dat satellietplatforms met de terrestrische exploitanten hebben geconcurreerd en dat de opdracht aan hen werd gegund. In andere lidstaten (bijvoorbeeld in Frankrijk, in Portugal en in het Verenigd Koninkrijk) concurreren alternatieve platforms met het terrestrische platform. Bovendien wordt in zone III van Spanje uitsluitend gebruikgemaakt van de diensten van satellietexploitant Hispasat. Astra stelt dat satelliet geen concurrentienadeel op het gebied van kosten ondervindt ten opzichte van terrestrische technologie. Volgens Astra blijkt uit al deze elementen dat terrestrische exploitanten en exploitanten die andere technologieën gebruiken, zich in een vergelijkbare situatie bevinden uit het oogpunt van de doelstellingen die met de betrokken maatregel worden nagestreefd.

(77) Astra is van oordeel dat de onderzochte maatregelen niet evenredig waren. Astra wijst erop dat voor de overschakeling op DTT aanzienlijke aanpassingen in flats en investeringen in kabelverbindingen vereist zijn. Ter onderbouwing van haar argument dat de uitbreiding van het bereik via satelliet niet duurder was geweest dan via het terrestrische platform, verwees Astra voorts naar haar interne kostenstudie van november 2008 ("studie van Astra"), die bij de klacht gevoegd was. In de studie werden de kosten van de uitbreiding van het bereik voor beide technologieën — terrestrische en satelliet-tv — vergeleken. De veronderstellingen die aan de studie ten grondslag liggen, verschillen in een aantal opzichten van die van de door Spanje en Abertis uitgevoerde studies, met name op het punt van de kosten van satellietschotels en de noodzaak om externe settopboxen voor de ontvangst van digitale terrestrische televisie aan te schaffen. De bevindingen van de studie leiden tot de conclusie dat de uitbreiding van het bereik via satelliet niet noodzakelijkerwijs duurder uitvalt dan het gebruik van terrestrische technologie. Astra diende ook aanvullende documenten in om aan te tonen dat de installatie- en exploitatiekosten van beide technologieën niet significant verschillen.

(78) Astra voert tevens aan dat een voorwaardelijke toegang geen belemmering vormt voor de ontvangst van vrij te ontvangen kanalen. Overal ter wereld zijn er voorwaardelijke toegangssystemen en het gebruik ervan levert geen noemenswaardige problemen op ([47]). Daarenboven werd de in Cantabrië voorgestelde oplossing voor voorwaardelijke toegang aanvaard door de autoriteiten van Cantabrië, die konden beslissen voor welke gebruikers de ontvangst van de omroepdiensten zou worden geactiveerd. De territoriale beperking van de dienstverlening werd dus door de Cantabrische overheid bepaald. Hiervoor was geen specifieke aanpassing nodig.

([46]) Volgens Astra kan Hispasat, een satellietprovider waarvan Abertis mede-eigenaar is en die diensten verzorgt in zone III, dankzij de in het kader van de maatregelen voor zone II beschikbaar gestelde overheidsmiddelen zonder meerkosten satellietcapaciteit aanbieden aan omroepen. Tot slot betoogt Astra dat Abertis als gevolg van de maatregelen in het exclusieve genot is gekomen van de doorgifteverplichting in zone III.

([47]) Astra stelt dat satellietplatformen met voorwaardelijke toegang door een zeer groot aantal consumenten in de hele wereld worden gebruikt en dat de complexiteit van voorwaardelijk toegankelijke diensten geen belemmering vormde voor de toepassing ervan.

(79) Wat betreft de gepastheid van de maatregel, betoogt Astra dat de satelliettechnologie op grond van schaalvoordelen economisch aantrekkelijker wordt naarmate het geografisch bereik toeneemt. Door de maatregel in zone II op te splitsen in meer dan 600 lokale en regionale aanbestedingen, was voor de satelliettechnologie reeds een significant concurrentienadeel ontstaan. Maar ook als de Spaanse overheid niet in staat was geweest voor te schrijven of voor te stellen dat, als voorwaarde voor de toewijzing van middelen, op regio-overschrijdende synergieën moest worden gelet, hadden de regio's met deze mogelijkheid rekening moeten houden om ervoor te zorgen dat zij de meest kostenefficiënte oplossing voor de belastingbetaler zouden kiezen. Astra betoogt dat zij dit ook hebben geprobeerd, voordat de Spaanse centrale overheid zich in de kwestie mengde ten gunste van terrestrische technologie. Nadat de keuze in de openbare aanbestedingsprocedure op Astra was gevallen, hebben de Cantabrische autoriteiten aanvankelijk inderdaad getracht andere regio's ertoe over te halen om ook voor het satellietplatform te kiezen, aangezien zij hun eigen kosten hierdoor verder hadden kunnen verminderen.

3.1.3. *Staatssteun voor exploitatie en onderhoud*

(80) Astra herhaalt dat een deel van de omstreden maatregelen op staatssteun neerkomt, aangezien de regeringen van de autonome gemeenschappen de exploitatie en het onderhoud van de lokale netwerken in zone II op doorlopende basis zullen financieren. Astra schat dat de jaarlijkse exploitatie- en onderhoudskosten voor de satellietoplossing 100 000 EUR per kanaal per jaar zouden belopen, hoewel kortingen mogelijk waren geweest indien meer dan één regio voor de satellietoplossing had gekozen.

3.2. **Opmerkingen van Abertis/Cellnex**

(81) Abertis is een exploitant van telecommunicatie-infrastructuur en een leverancier van netwerkapparatuur. Abertis is onder meer eigenaar van de ondernemingen Retevisión S.A. en Tradia S.A., die telecommunicatienetwerken en -infrastructuur beheren en exploiteren.

3.2.1. *Aanwezigheid van staatssteun*

(82) Allereerst merkt Abertis op dat de onderzochte maatregel geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt. De regionale autoriteiten hebben slechts via openbare aanbestedingen goederen en diensten tegen marktvoorwaarden aangeschaft, en zij blijven eigenaars van de in de zendcentrales in zone II geïnstalleerde apparatuur. Daarom zijn noch financiële middelen nog met dergelijke middelen aangekochte apparatuur overgedragen aan een externe begunstigde.

(83) Tevens is Abertis van mening dat de omstreden maatregelen geen merkbaar economisch voordeel hebben opgeleverd voor de netwerkexploitanten. Abertis betoogt dat zij geen enkel lokaal netwerk in zone II exploiteert (ook al is zij eigenaar van de respectieve zendcentrales) en dat zij dan ook geen rechtstreeks voordeel heeft verkregen. Ten tweede trad Abertis in zone II uitsluitend als aanbieder van hardware op. Ten derde was er zelfs in de situatie waarin de digitale apparatuur voor de modernisering van zendcentrales door Abertis was verkocht en later in een zendcentrale van Abertis werd geïnstalleerd, geen sprake van een voordeel. Dit omdat Abertis deze zendcentrales tegen marktvoorwaarden aan de lokale netwerkexploitanten verhuurt en het digitaliseringsproces niet van invloed was op de hoogte van de aan Abertis betaalde huur. Ten vierde stelt Abertis nadrukkelijk dat de uitbreiding van het bereik van een DTT-netwerk met 1 à 2 % voor Abertis als platformexploitant in zone I geen enkel economisch voordeel oplevert. Ten slotte is de digitalisering van zone II niet van invloed op de prijs die Abertis aan omroepen in rekening kan brengen voor transmissiediensten, vooral gezien het feit dat de wholesaleprijzen van Abertis worden gereguleerd door de Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, de Spaanse regelgevingsautoriteit ("de CMT") ([48]).

(84) Met betrekking tot de lokale netwerkexploitanten in zone II (gemeenten) is Abertis van oordeel dat er geen sprake kan zijn van een economisch voordeel, aangezien zij niet kunnen worden aangemerkt als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en daar zij uit de aard der zaak een openbare dienst verrichten.

([48]) Sinds oktober 2013 zijn de taken van de CMT toegewezen aan de Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

(85) Abertis stelde zich tevens op het standpunt dat de onderzochte maatregel geen enkel economisch voordeel voor de omroepen inhield. Door de overschakeling op digitale technologie in zone II nam het aantal kijkers niet toe ten opzichte van het aantal kijkers dat vóór het begin van de omschakeling op digitale omroepdiensten in 2005 toegang had tot analoge televisie.

(86) Voorts is Abertis van mening dat de omstreden maatregel geen merkbaar effect had op de concurrentie tussen de netwerkexploitanten. Het feit dat noch Astra noch een andere particuliere exploitant in de afgelopen twintig jaar belangstelling heeft getoond voor het leveren van transmissiediensten in zone II, bevestigt dat er geen markt bestond en dat de overheid moest optreden om de dienstverlening te bevorderen. Met name is er geen sprake van concurrentie tussen satelliet-tv en DTT, aangezien het hierbij om twee aparte markten gaat. Bovendien heeft de digitalisering van de terrestrische netwerken in zone II de mededingingsstructuur van de betrokken markten op geen enkele manier gewijzigd. Veeleer ging het om een noodzakelijke technische modernisering van het bestaande analoge platform.

(87) Abertis voert aan dat de via de netwerken in zone II geleverde omroepdiensten beperkt zijn tot plaatselijke geïsoleerde gebieden en derhalve geen effect hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

(88) Mocht de Commissie van mening zijn dat de relevante overheidsinstanties of hun verbonden bedrijven ondernemingen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, is Abertis van oordeel dat de voor de omschakeling op digitale technologie in zone II verstrekte middelen als compensatie voor de levering van een openbare dienst moeten worden beschouwd. In dit verband meent Abertis dat de omstreden maatregelen voldoen aan de in het arrest in de zaak Altmark ([49]) vastgestelde voorwaarden en dat er geen sprake is van staatssteun.

(89) In haar opmerkingen van 13 juni 2019 legt Cellnex uit dat de betrokken maatregelen niet selectief zijn en dus geen staatssteun vormen. Volgens haar bevinden DTT- en satelliettechnologie zich niet in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie uit het oogpunt van de doelstelling van de rechtsregeling in kwestie. Zo zijn DTT en satelliet onderworpen aan verschillende wetgeving en heeft DTT, in tegenstelling tot satelliet, het karakter van een openbare dienst. Terrestrische technologie beschikt reeds over infrastructuur en DTT heeft kunnen profiteren van de synergieën die de digitalisering van zone I met zich heeft gebracht. Daarnaast wijst Cellnex erop dat omroepen vaak niet het recht hebben om over satelliet uit te zenden en opnieuw zouden moeten gaan onderhandelen over de inhoudsrechten voor hun programmering. Dat zou de kosten van de inhoud verhogen en de auteurs zouden mogelijk niet bereid zijn om de rechten te verkopen. Bovendien zouden de kosten in verband met satelliet aanzienlijk hoger zijn dan de kosten in verband met DTT, zoals blijkt uit diverse studies in het dossier. Cellnex legt uit dat de studie van Astra diverse tekortkomingen vertoont en dat de Commissie dus niet op die studie kan vertrouwen.

(90) Cellnex beweert dat de nietigverklaring van het besluit van 2013 de nietigverklaring van het inleidingsbesluit met zich brengt. Volgens Cellnex had de Commissie een nieuw inleidingsbesluit moeten vaststellen na de nietigverklaring van het besluit van 2013, waarin zij aangaf waarom de onderzochte maatregelen selectief waren. Cellnex voert aan dat zij, bij gebreke van een dergelijk besluit, haar rechten van de verdediging niet kan uitoefenen.

3.2.2. *Bestaande steun*

(91) Volgens Abertis begon de introductie van omroepnetten in zone II in 1982 in een nog niet-geliberaliseerde omroepsector. Toentertijd had Spanje een monopolie op de markt voor terrestrische omroepdiensten. Om de installatie, het onderhoud en de exploitatie te financieren van de lokale netwerken in zone II die voorafgaand aan de liberalisering van de sector zijn opgericht, wordt overheidsgeld gebruikt. Derhalve vormt de onderzochte maatregel doorlopende bestaande staatssteun.

3.2.3. *Verenigbaarheid*

(92) Abertis betoogt dat alle potentiële staatssteun op grond van de bepalingen van artikel 106 VWEU verenigbaar is met de interne markt, aangezien de steun voldoet aan alle voorwaarden van Beschikking 2005/842/EG van de Commissie ([50]) ("Beschikking 2005/842/EG").

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

([50]) Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67).

(93) Voor zover dit niet het geval is, zou elke potentiële steun wel in overeenstemming zijn met artikel 107, lid 3, punt c), VWEU. Ten eerste zijn de door de Spaanse autoriteiten getroffen maatregelen gericht op de bespoediging van de overschakeling op digitale technologie in Spanje, een doelstelling die in de besluitvorming van de Commissie inzake staatssteun erkend is als doelstelling van gemeenschappelijk belang. Ten tweede vormde de steun hiertoe een passend instrument, aangezien DTT een geschiktere technologie is voor de uitbreiding van het bereik ([51]). Abertis merkt tevens op dat omroepen niet alleen om economische redenen weinig animo tonen om satellietplatforms gebruiken, maar ook vanwege de beperkingen waarmee zij worden geconfronteerd bij het verwerven van uitzendrechten voor hun vrij te ontvangen programma's. Meestal verwerven zij alleen het recht om bepaalde inhoud via een specifiek platform, namelijk DTT, uit te zenden, aangezien deze technologie een doelgerichte transmissie in een welomschreven geografisch gebied mogelijk maakt. Voorts zijn de maatregelen evenredig, omdat zij alleen de kosten dekken die strikt noodzakelijk zijn voor de overschakeling van analoge op digitale televisiediensten in zone II. De enige uitgaven die door de omstreden maatregelen worden gesteund, zijn die in verband met de digitalisering van de zendcentrales in zone II, die wordt uitgevoerd in de vorm van de aankoop en installatie van digitale apparatuur.

(94) Wat betreft de technologieneutraliteit van de maatregel, merkt Abertis op dat terrestrische technologie niet de enige oplossing was die door de Spaanse overheid in aanmerking is genomen. In zone III werd het satellietplatform uiteindelijk zelfs als meest geschikte technologische keuze beschouwd voor de levering van digitale televisiediensten. Belangrijker is volgens Abertis echter dat DTT beschouwd wordt als het meest geschikte en voordeligste platform voor digitale televisiediensten in zone II als het erom gaat hetzelfde bereik te waarborgen als vóór de stopzetting van de analoge uitzendingen. Dit zou blijken uit de ingediende kostenstudies ([52]).

3.3. **Opmerkingen van Itelazpi**

(95) Itelazpi S.A ("Itelazpi") is een overheidsbedrijf van de Baskische regering dat door- en uitzending van radio- en televisiesignalen verricht. In haar opmerkingen van 13 juni 2019 legt Itelazpi uit dat de betrokken maatregelen niet selectief zijn en dus geen staatssteun vormen. Zij legt uit dat DTT- en satelliettechnologie zich niet in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden uit het oogpunt van de doelstelling van de rechtsregeling in kwestie. Zo gelden andere regels voor DTT dan voor satelliet (bijvoorbeeld op het gebied van territoriale dekking, auteursrecht). In tegenstelling tot satelliet heeft DTT het karakter van een openbare dienst. DTT beschikt over bestaande infrastructuur die synergieën oplevert en de keuze voor DTT-technologie rechtvaardigt. Daarnaast hebben omroepen vaak niet het recht om over satelliet uit te zenden en indien zij het satellietplatform zouden moeten gebruiken, zouden zij opnieuw moeten gaan onderhandelen over de inhoudsrechten voor hun programmering. Dat zou de kosten van de inhoud verhogen en de auteurs zouden mogelijk niet bereid zijn om de rechten te verkopen. Bovendien zouden de kosten in verband met satelliet aanzienlijk hoger zijn dan de kosten in verband met DTT, zoals blijkt uit diverse studies in het dossier. Itelazpi dient twee aanvullende kostenstudies in, die zijn opgesteld door FTI Consulting in 2015 en in 2019 ([53]) ("studie van Itelazpi van 2015" en "studie van Itelazpi van 2019").

(96) Bovendien verschaft het inleidingsbesluit volgens Itelazpi geen uitleg over het kader van de analyse in verband met het selectiviteitscriterium. Itelazpi voert aan dat de Commissie na de nietigverklaring van het besluit van 2013 een nieuw inleidingsbesluit had moeten vaststellen waarin werd beschreven waarom de betrokken maatregelen selectief waren.

([51]) Abertis verwijst naar haar eigen kostenstudie van januari 2010 voor een vergelijking van de respectieve kosten van het gebruik van digitale terrestrische en satelliettechnologie voor de levering van digitale televisiediensten in zone II. Volgens deze studie belopen de totale kosten voor DTT-technologie circa 286 miljoen EUR over een periode van tien jaar, terwijl de totale kosten voor satelliet-technologie in dezelfde periode ongeveer 532 miljoen EUR zouden bedragen. Abertis heeft deze interne studie voorgelegd aan een extern accountantsbedrijf, dat de bevindingen ervan in een verslag heeft bevestigd, met dien verstande dat het die kosten voor satelliet-tv en DTT als conservatieve ramingen beschouwde. In elk geval hebben beide studies de juistheid van de kostenvergelijkingen onderstreept en bevestigd dat het gebruik van satelliettechnologie voor de levering van digitale televisiediensten in zone II duidelijk duurder zou zijn uitgevallen dan het gebruik van DTT, voornamelijk vanwege de hogere economische en sociale kosten voor de consumenten in het geval van satelliet-tv.

([52]) Volgens die studies zou satelliettechnologie hogere kosten met zich meebrengen voor de levering van de diensten in kwestie. Deze kosten zouden voor rekening komen van de omroepen en de lokale netwerkexploitanten, maar ook de kijkers. In de door Abertis uitgevoerde studie werd eveneens geconcludeerd dat de overschakeling op digitale televisie in het geval van het gebruik van satelliet-technologie ongeveer zes maanden langer zou duren, aangezien de consumenten in zone II tijd nodig zouden hebben om satelliet-decoders en -schotels enz. aan te schaffen en te installeren. Hierdoor zouden weer extra kosten ontstaan vanwege de simultane uitzending (via analoge én digitale platforms) gedurende die periode.

([53]) In de studie wordt het verschil uitgelegd tussen DTT- en satelliettechnologie en wordt aangevoerd dat het gebruik van satelliet door overheidsbeleid beperkt was tot zone III en dat indien Baskenland satelliet wilde gebruiken in zone II, het had moeten instemmen met de opheffing van die beperking. Dat zou een aanvullende last betekend hebben voor Baskenland (zie hoofdstuk 2.9 op bladzijde 12 van de studie van Itelazpi van 2019).

3.4. **Opmerkingen van Radiodifusión**

(97) Radiodifusión is een aanbieder op de markt voor audiovisuele transmissiediensten, die sinds november 2005 is ingeschreven in het exploitantenregister van de CMT.

(98) Radiodifusión gaat in grote lijnen akkoord met het inleidingsbesluit en steunt de standpunten van de Commissie, maar heeft een aantal aanvullende opmerkingen gemaakt. Radiodifusión is het ermee eens dat de staatssteun niet voldoet aan de Altmark-voorwaarden en hoge overheidssubsidies inhoudt.

(99) De onderzochte steunregeling kwam ten goede aan netwerkexploitanten die reeds actief waren op het platteland. Op de markt in kwestie, die wordt gekenmerkt door hoge toegangsdrempels waarvan een toch al marktbeheersende exploitant profiteert, heeft de maatregel tot een duplicering van de bestaande monopoliestructuur geleid. Met name werd Abertis zo in de gelegenheid gesteld haar monopoliepositie te versterken en publieke middelen te gebruiken voor de ontwikkeling van een nieuw en dichter netwerk dat haar in staat stelt op nieuwe markten te concurreren.

(100) Radiodifusión stelt dat de onderzochte staatssteunmaatregel niet evenredig is. Om aan het evenredigheidsvereiste te kunnen voldoen, moet de steun zich beperken tot hetgeen noodzakelijk is, d.w.z. uitsluitend van toepassing zijn op afgelegen plattelandsgebieden, en moet de steun in gelijke mate aan alle exploitanten ten goede komen doordat doeltreffende toegangsverplichtingen worden vastgesteld.

3.5. **Opmerkingen van omroepen**

(101) De omroepen voeren aan dat de maatregel niet als staatssteun kan worden beschouwd, omdat hij voor geen enkele onderneming, en met name de omroepen, een financieel voordeel heeft opgeleverd. Door de maatregelen hebben de omroepen niet meer kijkers dan ten tijde van de analoge uitzendingen. Bovendien hebben de kijkers in de gebieden tot welke het bereik werd uitgebreid, d.w.z. het platteland, afgelegen en dunbevolkte gebieden, geen effect op de advertentiemarkt en behoren zij niet tot de kerndoelgroep van de omroepen. Gezien deze situatie hebben de particuliere exploitanten de advertentieprijzen niet verhoogd naar aanleiding van de uitbreiding.

(102) De omroepen stelden zich tevens op het standpunt dat zij geen belang hadden bij de overschakeling op een satelliet-platform, waar hun programma's zouden moeten concurreren met die van honderden andere zenders. Het terrestrische platform heeft het voordeel dat de capaciteit ervan beperkt is, zodat gratis te ontvangen commerciële zenders minder concurrentie hoeven te vrezen. Bovendien onderstreepten zij dat zij hun inhoud doorgaans alleen voor het terrestrische platform inkopen. Terrestrische uitzendingen kunnen immers een geografisch beperkte verspreiding garanderen, wat bij satelliet niet het geval is.

(103) Tevens stelden de omroepen nadrukkelijk dat zij, nadat Cantabrië de opdracht aan Astra had gegund, de Cantabrische autoriteiten hebben meegedeeld zich tegen satellietuitzendingen te verzetten, aangezien zij uitzendrechten hadden verworven die alleen voor het terrestrische platform golden.

4. **OPMERKINGEN VAN SPANJE**

4.1. **Algemene opmerkingen**

(104) In hun opmerkingen bij het inleidingsbesluit hebben Spanje en de autonome gemeenschappen tal van argumenten aangevoerd ([54]). Over het algemeen kunnen die in twee categorieën worden ingedeeld. Ten eerste betogen de Spaanse autoriteiten dat er geen sprake is van staatssteun aangezien het om een dienst van algemeen economisch belang gaat die ertoe dient de publieke opdracht van de openbare omroep te vervullen en daarom geen staatssteun inhoudt. Bovendien zou de maatregel geen voordeel opleveren. Ten tweede stellen zij dat de maatregel, ook al zou er sprake zijn van staatssteun, verenigbaar met de interne markt zou zijn overeenkomstig artikel 106, lid 2, of artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, daar a) het analoge net reeds bestond en een modernisering van de bestaande infrastructuur voordeliger is dan het overstappen op een nieuw platform; b) alleen de DTT-technologie aan de noodzakelijke kwaliteitscriteria voldoet, en c) de aanbestedingen technologisch neutraal waren en andere platformexploitanten deel hadden kunnen nemen aan de aanbestedingsprocedures. Deze argumenten worden hieronder samengevat.

([54]) De argumenten van de centrale en de regionale autoriteiten worden gezamenlijk gepresenteerd als standpunt van Spanje (of van de Spaanse autoriteiten), uitgezonderd Baskenland, dat bijzonder gedetailleerde opmerkingen heeft ingediend over de toepassing van de regels inzake de compensatie van openbare diensten. Andere autonome gemeenschappen (zoals Aragón, Castilla y León en Navarra) verwijzen ook naar de toepasselijkheid van de DAEB-regels.

(105) In zijn opmerkingen van 14 juni 2019 voert Spanje aan dat de financiële steun voor de uitbreiding van het bereik van digitale televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden niet selectief is en derhalve niet als staatssteun kan worden aangemerkt (zie punt 4.2.3). Bovendien stelt Spanje dat de nietigverklaring van het besluit van 2013 tot nietigverklaring van het inleidingsbesluit ([55]) leidde en dat de Commissie derhalve een nieuw inleidingsbesluit moet vaststellen. Volgens Spanje zou dat nieuwe inleidingsbesluit het standpunt van de Commissie ten aanzien van de selectiviteit van de betrokken maatregelen moeten bevatten.

4.2. **Geen steun**

4.2.1. *Dienst van algemeen economisch belang (DAEB)*

(106) Volgens de Spaanse autoriteiten verrichten de netwerkexploitanten een dienst van algemeen economisch belang in de zin van het arrest Altmark ([56]). Daar echter de autonome gemeenschappen verantwoordelijk zijn voor maatregelen voor de uitbreiding van het bereik, moet per geval worden onderzocht of het arrest Altmark van toepassing is en moeten de autonome gemeenschappen aantonen dat aan de Altmark-voorwaarden is voldaan. De uitvoerigste argumentatie werd ingediend door het Baskenland, dat de digitalisering liet uitvoeren door een overheidsbedrijf, Itelazpi S.A. ("Itelazpi").

4.2.2. *Geen voordeel*

(107) Wat betreft de aanbieders van hardware, stelde Spanje zich op het standpunt dat een selectief voordeel uitgesloten was omdat de opdrachten voor de levering van apparatuur via aanbestedingen waren gegund.

(108) Met betrekking tot de netwerkexploitanten werd betoogd dat Abertis weliswaar de belangrijkste exploitant in zone I is en 29 % van de gemoderniseerde locaties in zone II bezit, maar niet de exploitant is van het netwerk in zone II. Abertis zou derhalve als netwerkexploitant niet van de maatregel profiteren.

(109) De exploitatie van het netwerk is in handen van een aantal regionale exploitanten, de autonome gemeenschappen en gemeenten, die hiervoor slechts gebruik maken van gebouwen en installaties die van Abertis worden gehuurd. De autonome gemeenschappen en de gemeenten concurreren niet met andere netwerkexploitanten en verkrijgen daarom ook geen concurrentievoordeel. Bovendien levert de exploitatie hun geen opbrengsten op aangezien de omroepen niet betalen voor de in zone II verleende transmissiediensten.

(110) Wat betreft de omroepen die digitale uitzendingen verzorgen, betoogt Spanje dat het effect van de onderzochte maatregelen voor de omroepen vrijwel nihil is. Door de maatregelen hebben de omroepen niet meer kijkers dan in het geval van analoog uitgezonden programma's, aangezien de 2,5 % van de bevolking waarop de uitbreiding van het bereik is gericht, reeds analoge terrestrische tv-uitzendingen kon ontvangen. Dientengevolge hebben de maatregelen geen effect op de financiën van deze ondernemingen.

4.2.3. *Geen selectiviteit*

(111) De Spaanse autoriteiten voeren in hun opmerkingen van 14 juni 2019 aan dat de betrokken maatregelen niet selectief zijn. Zij leggen uit dat de regels voor terrestrische televisie en satelliet erg verschillend zijn. Toen de maatregelen werden genomen, waren de verschillende technologieën geregeld bij verschillende wetten ([57]). Spanje legt uit dat hoewel alle audiovisuele diensten thans geregeld zijn bij Algemene Wet 7/2010 van 31 maart 2010 betreffende audiovisuele communicatie, het rechtskader voor DTT-technologie en voor andere technologieën sterk verschilt. Zo zijn de vereisten voor het verkrijgen van een vergunning om een DTT-dienst aan te bieden strikter, uitgebreider en meer gedetailleerd dan voor andere technologieën. Bovendien wordt DTT-technologie — in tegenstelling tot andere technologieën — als dienst van algemeen economisch belang beschouwd en zijn er strikte dekkingsvereisten aan verbonden.

([55]) Spanje verwijst in dit verband naar punt 41 van het besluit van 2013: "Zie voor nadere informatie het besluit tot inleiding van de procedure, dat als integrerend deel van dit besluit dient te worden beschouwd."

([56]) Arrest van het Hof van 24 juli 2003 in Altmark.

([57]) Spanje legt met name uit dat DTT geregeld was bij Wet 10/2005 van 14 juni 2005 inzake urgente maatregelen ter bevordering van digitale terrestrische televisie; satelliet bij Wet 37/1995 van 12 december 1995 inzake satellietcommunicatie; en kabeldiensten bij Wet 42/1995 van 22 december 1995 inzake kabelcommunicatie.

(112) Spanje voert aan dat de feitelijke situatie van terrestrische en andere technologieën sterk verschillend is. Terrestrische en andere technologieën zijn niet vergelijkbaar op technisch, commercieel of economisch vlak. Toen Spanje de omschakeling naar digitaal uitvoerde, heeft het gebruikgemaakt van de bestaande infrastructuur van het terrestrische netwerk. Voor de migratie naar digitaal via satelliettechnologie had volledige nieuwe uitzend- en ontvangstinfrastructuur geïnstalleerd moeten worden. Dat zou de omschakeling moeilijker en duurder hebben gemaakt. Spanje wijst erop dat uit eerder ingediende kostenstudies blijkt dat DTT de meest kosteneffectieve oplossing was. Bovendien wordt in Spanje al meer dan dertig jaar geen satelliettechnologie meer aangeboden door exploitanten of gebruikt voor het uitzenden van vrij te ontvangen televisie, die uitsluitend via DTT wordt uitgezonden. Volgens Spanje geeft dit eveneens aan dat DTT en andere technologieën zich in een andere feitelijke situatie bevinden.

(113) Baskenland voerde in zijn opmerkingen van 4 februari 2019 aan dat satelliet- en DTT-technologie zich niet in een vergelijkbare juridische en feitelijke situatie bevinden en dat de maatregel dus niet selectief is. Baskenland wees erop dat Spanje en Abertis een aantal studies hebben ingediend waaruit aanzienlijke juridische en feitelijke verschillen blijken tussen satelliet- en DTT-technologie. Uit die verslagen blijkt dat het gebruik van andere technologieën dan DTT voor de digitalisering aanzienlijk hogere kosten met zich zou hebben gebracht en ernstige vertragingen zou hebben opgeleverd bij de digitalisering van zone II.

(114) De regering van Catalonië heeft bij brief van 14 januari 2019, door de Spaanse autoriteiten doorgezonden aan de Commissie op 19 februari 2019, een studie uit september 2017 ingediend. De studie werd verricht in opdracht van het Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació ("CTTI") en is opgesteld door de Federación Catalana de Empresas Integradas e Integradoras de Telecomunicaciones (FEDECOMINTE), de Catalaanse Vereniging van Ingenieurs (Telco.cat) en de Technische Ingenieursvereniging voor Telecommunicatie van Catalonië (Graus TIC) ("studie van Catalonië"). In die studie werden de verschillende technologieën beoordeeld die werden beoogd om digitale televisie aan te bieden in zone II en werd besloten dat de meest haalbare technologieën terrestrische televisie en satelliet waren en dat van die twee technologieën DTT het goedkoopst was voor de burgers. De regering van Catalonië voert op basis van de studie aan dat de keuze voor DTT-technologie om digitale televisie aan te bieden in zone II objectief gerechtvaardigd is en dat de maatregel niet discriminerend of selectief kan worden geacht uit het oogpunt van staatssteun.

4.3. **Verenigbaarheid met de interne markt overeenkomstig artikel 106, lid 2, en artikel 107, lid 3, punt c), VWEU**

(115) De autoriteiten van het Baskenland voerden aan dat de aan Itelazpi verleende staatssteun verenigbaar is met de interne markt op grond van het bepaalde in artikel 106 VWEU. Zij zijn in dit verband van mening dat de maatregel voldoet aan alle voorwaarden van Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend ("Beschikking 2005/842/EG") ([58]).

(116) Voor het geval de Commissie mocht oordelen dat de door de Spaanse autoriteiten genomen maatregelen voor de invoering van digitale terrestrische televisie in zone II staatssteun vormen en dat die maatregelen volgens artikel 106 VWEU niet verenigbaar zijn met de interne markt, betoogt Spanje dat zij wel verenigbaar zijn met de interne markt voor zover zij op de vervulling van een doelstelling die van belang is voor de Unie zijn gericht (de overschakeling op digitale omroepdiensten), zodat zij in aanmerking komen voor de in artikel 107, lid 3, punt c), VWEU bedoelde vrijstelling.

([58]) Beschikking 2005/842/EG en de communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, 2005/C 297/04 (PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4) ("kaderregeling"). Bovengenoemde beschikking is met ingang van 31 januari 2012 vervangen door Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3). Bovengenoemde kaderregeling is vervangen door de mededeling van de Commissie — EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

4.3.1. *Argumenten van efficiency*

(117) Volgens Spanje zijn het nationaal technisch plan en het omschakelingsplan op nationaal niveau geen plannen voor de uitbreiding van het bereik van digitale televisie aangezien zij alleen betrekking hebben op de overschakeling op digitale technologie in zone I. Als zodanig vormen de plannen geen beperking van de technologische opties voor de uitbreiding van het bereik. De kaderovereenkomsten hebben een andere regelgevingsstatus dan die twee plannen en zijn gebaseerd op afspraken tussen de centrale en de regionale overheden. Bovendien sluiten deze overeenkomsten volgens Spanje de toepassing van satelliet- of andere technologieën niet uit. In elk geval werden de uitbreiding van het bereik en de keuze van de technologie door de autonome gemeenschappen geregeld, gewoonlijk door middel van een aanbestedingsprocedure. Spanje voert aan dat een van deze aanbestedingen — gehouden in Castilla y León — technologisch neutraal was, en dat het feit op zichzelf dat een dergelijke aanbesteding werd georganiseerd, aantoont dat de centrale overheid de toepassing van terrestrische technologie geenszins heeft opgelegd aan de autonome gemeenschappen.

(118) Weliswaar wordt in elders gehouden aanbestedingsprocedures naar bepaalde technische elementen van de terrestrische technologie verwezen, maar dit kan worden verklaard door het feit dat terrestrische omroepdiensten bepaalde elementen vereisen die voor satellietuitzendingen niet vereist zijn, zodat die elementen moesten worden vermeld om terrestrische oplossingen niet uit te sluiten van de aanbestedingen.

(119) De Spaanse autoriteiten verwijzen tevens naar een studie over de haalbaarheid van universele digitale televisiedienstverlening via verschillende technologieën (DTT en satelliet) die door het MITyC in juli 2007 werd uitgevoerd, dus nog voordat financiële steun voor de uitbreiding van het DTT-bereik werd voorgesteld ("studie van Spanje van 2007"). Hoewel de autoriteiten erkennen dat de studie slechts een intern document was dat naderhand niet in de procedure werd meegenomen, benadrukken zij dat in het document rekening werd gehouden met de reële kosten die gemoeid zouden zijn met DTT dan wel satelliettransmissie. De conclusie van de studie was dat het niet mogelijk was om vooraf te bepalen welke technologie voor de uitbreiding van het bereik van het tv-signaal efficiënter of goedkoper zou zijn. In plaats daarvan diende per regio een keuze te worden gemaakt, bij voorkeur op basis van door de afzonderlijke autonome gemeenschappen uitgevoerde studies waarin factoren als de topografie, de geografische verspreiding van de bevolking en de toestand van de bestaande infrastructuur worden geanalyseerd.

4.3.2. *Kwalitatieve vereisten*

(120) De Spaanse autoriteiten hebben twee kwalitatieve argumenten aangevoerd. Ten eerste zijn in dit gebied nog geen vrij te ontvangen zenders beschikbaar via satelliet. Het overschakelen op het satellietplatform zou daarom betekenen dat de consumenten voor dergelijke diensten zouden moeten betalen.

(121) Ten tweede moeten naast nationale programma's ook regionale programma's worden uitgezonden. De DTT-technologie maakt het in elke geografische regio mogelijk om de zenders voor die regio te ontvangen. Voor zowel regionale als lokale zenders zijn in heel Spanje in totaal 1 380 frequenties toegewezen voor terrestrische televisie, waarbij geen technische beperkingen nodig zijn en de uitzendingen alleen in het doelgebied van elke zender te ontvangen zijn. Volgens Spanje is zulks in het geval van satellietnetten onmogelijk, aangezien zij niet de mogelijkheid bieden het uitzendgebied af te bakenen, zodat een complex systeem voor voorwaardelijke toegang zou moeten worden toegepast. Hierdoor zouden de kosten van satellietuitzendingen verder toenemen, terwijl de omroepen zonder ontvangstbeperkingsmogelijkheden geen toegang tot hun kanalen zouden willen bieden.

4.3.3. *Technologieneutraliteit*

(122) Volgens Spanje werd bij de bilaterale overeenkomsten tussen de centrale en de regionale overheden geen specifieke digitaliseringstechnologie voorgeschreven. De overeenkomsten voorzagen slechts in de toewijzing van middelen aan de autonome gemeenschappen op basis van de kosten van de digitalisering, die waren berekend aan de hand van een efficiënte referentietechnologie, d.w.z. DTT. In dit verband moet volgens Spanje rekening worden gehouden met het feit dat ten tijde van de uitbreiding 98,5 % van de Spaanse huishoudens analoge terrestrische televisie ontving.

(123) Wat betreft de in het inleidingsbesluit genoemde aanbesteding van Cantabrië, benadrukken de Spaanse autoriteiten dat de aan Astra gegunde opdracht betrekking had op zone II en zone III, d.w.z. gericht was op de levering van universele digitale televisiediensten in Cantabrië. Dit zou in twee opzichten van belang zijn voor de beoordeling van de zaak.

(124) Ten eerste liep het project in Cantabrië uit op een mislukking toen een aantal belangrijke omroepen na de gunning van de opdracht Astra en de regering van Cantabrië op de hoogte stelden van het feit dat zij geen toestemming wilden geven voor de uitzending van hun inhoud via satelliet. Hierdoor werd de verwezenlijking van de doelstelling van het plan bemoeilijkt. De belangrijkste reden voor de ontbinding van de overeenkomst was ten tweede het besluit van de centrale overheid om het satellietbereik tot de volledige zone III in Spanje uit te breiden, en niet het besluit om middelen uit de nationale begroting ter beschikking te stellen voor de uitbreiding van het bereik in zone II. Bovendien werd de overeenkomst in november 2008 ontbonden omdat op dat tijdstip vaststond dat Astra niet aan haar verplichtingen zou kunnen voldoen. Met name had Astra de nodige werken niet op tijd uitgevoerd en kreeg zij van de omroepen geen toestemming om hun vrij te ontvangen programma's uit te zenden.

(125) In verband met dit besluit is het project in Cantabrië alleen van belang voor zover het satellietplatform als deugdelijk alternatief voor het terrestrische platform kan worden beschouwd. In dit opzicht zijn de voornoemde argumenten niet steekhoudend. Toen de Spaanse autoriteiten voor zone III voor een satellietplatform kozen, stelden zij een nationaal plan en specifieke regelgeving vast waarbij de omroepen werden verplicht onderlinge afspraken te maken en één gemeenschappelijke satellietprovider aan te wijzen. Spanje merkt op dat volgens het inleidingsbesluit een dergelijk mechanisme ook voor zone II had kunnen worden toegepast. Volgens Spanje zou het opleggen van een dergelijke verplichting voor omroepen in zone II echter in strijd zijn geweest met het beginsel van minimale interventie. Bovendien zijn omroepen in Spanje niet bereid om het satellietplatform te gebruiken. In tegenstelling tot in andere lidstaten, bestaat er in Spanje geen vrij te ontvangen satellietplatform. Volgens Spanje doen de redenen die voor de ontbinding van de overeenkomst werden aangevoerd niets af aan het feit dat de satelliettechnologie een deugdelijk platform kan zijn voor de transmissie van televisiesignalen in zone II.

4.3.4. *Geen verstoring van de mededinging of het handelsverkeer*

(126) Wat betreft de concurrentie tussen de netwerkexploitanten, stelde Spanje zich op het standpunt dat terrestrische en satelliettelevisie twee geheel verschillende markten zijn, zodat de onderzochte maatregelen geen verstoring van de mededinging op de betrokken markten tot gevolg hadden. Spanje betoogt dat de onderzochte maatregelen geen gevolgen voor de interne markt van de Unie hebben omdat zij gericht zijn op de bevolking van een begrensd gebied. Aangezien het om lokale diensten gaat, is het onwaarschijnlijk dat de maatregelen van invloed zijn op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

4.4. **Toepasselijkheid van de de-minimisregel**

(127) De Spaanse autoriteiten stelden zich tevens op het standpunt dat de bij Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie ([59]) inzake de-minimissteun ingevoerde de-minimisregel van toepassing is op een groot deel van de verleende steun. De hardware werd per autonome gemeenschap of gemeente apart aangekocht, zodat de de-minimisbepalingen op dat niveau moeten worden geanalyseerd. Aangezien in deze gevallen bekend is welke bedragen zijn besteed en welke goederen en diensten werden verworven, voldeed de steun aan de transparantievoorwaarden voor de toepassing van de de-minimisdrempels.

4.5. **Staatssteun voor exploitatie en onderhoud**

(128) Wat betreft de exploitatie en het onderhoud van de zendcentrales, is de Spaanse centrale overheid van mening dat die diensten niet onder de gedeeltelijk door het MITyC gefinancierde werken voor de uitbreiding van het bereik vallen. Het ministerie is niet bevoegd om de gemeenten of de autonome gemeenschappen voor te schrijven om de exploitatie en het onderhoud voort te zetten na het verstrijken van de in de aanbestedingsprocedures vastgestelde termijn voor de uitbreiding van het bereik. Daarom kan niet volledig worden uitgesloten dat zich bij de exploitatie en het onderhoud van sommige zendcentrales onderbrekingen voordoen als gevolg van bezuinigingen in de gemeenten. Volgens voorlopige ramingen van de centrale overheid zouden de jaarlijkse exploitatie- en onderhoudskosten 10% van de oorspronkelijke investering belopen. In de loop van het onderzoek hebben verschillende autonome gemeenschappen nadere gegevens verstrekt over de middelen die zijn besteed aan de exploitatie en het onderhoud van het DTT-netwerk in zone II.

([59]) Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun (PB L 379 van 28.12.2006, blz. 5). Bovengenoemde verordening is met ingang van 1 januari 2014 vervangen door Verordening (EG) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PB L 352 van 24.12.2013, blz. 1).

5. BEOORDELING VAN DE DOOR DE PARTIJEN AANGEVOERDE PROCEDUREKWESTIES

(129) Itelazpi, Cellnex en Spanje stelden in hun opmerkingen van 13 en 14 juni 2019 dat de Commissie een nieuw inleidingsbesluit had moeten vaststellen na de nietigverklaring van het besluit van 2013, waarin het standpunt van de Commissie inzake de selectiviteit van de betrokken maatregelen had moeten worden beschreven. Volgens Spanje en de belanghebbenden konden de partijen door het gebrek aan een nieuw inleidingsbesluit hun rechten van de verdediging niet uitoefenen.

(130) Spanje en Cellnex voerden ook aan dat het inleidingsbesluit in dit geval nietig is verklaard toen het Hof het besluit van 2013 nietig verklaarde. In overweging 41 van het besluit van 2013 staat te lezen: "Zie voor nadere informatie het besluit tot inleiding van de procedure, dat als integrerend deel van dit besluit dient te worden beschouwd." Volgens Spanje betekent dit dat de nietigverklaring van het besluit van 2013 de nietigverklaring van het inleidingsbesluit met zich brengt. Dat klopt niet, om de hiernavolgende redenen.

(131) Ten eerste zijn het inleidingsbesluit en het eindbesluit afzonderlijke rechtshandelingen, met afzonderlijke rechtsgevolgen. Het inleidingsbesluit is vastgesteld op grond van artikel 4, lid 4, van de procedureverordening van 1999. In het inleidingsbesluit wordt beschreven hoe de Commissie betwijfelt of de onderzochte maatregelen verenigbaar zijn met de interne markt. Het eindbesluit (het besluit van 2013) is vastgesteld op basis van artikel 7, lid 5, van de procedureverordening van 1999. In het besluit van 2013 stelde de Commissie vast dat de steun niet verenigbaar was met de interne markt en gelaste zij de steun terug te vorderen. Aangezien het inleidingsbesluit en het eindbesluit twee verschillende rechtshandelingen zijn, moet overweging 41 van het besluit van 2013 aldus worden gelezen dat de nadere informatie in het inleidingsbesluit deel uitmaakt van het besluit van 2013. De nietigverklaring van het eindbesluit houdt bovendien geen verband met die nadere informatie.

(132) Ten tweede werd in geen enkele van de diverse rechtsvorderingen die na de vaststelling van het besluit van 2013 door Spanje en de belanghebbenden werden ingesteld om nietigverklaring van het inleidingsbesluit verzocht: er werd verzocht om nietigverklaring van het eindbesluit. Volgens vaste rechtspraak kan de door het Gerecht uitgesproken nietigverklaring niet verder gaan dan hetgeen de verzoeker heeft gevorderd ([60]). Aangezien in geen van de beroepen om nietigverklaring van het inleidingsbesluit werd verzocht, kon het Gerecht het inleidingsbesluit in het arrest Retegal niet nietig hebben verklaard ([61]).

(133) Ten derde is de nietigverklaring van een Uniehandeling niet noodzakelijkerwijs van invloed op de voorbereidende handelingen ([62]). De nietigverklaring van een handeling die een uit meerdere fasen bestaande administratieve procedure afsluit, leidt niet noodzakelijkerwijs tot nietigverklaring van de gehele procedure die aan de bestreden handeling is voorafgegaan, ongeacht de gronden, van materiële of formele aard, waarop het arrest houdende nietigverklaring berust.

(134) Ten aanzien van de vermeende verplichting om de procedure opnieuw in te leiden na de nietigverklaring van het besluit van 2013, merkt de Commissie op dat niets in de wetgeving of de rechtspraak erop wijst dat de nietigverklaring van een besluit van de Commissie noodzakelijkerwijs tot het opnieuw inleiden van de formele onderzoeksprocedure bij nieuw besluit zou leiden (zie met name zaak T-1/15 SNCM/Commissie, ECLI:EU:T:2017:470, punt 69). Zoals hierboven uitgelegd, is de nietigverklaring van een communautaire maatregel volgens de rechtspraak niet noodzakelijkerwijs van invloed op de voorbereidende handelingen. In de zaak SNCM heeft de Commissie na de nietigverklaring van haar eindbesluit geen nieuwe procedure ingeleid, maar gewoon de partijen uitgenodigd om opmerkingen in te dienen. Het Gerecht verklaarde dat aangezien de Commissie de lidstaat en de partijen de mogelijkheid had gegeven om opmerkingen te maken na de nietigverklaring van het besluit, de procedurerechten van de lidstaat en de belanghebbenden waren geëerbiedigd. Bovendien is in Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([63]) niet gespecificeerd wanneer de Commissie verplicht is om een procedure opnieuw in te leiden. Een vermeende verplichting om een procedure opnieuw in te leiden door een nieuw besluit vast te stellen, kan dus evenmin voortvloeien uit voornoemde verordening.

([60]) Zie Comunità montana della Valnerina/Commissie (C-240/03 P, ECLI:EU:C:2006:44), punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

([61]) Arrest van het Hof van 20 december 2017 in zaak C-70/16 P, Comunidad Autónoma de Galicia, Redes de Telecomunicación Galegas Retegal SA (Retegal)/Commissie (ECLI:EU:C:2017:1002).

([62]) Zie zaak T-301/01, Alitalia/Commissie, EU:T:2008:262, punt 100; Zaak C-415/96, Spanje/Commissie, ECLI:EU:C:1998:533, punt 32; zie daartoe ook zaak C-331/88, Fedesa e.a., ECLI:EU:C:1990:391, punt 34.

([63]) Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

(135) Spanje, Itelazpi en Cellnex stellen dat de Commissie een nieuw inleidingsbesluit had moeten vaststellen, waarin zij een gedetailleerde analyse van de selectiviteit moest maken opdat de partijen hun standpunt konden geven over de selectiviteit van de maatregel. De Commissie merkt op dat de Spaanse autoriteiten hun standpunt over het gebrek aan selectiviteit reeds hadden gegeven in de fase van het vooronderzoek (zoals vermeld in punt 22 van het inleidingsbesluit ([64])). In het inleidingsbesluit werd het voorlopige standpunt van de Commissie over het bestaan van staatssteun (met inbegrip van de selectiviteit) en de verenigbaarheid van de steun beschreven. In het inleidingsbesluit was vermeld dat de omstreden maatregelen de concurrentie verstoren doordat de voorkeur wordt gegeven aan DTT-technologie en werd eveneens aangevoerd dat DTT en satelliet met elkaar concurreren (zo werd verwezen naar het geval van Cantabrië, waar de opdracht aanvankelijk werd gegund aan een satellietexploitant). In het inleidingsbesluit werd uitgelegd waarom sommige platforms werden begunstigd ten opzichte van andere. Spanje en de belanghebbenden werden in de mogelijkheid gesteld om hun standpunten over de selectiviteit van de maatregelen uiteen te zetten. In zijn opmerkingen van 30 november 2010 over het inleidingsbesluit legde Spanje uit dat de netwerkexploitanten die gebruikmaakten van DTT-technologie geen selectief voordeel ontvingen ten opzichte van andere netwerkexploitanten. Spanje voerde tevens aan dat andere technologieën dan DTT niet werden gediscrimineerd door de betrokken maatregelen, en legde de verschillen uit tussen DTT en satelliet op het gebied van kosten en marktomstandigheden. Spanje benadrukte dat satelliet en DTT niet tot dezelfde markt behoren. Hieruit blijkt dat Spanje reeds na het inleidingsbesluit de gelegenheid had om zijn standpunten over de selectiviteit kenbaar te maken.

(136) Voorts zijn noch de onderzochte maatregel, noch de feiten van de zaak, noch de juridische beoordeling ervan veranderd.

(137) Bovendien heeft de Commissie op 26 april 2019 een verzoek om inlichtingen gestuurd naar Spanje, Itelazpi, Cellnex, Retevisión, CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologias, SA, Retegal en Astra, waarin zij de partijen verzocht om opmerkingen te maken bij het arrest Retegal en bij de selectiviteit van de betrokken maatregel ([65]). Cellnex, Itelazpi, Spanje en Astra gaven gedetailleerde opmerkingen in hun antwoord op het verzoek om inlichtingen van de Commissie, waarin zij hun standpunt gaven over het selectiviteitscriterium. De partijen hebben gedetailleerde opmerkingen ingediend en de Commissie heeft alle nieuwe, relevante en actuele elementen onderzocht die Spanje en de betrokken derden hebben aangevoerd. Op basis van het bovenstaande hebben Spanje en de overige belanghebbenden ruimschoots de mogelijkheid gehad om hun standpunten over de kwestie van selectiviteit kenbaar te maken en zijn de procedurerechten van de partijen derhalve volledig geëerbiedigd.

6. **BEOORDELING VAN DE STEUN**

6.1. **Rechtsgrondslag van de steunmaatregel**

(138) Zoals nader beschreven in de overwegingen 28 tot en met 39 van punt 2.2 bestaat het regelgevingskader voor de overschakeling op digitale televisie in Spanje uit een complex stelsel van wetsbesluiten die door de centrale overheid en de regionale en lokale autoriteiten zijn vastgesteld gedurende een periode van vier jaar. Het nationaal technisch plan van 2005 en het omschakelingsplan van 2007 dienen hoofdzakelijk ter regulering van de overschakeling op DTT in zone I, maar vormen ook de grondslag voor verdere uitbreidingsmaatregelen in zone II. Deze uitbreidingsmaatregelen zijn door de regionale overheden ten uitvoer gelegd nadat verschillende kaderovereenkomsten waren gesloten met de centrale overheid (de kaderovereenkomsten van 2008) en in 2008 addenda bij de eerdere kaderovereenkomsten van 2006 en in 2009 addenda bij de kaderovereenkomsten van 2008 waren vastgesteld.

(139) Als gevolg van deze overeenkomsten en addenda voerden de regionale en lokale overheden tal van maatregelen uit die erop waren gericht het bereik van DTT in zone II uit te breiden, voornamelijk door middel van openbare aanbestedingen, zoals beschreven in de overwegingen 40 tot en met 43. De Commissie is derhalve van oordeel dat de verschillende op centraal niveau vastgestelde wetsbesluiten en de tussen het MITyC en de autonome gemeenschappen gesloten en vervolgens gewijzigde overeenkomsten de grondslag vormen voor de steunregeling voor de uitbreiding van het bereik in zone II en de wezenlijke kenmerken ervan omvatten, te weten de stimulans om over te schakelen op digitale televisie in zone II en een beperking van die stimulans tot terrestrische technologie. Die

([64]) Tijdens het vooronderzoek legde Spanje onder meer uit dat er geen discriminatie plaatsvond tussen DTT en satelliet. Spanje legde ook uit dat DTT en satelliet op twee verschillende markten actief waren.

([65]) Daarnaast heeft de Commissie Spanje verzocht om het verzoek om inlichtingen door te geven aan alle ondernemingen die mogelijk gevolgen zouden ondervinden van een eventueel negatief besluit van de Commissie waarbij de terugvordering van onrechtmatige, onverenigbare steun werd gelast in deze zaak.

besluiten en overeenkomsten hadden tot doel de autonome gemeenschappen ertoe te brengen maatregelen vast te stellen die niet technologisch neutraal waren ([66]). In het nationaal technisch plan wordt de overschakeling op DTT in zone I geregeld, maar wordt tevens aan de lokale overheden de taak toegewezen om in samenwerking met de autonome gemeenschappen nieuwe zendcentrales op te zetten die noodzakelijk zijn om de ontvangst van DTT in zone II te waarborgen. Op dat tijdstip voorzag de centrale overheid dus al dat de DTT-dekking zou worden uitgebreid. In de taakstelling in het belangrijkste besluit betreffende de omschakeling naar digitale televisie wordt alleen naar het terrestrische platform verwezen. Uit Koninklijk Besluit 1/2009 blijkt bovendien dat het gebruik van satelliettechnologie alleen voor zone III werd beoogd. In de praktijk hebben de autonome gemeenschappen dus de richtsnoeren van de centrale overheid inzake de uitbreiding van DTT toegepast ([67]). De autonome gemeenschappen hebben het plan van de centrale overheid uitgevoerd op basis van hun respectieve kaderovereenkomsten, die hetzelfde model volgden.

(140) Uit voornoemde op centraal niveau vastgestelde handelingen, overeenkomsten en addenda blijkt dus dat zij de grondslag vormen voor een regeling om het bereik van DTT in zone II uit te breiden met behulp van uitsluitend terrestrische uitzendingen. Bovendien hadden de centrale of lokale overheden in dergelijke omstandigheden geen bewegingsruimte bij de technische uitvoering van de regeling om het beginsel van technologische neutraliteit na te leven. De maatregelen van de nationale, regionale of lokale overheden hadden dezelfde doelstelling en moeten gelet op hun nauwe onderlinge samenhang samen worden geanalyseerd als onderdeel van eenzelfde regeling. Dat werd verder gestaafd door het Gerecht, dat in zaak T-541/13 het volgende verklaarde ten aanzien van het beroep tot nietigverklaring van het besluit van 2013. Deze conclusie blijft ook geldig voor de maatregelen die in het onderhavige besluit worden onderzocht (dezelfde maatregelen als die welke in het besluit van 2013 werden onderzocht):

"52 *Il résulte de différents actes législatifs et administratifs des autorités espagnoles que le plan de transition vers la télévision numérique dans l'ensemble du territoire du Royaume d'Espagne par un recours prédominant à la technologie terrestre obéissait à une initiative lancée et coordonnée par l'administration centrale. Il est constant, ainsi qu'il ressort du considérant 24 de la décision attaquée, que la loi 10/2005, qui marquait le début de la réglementation du passage à la TNT, a précisé la nécessité d'encourager la transition de la technologie analogique vers la TNT. Ainsi qu'il ressort du considérant 26 de ladite décision, les autorités espagnoles prévoyaient, dans une disposition additionnelle du programme technique national en faveur de la TNT, la possibilité d'une extension de couverture au moyen de la technologie terrestre dans les zones à faible densité de population à la condition que l'installation locale soit conforme à ce programme. Les considérants 28 à 32 de cette décision, dont le contenu n'est pas contesté par les requérantes, décrivent la collaboration entre le MITC et les communautés autonomes au moyen de conventions-cadres et d'addenda à des conventions-cadres afin de procéder à la numérisation dans ladite zone. Ces actes avaient notamment trait au cofinancement par le gouvernement espagnol de l'extension de la couverture de la TNT dans cette zone.*

53 *Au vu des éléments qui précèdent, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir analysé les mesures espagnoles en faveur du déploiement de la TNT dans la zone II dans un seul et même contexte. En effet, les différentes interventions étatiques aux niveaux national, régional et communal devant être analysées en fonction de leurs effets, elles présentaient, en l'espèce, des liens tellement étroits entre elles qu'elles pouvaient être considérées par la Commission comme un seul régime d'aides accordé par les autorités publiques en Espagne. Tel est le cas notamment parce que les interventions consécutives en*

([66]) Richtsnoeren van die strekking zijn opgenomen in de desbetreffende documenten van de centrale overheid. Met name de in december 2008 ondertekende kaderovereenkomsten, de zogenaamde kaderovereenkomsten tussen het Ministerie van Industrie, Toerisme en Handel en de autonome gemeenschappen ter ontwikkeling van het nationaal plan voor de omschakeling op DTT, bevatten een lijst van activiteiten die door de centrale en de regionale overheden zullen worden gefinancierd om voor een bereik van digitale televisie te zorgen dat overeenkomt met dat van de bestaande analoge televisie. Aan de ene kant wordt in de overeenkomsten verwezen naar bestaande zendcentrales die door de omroepen worden gemoderniseerd (DTT-centrales in zone I) en aan de andere kant naar relaisstations — aanvullende zendcentrales die moeten worden toegepast om voor digitale televisie dezelfde penetratie te waarborgen als voor analoge televisie. Daar alleen voor de DTT-technologie zendcentrales vereist zijn, lijkt het duidelijk dat de geplande maatregelen alleen betrekking hebben op DTT-technologie. Verder maken de tussen oktober en december 2009 ondertekende addenda bij de kaderovereenkomsten van 2008 gewag van financiering ten behoeve van de uitbreiding van de dekking. De daarin opgenomen definities van maatregelen ter uitbreiding van de dekking bevatten alleen uitdrukkelijke verwijzingen naar terrestrische technologie.

([67]) Tijdens bijeenkomsten met de autonome gemeenschappen gaf het MITyC te kennen dat het de bedoeling was om de overschakeling op DTT ook in zone II te waarborgen. Dat wordt bevestigd door een presentatie die openbaar toegankelijk is op het internet en door het MITyC is ondertekend. http://www.fenitel.es/asamblea08/PONENCIAS/4SETSI.pdf. Dit wordt ook bevestigd door verklaringen van de autonome gemeenschappen in antwoord op het verzoek om informatievan de Commissie. In hun antwoorden verwijzen de autonome gemeenschappen uitdrukkelijk naar het bij Koninklijk Besluit 944/2005 vastgestelde nationale omschakelingsplan en naar het plan Avanza. Zie bijvoorbeeld het antwoord van Extremadura: "Overeenkomstig (...) Koninklijk Besluit 944/2005 (...) houdende goedkeuring van het nationaal technisch plan voor digitale terrestrische televisie, waarin het lokale initiatief betreffende de uitbreiding van het bereik van DTT is omschreven (...)."

Espagne présentaient, au regard notamment de leur chronologie, de leur finalité et de la situation dans ladite zone, des liens tellement étroits entre elles qu'il ne saurait être reproché à la Commission de ne pas les avoir dissociées (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 2013, Bouygues et Bouygues Télécom/Commission, C-399/10 P et C-401/10 P, Rec, EU:C:2013:175, points 103 et 104).".

(141) Om deze bevinding verder te staven, heeft de Commissie ook een significante steekproef van de afzonderlijke, door de autonome gemeenschappen gehouden aanbestedingen onderzocht. De steekproef omvat aanbestedingen op het hele Spaanse grondgebied, behalve Melilla (voor die gemeenschap hebben de Spaanse autoriteiten geen aanbestedingen voorgelegd, omdat er geen relevante documenten beschikbaar zouden zijn). De steekproef omvat zowel aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik als aanbestedingen voor de levering van apparatuur. Voorts behelst de steekproef aanbestedingen met begrotingen van verschillende omvang: aanbestedingen met een relatief beperkte begroting en aanbestedingen met een grotere begroting (begroting van meer dan 10 miljoen EUR). De keuze voor en dekking van de steekproef waarborgen, zoals beschreven, de representativiteit ervan. Deze aanbestedingen zijn het resultaat van de uitvoering van het hierboven beschreven nationale programma, dat vooraf werd vastgesteld op basis van wetten en overeenkomsten met de autonome gemeenschappen. Door het onderzoek van de steekproef werd de bovenstaande conclusie bevestigd, aangezien de overgrote meerderheid van de aanbestedingen niet technologisch neutraal was. Op basis van die representatieve steekproef heeft de Commissie bevestigd dat de aanbestedingen in bepaalde autonome gemeenschappen grotendeels aansloten bij de logica dat alleen terrestrische technologie werd beoogd.

(142) Zelfs als individuele aanbestedingen die niet formeel discriminerend waren als technologisch neutraal werden aangemerkt, kon de Commissie maar een handvol van dergelijke aanbestedingen identificeren. De specificaties van die aanbestedingen waren aldus geformuleerd dat — ondanks de plannen van de Spaanse centrale overheid — ook exploitanten die andere dan terrestrische technologieën gebruikten, konden deelnemen. Hoe dan ook wijst het loutere feit dat een minderheid van de aanbestedingen technologisch neutraal zou zijn slechts op een onvolledige handhaving van de regeling, maar sluit het de regeling als dusdanig niet uit.

(143) Het Gerecht heeft met betrekking tot het besluit van 2013 ook verduidelijkt dat "de Commissie [...] geen extrapolatie heeft toegepast toen zij vaststelde dat de tijdens de steekproef geconstateerde onregelmatigheden zich in heel Spanje voordeden. De Commissie heeft alleen de kenmerken van de betrokken steunregelingen onderzocht en juist niet de conclusie getrokken dat, omdat bij de aanbestedingen het beginsel van de technologische neutraliteit niet in acht was genomen, dit beginsel bij geen van de aanbestedingen in verband met de exploitatie van het DTT-netwerk in acht was genomen, hetgeen met name tot uiting komt in het dispositief van het bestreden besluit." ([68]) Deze conclusie blijft ook geldig voor de maatregelen die in het onderhavige besluit worden onderzocht (dezelfde maatregelen als die welke in het besluit van 2013 werden onderzocht).

(144) Het tijdstip van overmaking van financiële middelen door de centrale en de regionale overheden aan de begunstigden vormt het moment waarop de steun voor de ontwikkeling van DTT in zone II feitelijk is verleend. De steunverlening vond plaats gedurende een periode die per autonome gemeenschap varieerde. Uit de ontvangen informatie komt naar voren dat de eerste geïdentificeerde aanbestedingen in juli 2008 plaatsvonden ([69]). De bijlage bevat een overzicht van de overheidsuitgaven per regio.

(145) De doorlopende steun voor de exploitatie en het onderhoud van de netwerken is verbonden aan de regeling om het bereik van DTT uit te breiden in zone II door uitsluitend gebruik te maken van terrestrische uitzendingen en is ook het logische gevolg van die regeling, hoewel de uitvoering van die doorlopende steun door de centrale overheid aan de autonome gemeenschappen werd overgelaten. Sommige autonome gemeenschappen (zie "wederkerende kosten" in de bijlage bij dit besluit) hebben aanbestedingen gehouden voor de exploitatie en het onderhoud van de bestaande digitale terrestrische netwerken, die aangekondigd werden in hun respectieve officiële bekendmakingen ([70]).

([68]) Zie arrest in T-461/13, punt 107.

([69]) Aanbesteding van 30 juli 2008 betreffende de levering van apparatuur, bekendgemaakt door de autonome gemeenschap La Rioja, en aanbesteding van 27 juli 2008 betreffende de uitbreiding van het digitale tv-netwerk SE/CTTI/06/08, bekendgemaakt door de autonome gemeenschap Catalonië.

([70]) Zie bijvoorbeeld de resolutie van de autoriteiten van Castilla y 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) Zoals toegelicht in overweging 62 valt de juridische beoordeling van de nieuwe, gewijzigde maatregelen niet onder dit besluit.

6.2. **Beoordeling van de staatssteun overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU**

6.2.1. *Is er sprake van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU?*

(147) De maatregel in kwestie, waartoe de doorlopende steun voor exploitatie en onderhoud bedoeld in overweging 44 behoort, kan worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, waarin de voorwaarden zijn vastgesteld waaronder sprake is van staatssteun. Ten eerste moet het gaan om een maatregel van de staat of een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd. Ten tweede moet de maatregel de begunstigde een selectief economisch voordeel verschaffen. Ten derde moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. Ten vierde moet de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.

6.2.1.1. Staatsmiddelen

(148) De maatregel in kwestie vloeit voort uit het hierboven beschreven stelsel van op centraal, regionaal en lokaal niveau vastgestelde wetsbesluiten en uit overeenkomsten tussen instanties van verschillende Spaanse bestuurslagen. Bovendien heeft Spanje de constatering van het inleidingsbesluit dat de maatregel uit begrotingsmiddelen werd gefinancierd, niet betwist. Het wees er evenwel op dat de maatregel uit middelen van zowel de centrale als de regionale en gemeentelijke begrotingen werd gefinancierd. Tevens verklaarde Spanje dat het bij de maatregel in kwestie slechts om een overdracht van middelen tussen verschillende bestuurlijke instanties ging. Dat de middelen hoofdzakelijk afkomstig waren uit de centrale begroting en deels uit de regionale en gemeentelijke begrotingen, werd door Spanje als zodanig niet tegengesproken. De maatregel beperkte zich ook niet tot een overdracht van middelen tussen bestuurlijke instanties, daar zij uiteindelijk voor de ontwikkeling van het DTT-netwerk werden gebruikt door entiteiten die een economische activiteit uitoefenen (zoals toegelicht in punt 6.2.1.2).

(149) Tegen deze achtergrond wordt geconcludeerd dat de onderzochte maatregel rechtstreeks uit de nationale begroting en de begrotingen van bepaalde autonome gemeenschappen en gemeenten werd gefinancierd. Steun voor exploitatie en onderhoud als bedoeld in overweging 44 werd niet uit de begroting van de centrale overheid, maar rechtstreeks uit de begrotingen van de autonome gemeenschappen gefinancierd. De steun kan derhalve aan de staat worden toegerekend en wordt bekostigd met overheidsmiddelen.

6.2.1.2. Economisch voordeel verschaft aan entiteiten die een economische activiteit uitoefenen

(150) De maatregel in kwestie houdt een overdracht van overheidsmiddelen aan bepaalde ondernemingen in. Hoewel in het Verdrag niet is gedefinieerd wat onder een "onderneming" moet worden verstaan, wordt erin verwezen naar een natuurlijke of rechtspersoon, ongeacht diens rechtsvorm of financiering, die een economische activiteit uitoefent. In de door het Gerecht en het Hof bevestigde praktijk beschouwt de Commissie de exploitatie van televisienetwerken als economische activiteit ([71]), net als andere activiteiten die het beheer van infrastructuur door regionale autoriteiten behelzen ([72]). In het onderhavige geval staan de platformexploitanten en de meeste overheidsbedrijven of gemeenten als netwerkexploitanten ingeschreven in het register van de CMT. Dit duidt erop dat zij bepaalde diensten leveren die volgens de vaste praktijk in dit soort zaken een economische activiteit vormen. Er bestaat een markt wanneer andere exploitanten bereid of in staat zouden zijn de dienst in kwestie te leveren, wat hier het geval is. Zo heeft Astra voorafgaand aan de uitvoering van de uitbreiding van het bereik in zone II verschillende besprekingen gevoerd met de autonome gemeenschappen om haar aanbod te presenteren. Daarnaast heeft Astra in maart 2008 aan een technologisch neutrale aanbesteding in Cantabrië voor de levering van digitale televisiediensten in zone II en zone III deelgenomen en deze opdracht in de wacht gesleept. Het feit dat de overheidsbedrijven en de gemeenten geen vergoeding voor de geleverde diensten ontvangen, betekent niet dat de desbetreffende activiteiten niet als economische activiteit moeten worden beschouwd ([73]).

([71]) Besluiten van de Commissie N622/2003 Digitalisierungsfonds Oostenrijk; C 25/2004, DVB-T Berlijn Brandenburg (punt 62), PB L/200/2006; C 34/2006, DVB-T Noord-Rijnland-Westfalen (punt 83), PB L 236 van 3.9.2008, blz. 10; C 52/2005, Mediaset (punt 96), PB L/147/2007.

([72]) Zaak T-196/04, Ryanair Ltd/Europese Commissie, ECLI:EU:T:2008:585, punt 88; zaak C-82/01 P, Aéroports de Paris/Commissie, ECLI:EU:C:2002:617, punten 107-109 en 121-125.

([73]) Zie gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) en Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08)/Europese Commissie, ECLI:EU:T:2011:117, punt 115, waarin het Hof het volgende verklaart: "Dat een activiteit niet door particuliere marktdeelnemers wordt uitgevoerd of zij niet rendabel is, is [...] geen relevant criterium in het kader van de kwalificatie daarvan als economische activiteit."

(151) De Commissie gaat niet akkoord met het argument van Spanje dat de exploitatie van het terrestrische netwerk door de autonome gemeenschappen, overheidsbedrijven en gemeenten onder de uitoefening van bevoegdheden van een publiekrechtelijk lichaam en derhalve buiten het toepassingsgebied van artikel 107 VWEU zou vallen. Algemeen wordt erkend dat de activiteiten in verband met de uitoefening van overheidsprerogatieven door de overheid zelf of door instanties die in het kader van het openbaar gezag optreden, geen economische activiteiten vormen in de zin van de mededingingsvoorschriften ([74]). Dergelijke activiteiten behoren tot de kerntaken van de staat of houden wegens hun aard, doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen, met die taken verband. De rechtspraak van het Gerecht en het Hof geeft verschillende voorbeelden van activiteiten die onder deze categorie vallen en stelt aldus een onderscheid vast tussen zuivere overheidsactiviteiten en commerciële activiteiten die door een overheidsentiteit kunnen worden ontplooid. Tot die voorbeelden behoren activiteiten met betrekking tot het leger of de politie, de handhaving en de verbetering van de veiligheid van de luchtvaart, luchtverkeersleiding ([75]); milieu-inspectiediensten, die een taak van openbaar belang vormen behorend tot de kerntaken van de staat op het gebied van de bescherming van het mariene milieu ([76]), alsook normalisatieactiviteiten en aanverwante onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten ([77]).

(152) In dit licht is de Commissie van oordeel dat in het onderhavige geval de exploitatie van het terrestrische omroepnetwerk niet onder de plichten of prerogatieven van de overheid valt noch een typische activiteit is die uitsluitend door de overheid kan worden uitgeoefend. Ten eerste zijn de betrokken diensten niet bij uitstek taken van een overheidsinstantie en zijn zij economisch van aard, wat blijkt uit het feit dat verschillende ondernemingen actief zijn op de markt in zone I. Ten tweede toonde een particuliere onderneming die onafhankelijk van overheidsinstanties opereert — namelijk Astra — belangstelling om deze dienst in zone II te leveren (zoals blijkt uit haar inschrijving op de in 2008 gehouden aanbesteding in Cantabrië). Ten derde gaat het bij de uitrol van het netwerk in zone II uitsluitend om uitzendingen van nationale en regionale particuliere omroepen ([78]). Het economische karakter van de uitrol van een digitaal terrestrisch netwerk in zone II is bevestigd in diverse arresten van het Hof; zie bijvoorbeeld zaak T-808/14, Spanje/Commissie ([79]); zaken T-37/15 en T-38/15, Abertis en Telecom Castilla-La Mancha/Commissie ([80]); zaak T-487/13, Navarra de Servicios y Tecnologías, SA/Commissie ([81]). Dientengevolge wordt geconcludeerd dat de exploitatie van het terrestrische netwerk door de autonome gemeenschappen, overheidsbedrijven en gemeenten niet onder de uitoefening van bevoegdheden van een publiekrechtelijk lichaam valt.

Directe begunstigden van de steun

(153) De exploitanten van het DTT-platform zijn de directe begunstigden van de omstreden maatregelen, aangezien zij middelen hebben ontvangen voor de modernisering en uitbreiding van hun netwerk in zone II en voor de levering van hardware in verband met hun netwerk. Tevens profiteren zij van de doorlopende steun voor de exploitatie en het onderhoud van deze netwerken. De autonome gemeenschappen hebben voor de uitbreiding van het bereik voor verschillende benaderingen gekozen, zodat verschillende soorten directe begunstigden kunnen worden aangewezen.

([74]) Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012).

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

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

([77]) Zaak T-155/04, Selex, ECLI:EU:T:2006:387, punten 73-82, bevestigd door C-113/07, Selex, ECLI:EU:C:2009:191.

([78]) Zoals vermeld in punt 2.1.3, hebben de publieke omroepen de verplichting 98 % van de huishoudens te bereiken, zodat zij zone II met eigen middelen moesten dekken. Bovendien worden de nationale publieke televisiezenders van RTVE en de regionale publieke zenders via een apart netwerk uitgezonden. De particuliere omroepen maken gebruik van het signaal van het Red de Frecencia Única (in het Engels afgekort als SFN), terwijl de publieke omroepen gebruikmaken van het netwerk Red Global Española (RGE). Op grond van die verschillen moeten de terrestrische faciliteiten worden uitgerust met verschillende apparatuur voor elk van de twee netwerken.

([79]) Arrest in T-808/14, punten 60-67. Dit arrest werd door het Hof bevestigd in C-114/14 P, Spanje/Commissie, ECLI:EU:C:2018:753.

([80]) Arrest in T-37/15 en T-38/15, Abertis Telecom Terrestre, SA en Telecom Castilla-La Mancha, SA/Europese Commissie, ECLI:EU:T:2016:743, punten 82-90. Dit arrest werd door het Hof bevestigd in de gevoegde zaken C-91/17 P en C-92/17 P, Cellnex Telecom SA en Telecom Castilla-La Mancha, ECLI:EU:C:2018:284.

([81]) Arrest in zaak T-487/13, punten 53-56. Dit arrest werd door het Hof bevestigd in het arrest in de gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 P.

(154) Ten eerste hebben sommige autonome gemeenschappen ([82]) een overheidsbedrijf, in sommige gevallen een telecommunicatiebedrijf, belast met de uitbreiding van het bereik. Deze bedrijven hebben ofwel aanbestedingen georganiseerd voor de uitbreiding van het bereik en deze taak opgedragen aan de onderneming met de winnende inschrijving of zij hebben de uitbreiding zelf uitgevoerd nadat zij de nodige hardware hadden verworven.

(155) Deze overheidsbedrijven kunnen het DTT-netwerk in zone II inmiddels exploiteren dankzij de overheidssubsidies. Zij kunnen de nieuwe infrastructuur ook gebruiken om andere diensten te aan te bieden, zoals WiMAX (een standaard voor draadloze breedbandnetwerken die in vaste en mobiele breedbandverbindingen voorzien), digitale radio, mobiele televisie (DVB-H) of collocatiediensten voor het basisbreedbandnetwerk van Telefonica op het platteland of voor exploitanten van mobiele netwerken. Vanwege deze schaalvoordelen hebben de exploitanten van DTT-netwerken de mogelijkheid inkomsten te genereren met behulp van de door de overheid gefinancierde infrastructuur.

(156) Het kwantificeerbare voordeel dat aan de overheidsbedrijven is verschaft, is gelijk aan het bedrag aan middelen dat zij voor de uitbreiding van het bereik ontvangen.

(157) Ten tweede hebben sommige autonome gemeenschappen ([83]) zelf op regionaal niveau aanbestedingen gehouden voor de uitbreiding van het DTT-netwerk. Spanje beweert dat de overgrote meerderheid van de aanbestedingen betrekking hadden op de levering van hardware en andere apparatuur en dat de ondernemingen waaraan de opdrachten werden gegund, als hardwareleveranciers zijn opgetreden. Dit zou eveneens gelden voor de aanbestedingen waarbij de opdrachten werden gegund aan Abertis en haar dochterondernemingen Tradia en Retevisión. De bevindingen van het onderzoek leiden evenwel tot de conclusie dat een aanzienlijk aantal aanbestedingen betrekking had op de uitbreiding van het bereik, en niet alleen op de levering van apparatuur ([84]). In tegenstelling tot wat Spanje beweert, is de Commissie derhalve van oordeel dat Abertis en andere ondernemingen in hun hoedanigheid van netwerkexploitanten aan die aanbestedingen hebben deelgenomen ([85]). Onder die omstandigheden werd aan de ondernemingen waaraan de opdrachten werden gegund, een concurrentievoordeel verschaft tegenover netwerkexploitanten die niet eens hebben kunnen deelnemen aan de selectieprocedure. Het verschafte voordeel is gelijk aan het bedrag aan middelen dat die ondernemingen voor de uitbreiding van het bereik hebben ontvangen op grond van een technologisch niet-neutrale aanbesteding.

(158) Ten derde hebben sommige autonome gemeenschappen ([86]) middelen aan gemeenten toegekend voor de uitbreiding van het DTT-bereik. Spanje betoogt dat het hierbij slechts om de overdracht van middelen tussen verschillende bestuurslagen ging en dat de gemeenten door de uitbreiding van de zich in hun bezit bevindende netwerken slechts voldeden aan hun administratieve verplichtingen ten opzichte van de inwoners. Spanje erkent echter dat lokale ondernemingen als netwerkexploitanten zijn opgetreden, dat zij in vele gevallen door de CMT als netwerkexploitanten geregistreerd zijn en dat zij in feite de uitbreiding van het netwerk hebben uitgevoerd, in sommige gevallen na een aanbestedingsprocedure. De Commissie is daarom van oordeel dat lokale ondernemingen die als lokale exploitant van een DTT-netwerk optreden, als directe begunstigden van de steun moeten worden beschouwd. Het aan hen verschafte voordeel is gelijk aan het bedrag aan middelen dat zij van de regionale en centrale overheden voor de uitbreiding van het bereik hebben ontvangen. Dit is ook het geval indien de uitbreiding gedeeltelijk werd gefinancierd in de vorm van een toekenning van eigen middelen van een lokale onderneming, die steun aan de onderneming of de activiteit vormt.

([82]) Zo zijn bijvoorbeeld 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 en Itelazpi overheidsbedrijven die met de uitbreiding van het digitale net zijn belast en daarom aanbestedingen hebben georganiseerd voor de levering van de noodzakelijke apparatuur voor de digitalisering van de zendcentrales. Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria, Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació in Catalonië en Agencia de Informatica y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid hebben aanbestedingen georganiseerd voor de uitbreiding van het DTT-bereik; de uitbreiding werd dan ook uitgevoerd door de succesvolle inschrijvers. OPNATEL in Navarra kreeg de opdracht de uitbreiding uit te voeren en kocht de noodzakelijke apparatuur zonder aanbestedingsprocedure aan.

([83]) Bijvoorbeeld Andalusië, Castilla y León, Extremadura, Murcia, La Rioja en de Valenciaanse Gemeenschap.

([84]) Zoals in overweging 41 vermeld, werd in gevallen waarin een aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik werd gehouden, de succesvolle inschrijver belast met de taak om het DTT-netwerk operationeel te maken of — in vele gevallen — een dergelijk netwerk op te zetten. Tot die taak behoorde onder meer het ontwerp en de aanleg van het netwerk, de transmissie van het signaal, de implementatie van het netwerk en de levering van de noodzakelijke apparatuur. Daarnaast werden, in het geval van bestaande netwerken, aanbestedingen gehouden voor de levering van hardware. De succesvolle inschrijvers kregen de opdracht om het bestaande netwerk te moderniseren met behulp van de daartoe noodzakelijke apparatuur, d.w.z. om dergelijke apparatuur te leveren, te installeren en in bedrijf te stellen.

([85]) Zo sleepten bijvoorbeeld Abertis en Retevisión bij niet-neutrale aanbestedingen opdrachten met een totale waarde van 5,6 miljoen EUR in de wacht voor de uitbreiding van het bereik in Extremadura en Castilla y León.

([86]) Andalusië, Canarische Eilanden, Extremadura, Murcia.

(159) Over het geheel genomen waren Abertis en Retevisión de belangrijkste begunstigden van de aanbestedingen. Afgaand op de verstrekte informatie, blijken zij in totaal ongeveer de helft van het totale bedrag te hebben ontvangen dat voor de uitbreiding van het bereik was uitgetrokken.

(160) Daarnaast hebben sommige autonome gemeenschappen staatssteun verleend voor de exploitatie en het onderhoud van de netwerken. Deze taken werden ofwel door overheidsbedrijven of door de gemeenten zelf uitgevoerd of via aanbestedingen uitbesteed, bijvoorbeeld aan de eigenaren van de zendcentrales. De Spaanse centrale overheid heeft aangegeven dat zij de exploitatie en het onderhoud van gedigitaliseerde centrales niet verplicht heeft gesteld, maar dat zij de beslissing hierover aan de autonome gemeenschappen heeft overgelaten. In de loop van het onderzoek hebben verschillende autonome gemeenschappen cijfers ingediend waaruit naar voren kwam dat zij de exploitatie en het onderhoud van zendcentrales in zone II inderdaad hebben gefinancierd, met name vanaf 2009, na het verstrijken van de oorspronkelijke exploitatie- en onderhoudsperiode waarin de overeenkomsten met de succesvolle inschrijvers voorzagen. De ondernemingen die met de exploitatie en het onderhoud van het digitale terrestrische netwerk in zone II zijn belast, zijn de directe begunstigden van deze steun.

(161) Meer algemeen profiteert Abertis ten slotte ook van het feit dat de exploitant van een ander platform geen toegang kreeg tot de markt voor de transmissie van vrij te ontvangen televisiesignalen in Spanje ([87]).

Indirecte begunstigden van de steun

(162) *Netwerkexploitanten*. Netwerkexploitanten die hebben deelgenomen aan volgens het in overweging 154 beschreven scenario door de overheidsbedrijven georganiseerde aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik en daarbij de opdracht in de wacht hebben gesleept, zijn indirecte begunstigden van de steun. De overheidsbedrijven hebben de uitbreiding niet zelf uitgevoerd en hebben de voor de uitbreiding van het bereik bestemde middelen niet zelf behouden, maar deze via aanbestedingen voor de uitbreiding doorgegeven aan de netwerkexploitanten. De aanbestedingen waren uitsluitend gericht op exploitanten van terrestrische netwerken. Deze exploitanten hebben derhalve geprofiteerd van het feit dat satellietexploitanten van de aanbestedingen waren uitgesloten. Aangezien slechts een klein aantal exploitanten actief was op de markt, waren de exploitanten van terrestrische netwerken slechts aan een beperkte concurrentiedruk blootgesteld. Zoals hierboven toegelicht met betrekking tot de directe begunstigden, profiteren netwerkexploitanten ook van de steun indien zij de nieuwe infrastructuur ook gebruiken voor de levering van andere diensten (zoals WiMAX, digitale radio, mobiele televisie enz.). Het voordeel dat de netwerkexploitanten hierdoor hebben verkregen, is gelijk aan het totale bedrag aan middelen dat zij ingevolge een aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik hebben ontvangen ([88]).

(163) *Hardwareleveranciers*. Anders dan netwerkexploitanten worden hardwareleveranciers niet als indirecte begunstigden beschouwd, aangezien zij geen selectief voordeel hebben genoten. Net als in de zaak van de digitale decoders in Italië ([89]) is het niet mogelijk geweest om een onderscheid te maken tussen verschillende categorieën producenten van verschillende soorten digitale infrastructuur, omdat producenten in staat moeten zijn om alle soorten apparatuur te produceren. De ondernemingen waaraan de opdrachten werden gegund, verschillen niet van de ondernemingen die aan de aanbestedingen hadden deelgenomen indien de steunregeling technologieneutraal was geweest wat betreft de keuze van de platformexploitanten ([90]). De ondernemingen in Spanje die de voor de uitbreiding van het DTT-netwerk nodige hardware samenstellen, installeren en leveren, bieden gewoonlijk ook andere diensten aan. Dergelijke fabrikanten van apparatuur bieden net als telecommunicatie-exploitanten vaak ook terrestrische of satellietoplossingen of een combinatie daarvan aan ([91]).

([87]) Zoals in overweging 21 vermeld, beheerst Abertis de markt voor de transmissie van vrij te ontvangen televisiesignalen via het terrestrische platform in zone I en, via haar dochteronderneming Hispasat, in zone III. Door de uitbreiding van het bereik van digitale terrestrische televisie naar zone II blijft Abertis de controle houden over de levering van nationale vrij te ontvangen televisie-uitzendingen. De intrede van Astra in zone II kan ook leiden tot meer platformconcurrentie in de zones I en III. Naar analogie zijn in meerdere studies de voordelen aangetoond in termen van lagere prijzen en betere kwaliteit van diensten toen het satellietplatform toetrad tot de televisiemarkt in de Verenigde Staten. Vóór de introductie van satellietelevisie hadden de kabelbedrijven een lokaal monopolie. Zie bijvoorbeeld Chenghuan Sean Chu, *The effect of satellite entry on cable television prices and product quality*, RAND Journal of Economics Vol. 41, No. 4, winter 2010, blz. 730-764.

([88]) Dit was het geval met Retevisión, dat volledig eigendom is van Abertis en bij niet-neutrale aanbestedingen voor de uitbreiding van het netwerk in Madrid en Catalonië opdrachten in de wacht sleepte met een totale waarde van 14,8 miljoen EUR.

([89]) Steunmaatregel C 52/05, Subsidie voor digitale decoders in Italië (PB C 118 van 19.5.2006, blz. 10, en PB L 147 van 8.6.2007, blz. 1).

([90]) Om voorbeelden te geven van ondernemingen waaraan opdrachten zijn gegund: Tredess is een fabrikant van digitale transmissieapparatuur die tot de Televes-groep behoort, die tevens digitale satellietontvangers, antennes en schotels produceert (zie: http://www.tredess.com en http://www.televes.es). Andere ondernemingen zijn Mier (http://www.mier.es), Elecnor (http://www.elecnor.es/es.negocios.infraestructuras/telecomunicaciones) Itelsis, BTESA, Axion, Retegal, Itelazpi, Telecom CLM.

([91]) In de aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik in zone II werd veelal een kant-en-klare oplossing gevraagd met inbegrip van de samenstelling, installatie en levering van verschillende componenten (schotel, antenne, zender, satellietontvanger). In de meeste gevallen omvatte de geleverde oplossing apparatuur voor satellietontvangst om het digitale signaal te kunnen ontvangen dat door de omroepen reeds per satelliet werd verspreid.

(164) De maatregel in kwestie is er noch door het voorwerp noch door de algemene opzet ervan op gericht fabrikanten een voordeel te verschaffen. Elk overheidsbeleid ten behoeve van digitalisering (ook het meest technologieneutrale) zou immers ten goede komen aan producenten van digitale apparatuur. Het feit dat fabrikanten van apparatuur door de maatregel hebben geprofiteerd van een toename van de verkoop, kan derhalve worden beschouwd als een automatisch economisch neveneffect. In beginsel werkt staatssteun altijd door op de ondernemingen die goederen leveren aan de ontvangers van de steun. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat die leveranciers daardoor een selectief voordeel verkrijgen. De steun was niet gericht op de hardwareleveranciers, zodat zij niet van een doelgericht indirect effect hebben geprofiteerd. Aangezien zij werden geselecteerd op basis van transparante aanbestedingsprocedures die toegankelijk waren voor alle leveranciers van apparatuur, ook uit andere lidstaten, kan bovendien niet worden aangenomen dat zij buitengewone winsten hebben behaald.

(165) *Omroepen*. Spanje heeft in voldoende mate aangetoond dat de terrestrische omroepen geen voordeel hebben verkregen als gevolg van de uitbreiding van de dekking van digitale televisie. De omroepen weigerden om voor de digitalisering in zone II — in tegenstelling tot zone I — te betalen aangezien dit voor hen geen extra inkomsten zou opleveren. Gelet op de beperkte omvang van de bevolking die in zone II woont, die niet tot de commerciële doelgroep van de adverteerders lijkt te behoren, zouden de omroepen na de uitbreiding van het netwerk tot zone II hun advertentieprijzen niet significant kunnen verhogen. Derhalve zijn de terrestrische omroepen geen indirecte begunstigden van de onderzochte maatregel.

6.2.1.3. Selectiviteit

(166) In artikel 107, lid 1, VWEU worden steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging "door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" vervalsen of dreigen te vervalsen, als staatssteun aangemerkt. Met dit criterium kunnen maatregelen worden geïdentificeerd die bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren van de economie begunstigen.

(167) Zoals hierboven toegelicht, heeft de aan de orde zijnde maatregel betrekking op de omroepsector, en binnen die sector op de transmissie van omroepsignalen. De betrokken maatregel is gericht op ondernemingen die slechts in bepaalde segmenten van de omroepsector actief zijn, te weten de transmissie van omroepsignalen ([92]).

(168) Een maatregel is volgens de rechtspraak van het Hof namelijk "enkel selectief indien hij in het kader van een welbepaalde rechtsregeling bepaalde ondernemingen bevoordeelt ten opzichte van andere ondernemingen die tot een andere of dezelfde bedrijfstak behoren en die zich uit het oogpunt van de doelstelling van die regeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden" ([93]).

a) Belangrijkste redenering met betrekking tot de selectiviteit van de maatregel

(169) Gelet op het feit dat de steun in de vorm van subsidies wordt verleend, is het referentiestelsel in dit geval de normale marktomstandigheden waaronder ondernemingen zouden moeten werken. Het doel van het referentiestelsel bestaat er niet in subsidies te geven, aangezien exploitanten onder normale marktomstandigheden hun eigen kosten dragen. De onderzochte maatregel was erop gericht de overschakeling naar digitaal te versnellen en het bereik in zone II uit te breiden, zoals toegelicht in overweging 244. De maatregel vormt een uitzondering op het referentiestelsel (te weten normale marktomstandigheden), aangezien zij de normale kosten voor bepaalde ondernemingen verlicht.

(170) De begunstigden van de regeling worden derhalve bevoordeeld ten opzichte van alle andere ondernemingen in alle andere sectoren en in dezelfde sector, aangezien die laatste hun eigen kosten moeten dragen. De maatregel is op het eerste gezicht dus selectief.

([92]) Zie arrest van het Hof van 15 juni 2006 in gevoegde zaken C-393/04 en C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, ECLI:EU:C:2006:403, punt 31, waarin is vermeld: "Wat de derde voorwaarde betreft, te weten de selectiviteit van de maatregelen die in de hoofdgedingen aan de orde zijn, staat vast dat deze belastingvoordelen niet voor alle marktdeelnemers gelden, maar worden toegekend aan ondernemingen die bepaalde soorten activiteiten uitoefenen, namelijk die waarbij — in stations voor de compressie van aardgas — motoren worden gebruikt voor de aandrijving van de compressoren waarmee de druk in de pijpleidingen tot stand wordt gebracht."

([93]) Zie C-70/16 P, Comunidad Autonoma de Galicia, Retegal/Commissie, ECLI:EU:C:2017:1002, punt 61.

b) Subsidiaire redenering met betrekking tot de selectiviteit van de maatregel

(171) Sommige partijen hebben aangevoerd dat er geen sprake is van selectiviteit omdat exploitanten van digitale terrestrische televisie met de openbare dienstverlening zouden zijn belast. Zoals zal worden uitgelegd in punt 6.2.1.4 van dit besluit, zijn zij echter niet met een dergelijke taak belast ([94]). Bovendien zij erop gewezen dat een maatregel selectief blijft, zelfs als zij tot doel heeft als sociaal verdienstelijk beschouwde instellingen ([95]) of instellingen die positieve effecten op de economie tot stand brengen, die verder reiken dan hun individuele belang ([96]), financieel te steunen. De positieve effecten van een digitalisering van het omroepsignaal kunnen de conclusie dat de maatregel op het eerste gezicht selectief is derhalve niet ondermijnen.

(172) Hoe dan ook zij erop gewezen dat zelfs indien het referentiestelsel was beperkt tot de omroepsector (wat niet het geval is) en zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat het referentiestelsel de transmissie van de digitale omroep beoogt (wat evenmin het geval is), het in de omroepsector gebruikelijk is dat meerdere platforms met elkaar concurreren en dat al die platforms (zoals terrestrische, kabel-, satelliet- of DSL-netwerken) diensten kunnen verlenen met het oog op de transmissie van het digitale omroepsignaal.

(173) De selectiviteit van de maatregel zou worden beoordeeld met inachtname van alle ondernemingen die de uitbreiding van het bereik van de digitale omroep in zone II tot stand brengen of tot stand kunnen brengen ([97]). Indien netwerkexploitanten die andere technologieën gebruiken dan terrestrische technologieën — in het bijzonder satelliet — de nodige diensten kunnen verlenen voor de uitbreiding van het bereik in zone II, moeten zij uit het oogpunt van de doelstellingen van de betrokken rechtsregeling worden geacht zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie te bevinden.

(174) Spanje heeft aangevoerd dat terrestrische en satelliettechnologie niet konden worden geacht zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie te bevinden. Spanje legt uit dat de rechtskaders voor DTT-technologie en voor andere technologie erg verschillend zijn. Toen de betrokken maatregelen werden vastgesteld, golden verschillende wetten voor de verschillende technologieën ([98]). Hoewel alle audiovisuele diensten thans zijn geregeld bij de Algemene Wet 7/2010 van 31 maart 2010 betreffende audiovisuele communicatie, verschilt het rechtskader voor DTT-technologie nog steeds van dat voor andere technologieën. Volgens Spanje is DTT-technologie bovendien kosteneffectiever dan satelliet en was DTT reeds op grote schaal beschikbaar in Spanje (in zone I), en berustte de implementatie van DTT in zone II op de omroepinfrastructuur waarover de exploitanten reeds beschikten. Spanje voert aan dat er geen sprake is van discriminatie tegen ondernemingen die satelliettechnologie gebruiken, aangezien die technologie zich niet in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevindt als DTT.

(175) Bovenstaande argumenten kunnen niet worden aanvaard. De Commissie is van oordeel dat het feit dat verschillende technologieën aan verschillende specifieke regelingen zijn onderworpen, niet relevant is voor de beoordeling van het selectiviteitscriterium in deze zaak. In verband met de verschillen in de regelgeving verwees Cellnex naar het arrest Eventech ([99]), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de praktijk om de Londense taxi's toestemming te geven om busbanen te gebruiken, terwijl HMC's deze busbanen dan niet mogen gebruiken, geen selectief economisch voordeel lijkt op te leveren voor de Londense taxi's. Volgens de Commissie is het arrest Eventech maar beperkt relevant in deze zaak, aangezien de feiten van die zaak sterk verschillen van die van deze zaak. In Eventech bestonden er grote verschillen

([94]) In diezelfde lijn lijken sommige partijen ook de selectiviteit van de maatregel te willen betwisten, omdat de maatregel geen economisch voordeel zou verschaffen aan entiteiten die een economische activiteit uitoefenen. Deze argumenten moeten worden afgewezen. Ten eerste verschaft de maatregel, zoals uitgelegd in punt 6.2.1.2 van dit besluit, een economisch voordeel aan entiteiten die een economische activiteit uitoefenen. Ten tweede is de analyse van de selectiviteit van een maatregel geen tweede analyse van andere criteria om te bepalen of er sprake is van steun (zoals de aanwezigheid van een economische activiteit of het feit dat de begunstigde van de maatregel een onderneming is).

([95]) Zie ten aanzien van een fiscale maatregel bijvoorbeeld C-222/04, Cassa di Riparmio di Firenze, EU:C:2006:8, punten 136-138.

([96]) Zie ook zaak T-674/17, Port de Bruxelles e.a./Commissie, EU:T:2019:651, punt 179.

([97]) "[H]et Gerecht — dat heeft opgemerkt dat het besluit van 2006 op niet-discriminerende wijze van toepassing is op alle luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken of kunnen gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck — [heeft] in het licht van de motivering van het litigieuze besluit op goede gronden geoordeeld dat de Commissie ten onrechte heeft aangenomen dat dit besluit selectief is." Punt 64 van zaak C-524/14 P, Europese Commissie/Hansestadt Lübeck (ECLI:EU:C:2016:971).

([98]) DTT was geregeld bij Wet 10/2005 van 14 juni 2006 inzake urgente maatregelen ter bevordering van digitale terrestrische televisie; satelliet bij Wet 37/1995 inzake satellietcommunicatie en kabeldiensten bij Wet 42/1995 inzake kabelcommunicatie.

([99]) Arrest in zaak C-518/13, Eventech Ltd/The Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9.

tussen de diensten die de twee groepen marktdeelnemers (Londense taxi's en HMC's) aanboden ([100]). In de onderhavige zaak zouden DTT en satelliet in wezen dezelfde dienst kunnen verlenen (te weten de transmissie van het digitale televisiesignaal in zone II). De regelgevingsverschillen tussen deze twee technologieën leiden niet tot de verlening van verschillende diensten. Bovendien had Eventech betrekking op een regelgevingsmaatregel, te weten het verbod op het gebruik van busbanen, die rechtstreeks samenhangt met de veiligheid en de efficiëntie van het vervoerssysteem ([101]). De onderhavige zaak heeft daarentegen betrekking op een overheidssubsidie en niet op een regelgevingsmaatregel. Bovendien is de betrokken maatregel niet het noodzakelijke gevolg van een regelgevingsmaatregel die de veiligheid en de efficiëntie van het transmissienetwerk beïnvloedt, en die objectief gerechtvaardigd zou zijn.

(176) Voor de uitbreiding van het bereik in zone II hadden verschillende technologieën kunnen worden gebruikt. De verschillen in technologiespecifieke regelgeving zijn niet van invloed op het vermogen van die technologieën (DTT en satelliet) om diensten te verlenen voor de transmissie van televisiesignalen in zone II. De Commissie is van oordeel dat andere technologieën dan DTT — met name satelliet — de diensten voor de transmissie van het televisiesignaal in zone II hadden kunnen verlenen, en wel om de volgende redenen:

— In de eerste plaats werd, zoals toegelicht in overweging 226, in 2008 een opdracht voor de uitbreiding van het bereik van digitale televisie in Cantabrië aan Astra gegund. De belangstelling die de satellietexploitant vertoont voor de levering van diensten in concurrentie met het terrestrische platform, duidt erop dat satellietexploitanten in staat zijn dergelijke diensten aan te bieden ([102]).

— Ten tweede wordt het satellietplatform in Spanje gebruikt voor de uitbreiding van het bereik in zone III. Er is geen technische of kwalitatieve reden waarom een technologie die kan worden gebruikt in zone III, niet eveneens zou kunnen worden gebruikt in zone II. Bovendien wordt transmissie via satelliet ook in zone II gebruikt om de terrestrische DTT-transmissie te ondersteunen. Die diensten worden geëxploiteerd door satelliet-exploitant Hispasat ([103]).

— Ten derde, en ter illustratie, gebruiken andere lidstaten (waaronder Frankrijk en Ierland ([104])) ook satellietdiensten om meer afgelegen gebieden van digitale uitzendingen te voorzien.

— Ten vierde worden verschillende publieke en particuliere zenders die via het terrestrische platform worden verspreid zoals uitgelegd in overweging 228 ook via satellietplatforms uitgezonden.

— Tot slot kan, zoals uitgelegd in overweging 232, volgens gegevens van mei 2010, 98,85 % van de bevolking in Spanje DTT ontvangen, terwijl slechts 93,5 % van de huishoudens televisie kijkt via het terrestrische platform. 5 % van de huishoudens heeft dus toegang tot DTT, maar maakt hiervan geen gebruik, daar de meeste van die huishoudens een abonnement op betaaltelevisie per satelliet hebben.

(177) Naast technische en kwalitatieve criteria, geven de voorbeelden uit het voorgaande punt ook aan dat er geen inherente economische reden is waarom andere platforms bij voorbaat zouden moeten worden uitgesloten voor zone II. Zoals nader besproken in punt 6.3.3.2, laten kostenstudies een dergelijke uitsluiting bij voorbaat niet toe. Zoals toegelicht in overweging 257 hebben sommige autonome gemeenschappen aangegeven dat terrestrische technologie kostenefficiënter is en hebben zij interne berekeningen voorgelegd waarin de kosten van de uitbreiding van het bereik voor beide technologieën werden vergeleken. Die berekeningen waren echter niet gedetailleerd en betrouwbaar genoeg om de keuze voor terrestrische technologie te rechtvaardigen. Bovendien werden geen van deze berekeningen uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige. Zoals toegelicht overweging 256 toont de vooraf uitgevoerde studie van Spanje van 2007 evenmin in voldoende mate aan dat er een verschil in kosten zou bestaan tussen het terrestrische platform en satelliet. Zoals toegelicht in overweging 258 werden de twee door Abertis (nu Cellnex) ingediende kostenstudies ([105]) bovendien opgesteld in 2010, lang nadat de omstreden maatregelen in werking waren getreden. Zoals toegelicht in de overwegingen 260 tot en met 264, wordt in de

([100]) HMC's moesten bij voorbeeld van tevoren worden geboekt en konden niet op straat worden aangeroepen, en zij mochten evenmin wachten op passagiers zonder voorafgaande boeking. Bovendien waren alleen de Londense taxi's onderworpen aan de "vervoersplicht" (die voorschrijft dat Londense taxi's, zodra ze een passagier aanvaarden, verplicht zijn deze naar de door hem gewenste bestemming te brengen, zonder dat er een bepaalde afstand is voorgeschreven).

([101]) Zie punten 59-61 van het arrest Eventech.

([102]) Hoewel Spanje heeft aangevoerd dat de overeenkomst in Cantabrië werd ontbonden omdat Astra niet in staat was om de signalen van de omroepen te krijgen, kan dit argument niet worden aanvaard. Ten eerste is deze argumentatie in Spanje door een nationale rechter weerlegd. Naar het oordeel van de rechtbank van eerste aanleg van Santander was de beslissing van de Spaanse centrale regering om een nationale strategie voor digitale terrestrische televisie te ontwikkelen een van de redenen waarom de overeenkomst werd opgezegd (zie vonnis nr. 000313/2011 van de rechtbank van eerste aanleg van Santander). Ten tweede kunnen satellietexploitanten, zoals uitgelegd in overweging 184, met omroepen onderhandelen en het signaal van hen verkrijgen met het oog op de uitbreiding van het bereik in zone II.

([103]) Zie overweging 227.

([104]) Waaronder vrij te ontvangen nationale zenders.

([105]) Vergelijkend verslag over de kosten van de uitbreiding van de dekking van digitale terrestrische televisie in Spanje: DTT/SAT (januari 2010); speciaal verslag over de overeengekomen procedures (25 januari 2011).

studie van Catalonië die op 19 februari 2019 werd ingediend en in de studies van Itelazpi van 2015 en 2019 onvoldoende aangetoond dat DTT een kosteneffectievere technologie is dan satelliet. Gelet op het bovenstaande besluit de Commissie dat niet kan worden gesteld dat satelliet een concurrentienadeel op het gebied van kosten ondervindt ([106]).

(178) De bevinding wordt verder gestaafd door Besluit C(2014) 6846 van de Commissie in zaak SA.27408 betreffende de uitrol van digitale terrestrische televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden in Castilla-La Mancha ([107]), waarin de Commissie heeft verklaard dat de door de autoriteiten ingediende kostenstudies niet voldoende aantoonden dat er een aanzienlijk kostenverschil tussen de satelliet- en terrestrische technologie bestond. Voornoemd besluit van de Commissie is volledig bevestigd door het Gerecht ([108]) en het Hof van Justitie ([109]).

(179) Zoals besproken in overweging 24 moeten vanwege de schaarste aan terrestrische frequenties bovendien regelmatig DTT-exploitanten naar andere frequentiebanden worden verplaatst. Dat zorgt voor aanzienlijke extra kosten, wat op zijn beurt aanleiding geeft tot staatssteun. Dergelijke verplaatsingskosten zouden niet zijn opgetreden als bijvoorbeeld voor het satellietplatform was gekozen.

(180) Ten tijde van de overschakeling naar digitaal was satelliettransmissie bovendien reeds gedigitaliseerd en was er derhalve geen vergelijkbare aanpassing van apparatuur voor nodig. Dit onderbouwt het standpunt dat satelliet niet kan worden geacht een concurrentienadeel op het gebied van kosten te ondervinden.

(181) Het feit dat satelliet niet kan worden geacht een concurrentienadeel op het gebied van kosten te ondervinden, staaft het standpunt dat satelliet- en terrestrische technologie zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden uit het oogpunt van de doelstellingen van de betrokken rechtsregeling.

(182) Wat de feitelijke verschillen tussen DTT- en satelliettechnologie betreft, voerden Spanje, Itelazpi en Cellnex verder aan dat een groot deel van de terrestrische infrastructuur reeds was uitgerold in Spanje, waaronder in zone II, toen het nationaal technisch plan voor DTT werd vastgesteld. Zij voeren aan dat het gebruik van de bestaande infrastructuur synergieën tot stand brengt en derhalve de keuze voor DTT-technologie rechtvaardigt. Itelazpi voert aan dat de uitbreiding van het bereik niet tot de wijdverbreide bouw van nieuwe DTT-centrales heeft geleid, maar wel — in de meeste gevallen — tot een verbetering en verbouwing van bestaande analoge terrestrische centrales.

(183) Deze argumenten kunnen echter om de volgende redenen niet worden aanvaard. De uitrol van het DTT-netwerk in zone II kan niet als een eenvoudige aanpassing of verbetering van het bestaande analoge terrestrische netwerk worden gezien. Dat er een *analoog* terrestrisch netwerk aanwezig was, betekent niet dat er ook een bestaand *digitaal* terrestrisch netwerk was. Digitale terrestrische uitzendingen vormen een andere technologie dan analoge terrestrische uitzendingen. Voor de uitbreiding van het bereik moest digitale apparatuur worden geïnstalleerd in de bestaande centrales en moesten ook nieuwe centrales ([110]) worden gebouwd in zone II ([111]).

(184) Itelazpi, Cellnex en Spanje voerden ook aan dat exploitanten van het satellietplatform niet in staat zouden zijn om het signaal te verkrijgen van de omroepen, vanwege de terughoudendheid van de omroepen om satelliettransmissie te gebruiken. Zij leggen ook uit dat omroepen vaak niet het recht hebben om hun inhoud via satelliettechnologie uit te zenden. De Commissie merkt op dat die problemen niet onoverkomelijk zijn. Volgens

([106]) De conclusie dat de Spaanse autoriteiten niet in voldoende mate hadden aangetoond dat het terrestrische platform geschikter zou zijn werd bevestigd door diverse arresten van het Gerecht: arrest in T-541/13 (punten 130-144); arrest in T-462/13 (punten 111-124); T-465/13 (punten 102-117).

([107]) Besluit (EU) 2016/1385 van de Commissie van 1 oktober 2014 (PB L 222 van 17.8.2016, blz. 52).

([108]) Arrest in T-808/14, Spanje/Commissie, ECLI:EU:T:2016:734; arrest in gevoegde zaken T-37/15 en T-38/15, Abertis Telecom Terrestre, SA en Telecom Castilla-La Mancha, SA/Europese Commissie, ECLI:EU:T:2016:743.

([109]) Arrest in gevoegde zaken C-91/17 en C-92/17, Cellnex Telecom SA en Telecom Castilla-La Mancha SA/Europese Commissie, ECLI:EU:C:2018:284; arrest in zaak C-114/17, Spanje/Europese Commissie, ECLI:EU:C:2018:753.

([110]) Het digitale terrestrische signaal verspreidt zich minder gemakkelijk dan het analoge signaal, wat betekent dat er voor de digitale transmissie nieuwe centrales moesten worden gebouwd.

([111]) Zie punten 89 en 150 van het arrest in T-541/13, Abertis Telecom, SA en Retevisión I, SA/Commissie, ECLI:EU:T:2015:898.

artikel 31 van de Algemene Wet 7/2010 op audiovisuele mediadiensten ([112]) zijn vergunninghouders van audiovisuele mediadiensten op nationaal niveau verplicht te onderhandelen over de verkoop van hun belangrijkste omroepzenders aan aanbieders van televisieomroepdiensten, ongeacht welke technologie zij gebruiken ([113]). Deze bepalingen zijn erop gericht de eerlijke mededinging en daarmee ook de technologische neutraliteit te bewaren, zoals blijkt uit de preambule van Algemene Wet 7/2010 ([114]). Eventuele geschillen die voortvloeien uit de onderhandelingen op grond van artikel 31 van de Algemene Wet 7/2010 kunnen worden voorgelegd aan de Spaanse mededingingsautoriteit (CNMC, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). Uit het voorbeeld van Navarra blijkt dat satellietexploitanten via een dergelijke procedure de toestemming kunnen krijgen van omroepen om hun kanalen uit te zenden. In Navarra had de aanbestedende dienst in juni 2015 voorgesteld om de opdracht voor de uitbreiding van de digitale televisie te gunnen aan Astra. Vervolgens hebben de autoriteiten van Navarra de gunning van de opdracht uitgesteld, omdat de omroepen er niet mee instemden hun inhoud via het satellietplatform uit te zenden. Na tussenkomst van de CNMC kreeg Astra in mei 2019 eindelijk de toestemming van Atresmedia en Mediaset om onder bepaalde voorwaarden toegang te krijgen tot hun kanalen. Uit dit voorbeeld blijkt dat satellietexploitanten kunnen onderhandelen met omroepen en van hen het signaal kunnen verkrijgen met het oog op de uitbreiding van het bereik in zone II ([115]).

(185) Cellnex en Itelazpi voeren ook aan dat satelliettechnologie — in tegenstelling tot digitale terrestrische uitzendingen — niet in een specifiek gebied kan uitzenden (bijvoorbeeld op het grondgebied van een specifieke autonome gemeenschap), aangezien het bereik van satelliet het hele Spaanse grondgebied bestrijkt. Dat argument wordt ontkracht door het feit dat satelliet wordt gebruikt in zone III, en dat het dus technologisch mogelijk moet zijn om de ontvangst van de via satelliet verleende dienst tot een bepaald specifiek gebied te beperken. Bovendien zou de ontvangst van de dienst normaal gezien tot specifieke gebieden kunnen worden beperkt door het signaal te versleutelen.

(186) Spanje voert ook aan dat in Spanje alleen DTT als vrij te ontvangen televisie kan worden beschouwd, en dat voor andere technologieën, zoals satelliet of kabel, een vergoeding wordt aangerekend. Dat klopt niet, aangezien er geen dergelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen technologieën. Er zijn geen specifieke technologische eigenschappen die satellietexploitanten zouden beletten vrij te ontvangen televisie aan te bieden. Zo omvat het "SAT-TDT"-aanbod (dat alleen beschikbaar is in zone III en alleen voor gezinnen die kunnen bewijzen dat hun DTT-ontvangst ontoereikend is) in Spanje de vrij te ontvangen zenders. Bovendien bieden satellietexploitanten in andere lidstaten (waaronder Frankrijk en Ierland) vrij te ontvangen zenders aan.

(187) De omstreden maatregel begunstigt de exploitanten van het digitale terrestrische platform (zij kunnen als enige exploitanten profiteren van de maatregel), ondanks het feit dat exploitanten die andere technologieën gebruiken (met name satelliet) de desbetreffende diensten wel kunnen aanbieden en zich derhalve in een juridisch en feitelijk vergelijkbare situatie bevinden als de terrestrische exploitanten, uit het oogpunt van de doelstellingen van de betrokken rechtsregeling. De omstreden maatregel houdt dus discriminatie in.

(188) Het doel van de steunmaatregel bestaat erin de omschakeling van analoge naar digitale omroep in Spanje te bevorderen en de continuïteit van de televisieontvangst te waarborgen voor inwoners van bepaalde afgelegen en landelijke gebieden (zone II), zoals uitgelegd in de overwegingen 27, 29 en 244. Omroepen hadden niet voldoende commercieel belang bij het verlenen van diensten in zone II en weigerden de kosten van de digitalisering voor hun rekening te nemen (zie overweging 165). De Spaanse autoriteiten stelden dan ook de onderzochte staatssteunregeling vast om de bestaande zendcentrales te digitaliseren en nieuwe zendcentrales te bouwen, teneinde ervoor te zorgen dat de bevolking alle kanalen via DTT bleef ontvangen (zie overweging 27). Deze doelstelling rechtvaardigt niet dat exploitanten die andere technologieën dan DTT-technologie gebruiken, werden uitgesloten van de steunmaatregel.

([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]) Volgens de Spaanse mededingingsautoriteit (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, "CNMC"), zijn de omroepen verplicht om te onderhandelen met de aanbieders van omroepdiensten, ook in de context van een uitbreiding van het bereik (zie Resolutie 156/E/2019 van 28 mei 2019 van de directeur-generaal voor Informatica, Telecommunicatie en Publieke Innovatie van de regering van Navarra).

([114]) In de preambule van Algemene Wet 7/2010 staat te lezen dat de bepalingen van deze wet erop gericht zijn: i) rechtszekerheid te verschaffen aan ondernemingen, om zo burgers te beschermen tegen machtsposities op het gebied van opinie of beperkingen van de toegang tot universele inhoud van groot belang of grote waarde; ii) duidelijke mededingings- en transparantieregels te waarborgen; iii) een bindend kader te verschaffen voor zowel de particuliere als de publieke sector.

([115]) Op 28 mei 2019 hebben de autoriteiten van Navarra uiteindelijk beslist de aanbesteding stop te zetten en hebben zij de opdracht niet gegund aan Astra. Astra heeft tegen dat besluit een klacht ingesteld bij de Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

c) Conclusie met betrekking tot selectiviteit

(189) De maatregel verschaft een selectief economisch voordeel aan individuele ondernemingen die commerciële activiteiten uitoefenen. De overheidsfinanciering verschaft een selectief voordeel aan de begunstigden door de kosten die zij onder normale marktomstandigheden moeten dragen, te verlagen.

(190) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de onderzochte maatregelen selectief zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.2.1.4. Publieke opdracht

(191) Op grond van de bestuurlijke organisatie van het land en de verdeling van bevoegdheden tussen de centrale en de regionale overheden is het volgens Spanje aan de regio's om aan te tonen dat er in de zin van het arrest Altmark geen sprake is van staatssteun. De Spaanse autoriteiten haalden meer in het bijzonder het geval van Baskenland aan.

(192) In Baskenland worden diensten met betrekking tot de door- en uitzending van radio- en televisiesignalen verricht door het Baskische overheidsbedrijf Itelazpi S.A. ("Itelazpi"). Daartoe exploiteert het rond 200 zendcentrales, die voor het grootste deel eigendom zijn van de Baskische overheid. Teneinde het bereik van digitale televisie uit te breiden, werd Itelazpi belast met de organisatie van tien aanbestedingen op regionaal niveau voor de levering van de voor de digitalisering van de terrestrische infrastructuur nodige apparatuur.

(193) Volgens Baskenland hebben de lidstaten aanzienlijke speelruimte bij de omschrijving van een dienst van algemeen economisch belang. Een dergelijke omschrijving kan door de Commissie alleen in geval van een kennelijke beoordelingsfout ter discussie worden gesteld. Die speelruimte is nog groter wanneer het om publieke omroepdiensten gaat ([116]). Tegen deze achtergrond heeft Baskenland aangevoerd dat de exploitatie van omroepnetwerken als een dienst van algemeen economisch belang kan worden beschouwd. De dienst zou niet op zichzelf staan, maar op grond van verschillende Spaanse wetsbepalingen en de Spaanse rechtspraak ([117]) een "essentiële dienst" vormen die inherent is aan de publieke omroepdienst.

(194) Volgens de autoriteiten van Baskenland vormden de aan Itelazpi toegekende middelen een compensatie voor de levering van diensten van algemeen economisch belang die aan de Altmark-criteria voldeed.

(195) Abertis voerde ook aan ([118]) dat de exploitatie van terrestrische omroepnetwerken als openbare dienst moet worden beschouwd en aan de Altmark-criteria voldoet. Abertis stelde dat de begunstigde onderneming belast moet zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en dat die verplichtingen duidelijk moeten zijn afgebakend. Abertis voerde aan dat een eventuele vergoeding voor de netwerkexploitanten nooit hoger zou zijn dan wat nodig is om de kosten voor het verlenen van de transmissiediensten te dekken. Abertis stelde meer in het bijzonder dat de lokale overheden de nodige stappen hadden ondernomen om de kosten tot een minimum beperken: de aankoop van apparatuur geschiedde door middel van een openbare aanbesteding om ervoor te zorgen dat de apparatuur tegen marktprijzen werd aangekocht.

(196) In hun beroepen tot nietigverklaring van het besluit van 2013 stelden meerdere partijen bovendien dat de exploitatie van het digitale terrestrische netwerk als DAEB was toegewezen bij officiële handeling van een specifieke autonome gemeenschap. Itelazpi (zaak T-462/13) verwees naar Wet 31/1987 betreffende de organisatie van de omroep van 18 december 1987, naar Wet 10/2005 en naar Koninklijk Besluit 944/2005, en naar de interinstitutionele overeenkomsten tussen de Baskische regering, de vereniging van Baskische gemeentelijke autoriteiten en de drie

([116]) Zulks is bepaald in het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte protocol betreffende het openbareomroepstelsel in de lidstaten.

([117]) Onder andere Wet 31/1987 van 18 december, inzake regeling van de telecommunicatie; Koninklijk Besluit 529/2002 van 14 juli inzake de levering van essentiële diensten ter waarborging van televisie-uitzendingen in het geval van een staking; arresten van het Hooggerechtshof (afdeling 3, gerechtelijke toetsing) van 23 juli 2009 (JUR 2009\381376), rechtsgrond twee; en van 18 december 2009 (RJ 2010\2313), rechtsgrond drie: "Het is ongetwijfeld in het openbaar belang om een universeel bereik en universele ontvangst van de publieke televisiezenders in afgelegen en geïsoleerde gebieden van het land die niet onder de dekkingsverplichtingen van de televisie-exploitanten vallen, te waarborgen (teneinde hen op gelijke voet te stellen met de gebieden zonder dergelijke kenmerken)."

([118]) Zie de opmerkingen van Abertis bij het inleidingsbesluit van de Commissie, 31.1.2011.

Baskische regionale raden. Catalonië en CTTI (zaak T-465/13) verwezen naar een aanbesteding en naar de overheidsopdracht, alsook naar Wet 10/2005. Navarra de Servicios y Tecnologías (zaak T-487/13) verwees naar Koninklijk Besluit 944/2005 en naar het besluit van de regering van Navarra van 28 juli 2008. Cellnex en Retevisión (zaak T-541/13) verwezen naar Wet 31/1987 betreffende de organisatie van de omroep van 18 december 1987, naar Koninklijk Besluit 944/2005 en naar aanbestedingen. Spanje (zaak T-461/13) verwees naar Koninklijk Besluit 944/2005 en naar de overheidsopdrachten die werden gesloten tussen de overheid en de betrokken exploitanten. Daarnaast verwezen alle voornoemde partijen naar Algemene Wet 11/1998 inzake telecommunicatie en naar Algemene Wet 32/2003 inzake telecommunicatie, als handelingen waarbij de exploitatie van het digitale terrestrische netwerk als DAEB zou zijn toegewezen. Sommige van die documenten zijn onder de aandacht van de Commissie en het Gerecht en het Hof van de EU gebracht in de context van voornoemde beroepen.

(197) In zijn arrest in de zaak Altmark stelde het Hof dat de compensatie voor de openbare dienst geen economisch voordeel vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het EG-Verdrag, mits aan elk van de volgende vier voorwaarden is voldaan: 1) de begunstigde onderneming heeft een openbaredienstverplichting en de daarmee verbonden taken en plichten zijn duidelijk omschreven; 2) de parameters voor de compensatie voor de dienstverlening zijn objectief en transparant en zijn vooraf vastgesteld; 3) de compensatie ligt niet hoger dan de nettokosten voor de uitvoering van de openbaredienstverplichting; 4) om de kosten voor de gemeenschap tot een minimum te beperken, moet de onderneming die de openbaredienstverplichting moet uitvoeren, geselecteerd zijn in het kader van een openbare aanbesteding; zoniet moeten de kosten voor de levering van de diensten van algemeen economisch belang worden vastgesteld op basis van die van een reguliere, goed beheerde onderneming.

Eerste Altmark-voorwaarde: een duidelijke omschrijving en toewijzing van openbaredienstverplichtingen

(198) In de Spaanse wetgeving wordt de exploitatie van een terrestrisch netwerk niet als openbare dienst aangemerkt. In de telecommunicatiewet van 1998 ([119]) is bepaald dat telecommunicatiediensten, met inbegrip van de exploitatie van netwerken voor radio en televisie, diensten van algemeen economisch belang zijn, maar dat zij niet de status van openbare diensten hebben, die is voorbehouden aan een beperkt aantal telecommunicatiediensten ([120]). In de thans geldende telecommunicatiewet ([121]) is deze kwalificatie gehandhaafd. Transmissiediensten voor televisie-uitzendingen, d.w.z. de overbrenging van signalen via telecommunicatienetwerken, worden als telecommunicatiediensten beschouwd en zijn als zodanig diensten van algemeen belang, maar geen openbare diensten ([122]).

(199) In elk geval zijn de bepalingen van de telecommunicatiewet technologieneutraal. In artikel 1 van de wet wordt telecommunicatie gedefinieerd als exploitatie van netwerken en het verlenen van elektronische-communicatiediensten en het beschikbaar stellen van bijbehorende faciliteiten. Onder telecommunicatie wordt verstaan de transmissie van signalen via een willekeurig telecommunicatienetwerk, en niet per se via het terrestrische netwerk ([123]). Bovendien bestaat volgens artikel 3 een van de doelstellingen van de wet erin de technologische neutraliteit van de regelgeving zoveel mogelijk te bevorderen.

(200) Hoewel "publieke omroep" in de wet die ten tijde van de overdracht van middelen aan Itelazpi van toepassing was, als openbare dienst was gedefinieerd, valt de exploitatie van een bepaald platform dat die dienst ondersteunt niet onder die definitie. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de omroepdienst en de dienst van de exploitatie van de omroepnetwerken ([124]). Het gaat immers om twee afzonderlijke activiteiten die worden verricht door verschillende ondernemingen die op onderscheiden markten actief zijn. Niets wijst erop dat in de wet niet alleen de omroepdienst, maar ook de exploitatie van terrestrische netwerken als openbare dienst was gedefinieerd.

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

([120]) Hiertoe behoren diensten met betrekking tot defensie en civiele bescherming en de exploitatie van het telefoonnet.

([121]) Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Op 11 mei 2014 is deze wet vervangen door Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

([122]) In artikel 2, lid 1, van die wet is bepaald: "Telecommunicatiediensten zijn diensten van algemeen belang die overeenkomstig de regels inzake vrije concurrentie worden verricht."

([123]) Bijlage II bij Wet 32/2003 bevat nauwkeurige, technologisch neutrale definities van telecommunicatie en elektronische-communicatienetwerken. "Telecommunicatie: de transmissie, emissie of ontvangst van tekens, signalen, geschreven tekst, beelden en geluiden of informatie van welke aard ook via kabel, radiogolven, optische middelen of andere elektromagnetische systemen. Onder elektronische-communicatienetwerken worden verstaan transmissiesystemen en in voorkomend geval de schakel- of routeringsapparatuur en andere middelen, waaronder netwerkelementen die niet actief zijn, die het mogelijk maken signalen over te brengen via draad, radiogolven, optische of andere elektromagnetische middelen waaronder satellietnetwerken, vaste (circuit- en pakketgeschakelde, met inbegrip van internet) en mobiele terrestrische netwerken, elektriciteitsnetten, voor zover deze voor overdracht van signalen worden gebruikt, netwerken voor radio- en televisieomroep en kabeltelevisienetwerken, ongeacht de aard van de overgebrachte informatie."

([124]) Zie punt 115 van het arrest in de gevoegde zaken T-37/15 en T-38/15, Abertis Telecom Terrestre, SA en Telecom Castilla-La Mancha, SA/Europese Commissie.

(201) De Baskische autoriteiten betogen dat in de tussen de Baskische overheid, EUDEL (de vereniging van Baskische gemeenten) en de drie Baskische regioraden gesloten overeenkomsten uitdrukkelijk is vastgesteld dat Itelazpi werd belast met de levering van deze dienst van algemeen economisch belang.

(202) In deze overeenkomsten erkennen de Baskische autoriteiten dat waarden zoals de universele toegang tot informatie en het recht op pluralistische informatie de universele beschikbaarheid van vrij te ontvangen televisiezenders noodzakelijk maakt, en verbinden zij zich ertoe deze waarden te garanderen door het bereik van de publieke multiplexen uit te breiden ([125]). Geen van de bepalingen van die overeenkomsten duidt er echter op dat de exploitatie van een terrestrisch netwerk als openbare dienst wordt beschouwd. De Commissie stelt zich derhalve op het standpunt dat de reikwijdte van de openbare dienst in de overeenkomsten niet voldoende duidelijk is geformuleerd en dat niet uit die formulering mag worden geconcludeerd dat de transmissie via het terrestrische netwerk een openbare dienst is.

(203) Zoals toegelicht in overweging 196 stelden meerdere partijen in hun beroepen tot nietigverklaring van het besluit van 2013 dat de exploitatie van het digitale terrestrische netwerk als DAEB was toegewezen bij officiële handeling van een specifieke autonome gemeenschap en brachten zij de desbetreffende documenten onder de aandacht van de Commissie. Het Gerecht heeft deze documenten onderzocht tijdens de gerechtelijke procedures en heeft het standpunt van de Commissie bevestigd dat geen van deze documenten als de vereiste toekenningshandeling kon worden beschouwd ([126]). De vermelde arresten van de Gerecht zijn bevestigd door het Hof van Justitie ([127]).

(204) Derhalve wordt geconcludeerd dat krachtens de Spaanse wet de exploitatie van terrestrische netwerken geen openbare dienst vormt. Die conclusie is door het Gerecht bevestigd in de zaken T-462/13 ([128]), T-465/13 ([129]), T-487/13 ([130]), T-541/13 ([131]) en T-461/13 ([132]). Bovendien zijn de vermelde arresten door het Hof van Justitie bevestigd in gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 ([133]) en in zaak C-81/16 ([134]).

(205) Dientengevolge kan niet worden vastgesteld dat aan de eerste Altmark-voorwaarde is voldaan. Dat in deze zaak niet aan het eerste Altmark-criterium is voldaan, doordat de dienst bestaande in de exploitatie van een terrestrisch netwerk niet voldoende duidelijk als openbare dienst is gedefinieerd, is bevestigd door diverse arresten van het Gerecht en van het Hof van Justitie ([135]).

(206) De in het arrest Altmark vastgelegde criteria zijn cumulatief, d.w.z. dat een maatregel alleen dan niet als staatssteun wordt beschouwd als aan elk van de voorwaarden is voldaan. Aangezien het eerste criterium niet is vervuld, kan de door de Baskische autoriteiten aan Itelazpi verstrekte financiering daarom niet worden aangemerkt als compensatie voor de levering van een dienst van algemeen economisch belang. Zoals toegelicht in overweging 62 doet bovenstaande beoordeling niets af aan de beoordeling van de nieuwe maatregel die op 2 december 2014 werd ingevoerd in Baskenland bij de overeenkomst inzake de dienst voor de uitbreiding van het bereik van de nationale televisiekanalen in de autonome gemeenschap Baskenland.

(207) Als de exploitatie van een terrestrisch netwerk in de Spaanse wetgeving als een openbare dienst was aangemerkt, zou dit hoe dan ook op een kennelijke beoordelingsfout hebben berust, zoals hieronder wordt toegelicht.

(208) Volgens vaste rechtspraak genieten de lidstaten een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het definiëren van wat zij als DAEB beschouwen en kan de definitie van dergelijke diensten door een lidstaat slechts in het geval van een kennelijke beoordelingsfout door de Commissie in twijfel worden getrokken.

([125]) Punten 6 en 7 en artikel 5 van de overeenkomsten.

([126]) Zie punten 62-72 van het arrest in T-462/13; punten 60-73 van het arrest in T-465/13; punten 102-115 van het arrest in T-487/13; punten 84-95 van het arrest in T-541/13; punten 66-71 van het arrest in T-461/13. Bovendien oordeelde het Gerecht in alle voornoemde arresten dat de transmissiediensten voor televisie-uitzendingen noch in Wet 11/1998, noch in Wet 32/2003 als DAEB waren gedefinieerd.

([127]) Zie arrest in gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 P; arrest in zaak C-81/16.

([128]) Punten 55-79 van het arrest in zaak T-462/13.

([129]) Punten 55-80 van het arrest in zaak T-465/13.

([130]) Punten 89-119 van het arrest in zaak T-487/13.

([131]) Punten 65-95 van het arrest in zaak T-541/13.

([132]) Punten 53-78 van het arrest in zaak T-461/13.

([133]) Zie punten 67-76 van arrest in gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 P.

([134]) Zie punten 38-54 van arrest in zaak C-81/16.

([135]) Zie arresten in T-451/13 (punten 65-110); T-461/13 (punten 53-78); T-462/13 (punten 55-79); T-465/13 (punten 55-80); T-487/13 (punten 89-119); C-81/16 (punten 38-54); gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 P (punten 67-76).

(209) Toch is de bevoegdheid van de lidstaat om de DAEB te omschrijven niet onbeperkt en kan zij niet willekeurig worden uitgeoefend alleen om een bepaalde sector aan de toepassing van de mededingingsregels te onttrekken. Ook mag de beoordelingsmarge van de lidstaten bij het omschrijven van DAEB niet worden uitgeoefend op een manier die indruist tegen de algemene beginselen van Unierecht, zoals het beginsel van gelijke behandeling ([136]).

(210) Het beginsel van gelijke behandeling wordt verzekerd ten aanzien van diensten van exploitatie van omroepnetwerken door middel van het beginsel van technologische neutraliteit, hoewel dit niet betekent dat de keuze voor een specifieke technologie voor diensten van exploitatie van omroepnetwerken in elk geval berust op een kennelijke beoordelingsfout ([137]).

(211) Zoals toegelicht in overweging 176 kunnen andere dan terrestrische platforms, met name satelliet, diensten verlenen voor het uitzenden van televisiesignalen in zone II.

(212) In die omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat terrestrische platforms essentieel zijn voor het uitzenden van het televisiesignaal zonder het beginsel van technologische neutraliteit te schenden ([138]).

(213) Een eventuele omschrijving van de exploitatie van een terrestrisch platform als DAEB zou terdege moeten worden gemotiveerd opdat zij niet zou indruisen tegen het beginsel van gelijke behandeling en geen discriminatie zou inhouden ten opzichte van andere platforms.

(214) In dat verband zij erop gewezen dat toen de regionale autoriteiten de uitbreiding van het bereik uitvoerden, zij de keuze hadden tussen het organiseren van een technologieneutrale aanbesteding of het selecteren van één specifieke technologie, indien dat gerechtvaardigd was op basis van de destijds beschikbare informatie.

(215) Zoals toegelicht in de overwegingen 254 tot en met 264, waren geen van de door de Spaanse autoriteiten en de begunstigden van de steun overgelegde kostenstudies vooraf opgesteld door een onafhankelijke deskundige en bleek er evenmin uit dat satelliettechnologie duidelijk duurder was of niet voldeed aan essentiële kwalitatieve vereisten voor de uitbreiding van het bereik in zone II.

(216) Zoals reeds vermeld en uitvoerig toegelicht in overweging 176 zijn er bovendien geen dwingende technische vereisten die het gebruik van satelliettechnologie voor de uitbreiding van het bereik in zone II uitsluiten.

(217) Hoe dan ook zijn er, zoals toegelicht in de overwegingen 198 tot en met 204, geen toekenningshandelingen van de overheid waarbij de exploitanten van het terrestrische platform met het verrichten van een DAEB worden belast, met een openbaredienstverplichting en een duidelijke omschrijving van de taken en de gerelateerde verplichtingen.

(218) Gelet op het bovenstaande en ondanks de ruime beoordelingsmarge van de lidstaten bij het omschrijven van wat zij als diensten van algemeen economisch belang beschouwen, zou het indruisen tegen het beginsel van gelijke behandeling als de exploitatie van een terrestrisch netwerk in de Spaanse wetgeving als een openbare dienst was aangemerkt (wat niet het geval was) en zou dit op een kennelijke beoordelingsfout hebben berust.

Vierde Altmark-voorwaarde: beperking van de kosten voor de gemeenschap tot een minimum

(219) Ingeval geen aanbesteding wordt gehouden, moet volgens de vierde Altmark-voorwaarde de hoogte van de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, welke met de nodige middelen is uitgerust om aan de vereisten van de openbare dienst te voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren. Hierbij moet rekening worden gehouden met de ontvangsten en met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen.

([136]) Zie arrest in C-390/06, punt 51.
([137]) Zie arrest in T-37/15, punten 123 en 124.
([138]) Zie punt 123 van arrest in T-37/15.

(220) In de autonome gemeenschappen waar een openbare aanbesteding was georganiseerd voor de uitbreiding van het bereik en die aanbesteding niet strookte met het beginsel van technologische neutraliteit en meer in het bijzonder niet gerechtvaardigd was door enige voorafgaande kostenvergelijking, kan een dergelijke aanbesteding niet worden geacht aan het vierde Altmark-criterium te voldoen. Een aanbesteding die bepaalde belangstellende exploitanten — zonder geldige reden — belet op de aanbesteding in te schrijven, kan niet als open, transparant en niet-discriminerend worden beschouwd ([139]). Aangezien de aanbestedingen specifiek waren toegesneden op terrestrische exploitanten, gingen exploitanten van andere platforms — die de uitbreiding van het bereik tot stand hadden kunnen brengen — ervan uit dat zij automatisch waren uitgesloten van de procedure. De Commissie concludeert derhalve dat waar een openbare aanbesteding is georganiseerd die indruist tegen het beginsel van technologische neutraliteit, de vierde Altmark-voorwaarde niet kan worden geacht te zijn vervuld door het bestaan van die aanbesteding.

(221) In het geval van Baskenland betogen de Baskische autoriteiten dat, aangezien er geen aanbesteding werd gehouden, aan het criterium is voldaan op grond van het feit dat Itelazpi een goed beheerde onderneming is die over de nodige middelen beschikt voor de uitvoering van de activiteiten in kwestie. Op basis van een kostenvergelijking concluderen de Baskische autoriteiten dat de levering van de dienst via satelliet duurder zou zijn geweest dan de modernisering van het terrestrische netwerk van Itelazpi ([140]). Wat de vervulling van het vierde Altmark-criterium betreft, volstaat de vergelijking met de satelliettechnologie echter niet om aan te tonen dat de keuze voor Itelazpi efficiënt is. Er zouden ook andere terrestrische exploitanten kunnen zijn geweest die de dienst tegen lagere kosten hadden kunnen leveren.

(222) In het licht van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat ook in het geval van Baskenland niet aan de vierde Altmark-voorwaarde is voldaan. Daar deze voorwaarden cumulatief van aard zijn, kan niet worden gesteld dat de door de Baskische autoriteiten aan Itelazpi verstrekte financiering geen staatssteun vormt omdat de financiering kan worden beschouwd als compensatie voor de levering van een dienst van algemeen economisch belang.

(223) Voor de andere gevallen waarin er geen aanbesteding werd gehouden, hebben de Spaanse autoriteiten geen analyse verstrekt van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, welke met de nodige middelen is uitgerust om aan de vereisten van de openbare dienst te voldoen, zou hebben gemaakt.

6.2.1.5. Vervalsing van de mededinging

(224) Spanje en Abertis voeren aan dat DTT en satelliettechnologie twee verschillende markten vormen. DTT is het belangrijkste platform voor vrij te ontvangen terrestrische televisie. Het aantal exploitanten op de desbetreffende markt wordt bepaald door het aantal licenties dat door de Spaanse overheid wordt afgegeven. De gratis te ontvangen terrestrische televisiezenders worden door reclame gefinancierd. Wat satelliettelevisie betreft, is een groot aantal zenders beschikbaar via het enige betaaltelevisieplatform in Spanje, waarvan Astra de netwerkexploitant is. Die zenders worden gefinancierd via abonnementen, die doorgaans voor een zenderpakket worden afgesloten. De Spaanse autoriteiten wijzen er ook op dat in Spanje de kosten van de verspreiding via satelliet voor de omroepen veel hoger zijn dan die van terrestrische uitzendingen, zodat de vrij te ontvangen omroepen, met inbegrip van regionale en lokale omroepen, geen belangstelling hebben voor een overstap naar dit platform.

(225) Om verschillende redenen wordt geconcludeerd dat het terrestrische en het satellietplatform deel uitmaken van een en dezelfde markt.

(226) In de eerste plaats heeft Astra in 2008 deelgenomen aan een aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik van digitale televisie in Cantabrië en werd deze opdracht aan die onderneming gegund. In 2008 hield Astra een aantal bijeenkomsten met de autonome gemeenschappen om haar aanbod te presenteren voor de uitzending van digitale televisieprogramma's die tot dan toe via het terrestrische platform werden verspreid. Weliswaar werd de overeenkomst met Cantabrië later door de autoriteiten ontbonden, maar de belangstelling die de satellietexploitant vertoont voor de levering van diensten in concurrentie met het terrestrische platform, duidt erop dat satellietexploitanten in staat zijn dergelijke diensten aan te bieden.

([139]) Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4).

([140]) Er werden geen gegevens verstrekt door Itelazpi om deze stelling te staven.

(227) In de tweede plaats levert de satellietexploitant Hispasat (een dochteronderneming van Abertis) diensten in sommige delen van zone II ([141]) en wordt in zone III uitsluitend van het satellietplatform gebruikgemaakt. Ook in andere lidstaten worden satellietdiensten gebruikt om in meer afgelegen gebieden vrij te ontvangen programma's uit te zenden ([142]).

(228) In de derde plaats worden verschillende publieke en particuliere zenders die via het terrestrische platform worden verspreid, en die het hele land bereiken, ook via satellietplatforms — waaronder Astra zelf — uitgezonden ([143]).

(229) In de vierde plaats zijn sommige regionale zenders via satelliet te ontvangen of waren zij dit in het recente verleden. Dit is in tegenspraak met de bewering dat de regionale omroepen geen belangstelling voor uitzendingen via satelliet zouden hebben.

(230) In de vijfde plaats neemt de Commissie ook nota van het argument van Astra dat het satellietplatform over de mogelijkheid beschikt om 1 380 zenders te verspreiden en het zendbereik geografisch te beperken. Astra verklaart dat er geen belemmeringen voor de verspreiding van een zo groot aantal zenders zijn. Bovendien lijkt het aantal bestaande regionale zenders kleiner dan de genoemde 1 380. Weliswaar is dit het maximale aantal frequenties dat in heel Spanje beschikbaar is voor nationale, regionale en lokale zenders, maar het aantal afgegeven licenties is in werkelijkheid veel lager (zie voetnoot 24). Ook verzorgen niet alle omroepen die een licentie hebben ontvangen, ook daadwerkelijk uitzendingen op de hun toegewezen frequenties.

(231) In de zesde plaats hebben sommige omroepen verklaard de voorkeur te geven aan terrestrische uitzendingen, omdat zij alleen uitzendrechten voor het terrestrische platform hebben verworven. Hieruit volgt echter niet dat er sprake is van verschillende markten voor terrestrische en satellietuitzendingen. De omroepen hebben uitzendrechten voor het terrestrische platform verworven en zouden dit zo nodig ook kunnen doen voor het satellietplatform. Indien op basis van een openbare aanbesteding voor een satellietplatform wordt gekozen, zoals in het geval van zone III, zou de omroepen bovendien een doorgifteverplichting kunnen worden opgelegd. Volgens artikel 31 van de Algemene Wet 7/2010 op audiovisuele mediadiensten zijn vergunninghouders van audiovisuele mediadiensten bovendien verplicht te onderhandelen over de verkoop van hun belangrijkste omroepzenders aan aanbieders van televisieomroepdiensten, ongeacht welke technologie zij gebruiken. Omroepen zijn verplicht met platformexploitanten te onderhandelen en eventuele geschillen die voortvloeien uit die onderhandelingen kunnen worden voorgelegd aan de CNMC (zie overweging 184).

(232) Tot slot kan volgens gegevens van mei 2010 ([144]) 98,85 % van de bevolking in Spanje DTT ontvangen, terwijl slechts 93,5 % van de huishoudens televisie kijkt via het terrestrische platform. 5 % van de huishoudens heeft dus toegang tot DTT, maar maakt hiervan geen gebruik, omdat de meeste van die huishoudens een abonnement op betaaltelevisie per satelliet hebben.

(233) Derhalve kan worden geconcludeerd dat het bij het satellietplatform en het terrestrische platform om concurrerende platforms gaat en dat de maatregel ten behoeve van de introductie, de exploitatie en het onderhoud van DTT in zone II een vervalsing van de mededinging tussen die twee platforms inhoudt. Er zij op gewezen dat andere platforms, met name IPTV, eveneens door de maatregel worden benadeeld. Hoewel breedband nog niet overal in zone II beschikbaar is, zal de breedbanddekking in de toekomst zeer waarschijnlijk aanzienlijk worden uitgebreid.

6.2.1.6. Beïnvloeding van de handel

(234) De maatregel is van invloed op het handelsverkeer binnen de Unie. Volgens de rechtspraak van het Gerecht en het Hof geldt dat "wanneer financiële steun van een staat of met staatsmiddelen bekostigd de positie van ondernemingen ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht ongunstig te worden beïnvloed door de steun" ([145]).

(235) Netwerkexploitanten zijn werkzaam in een sector waarin sprake is van handel tussen de lidstaten. Abertis maakt evenals de klager, Astra, deel uit van een internationale groep concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer. De maatregel voor de invoering, de exploitatie en het onderhoud van DTT in zone II is derhalve van invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

([141]) Hispasat levert deze diensten voor het DTT-netwerk in zone II.
([142]) Bijvoorbeeld in Frankrijk.
([143]) Bijvoorbeeld: Antena 3, Cuatro, Telecinco, La Sexta, La Siete, Teledeporte, TVE, La2, Canal 24 horas.
([144]) Analyse van de televisiemarkt, ingediend door Spanje bij de kennisgeving van de maatregel: vergoeding van schade veroorzaakt door het vrijkomen van het digitale dividend, SA.32619 (2011/N).
([145]) T-55/99, Confederación española de transporte de Mercancias (CETM)/Commissie van de Europese Gemeenschappen, ECLI:EU:T:2000:223.

6.2.2. Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van staatssteun

(236) Gezien de hierboven aangevoerde argumenten is de Commissie van oordeel dat de maatregel aan de criteria van artikel 107, lid 1, VWEU voldoet. In dit licht moet de maatregel geacht worden staatssteun te vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.3. **Beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt**

6.3.1. *Algemene overwegingen*

(237) De Commissie ondersteunt actief de omschakeling van analoge naar digitale omroep. De voordelen van de overschakeling op digitale omroepdiensten werden onderstreept in het actieplan eEurope 2005 en in twee mededelingen over de omschakeling naar digitaal ([146]). De Commissie erkent tevens dat de omschakeling naar digitaal vertraging kan oplopen indien zij geheel wordt overgelaten aan de marktwerking.

(238) De lidstaten kunnen steun verlenen om een specifiek marktfalen te verhelpen of de sociale of regionale cohesie te waarborgen ([147]). In elk specifiek geval moet echter wel worden aangetoond dat steun in kwestie het juiste middel is om het probleem aan te pakken, dat die steun tot het noodzakelijke minimum beperkt blijft, en dat de concurrentie niet onevenredig wordt verstoord. In de mededeling over de omschakeling is tevens bepaald dat op het specifiek gebied van digitalisering overheidsinterventies te rechtvaardigen zijn als aan twee voorwaarden wordt voldaan: ten eerste als het om het algemeen belang gaat en ten tweede als de markt tekortschiet, d.w.z. als door de marktwerking alleen niet wordt bewerkstelligd wat in het collectieve belang is. Daarnaast wordt gespecificeerd dat een overheidsinterventie in elk geval op een gedegen marktanalyse moet stoelen.

(239) In de mededeling over de omschakeling wordt ook gesteld dat de omschakeling naar digitale omroepdiensten een grote uitdaging voor het bedrijfsleven vormt. In beginsel zou elk netwerk moeten concurreren op basis van de eigen sterke punten. Om dit beginsel te kunnen naleven, moet elke overheidsinterventie technologisch gezien zo neutraal mogelijk zijn. Uitzonderingen op dit beginsel zijn alleen mogelijk indien de interventie gericht is op een specifieke tekortkoming of onevenwichtigheid op de markt en tegelijkertijd geschikt en noodzakelijk is om deze problemen te verhelpen en ook evenredig is.

(240) Indien de omschakeling wordt overgelaten aan de marktwerking, bestaat het gevaar dat sommige delen van de bevolking op grond van hun sociaal achtergestelde positie in de samenleving niet van de voordelen van digitale televisie kunnen profiteren. Met het oog op de sociale samenhang willen de lidstaten mogelijkerwijs garanderen dat na de uitschakeling van de analoge televisie alle burgers toegang tot digitale televisie hebben. Aangezien de digitale omschakeling voor de consumenten kosten en een gewoonteverandering meebrengt, kan het ook zijn dat de lidstaten met name hulp willen bieden aan achtergestelde groepen in de samenleving, zoals ouderen, gezinnen met een laag inkomen of inwoners van afgelegen gebieden.

([146]) COM(2002) 263 definitief: "eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen", COM(2003) 541 definitief: "Mededeling van de Commissie inzake de overgang van analoge naar digitale omroep (van "omschakeling" naar digitaal tot "uitschakeling' van analoog"; en COM(2005) 204 definitief: "Mededeling van de Commissie inzake de versnelling van de overgang van analoge naar digitale omroep".

([147]) Zie "Minder en beter gerichte staatssteun: een routekaart voor de hervorming van het staatssteunbeleid (2005-2009)", COM(2005) 107 definitief.

(241) In verschillende besluiten inzake staatssteun heeft de Commissie, op basis van haar mededelingen over de omschakeling naar digitaal, de staatssteunregels voor deze sector toegepast ([148]). De lidstaten hebben verschillende mogelijkheden om middelen beschikbaar te stellen voor de omschakeling, teneinde te verzekeren dat in alle geografische gebieden een behoorlijke televisieontvangst mogelijk is. Onder meer kunnen zij subsidies verlenen voor de opbouw van een transmissienet in gebieden waar de televisieontvangst anders onvoldoende zou zijn ([149]). Dergelijke middelen mogen evenwel alleen worden toegekend als dit niet tot een onnodige verstoring van de concurrentie tussen technologieën of ondernemingen leidt en tot het noodzakelijke minimum beperkt is.

6.3.2. *Rechtsgrondslag voor de verenigbaarheid van de geplande steunmaatregel*

(242) De Spaanse autoriteiten doen een beroep op artikel 107, lid 3, punt c), en artikel 106, lid 2, VWEU om de maatregel te rechtvaardigen in het geval deze worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Hieronder beoordeelt de Commissie tegen de achtergrond van de hierboven uiteengezette algemene overwegingen of de maatregel met deze bepalingen verenigbaar is.

6.3.3. ***Artikel 107, lid 3, punt c), VWEU***

(243) Bij haar beoordeling of de steun overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt c), verenigbaar is met de interne markt, maakt de Commissie een afweging tussen de positieve en de negatieve effecten van de steun. Bij deze afweging beantwoordt de Commissie de volgende vragen:

1. Is de steunmaatregel gericht op een welomschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang?
2. Is de steunmaatregel geschikt om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te verwezenlijken, d.w.z. wordt met de steun een marktfalen of een andere doelstelling aangepakt? Meer bepaald:
   a) Is de steunmaatregel een geschikt instrument, met andere woorden zijn er geen andere, meer geschikte instrumenten?
   b) Is er een stimulerend effect, met andere woorden verandert de steun het gedrag van ondernemingen?
   c) Is de steunmaatregel evenredig, met andere woorden kan dezelfde gedragsverandering niet met minder steun worden verkregen?
3. Zijn de vervalsing van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer zo beperkt dat de balans al met al positief is?

6.3.3.1. Doelstelling van gemeenschappelijk belang

(244) De steunregeling moet het proces van de omschakeling naar digitaal in Spanje bespoedigen en de continuïteit van de televisieontvangst voor inwoners van bepaalde afgelegen en plattelandsgebieden waarborgen. De maatregel heeft ten doel de bevolking in die gebieden de mogelijkheid te bieden om tv te kijken. Toegang tot de media, met inbegrip van televisie-uitzendingen, is belangrijk als het erom gaat de burgers in staat te stellen hun grondwettelijke recht op informatie uit te oefenen. De Commissie heeft het belang en de voordelen van de omschakeling naar digitaal erkend in het actieplan eEurope 2005 ([150]) en in haar twee mededelingen over de omschakeling van analoge naar digitale omroep ([151]). In haar mededeling getiteld "i2010 — Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid" ([152]) heeft de Commissie erop gewezen dat de geplande uitschakeling van analoge terrestrische televisie in 2012 de toegang tot het spectrum in Europa zal verbeteren. Aangezien digitale omroep efficiënter gebruikmaakt van het spectrum, komt spectrumcapaciteit voor andere doeleinden vrij, zoals nieuwe omroep- en mobieletelefoniediensten, die op hun beurt stimulansen zullen bieden voor innovatie en groei in de televisie- en de elektronischecommunicatiesector.

([148]) Zie onder meer N622/03, Digitaliseringsfonds Oostenrijk (PB C 228 van 17.9.2005, blz. 12); Beschikking 2006/513/EG van de Commissie van 9 november 2005 betreffende de steunmaatregelen die de Bondsrepubliek Duitsland voor de invoering van digitale terrestrische televisie (DVB-T) in Berlijn en Brandenburg heeft verleend (PB L 200 van 22.7.2006, blz. 14); Beschikking 2007/258/EG van de Commissie van 20 december 2006 betreffende de steunmaatregel C 24/2004 (ex NN 35/2004) die Zweden ten uitvoer heeft gelegd voor de invoering van terrestrische digitale televisie (PB L 112 van 30.4.2007, blz. 77); Beschikking 2007/374/EG van de Commissie van 24 januari 2007 betreffende de staatssteun C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) die Italië ten uitvoer heeft gelegd met de subsidie voor de aanschaf van digitale decoders (PB L 147 van 8.6.2007, blz. 1); N270/06, Subsidies voor digitale decoders met API — Italië (PB C 80 van 13.4.2007, blz. 3); N107/07, Subsidies voor IdTV — Italië (PB C 246 van 20.10.2007); Beschikking 2008/708/EG van de Commissie van 23 oktober inzake steunmaatregel C 34/06 (ex N 29/05 en ex CP 13/04) op grond waarvan de Bondsrepubliek Duitsland steun wil verlenen voor de invoering van digitale terrestrische televisie (DVB-T) in Noord-Rijnland-Westfalen (PB L 236 van 3.9.2008, blz. 10); SA.28685, Captación de Televisión Digital en Cantabria — Spanje (PB C 119 van 24.4. 2012).

([149]) Beschikking 2006/513/EG, overweging 132.

([150]) COM(2002) 263 definitief: "eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen".

([151]) COM(2003) 541 definitief: "Mededeling van de Commissie inzake de overgang van analoge naar digitale omroep (van "omschakeling" naar digitaal tot "uitschakeling" van analoog", en COM(2005) 204 definitief: "Mededeling van de Commissie inzake de versnelling van de overgang van analoge naar digitale omroep".

([152]) COM(2005) 541 definitief van 1 juni 2005.

(245) Derhalve is de Commissie van oordeel dat de maatregel gericht is op een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang.

6.3.3.2. Doelgerichte steun

Marktfalen

(246) Zoals de Spaanse autoriteiten hebben verklaard, wordt algemeen erkend dat het gevaar bestaat dat niet alle delen van de bevolking kunnen profiteren van de voordelen van digitale televisie (probleem van sociale en regionale cohesie). Er is mogelijk sprake van een tekortkoming van de markt wanneer de marktdeelnemers niet voldoende aandacht besteden aan de positieve effecten van de omschakeling naar digitaal voor de samenleving als geheel, omdat de economische stimulansen daartoe ontbreken (positieve externaliteiten). Met het oog op de sociale cohesie willen de lidstaten mogelijkerwijs garanderen dat na de uitschakeling van de analoge televisie alle burgers toegang tot digitale televisie hebben en daarom wellicht overwegen maatregelen te treffen om te verzekeren dat in alle geografische gebieden een behoorlijke televisieontvangst mogelijk is.

(247) In haar inleidingsbesluit heeft de Commissie erkend dat er sprake is van marktfalen voor zover de omroepen niet bereid zijn de extra kosten te dragen die gemoeid zijn met de uitbreiding van het bereik naar gebieden die niet onder de voor hen geldende wettelijke dekkingsverplichtingen vallen. Bovendien hebben noch de satellietplatforms noch de particuliere huishoudens investeringen gedaan die garanderen dat digitale zenders via satelliet kunnen worden ontvangen door alle inwoners van zone II. Derhalve erkent de Commissie dat inwoners van het platteland mogelijk volledig verstoken zouden kunnen zijn van de ontvangst van gratis te ontvangen digitale televisie-uitzendingen indien de digitale dekking volledig zou worden overgelaten aan de marktwerking. Tevens erkent zij dat overheidsinterventie in de vorm van financiële steun aan particulieren gunstig kan zijn.

Technologische neutraliteit, geschiktheid en evenredigheid van de maatregel

(248) Het beginsel van technologieneutraliteit is goed verankerd in verschillende besluiten van de Commissie in zaken betreffende de omschakeling naar digitale diensten ([153]). Dit beginsel is bevestigd door het Gerecht en het Hof van Justitie van de Europese Unie ([154]).

(249) De keuze van de technologie zou normaliter via een technologieneutrale aanbesteding moeten worden bepaald, zoals dit in andere lidstaten het geval was ([155]). Zoals reeds vermeld in punt 2.2 is het overgrote merendeel van de aanbestedingen niet technologisch neutraal, aangezien zij ofwel uitdrukkelijk, in de definitie van het voorwerp van de aanbesteding, of impliciet, in de technische specificaties, naar terrestrische technologie en DTT verwijzen. Alleen exploitanten van DTT-netwerken konden aan deze vereisten voldoen (alleen dergelijke exploitanten hebben dan ook deelgenomen aan die aanbestedingen). Spanje betoogt dat verwijzingen in de aanbestedingen naar DTT of specificaties met betrekking tot DTT-apparatuur en zendcentrales niet inhouden dat het gebruik van dergelijke technologie voor de inschrijvers verplicht was. Evenwel kunnen die verwijzingen redelijkerwijs niet worden uitgelegd op de door Spanje aangegeven wijze.

(250) Ten eerste had de Spaanse regering volgens de studie van Itelazpi van 2019 een beperking opgelegd voor zone II, waarbij het gebruik van DTT verplicht was. In de studie van Itelazpi van 2019 is vermeld dat regionale overheden, om een andere technologie te gebruiken, met de nationale regering hadden moeten overleggen over de opheffing van die beperking voor zone II ([156]). Geen enkele regionale overheid heeft aanstalten gemaakt om een dergelijke opheffing te bespreken.

([153]) Zie hierboven, voetnoot 148.

([154]) Zaken T-8/06, FAB Fernsehen aus Berlin GmbH/Commissie, arrest van 6 oktober 2009 (punten 70-84), ECLI:EU:T:2009:386; C-544/09 P, Duitsland/Commissie, arrest van 15 september 2011 (punten 77-83), ECLI:EU:C:2011:584; T-177/07, Mediaset SpA/Commissie, arrest van 15 juni 2010 (punt 109), ECLI:EU:T:2010:233; en C-403/10 P, Mediaset SpA/Commissie, arrest van 28 juli 2011 (punten 100-108), ECLI:EU:C:2011:533. Zie ook arresten in zaken T-462/13 (punten 102-139), T-465/13 (punten 94-117), T-487/13 (punten 128-140), T-541/13 (punten 119-129) en T-461/13 (punten 94-112), die door het Hof zijn bevestigd in gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 P en in zaak C-81/16. Zie ook arrest in T-808/14 (punten 139-149) en arrest in gevoegde zaken T-37/15 en T-38/15 (punten 157-166), die door het Hof zijn bevestigd in C-91/17 P, C-92/17 en C-114/17 P.

([155]) Zie voetnoot 21.

([156]) FTI Consulting: Providing Digital Television Services in the Basque Region of Spain, blz. 12, 20, 44, 9.5.2019. Verstrekt door Itelazpi.

(251) Ten tweede heeft het feit dat de Spaanse centrale regering DTT-technologie begunstigde en dat in de aanbestedingen werd verwezen naar DTT inschrijvers belet voorstellen te op basis van een andere technologische oplossing. Het formele argument van de Spaanse regering gaat dus voorbij aan de commerciële realiteit. De deelname aan aanbestedingen vergt veel middelen en is dan ook een kostbare zaak voor elke inschrijver. Door de opsplitsing van de maatregel voor zone II in enkele honderden individuele aanbestedingen werden de kosten voor deelname nog eens vermenigvuldigd, wat voor elke inschrijver die voornemens was zone II geheel af te dekken, een belangrijk obstakel voor deelname betekende. De interventies van de centrale overheid ten gunste van DTT-technologie, zoals uiteengezet in de overwegingen 138 en 139, de specifieke verwijzingen in de aanbestedingen naar DTT en het feit dat inschrijvers aan honderden verschillende aanbestedingsprocedures moesten deelnemen, vormden samengenomen een duidelijk signaal aan exploitanten van andere platforms dat de deelname aan die aanbestedingen commercieel niet haalbaar zou zijn. Daarom concludeert de Commissie dat deze verwijzingen exploitanten van andere platforms in de overgrote meerderheid van de gevallen hebben weerhouden van mededinging ([157]).

(252) Het voordeel van een technologieneutrale aanbesteding is dat het agentschap dat de steun verleende, had kunnen kiezen tussen de verschillende offertes, met inbegrip van mogelijke kortingen die door de inschrijvers werden aangeboden. Aan de andere kant kan het besluit geen openbare aanbesteding uit te schrijven, worden gerechtvaardigd als uit de studie vooraf blijkt dat, rekening houdend met alle mogelijke kortingen die door mogelijke inschrijvers zouden kunnen worden aangeboden, een andere technologie duidelijk duurder zou zijn of niet aan essentiële kwaliteitseisen zou voldoen ([158]). Een dergelijke kostenstudie moet worden uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige en moet aan bepaalde kwalitatieve vereisten voldoen (zij moet een significant verschil in de kosten aantonen, de resultaten van de studie moeten betrouwbaar zijn en de gegevens moeten verifieerbaar zijn). In dat geval zou de autoriteit de kosten en het tijdverlies van een openbare aanbestedingsprocedure kunnen vermijden ([159]).

(253) Dat geldt des te meer in de onderhavige zaak, aangezien reeds in 2008 een opdracht van de autonome gemeenschap Cantabrië aan satellietexploitant Astra werd gegund en niet aan andere inschrijvers (zie overweging 13). Aangezien die aanbesteding technologieneutraal was, toont dit aan dat DTT destijds waarschijnlijk niet dat vereiste voordeel op het gebied van kosten of kwaliteit bood. Bovendien wordt satelliettechnologie in heel zone III gebruikt voor uitzendingen en in zone II als ondersteunende dienst voor DTT-infrastructuur ([160]). Dit lijkt er eveneens op te wijzen dat satelliettechnologie in beginsel geschikt is voor het uitzenden van televisiesignalen in zone II.

(254) In het licht van dat bewijs, dat de aanname ontkracht dat DTT-technologie een duidelijk kostenvoordeel zou hebben, moet een kostenstudie ter ondersteuning van een besluit waarin de een bepaalde technologische oplossing wordt begunstigd door een technologische neutrale aanbesteding te vermijden, bijzonder eenduidig zijn. Zij moet ten minste aan de volgende vijf cumulatieve voorwaarden voldoen: 1) de studie moet vooraf worden uitgevoerd ([161]); 2) zij moet worden uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige; 3) zij moet een significant verschil in de kosten aantonen ([162]); 4) de resultaten moeten betrouwbaar zijn ([163]), en 5) de gegevens moeten verifieerbaar zijn.

([157]) Hoewel drie consortia in het kader van de oorspronkelijk technologisch neutrale aanbesteding van Cantabrië een offerte ingediend op basis van een satellietoplossing (Castilla-La Mancha Telecom, Telefónica en Astra), heeft geen van deze ondernemingen — noch een andere exploitant van een ander platform dan DTT — deelgenomen aan de daaropvolgende aanbestedingen.

([158]) Zo heeft een dergelijke studie als rechtvaardiging gediend voor de keuze van een specifieke technologie in een breedbandzaak, zie de beschikking van de Commissie in de zaak N 222/2006 — Steun voor de overbrugging van de digitale kloof in Sardinië (PB C 68 van 24.3.2007).

([159]) Het Verenigd Koninkrijk heeft voor de levering van lokale televisiediensten voor DTT gekozen op basis van een vooraf door de Britse regulator OFCOM uitgevoerde studie en een raadpleging vooraf van de marktdeelnemers. In dit licht heeft de Commissie niet aangedrongen op een technologieneutrale aanbesteding. SA.33980 (2012/N) — Lokale televisie in het Verenigd Koninkrijk, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244689/244689_1425664_116_2.pdf

([160]) In het geval van Itelazpi en Cellnex kunnen sommige DTT-zendcentrales bijvoorbeeld geen multiplex-signalen ontvangen over het terrestrische netwerk en ontvangen zij multiplex-signalen van Hispasat-satellieten. Zie studie van Itelazpi van 2015, blz. 20.

([161]) Een autoriteit kan maar aanvoeren dat haar beslissing om geen technologisch neutrale aanbesteding te houden op een dergelijke studie is gebaseerd indien de studie is uitgevoerd voordat voor een bepaalde technologische oplossing is gekozen ("ex ante").

([162]) Kostenramingen zijn gebaseerd op aannamen en houden dus enige mate van onzekerheid in. Om een technologische keuze vooraf te rechtvaardigen, moeten de kostenramingen conservatief zijn. Zij moeten rekening houden met mogelijke kostenverlagingen die potentiële inschrijvers kunnen verwezenlijken op basis van hun marktpositie of van mogelijke synergieën. Zij moeten ook rekening houden met mogelijke kortingen die inschrijvers kunnen aanbieden om een nieuwe markt te betreden.

([163]) De kostenvergelijking is betrouwbaar als het globale resultaat niet verandert wanneer de onderliggende aannamen veranderen binnen een redelijk interval.

(255) De Spaanse autoriteiten hebben tijdens het onderzoek diverse kostenstudies overgelegd waaruit zou blijken dat het gebruik van DTT-technologie goedkoper zou zijn dan het gebruik van satelliettechnologie. Het probleem bij al deze kostenvergelijkingen is dat zij uitsluitend zijn toegespitst op de installatiekosten en dat zij voor het merendeel geen rekening houden met de exploitatie- en onderhoudskosten. Na de uitrol van DTT is evenwel gebleken dat het gebruik ervan aanzienlijke exploitatie- en onderhoudskosten met zich heeft gebracht, die de Spaanse autoriteiten hebben gefinancierd door doorlopende steun voor exploitatie en onderhoud te verlenen aan DTT-exploitanten (tot op vandaag). In een vergelijking van de kosten van verschillende technologieën zou rekening moeten worden gehouden met alle relevante kosten, en dus ook met de kosten voor exploitatie en onderhoud.

(256) De in overweging 119 bedoelde vooraf uitgevoerde studie van Spanje van 2007 toont niet in voldoende mate aan dat het terrestrische platform geschikter zou zijn dan het satellietplatform. Integendeel, de studie komt tot de slotsom dat de keuze voor een bepaalde technologische oplossing voor de uitbreiding van het bereik per regio moet worden geanalyseerd en dat daarbij rekening moet worden gehouden met de geografische en demografische bijzonderheden van de afzonderlijke regio's. In de conclusie van de studie wordt juist aanbevolen een technologisch neutrale aanbesteding te houden om te bepalen welk platform het meest geschikt is. Het Gerecht heeft bevestigd dat de studie van Spanje van 2007 niet in voldoende mate aantoont dat het terrestrische platform geschikter zou zijn dan het satellietplatform. Bovendien heeft het Gerecht geoordeeld dat de analyse die in de studie van Spanje van 2007 is verricht, niet rechtvaardigde dat het beginsel van technologische neutraliteit niet werd nageleefd ([164]).

(257) In de loop van het onderzoek hebben sommige autonome gemeenschappen interne berekeningen voorgelegd waarin de kosten van de uitbreiding van het bereik voor beide technologieën werden vergeleken. Evenwel was niet alleen onduidelijk wanneer deze berekeningen ([165]) waren opgesteld en waren zij evenmin gedetailleerd en betrouwbaar genoeg om met het oog op de uitbreiding van het bereik de keuze voor terrestrische technologie te rechtvaardigen ([166]). Sterker nog, geen van die berekeningen was uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige. In november 2010 heeft de autonome gemeenschap Galicië verslag uitgebracht over bijeenkomsten met Astra in 2009 en heeft zij een kostenvergelijking overgelegd die gegevens bevatte die Astra in die gesprekken had verstrekt. Die kostenvergelijking komt aan bod in het beroep van de autonome gemeenschap Galicië beroep tegen het besluit van 2013, en het Gerecht heeft deze berekeningen niet aanvaard als rechtvaardiging voor de stelling dat terrestrische technologie geschikter zou zijn dan satelliettechnologie ([167]). In die kostenvergelijking is geen rekening gehouden met de kosten voor het verstrekken van apparatuur voor de ontvangst van DTT aan eindgebruikers. Die kosten zijn aanzienlijk, aangezien elk huishouden voor de overschakeling op DTT een antenne en een decoder moet krijgen.

(258) Met betrekking tot de beide door Cellnex (Abertis) ingediende kostenstudies zij opgemerkt dat zij in 2010 werden uitgevoerd, lang nadat de onderzochte maatregelen in werking waren getreden. Afgezien van de vraag of de studies onafhankelijk en voldoende betrouwbaar geacht kunnen worden, kunnen zij op grond van het feit dat zij na de vaststelling van de omstreden maatregelen zijn verricht, niet worden aangevoerd om aan te tonen dat de Spaanse overheid geen technologisch neutrale aanbesteding heeft gehouden. Bovendien worden de bevindingen van deze studies weerlegd door kostenramingen van Astra, waaruit naar voren zou komen dat de satelliettechnologie kosteneffectiever is ([168]).

([164]) Zie arrest in zaak T-461/13 (punten 118-120); arrest in zaak T-462/13 (punten 113-114); arrest in zaak T-465/13 (punten 104-105); T-541/13 (punten 132-133).

([165]) De interne berekeningen zijn niet gedateerd en kunnen net zo goed achteraf zijn uitgevoerd. Zij werden aan de Commissie verstrekt lang nadat het onderzoek was gestart en jaren nadat de maatregel in werking was getreden (bv. Galicië in 2010, Navarra, Madrid, La Rioja, Valencia in 2011, Aragón in 2012).

([166]) Murcia verstrekt een kostenvergelijking van 15 oktober 2008 die zou moeten aantonen dat de kosten voor de uitrol van satelliet, in vergelijking met DTT, meer dan 70 % hoger liggen voor de gemeente en 100 % hoger zijn voor de burgers. De kostenvergelijking is echter niet verifieerbaar, aangezien er geen bijlagen met gegevens en berekeningen zijn bijgevoegd. In de vergelijking is geen rekening gehouden met het feit dat bij een aanbesteding (zoals in Cantabrië) satellietexploitanten kortingen kunnen bieden, noch met het feit dat DTT-technologie naast installatiekosten aanzienlijke kosten voor exploitatie en onderhoud met zich brengt.

([167]) Zie de redenering van het Gerecht in zaak T-463/13, Comunidad Autónoma de Galicia/Commissie, punten 128-129.

([168]) In de opmerkingen van Itelazpi van 13 juni 2019 worden de kostenstudies van Astra erkend. Daarin wordt gesteld dat deze studies verschillende tekortkomingen vertonen, maar wordt niet uitgelegd welke die tekortkomingen zijn en in hoeverre zij bepalend zouden zijn voor de algemene conclusies van Astra. In haar opmerkingen van 13 juni 2019 geeft Cellnex Telecom nadere kritiek op diverse kostenaannamen van Astra (blz. 24-26). Aangezien de Commissie zich niet op een specifiek verslag baseert, worden deze kostenaannamen niet nader besproken.

(259) De Spaanse autoriteiten hebben nog een studie ingediend op 8 november 2012, meer dan vier jaar nadat de Spaanse regering steun was beginnen verlenen voor de DTT-infrastructuur ([169]) ("studie van Spanje van 2012"). De Commissie merkt op dat de studie van Spanje van 2012 is ingediend in het kader van een andere zaak ([170]) en dat zij op verzoek van de Spaanse autoriteiten is ingeschreven in de onderhavige zaak. In de studie worden de kosten vergeleken van de aanpassing van de apparatuur voor televisieontvangst in elke woning, voor de gehele Spaanse bevolking, ten gevolge van het vrijgeven van het "digitale dividend". De studie van Spanje van 2012 is niet relevant in deze zaak, aangezien zij geen verband houdt met de uitbreiding van het DTT-bereik in zone II, noch met de kosten die met de onderzochte steun worden gefinancierd. Bovendien kan de beslissing van de regering ten gunste van DTT gelet op de timing niet gebaseerd zijn op de studie van Spanje van 2012. Daarnaast vertoont de studie van Spanje van 2012 de tekortkoming dat de bron van de gegevens niet wordt genoemd. De gegevens kunnen dus niet worden geverifieerd.

(260) In 2019, ongeveer tien jaar nadat de Spaanse regering de maatregelen had getroffen om DTT uit te rollen in zone II, werden nadere studies achteraf ingediend. In de studie van Catalonië werden de verschillende technologieën beoordeeld die werden beoogd om digitale televisie aan te bieden in zone II. De studie is gebaseerd op gegevens voor het jaar 2008. In de studie werd besloten dat de meest haalbare technologieën terrestrische televisie en satelliet waren, en dat van die twee technologieën DTT het goedkoopst was voor de burgers.

(261) De studie werd uitgevoerd in 2017, lang nadat de onderzochte maatregelen in werking waren getreden. Doordat de studie werd verricht na de inwerkingtreding van de omstreden maatregelen, kan zij niet worden gebruikt om te rechtvaardigen waarom de Spaanse regering geen technologieneutrale aanbesteding heeft uitgeschreven. Bovendien zijn de bevindingen van de studie niet betrouwbaar ([171]).

(262) Op 13 juni 2019 heeft de begunstigde van DTT-steun van de autonome gemeenschap Baskenland, Itelazpi, twee studies overgelegd waarin zou worden aangetoond dat het aanbieden van digitale televisiesignalen via een DTT-netwerk kostenefficiënter zou zijn dan het aanbieden van dergelijke signalen via een satellietnetwerk. De eerste studie werd in 2015 in opdracht van Itelazpi verricht, de tweede in 2019.

(263) In de studie van Itelazpi van 2015 worden de extra kosten geraamd om in het nodige bereik te voorzien voor nationale multiplexen via DTT en via satelliet (met uitzondering van regionale diensten). In de studie zijn gemeenschappelijke kosten voor nationale en regionale diensten buiten beschouwing gelaten, zoals de bestaande centrale-infrastructuur, de beheersdiensten en andere ondersteunende diensten van Itelazpi. Zij omvat zendapparatuur, settopboxen voor consumenten en gemeentelijke antennesystemen.

(264) Ook deze studies zijn opgesteld lang nadat het eigenlijke besluit werd vastgesteld. Los van de geldigheid van de resultaten, kunnen deze studies dus niet als uitgangspunt worden genomen voor de aanvankelijke keuze van de regering voor een bepaalde technologie ([172]). Bovendien berusten de resultaten van de kostenstudies voornamelijk op onderliggende aannamen die niet betrouwbaar zijn ([173]). Zij voldoen evenmin aan de in overweging 254 uiteengezette kwalitatieve vereisen ([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 de septiembre de 2012.

([170]) SA.32619 (2012/C (ex 2011/N)) aangemeld door Spanje voor vergoeding van bepaalde kosten veroorzaakt door het vrijkomen van het digitale dividend (PB L 361 van 31.12.2016, blz. 1).

([171]) Zo zijn de installatiekosten in individuele woningen niet grondig geanalyseerd. In de studie wordt ervan uitgegaan dat alle individuele woningen over nagenoeg alle apparatuur beschikken om toegang te krijgen tot DTT, maar niet tot satelliet. Die aanname leidt ertoe dat de kosten voor satelliettechnologie hoger uitvallen dan voor DTT. Hoewel in de studie wordt vermeld dat de benodigde installatie-apparatuur voor beide technologieën vergelijkbaar is, wordt voor DTT gerekend met een bedrag van slechts 30 EUR voor een decoder, terwijl voor satelliettechnologie wordt uitgegaan van een bedrag van 588 EUR. Van die 588 EUR is 270 EUR bestemd voor de aankoop van twee satellietontvangers. De verschillende behandeling van DTT en satelliet blijkt ook duidelijk in de berekening van de totale kosten. Voor de aanpassing van woningen aan satelliet wordt met meer dan 71 miljoen EUR gerekend, terwijl de aanpassingskosten voor DTT-technologie nul zouden zijn.

([172]) Itelazpi heeft ook niet aangevoerd dat de centrale regering of de regionale regering van Baskenland hun besluit op de in deze studie gebruikte gegevens hadden gebaseerd.

([173]) In de studies van Itelazpi van 2015 en 2019 wordt er bijvoorbeeld van uitgegaan dat om satellietdiensten te kunnen aanbieden, bestaande satelliettranspondercapaciteit zou worden gehuurd van het satellietplatform en dat de satellietverbinding door de gemeenten zelf zou worden geëxploiteerd. Er is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat een satellietexploitant zelf de markt zou betreden, zoals het geval was bij de aanbesteding in Cantabrië. In de berekening wordt satelliettechnologie derhalve benadeeld, aangezien geen rekening is gehouden met de mogelijkheid van kwantumkortingen of mogelijke prijsonderhandelingen die gewoonlijk zouden plaatsvinden bij een aanbestedingsprocedure. In het geval van een openbare aanbesteding zou de satellietexploitant, zoals aangetoond in verband met de aanbesteding in Cantabrië, zijn offerte kunnen baseren op een volledig andere prijsberekening. Meer specifiek is de kostenberekening partijdig. Zo wordt bij de berekening van de kosten voor satelliet gebruikgemaakt van de huidige prijzen voor satellietsettopboxen, terwijl die aanzienlijk hoger zijn dan de kosten in sommige andere EU-landen (blz. 10 van de studie van Itelazpi van 2015 en blz. 45 van de studie van Itelazpi van 2019. Zo wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid van kwantumkortingen waarvan een satellietexploitant zou kunnen profiteren als hij in meerdere lidstaten actief is.

([174]) De berekeningen van de kosten kunnen niet worden geverifieerd. Wat de kosten voor DTT betreft, wordt in de studie verwezen naar interne gegevens van Itelazpi. Die gegevens zijn niet bij de studie gevoegd. Wat de kosten voor satelliet betreft, wordt in de studie verwezen naar Astra, zonder evenwel te vermelden waar en in welke context Astra die gegevens heeft verstrekt.

(265) De Spaanse overheid heeft kortom geen technologieneutrale aanbestedingen gehouden. Haar keuze voor DTT-technologie was niet gebaseerd op een onafhankelijke, betrouwbare studie vooraf die de afwezigheid van een openbare aanbestedingsprocedure zou rechtvaardigen.

(266) Daarenboven kan de onderzochte maatregel niet geschikt worden geacht.

(267) Het feit dat sommige huishoudens in zone II de gratis te ontvangen zenders via satelliet ontvangen ([175]), toont aan dat de terrestrische technologie niet altijd het meest efficiënte en geschikte platform is. Tevens zij erop gewezen dat de satellietoplossing reeds in enkele andere lidstaten wordt toegepast ([176]).

(268) Dat Astra aan de technologisch neutrale aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik van digitale televisie in Cantabrië deelnam en deze opdracht in de wacht wist te slepen, duidt er bovendien ten minste op dat het satelliet-platform geschikt is voor de levering van die dienst ([177]).

(269) De geschiktheid van de maatregel staat nog steeds ter discussie. Op 3 april 2010 werd in Spanje de overschakeling van analoge televisie op DTT in de 800MHz-band afgerond, maar in 2011 werd besloten om de frequenties van de 800MHz-band te veilen. Hiervoor was het noodzakelijk om de uitzendingen van de omroepen vóór 1 januari 2014 naar andere kanalen onder 790 MHz te verplaatsen. Aangezien hiermee extra kosten zijn gemoeid, meldde Spanje op 5 november 2011 twee maatregelen ten gunste van huishoudens en omroepen aan met een budget van 600 miljoen tot 800 miljoen EUR voor zone I. In augustus 2016 stelde de Commissie vast dat deze maatregelen onverenigbare steun vormden ([178]). Deze kosten zouden niet zijn ontstaan indien voor andere platforms (IPTV, kabel of satelliet) was gekozen.

(270) Sterker nog, er was gebleken dat nieuwe mobiele diensten (LTE, 4G) een frequentie gebruiken die dicht aanleunt bij het spectrum dat door DTT wordt gebruikt en dat die mobiele diensten dus kunnen interfereren met DTT-signalen, zodat de huishoudens dure filters moeten aanschaffen om het DTT-signaal tegen die interferentie te beschermen ([179]). Het valt niet uit te sluiten dat soortelijke interferenties een probleem van algemenere aard vormen waardoor de geschiktheid van terrestrische omroep in de toekomst kan worden ondermijnd, met name in de context van een intensievere en bredere toepassing van NGA-netwerken.

(271) Spanje heeft twee andere argumenten aangevoerd ter onderbouwing van zijn standpunt dat satelliettransmissie duurder zou uitvallen dan DTT. Ten eerste voorzien de door de omroepen met bepaalde providers gesloten overeenkomsten in territoriale beperkingen. In het geval van satelliettechnologie zou het duurder zijn om een dergelijke voorwaardelijke toegang te waarborgen. Ten tweede zou de satelliettechnologie niet geschikt zijn om een groot aantal regionale kanalen uit te zenden. Deze beweringen konden niet worden gestaafd en worden weerlegd door het feit dat de overeenkomst van Astra met Cantabrië in een professioneel systeem voor voorwaardelijke toegang voorzag. Volgens de kostenramingen van Astra zou de satelliettechnologie nog steeds goedkoper zijn zelfs indien afzonderlijke overeenkomsten met elk van de Spaanse regio's hadden moeten worden gesloten. Wat betreft regionale omroepdiensten stelt Astra dat het door de Spaanse overheid genoemde aantal van 1 380 zenders sterk overdreven is ([180]). Volgens de eigen ramingen van Astra zou de satellietoptie ook goedkoper zijn zelfs wanneer de regionale en lokale zenders eveneens via satelliet worden verspreid.

(272) Er zijn tevens aanwijzingen voor dat de regionale overheden zich bewust waren van het feit dat er een alternatief bestond voor de uitbreiding van het terrestrische platform. Uit het onderzoek kwam naar voren dat sommige regio's in een vroeg stadium van het proces bijeenkomsten hadden met vertegenwoordigers van Astra. Tijdens deze bijeenkomsten heeft Astra hun een voorstel voor een satellietoplossing gepresenteerd, dat echter door de regionale overheden niet verder niet in beschouwing werd genomen.

([175]) Hispasat, dat eigendom is van Abertis en de Spaanse overheid, levert in bepaalde autonome gemeenschappen diensten in delen van zone II. Op de Canarische Eilanden ontvangen bijvoorbeeld 16 dorpen in zone II vrij te ontvangen televisiezenders via satelliet. In Castilla y León ontvangen rond 9 000 mensen dergelijke diensten. Omdat Abertis de satellietontvangers op alle terrestrische locaties bezit en andere satellietexploitanten niet toestaat verbindingen met die ontvangers tot stand te brengen, kan alleen Hispasat dergelijke diensten aanbieden voor de doorzending van het digitale tv-signaal naar terrestrische zendmasten.

([176]) Bijvoorbeeld in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Slowakije.

([177]) Dit werd bevestigd door het arrest van de nationale rechtbank. Zie hierboven, voetnoot 16.

([178]) Zie Besluit (EU) 2016/239.

([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]) Volgens ramingen van Astra bedraagt het totale aantal uitgezonden kanalen momenteel slechts 415. Uit de eigen berekeningen van de Commissie blijkt dat het door Spanje opgegeven aantal zenders enigszins overdreven is.

(273) Met betrekking tot de evenredigheid van de maatregel kan worden vastgesteld dat het gepast zou zijn geweest als de centrale overheid bij het ontwerp van de interventie voor zone II eerst op nationaal niveau een kostenvergelijking (of een aanbesteding) had uitgevoerd. Daar de kosten van het satellietnetwerk hoofdzakelijk verband houden met de satellietcapaciteit, moet dit platform het van schaalvoordelen hebben ([181]). Uit de onderhandelingen van Astra met de regionale overheden blijkt dat het bedrijf aanzienlijke kortingen heeft aangeboden voor het geval verschillende regio's gezamenlijk een overeenkomst zouden sluiten. Naar verwachting waren verdere kortingen mogelijk geweest indien een nationale aanbesteding was gehouden. Door de uitvoering van decentrale en niet-geharmoniseerde maatregelen, deels zelfs op gemeentelijk niveau, werd een dermate op schaalvoordelen aangewezen technologie daarentegen aanzienlijk benadeeld. Het totale bedrag aan steun dat noodzakelijk was voor de levering van digitale televisiediensten aan huishoudens in zone II nam daardoor toe. Weliswaar is het aan Spanje om de bestuurlijke organisatie te bepalen bij het verlenen van steun, maar in plaats van het gebruik van DTT door te zetten, had de Spaanse overheid de autonome gemeenschappen ten minste kunnen aanmoedigen om in hun aanbestedingen rekening te houden met mogelijke kostenbesparingen die met bepaalde platforms hadden kunnen worden bereikt.

(274) Al met al is de Commissie van oordeel dat de onderzochte maatregel niet in overeenstemming is met het beginsel van technologische neutraliteit. Zoals hierboven uiteengezet, is de maatregel niet evenredig en vormt hij geen geschikt instrument om de ontvangst van gratis te ontvangen zenders door de inwoners van zone II te waarborgen. De conclusie dat de maatregel niet in overeenstemming is met het beginsel van technologieneutraliteit is bevestigd in de arresten in de zaken T-462/13 ([182]), T-465/13 ([183]), T-487/13 ([184]), T-541/13 ([185]) en T-461/13 ([186]), die door het Hof werden bevestigd in gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 P en in zaak C-81/16 P.

6.3.3.3. Exploitatie en onderhoud van het netwerk

(275) De financiering voor de exploitatie en het onderhoud van de gesubsidieerde netwerken na voltooiing van de digitalisering en tot de in punt 2.3 vermelde periode (d.w.z. tot het moment waarop de onderzochte maatregelen zijn gewijzigd) kan niet als technologisch neutraal worden beschouwd, aangezien zij samenhangt met de steun voor de uitrol. De financiering is verstrekt voor de instandhouding van de tot het terrestrische platform behorende zendcentrales die het televisiesignaal verspreiden. Deze steun is daarom evenmin verenigbaar met de interne markt.

6.3.3.4. Vermijden van onnodige concurrentievervalsing

(276) Een overheidsinterventie kan weliswaar gerechtvaardigd zijn in het licht van bepaalde tekortkomingen van de markt en mogelijke cohesieproblemen, maar de opzet van de onderzochte maatregel zorgt voor onnodige concurrentieverstoringen.

6.3.3.5. Conclusie met betrekking tot artikel 107, lid 3, punt c), VWEU

(277) De Commissie komt tot de slotsom dat de onderzochte maatregel, met inbegrip van de doorlopende steun, geen geschikt, noodzakelijk en evenredig instrument is om de vastgestelde tekortkoming van de markt te verhelpen.

6.3.4. Artikel 106, lid 2, VWEU

(278) In deze zaak kan noch in het algemeen, noch in het bijzondere geval van Baskenland een beroep worden gedaan op de uitzondering van artikel 106, lid 2, die geldt voor compensatie door de Staat van de kosten voor het leveren van een openbare dienst. De Commissie is van oordeel dat de nationale (of regionale) autoriteiten de dienst van algemeen economisch belang duidelijk moeten omschrijven en een bepaalde onderneming met de uitvoering ervan moeten belasten. Zoals uiteengezet in de overwegingen 198 tot en met 204 meent de Commissie dat de Spaanse en Baskische autoriteiten de exploitatie van een terrestrisch platform niet duidelijk als een openbare dienst hebben

([181]) Het satellietsignaal kan over het gehele Spaanse grondgebied worden uitgezonden. In het geval van het terrestrische platform is de geografische dekking echter afhankelijk van de installatie van extra repeaters en/of relaiszendmasten.
([182]) Zie de punten 102-139.
([183]) Zie de punten 94-117.
([184]) Zie de punten 128-140.
([185]) Zie de punten 119-129.
([186]) Zie de punten 94-112.

aangemerkt. Die conclusie is door het Gerecht bevestigd in de zaken T-462/13 ([187]), T-465/13 ([188]), T-487/13 ([189]), T-541/13 ([190]) en T-461/13 ([191]). Bovendien zijn de vermelde arresten door het Hof van Justitie bevestigd in gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 P ([192]) en in zaak C-81/16 ([193]).

6.4. **Nieuwe onrechtmatige steun**

(279) Abertis stelt dat de invoering van het terrestrische omroepnetwerk in zone II vrijwel volledig door de Spaanse regio's met overheidsmiddelen is gefinancierd op basis van wetgeving van 1982, d.w.z. van voor de toetreding van Spanje tot de Europese Economische Gemeenschap in 1986. Derhalve kan de steunregeling volgens Abertis als onderdeel van de doorlopende overheidsfinanciering van de exploitatie van lokale terrestrische netwerken worden beschouwd en dienovereenkomstig als bestaande steun worden aangemerkt.

(280) De financiering van de uitbreiding van het terrestrische netwerk door de regio's begon inderdaad in het begin van de jaren tachtig, maar destijds waren er nog geen particuliere omroepen actief op de markt. De uitgebreide infrastructuur voorzag derhalve slechts in de behoeften van de publieke omroep, die in elk geval verplicht was de ontvangst van het omroepsignaal door de meerderheid van de bevolking te garanderen. Bovendien was terrestrische televisie destijds in Spanje het enige beschikbare platform voor de transmissie van het televisiesignaal. De uitbreiding van het enige beschikbare netwerk kon dus ook niet tot een verstoring van de concurrentie met andere platforms leiden.

(281) Sindsdien hebben zich in de wetgeving en op technologisch gebied ontwikkelingen voorgedaan waardoor nieuwe omroepplatforms en nieuwe marktdeelnemers, met name bepaalde particuliere omroepen, zijn ontstaan. Daar de begunstigden en de algemene omstandigheden van de financiering door de overheid substantieel zijn veranderd, kan de onderzochte maatregel niet als een wijziging van louter formele of administratieve aard worden beschouwd. Veeleer gaat het om een wijziging die de oorspronkelijke steunregeling in de kern raakt, zodat er sprake is van een nieuwe steunregeling ([194]). De omschakeling van analoge naar digitale televisie is in elk geval alleen mogelijk geworden dankzij de recente vooruitgang op technologisch gebied en vormt dan ook een nieuw fenomeen. De Spaanse autoriteiten hadden deze nieuwe steunregeling derhalve moeten aanmelden.

6.5. **Conclusie**

(282) De Commissie is van oordeel dat de door Spanje aan exploitanten van terrestrische netwerken verstrekte financiering voor de modernisering en digitalisering van hun netwerk voor de verspreiding van vrij te ontvangen tv-uitzendingen in zone II (met inbegrip van de door de Spaanse autonome gemeenschappen en de gemeenten toegekende steun) staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Deze steun is niet verenigbaar met de interne markt voor zover niet aan het criterium van technologische neutraliteit is voldaan. Bovendien is de Commissie niet, overeenkomstig in artikel 108, lid 3, VWEU, in kennis gesteld van de steun ([195]), die onrechtmatig en zonder toestemming van de Commissie ten uitvoer is gelegd. Derhalve moet hij van de exploitanten van het terrestrische netwerk worden teruggevorderd.

(283) Daarnaast is de Commissie van oordeel dat de steun voor de exploitatie en het onderhoud van het gedigitaliseerde netwerk die zonder aanbestedingen of na technologisch niet-neutrale aanbestedingen is verleend tot de in punt 2.3 vermelde periode (d.w.z. tot het moment waarop de onderzochte regeling is gewijzigd), eveneens onverenigbaar is. Voorts is de Commissie niet, overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU, in kennis gesteld van deze steun, die onrechtmatig en zonder toestemming van de Commissie ten uitvoer is gelegd.

(284) Eventuele toekomstige staatssteun voor exploitatie en onderhoud moet worden aangemeld en moet in overeenstemming zijn met het beginsel van technologische neutraliteit.

([187]) Punten 55-79 van het arrest in zaak T-462/13.
([188]) Punten 55-80 van het arrest in zaak T-465/13.
([189]) Punten 89-119 van het arrest in zaak T-487/13.
([190]) Punten 65-95 van het arrest in zaak T-541/13.
([191]) Punten 53-78 van het arrest in zaak T-461/13.
([192]) Zie punten 67-76 van arrest in gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 P.
([193]) Zie punten 38-54 van arrest in zaak C-81/16.
([194]) Zaken T-195/01 en T-207/01, Gibraltar, ECLI:EU:T:2002:111, punten 109-111.
([195]) Met uitzondering van Murcia, dat de maatregel pas na de uitvoering aanmeldde.

7. **TERUGVORDERING**

7.1. **Noodzaak van het ongedaan maken van de steun**

(285) Krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de vaste rechtspraak van de Unierechters is de Commissie bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen wanneer haar van een met de interne markt onverenigbare steunmaatregel blijkt ([196]). Het Hof heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ([197]).

(286) In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het voordeel op de interne markt verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ([198]).

(287) Aansluitend bij de rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 het volgende bepaald: "Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen."

(288) Aangezien de financiering van de digitalisering van het terrestrische platform en vervolgens voor de exploitatie en het onderhoud daarvan in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU is uitgevoerd en als onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun wordt beschouwd, moet zij worden teruggevorderd teneinde te situatie op de interne markt van vóór de steunverlening te herstellen. De terugvordering moet de periode beslaan vanaf de datum waarop de steun de begunstigde ter beschikking werd gesteld tot de feitelijke terugbetaling ervan. Over het terug te vorderen bedrag is tot de datum van voldoening rente verschuldigd, die moet worden berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([199]).

7.2. **Begunstigden van de staatssteun en kwantificatie van de verleende steun**

(289) De platformexploitanten zijn directe begunstigden van de steun wanneer zij rechtstreeks middelen ontvangen voor de modernisering en de uitbreiding van hun netwerken en de exploitatie en het onderhoud ervan. Wanneer de steun aan overheidsbedrijven werd uitbetaald die vervolgens aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik hebben gehouden, wordt de geselecteerde platformexploitant als indirecte begunstigde beschouwd. De onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun moet zowel van de direct als de indirect begunstigde platformexploitanten worden teruggevorderd.

7.2.1. *Indeling van de aanbestedingen*

(290) Een technologisch neutrale aanbesteding is een aanbesteding die aan twee cumulatieve voorwaarden voldoet: i) de aanbesteding heeft uitdrukkelijk betrekking op de uitbreiding van het bereik van digitale televisie (en niet digitale terrestrische televisie), en ii) de technische specificaties laten toe dat andere dan terrestrische technologieën worden aangeboden. Een aanbesteding kan niet als technologisch neutraal worden beschouwd indien de technische specificaties de aankoop of het gebruik van hardware voorschrijven voor het uitzenden of overbrengen van digitale terrestrische televisiesignalen.

(291) In gevallen waarin de onrechtmatige steun na een technologisch niet-neutrale aanbesteding werd verleend, moeten de lidstaten de aanbestedingen overeenkomstig de hieronder vermelde criteria indelen in de categorie aanbestedingen voor de levering van hardware of de categorie aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik.

(292) In het kader van aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik wordt de succesvolle inschrijver met de taak belast een operationeel DTT-netwerk op te leveren (en eventueel op te zetten). De voor dat doeleinde uit te voeren taken omvatten het ontwerp en de aanleg van het netwerk, het overbrengen van het signaal, het implementeren van het netwerk en de levering van de nodige apparatuur. Aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik behelzen ook de gevallen waarin apparatuur wordt geleverd en de netwerkexploitant het recht heeft die apparatuur te exploiteren, te gebruiken of te benutten, ongeacht wie eigenaar is van de apparatuur. Voorts omvatten de aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik gewoonlijk aanvullende overeenkomsten in verband met de digitalisering van zendcentrales of de bouw van nieuwe zendcentrales (bijvoorbeeld lokalen, aanpassingswerkzaamheden, energievoorziening, "streng onderhoud", huurovereenkomsten of veiligheids- en gezondheidsstudies).

([196]) Arrest van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.
([197]) Arrest van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 66.
([198]) Arrest van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.
([199]) Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

(293) In aanbestedingen voor de levering van hardware dient de succesvolle inschrijver de voor de modernisering van het netwerk noodzakelijke apparatuur ter beschikking te stellen. De voor dat doeleinde uit te voeren taken omvatten de levering, de installatie en de inbedrijfstelling van de apparatuur, alsook de scholing van het personeel. In het geval van deze aanbestedingen voor de levering van apparatuur is geen terugbetaling vereist. Loutere aanbieders van hardware zijn met andere woorden niet verplicht om de steun terug te betalen. Wanneer een aanbesteding leidt tot de digitalisering van een bestaand terrestrisch netwerk, bijvoorbeeld in het geval van de levering van apparatuur die door de netwerkexploitant wordt geëxploiteerd, gebruikt of benut, moet die steun worden teruggevorderd van de netwerkexploitant, aangezien de aanbesteding moet worden beschouwd als een aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik.

(294) In het geval van aanbestedingen die zijn ingedeeld in de categorie aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik, moet Spanje de steun die is verleend naar aanleiding van een technologisch niet-neutrale aanbesteding terugvorderen. Indien Spanje van mening is dat, buiten de aanbestedingen die door de Commissie zelf als technologisch neutraal worden beschouwd, ook andere aanbestedingen aan deze twee voorwaarden voldoen, stelt het de desbetreffende aanbestedingsdocumenten ter beschikking aan de Commissie.

Voorbeeld

Van de door de Commissie onderzochte aanbestedingen vormt een aanbesteding van de autonome gemeenschap van Extremadura een voorbeeld voor een technologisch niet-neutrale aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik ([200]). Ondanks de titel van de aankondiging van de overheidsopdracht, waarin slechts de levering van hardware wordt genoemd, behoren tot het voorwerp van de aanbesteding in werkelijkheid ook het ontwerp en de implementatie van het netwerk ([201]). Op grond van de specificaties van de aanbesteding is deze technologisch niet-neutraal ([202]), ondanks het feit dat daarin een bepaling is opgenomen die op het eerste oog een bepaling inzake technologische neutraliteit vormt ([203]).

Een ander voorbeeld van een technologisch niet-neutrale aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik is de aanbesteding die in de autonome gemeenschap Madrid werd georganiseerd door het overheidsbedrijf "Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid" (AICCM) ([204]). In dit geval komt zowel uit de titel als de inhoud van de aankondiging van de opdracht naar voren dat het om een aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik ([205]) gaat die uitsluitend op het terrestrische platform is gericht ([206]).

([200]) De levering, installatie en inbedrijfstelling van de noodzakelijke apparatuur voor de levering van overbrengings- en omroepdiensten via DTT voor zes nationale multiplexen (algemeen nationaal netwerk, Single Frequency Network) en een multiplex van een autonome gemeenschap, op locaties in Extremadura, in het kader van fase II van het nationale plan voor de omschakeling naar DTT. Zaak SU-28/2009.

([201]) De levering, installatie en inbedrijfstelling van de noodzakelijke apparatuur voor de levering van overbrengings- en omroepdiensten via DTT voor zes nationale multiplexen (Red Global Estatal (algemeen nationaal netwerk), Red de Frecuencia Unica (Single Frequency Network)) en een multiplex van een autonome gemeenschap (hierna "RGE", "SFN" en "AUT" genoemd), op locaties als voorzien in het kader van fase II van het nationale plan voor de omschakeling naar DTT. De aanbesteding heeft betrekking op de volgende werkzaamheden: a) het ontwerp van de technische omroep- en distributienetwerken voor het leveren van de dienst; b) de planning van de levering van de noodzakelijke apparatuur voor het voorgestelde netwerk; c) de implementatie van het netwerk, met inbegrip van de installatie en de inbedrijfstelling van de noodzakelijke apparatuur en infrastructuur. Het gaat hierbij om de levering van kant-en-klare apparatuur.

([202]) Alinea 5 op blz. 2 luidt als volgt: "De hoofddoelstelling bestaat in de uitbreiding van het bereik van digitale terrestrische televisie (DTT), voor zover mogelijk tot 100 % van de bewoners in de districten die in Extremadura onder fase II komen te vallen. Naast de vastgelegde minimumvereisten zijn er geen beperkingen gesteld aan de netwerkarchitectuur of de te gebruiken technologie of technologieën."
In alinea 7 op blz. 10 is bepaald dat inschrijvers in hun offerte de architectuur van het voorgestelde distributienetwerk moeten omschrijven, die verenigbaar moet zijn met het omroepnetwerk. Voor elke multiplex wordt de beste oplossing voor de dienstverlening gezocht, waarbij telkens moet zijn voldaan aan criteria met betrekking tot economische en technologische doelmatigheid.

([203]) Andere aanbestedingen die naar het oordeel van de Commissie onder dezelfde categorie vallen, zijn aanbesteding 2009/000127 van de Junta de Andalucía en aanbesteding S-004/10/10 van de Junta de Extremadura.

([204]) Blijkens de technische specificaties van de opdracht betreffende "de uitwerking van projecten, de levering, installatie en inbedrijfstelling van de noodzakelijke infrastructuur en communicatiemiddelen voor de uitbreiding van het bereik van het DTT-signaal in de autonome gemeenschap Madrid, te gunnen overeenkomstig de vereenvoudigde procedure rekening houdend met een verscheidenheid aan criteria". Dossierreferentie (*número de expediente*) ECON/000572/2008.

([205]) Alinea 3 op blz. 3 luidt: "(...) de levering, installatie en inbedrijfstelling van de noodzakelijke infrastructuur en communicatiemiddelen voor de uitbreiding van het bereik van het DTT-signaal in de autonome gemeenschap Madrid, met inbegrip van alle werkzaamheden betreffende de prestaties van de daaraan gerelateerde technische projecten, metingen, onderhoud, exploitatie en beheer van de installaties die tot de servicevoorziening voor de geïmplementeerde infrastructuur behoren, alsook werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor de verspreiding van institutionele informatie ten behoeve van de promotie van digitale terrestrische televisie."
Alinea 8 op blz. 9 luidt: "Het voorgestelde omroepnetwerk voor de levering van digitale terrestrische televisiediensten moet worden gespecificeerd op basis van het tijdschema van de uitschakeling van analoge televisie en het beschikbare budget."

([206]) Alinea's 2 en 8 op blz. 4 luiden: "De belangrijkste doelstelling van de uitvoering van de hieronder nader omschreven werkzaamheden bestaat in de uitbreiding van het bereik van digitale terrestrische televisie (DTT), voor zover mogelijk tot 100 % van de bewoners in de autonome gemeenschap Madrid. Ter facilitering van de DTT-ontvangst in de dekkingsgebieden verdient het aanbeveling dat de zendcentrales dusdanig worden geplaatst dat rekening wordt gehouden met de richting van satellietschotels in gebouwen, zodat de burgers geen nieuwe schotels hoeven te installeren of de bestaande schotels niet opnieuw hoeven uit te richten. De inschrijvers moeten derhalve aangeven hoe zij deze kwestie zullen aanpakken in het kader van de voorgestelde oplossing." Alinea 4 op blz. 12 luidt: "Het ontwerp van de microzender moet aan de volgende specificaties voldoen (...)."

(295) De aanbestedingen moeten niet alleen naar de titel van de aankondiging van de desbetreffende overheidsopdracht worden ingedeeld, maar in de eerste plaats naar hun inhoud, aangezien de precieze omvang van de opdracht niet alleen uit de titel kan worden opgemaakt.

(296) De ingevolge niet-neutrale aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik verleende steun moet vervolgens worden teruggevorderd.

7.2.2. *Begunstigden van de steun en terugbetaling van steun*

(297) Hieronder zijn de verschillende categorieën begunstigden van de steun aangegeven. Op basis van de door Spanje verstrekte informatie wordt in tabelvorm een overzicht gegeven van de autonome gemeenschappen en de globale steuncategorieën. Daar Spanje geen volledige informatie over de begunstigden van de steun heeft verstrekt, moet het de begunstigden in de hieronder omschreven categorieën indelen en de desbetreffende bewijsstukken aan de Commissie voorleggen. Zoals reeds in overweging 233 werd benadrukt, is de steunregeling als zodanig discriminerend.

(298) Bovendien werd de overgrote meerderheid van de aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik die door de Commissie zijn onderzocht, geacht niet in overeenstemming te zijn met het beginsel van technologische neutraliteit. Niettemin heeft de Commissie ook aangetoond dat niet kan worden uitgesloten dat aanbestedingen in uitzonderlijke gevallen technologisch neutraal zijn.

(299) Spanje moet daarom op basis van de in overweging 294 omschreven voorwaarden de individuele aanbestedingen aanwijzen die technologisch neutraal waren, en hiervoor voldoende bewijzen overleggen.

(300) In gevallen waarin de autonome gemeenschappen niet-neutrale aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik hebben gehouden, zoals in het geval van Extremadura bedoeld in het bovenstaande voorbeeld, moeten de ondernemingen waaraan de opdracht werd gegund, worden beschouwd als directe begunstigden van onrechtmatige steun, die zij moeten terugbetalen. Het terug te betalen bedrag is gelijk aan het volledige bedrag dat is ontvangen door de ondernemingen waaraan de aanbesteding voor de uitbreiding is gegund, en voor alle eventuele ondersteunende diensten (zoals lokalen, aanpassingswerkzaamheden, energievoorziening enzovoort). Om enige twijfel uit te sluiten, mogen de Spaanse autoriteiten wanneer dezelfde infrastructuur of dezelfde diensten zowel voor de transmissie van particuliere zenders in zone II als voor die van openbare zenders in zone I dienen of hebben gediend, terugvordering niet uitsluiten vanwege het dubbele gebruik van de infrastructuur of dienst, maar moeten zij de procentuele kosten in verband met zone II vaststellen en de betrokken steun terugvorderen. Uit de door Spanje verstrekte informatie heeft de Commissie kunnen opmaken dat (ten minste) de autonome gemeenschappen Andalusië, Extremadura, Murcia, La Rioja en de Valenciaanse gemeenschap niet-neutrale aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik hebben gehouden.

Ondernemingen die steun moeten terugbetalen	**Terugvordering**	**Wijze van steunverlening**	**Betrokken autonome gemeenschap (ten minste)**
Directe begunstigden Onderneming(en) waaraan de opdracht voor de uitbreiding van het bereik is gegund via een technologisch niet-neutrale aanbesteding van de autonome gemeenschappen	Volledig bedrag dat is ontvangen in het kader van (een) technologisch niet-neutrale aanbesteding(en) voor de uitbreiding van het bereik	Overdracht van middelen aan de via de aanbesteding geselecteerde begunstigde(n)	— Andalusië — Extremadura — Murcia — La Rioja — Valenciaanse gemeenschap

(301) In gevallen waarin voor de modernisering van het terrestrische netwerk onrechtmatige steun werd verleend aan gemeenten die als netwerkexploitanten zijn opgetreden, moeten de gemeenten als directe begunstigden van de steun worden beschouwd. Het terug te betalen bedrag is gelijk aan het totale bedrag dat de gemeenten van de centrale en de regionale overheden hebben ontvangen voor de uitbreiding van het bereik van hun netwerk. Uit de door Spanje verstrekte informatie heeft de Commissie kunnen opmaken dat dit voor ten minste enkele gemeenten in de autonome gemeenschappen Andalusië, Canarische Eilanden, Extremadura en Murcia geldt (niet-uitputtende lijst). Indien de gemeente een overeenkomst voor de uitbreiding van het bereik, met inbegrip van de levering van de nodige hardware, is aangegaan met een onderneming die een netwerkexploitant is, is de begunstigde van de steun de netwerkexploitant en is het terug te vorderen bedrag het volledige bedrag van de overheidsmiddelen die de netwerkexploitant heeft ontvangen.

Ondernemingen die steun moeten terugbetalen	Terugvordering	Wijze van steunverlening	Betrokken autonome gemeenschap (ten minste)
Directe begunstigden Gemeenten die als netwerkexploitant zijn opgetreden	Volledig bedrag dat van de autoriteiten is ontvangen voor de uitbreiding van het bereik	Overdracht van middelen aan de begunstigde	— Andalusië — Canarische Eilanden — Murcia

Voorbeeld

(302) In Murcia hebben de gemeenten bijna al de 143 geïdentificeerde aanbestedingen georganiseerd, onder gebruikmaking van de middelen die zij van de regio en van het MITyC hebben ontvangen. Voor zover de aanbestedingen niet zijn toegewezen aan netwerkexploitanten en niet de-minimis zijn, vallen zij onder deze categorie.

(303) In gevallen waarin de autonome gemeenschappen een als netwerkexploitant optredend overheidsbedrijf met de uitbreiding van het bereik van het netwerk hebben belast, wordt een dergelijk bedrijf als directe begunstigde beschouwd die de steun moet terugbetalen. De Commissie heeft 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), Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria (CTL), Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A in 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 Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) in Catalonië en Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) als bedrijven geïdentificeerd die onder deze categorie vallen. Het terug te betalen bedrag is gelijk aan het volledige bedrag dat van de autoriteiten voor de uitbreiding is ontvangen.

(304) In deze gevallen kan echter niet worden uitgesloten dat de overheidsbedrijven de uitbreiding deels zelf hebben uitgevoerd en deze deels via een aanbesteding hebben opgedragen aan een netwerkexploitant. In dit laatste geval werd de onrechtmatige steun overgedragen aan de bedrijven waaraan de opdracht werd gegund, zodat deze als de daadwerkelijke, zij het indirecte, begunstigden van de steun moeten worden beschouwd. Om een dubbele terugvordering te voorkomen, moet de onrechtmatige steun van de daadwerkelijke begunstigden worden teruggevorderd, en wel als volgt: a) van het overheidsbedrijf het voor de uitbreiding ontvangen bedrag verminderd met het aan netwerkexploitanten na een technologisch niet-neutrale aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik overgedragen bedrag, en b) van de netwerkexploitanten de bedragen die zijn vastgelegd in de na een door het betrokken overheidsbedrijf georganiseerde, technologisch niet-neutrale aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik gegunde overeenkomsten.

Ondernemingen die steun moeten terugbetalen	Terugvordering	Wijze van steunverlening	Autonome gemeenschap / overheidsbedrijf / globaal bedrag dat door het overheidsbedrijf is ontvangen voor de uitbreiding van het bereik
Directe begunstigden Overheidsonderneming EN indien van toepassing	Volledig bedrag, voor de uitbreiding van het bereik ontvangen van de autoriteiten (verminderd met aan de netwerkexploitanten na technologisch niet-neutrale aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik overgedragen bedragen, indien van toepassing)	Tijdstip van de overdracht van de middelen door de autoriteiten	— Aragón (Aragón Telecom, 9 miljoen EUR) — Asturië (Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias SA, 14 miljoen EUR) — Balearen (Multimedia de Illes Balears SA, 4 miljoen EUR) — Canarische Eilanden (Instituto Tecnológico de Canarias, 3,7 miljoen EUR)

Indirecte begunstigden Onderneming(en) waaraan de opdracht voor de uitbreiding van het bereik is gegund via een technologisch niet-neutrale aanbesteding van het overheidsbedrijf	Volledig bedrag dat is ontvangen in het kader van (een) technologisch niet-neutrale aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik	Overdracht van middelen aan de via de aanbesteding geselecteerde begunstigden	— Cantabrië (Idican; CTL, 3 miljoen EUR) — Castilla y León (Provilsa, 44 miljoen EUR) — Catalonië (CTTI, 52 miljoen EUR) — Galicië ([207]) (Retegal, 17 miljoen EUR) — Madrid (AICCM, 3,6 miljoen EUR) — Navarra (Opnatel, 7 miljoen EUR) — Baskenland (Itelazpi, 10 miljoen EUR)

Voorbeeld

(305) In het geval van Madrid werd een door het overheidsbedrijf (AICCM) georganiseerde aanbesteding door de Commissie als voorbeeld gegeven voor een technologisch niet-neutrale aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik (zie overweging 294). In dit geval moet het aan de gecontracteerde onderneming Retevisión S.A. toegekende bedrag van 3 622 744 EUR volledig worden teruggevorderd van Retevisión als onderneming waaraan de opdracht na de niet-neutrale aanbesteding werd gegund, en moet dit bedrag worden afgetrokken van het bedrag dat van AICCM, als direct begunstigd overheidsbedrijf, moet worden teruggevorderd ([208]).

(306) Wat de steun voor het onderhoud en de exploitatie van DTT-netwerken betreft, is de Commissie van oordeel dat de exploitanten van die netwerken de begunstigden zijn van de steun voor onderhoud en exploitatie. De steun moet derhalve van die netwerkexploitanten worden teruggevorderd.

(307) In gevallen waarin de individuele begunstigden middelen hebben ontvangen die de in Verordening (EG) nr. 1998/2006 ([209]) vermelde drempels niet overschrijden, wordt die steun niet als staatsteun beschouwd mits aan alle voorwaarden van deze verordening is voldaan, en hoeft die steun niet te worden terugbetaald.

(308) De terugvordering moet gebeuren met ingang van de datum waarop de begunstigden hun voordeel hebben verkregen, d.w.z. waarop de steun ter beschikking werd gesteld aan de begunstigde, en over het teruggevorderde bedrag is tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling rente verschuldigd.

(309) Er zij op gewezen, zoals vermeld in overweging 9, dat de Commissie Spanje na de vaststelling van het besluit van 2013 tot en met 31 oktober 2014 de tijd had gegeven om technologisch neutrale aanbestedingen te organiseren, op voorwaarde dat alle autonome gemeenschappen binnen de voorziene termijn dergelijke aanbestedingen hadden georganiseerd. Die voorwaarde is echter niet vervuld, en voornoemde overgangsperiode is dus niet van belang met het oog op de terugvordering: de onrechtmatige steun die werd verleend tussen 19 juni 2013 en 31 oktober 2014 moet door Spanje worden teruggevorderd.

([207]) Hoewel de gemeenten in Galicië als netwerkexploitanten waren geregistreerd, was Retegal de onderneming die de apparatuur aankocht en de uitbreiding van het bereik van het netwerk uitvoerde. Daarom moet Retegal als begunstigde van de steun worden beschouwd.

([208]) Andere aanbestedingen die naar het oordeel van de Commissie onder dezelfde categorie vallen, zijn onder andere twee aanbestedingen die in maart 2009 door Provilsa zijn georganiseerd en waarbij de opdrachten werden gegund aan Retevisión SA en Telvent Energía S.A.; aanbesteding SE/CTTI/06/08, georganiseerd door CTTI, gegund aan Abertis S.A.; en de aanbesteding "Contratación del suministro de la fase II y III para la extensión de la TDT en Aragón", in juni 2009 georganiseerd door Aragón Telecom, gegund aan Abertis.

([209]) Verordening (EG) nr. 1998/2006 is vervangen door Verordening (EU) nr. 1407/2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun ("de-minimisverordening van 2013"). De de-minimisverordening van 2013 is van toepassing op vóór haar inwerkingtreding verleende steun indien de steun aan alle in die verordening vervatte voorwaarden voldoet. Volgens artikel 7, lid 3, van de de-minimisverordening van 2013 wordt alle tussen 1 januari 2007 en 30 juni 2014 verleende individuele de-minimissteun die aan de voorwaarden van Verordening (EG) nr. 1998/2006 voldoet, geacht niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag te voldoen en is bijgevolg van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, van het Verdrag vrijgesteld.

8. **CONCLUSIE**

(310) De Commissie concludeert dat het Koninkrijk Spanje de steun aan de exploitanten van het terrestrische televisieplatform voor de uitbreiding van de dekking van digitale terrestrische televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden van Spanje op onrechtmatige wijze en in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU heeft verleend. De steun, met inbegrip van de (doorlopende) steun voor exploitatie en onderhoud, moet van de platformexploitanten die de directe of indirecte begunstigden zijn, worden teruggevorderd. Dit geldt ook voor gemeenten die als platformexploitant optreden,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De steun die door Spanje op onrechtmatige wijze en in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan de exploitanten van het terrestrische televisieplatform is verleend ten behoeve van de invoering, het onderhoud en de exploitatie van het digitale terrestrische televisienetwerk in zone II, is met uitzondering van de steun die in overeenstemming met het criterium van technologische neutraliteit is toegekend, niet verenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

Afzonderlijke steun die in het kader van de in artikel 1 bedoelde regeling is verleend, vormt geen steun als op het ogenblik van de verlening ervan werd voldaan aan de voorwaarden van een op grond van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad ([210]) vastgestelde verordening die op het ogenblik van de verlening van de steun van toepassing was.

Artikel 3

1. Spanje vordert de onverenigbare steun die krachtens de in artikel 1 bedoelde steunregeling is verleend, van de begunstigden terug.

2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij de begunstigden ter beschikking zijn gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004.

4. Spanje annuleert alle uitstaande betalingen van de in artikel 1 bedoelde steunregeling met ingang van de datum van kennisgeving van dit besluit.

Artikel 4

1. De terugvordering van de steun die in het kader van de in artikel 1 bedoelde regeling is verleend, geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

2. Spanje ziet erop toe dat dit besluit binnen vier maanden na de datum van kennisgeving ervan wordt uitgevoerd.

Artikel 5

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Spanje de volgende informatie:

a) een lijst van de begunstigden die op grond van de in artikel 1 genoemde regeling steun hebben ontvangen, en het totale bedrag aan steun dat iedere begunstigde in het kader van die regeling heeft ontvangen, uitgesplitst naar de volgende categorieën: i) onderneming(en) waaraan de opdracht voor de uitbreiding van het bereik is gegund via een technologisch niet-neutrale aanbesteding van de autonome gemeenschappen en gemeenten; ii) gemeenten die als netwerkexploitanten zijn opgetreden; iii) als netwerkexploitant optredende overheidsbedrijven; iv) onderneming(en) waaraan de opdracht voor de uitbreiding van het bereik is gegund via een technologisch niet-neutrale aanbesteding van het overheidsbedrijf;

([210]) Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (PB L 142 van 14.5.1998, blz. 1). Deze verordening is vervangen door Verordening (EU) nr. 2015/1588 van de Raad van 13 juli 2015 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten horizontale steunmaatregelen (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 1).

b) het totale van de begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);

c) een uitvoerige beschrijving van de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;

d) documenten waaruit blijkt dat de begunstigden zijn gelast de steun terug te betalen.

2. Spanje houdt de Commissie op de hoogte van de voortgang van de nationale maatregelen genomen ter uitvoering van dit besluit en dit tot de volledige terugvordering van de krachtens de in artikel 1 bedoelde regeling verleende steun. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt eveneens nadere inlichtingen over de reeds van de begunstigden teruggevorderde steunbedragen en terugvorderingsrente.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 10 juni 2021.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

BIJLAGE

Overheidsuitgaven van de Spaanse regio's (autonome gemeenschappen, uitgezonderd Castilla-La Mancha) in zone II voor de invoering van DTT

BEGROTING (in EUR)								
Regio (Comunidad Autónoma)	Ministerie van Industrie, Toerisme en Handel Directe subsidies (1)	Ministerie van Industrie, Toerisme en Handel Leningen met bijzondere voorwaarden (1)	Regionale fondsen (1)	Lokale fondsen (1)	Terugkerende kosten (2009-2011) (1)	Totaal middelen	Totaal bedrag aan uitgeschreven aanbestedingen (2)	Totale overheidsuitgaven (3)
ANDALUCIA	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
ASTURIAS	—	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
CANARISCHE EILANDEN	2 905 766,26	1 130 595,85	1 792 402,57	—	—	5 828 764,68	5 284 331,67	5 828 764,68
CANTABRIË	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
CASTILLA Y 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
CATALONIË	13 838 368,00	26 024 223,00	GEEN GEGEVENS	GEEN GEGEVENS	—	39 862 591,00	52 316 794,34	52 316 794,34
CEUTA	54 000,00	91 786,17	10 000,00	—	GEEN GEGEVENS	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
GALICIË	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	GEEN GEGEVENS	2 000,00	GEEN GEGEVENS	GEEN GEGEVENS	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
COMUNIDAD VALENCIANA	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]) Bedragen die tijdens het onderzoek door de Spaanse centrale en regionale autoriteiten zijn gemeld. Voor de periode 2012-2018 hebben slechts enkele regionale autoriteiten informatie over terugkerende uitgaven gerapporteerd: Galicië meldde dat er geen kosten zijn gemaakt; Andalusië heeft 6 422 670,89 EUR gemeld; Asturias 3 943 818,48 EUR; Catalonië 22 879 421,63 EUR; Murcia 521 968,10 EUR en La Rioja 5 223 287,03 EUR.

([2]) Bedrag van de middelen die zijn overgedragen aan de begunstigden van de bij de Commissie gemelde aanbestedingen.

([3]) Voor slechts vier regio's (in het groen) kan aan de hand van de gegevens het bedrag van de staatssteun nauwkeurig worden vastgesteld, aangezien i) het opgegeven bedrag van de door de autoriteiten toegekende middelen en ii) het totaal van de middelen die op basis van de aan de Commissie gemelde aanbestedingen zijn overgedragen, gelijk zijn. Vanwege de moeilijkheid om nauwkeurige informatie van andere regio's te verkrijgen, wordt aangenomen dat het bedrag van de in een bepaalde regio toegekende staatssteun het **hoogste** is van de twee opgegeven bedragen: i) het totaal van de door de autoriteiten overgedragen middelen of ii) het totaal van de middelen die op basis van de aan de Commissie gemelde aanbestedingen zijn overgedragen.