II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2021/2034

av den 10 juni 2021

om det statliga stöd SA.28599 (C 23/2010) (f.d. NN 36/2010, f.d. CP 163/2009) som Spanien har genomfört till förmån för utbyggnad av digital markbunden television i avlägsna och mindre urbaniserade områden (utanför Kastilien-La Mancha)

[delgivet med nr C(2021) 4048]

(Endast den spanska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ([1]) ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Den 18 maj 2009 tog kommissionen emot ett klagomål från SES Astra S.A. (nedan kallat *Astra*). Klagomålet gällde en påstådd ordning för statligt stöd som de spanska myndigheterna hade genomfört i samband med övergången från analog till digital television i avlägsna och mindre urbaniserade områden i Spanien. Astra hävdade att ordningen innebar ett icke anmält och därmed olagligt stöd som medförde en snedvridning av konkurrensen mellan de satellitbundna och markbundna sändningsplattformarna.

(2) Den ifrågasatta stödordningen har sitt ursprung i lag 10/2005 av den 14 juni 2005 om brådskande åtgärder för att främja digital markbunden television, liberalisering av kabeltelevision och stöd för pluralism ([2]). Ytterligare lagstiftning som antagits med avseende på övergången till digital markbunden television omfattar bland annat kungligt dekret 944/2005 av den 29 juli 2005 om godkännande av den nationella tekniska planen för digital markbunden television ([3]) (nedan kallad *den nationella tekniska planen*), kungligt dekret 945/2005 av den 29 juli 2005 om godkännande av de allmänna förordningarna om tillhandahållande av en digital markbunden televisionstjänst ([4]), dekret ITC 2476/2005 av den 29 juli 2005 om godkännande av de allmänna förordningarna och bestämmelserna om tillhandahållande av en digital markbunden televisionstjänst ([5]), och kungligt dekret 920/2006 av den 28 juli 2006 om godkännande av de allmänna förordningarna om tillhandahållande av radio- och kabel-tv-sändningar ([6]).

([1]) EUT C 337, 14.12.2010, s. 17.

([2]) Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo. BOE nr 142, 15.06.2005; http://www.boe.es/boe/dias/2005/06/15/pdfs/A20562-20567.pdf.

([3]) Real Decreto 944/2005, 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre. BOE nr 181, 30.07.2005; 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) Genom en skrivelse av den 29 september 2010 underrättade kommissionen Konungariket Spanien om att den hade beslutat att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) rörande stödet i fråga för hela Spaniens territorium med undantag av Kastilien-La Mancha, som skulle omfattas av en separat utredning ([7]). Kommissionens beslut om att inleda förfarandet (nedan kallat *beslutet om att inleda förfarandet*) offentliggjordes den 14 december 2010 i *Europeiska unionens officiella tidning*. Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter om stödet i fråga.

(4) Efter förlängning av tidsfristen svarade Spanien genom en skrivelse ([8]) av den 30 november 2011 på begäran om att inkomma med synpunkter som kommissionen lagt fram i sitt beslut om att inleda förfarandet. Utöver den centrala regeringen lämnade även myndigheterna i Asturien, Aragonien, Baskien, Kastilien-León, Kastilien-La Mancha ([9]), Extremadura, Galicien, La Rioja, Madrid och Murcia sina synpunkter och svar på de frågor som ställdes i beslutet om att inleda förfarandet.

(5) Kommissionen mottog också synpunkter från Radiodifusión Digital SL (nedan kallat *Radiodifusión*) genom en skrivelse av den 11 januari 2011, från Grupo Antena 3 och UTECA (Union de Televisiones Comerciales Asociadas) genom skrivelser av den 28 januari 2011, från Gestora La Sexta genom en skrivelse av den 31 januari 2011, från Abertis Telecom SA (från och med den 1 april 2015 benämnt Cellnex Telecom S.A., nedan kallat *Abertis* eller *Cellnex*) genom en skrivelse av den 2 februari 2011 och från Astra och Telecinco genom skrivelser av den 4 februari 2011. Genom skrivelser av den 19 januari 2011 och den 9 februari 2011 översände kommissionen dessa synpunkter till Spanien, som gavs tillfälle att bemöta dem. Spanien lämnade synpunkter genom skrivelser av den 22 februari 2011 och den 14 mars 2011.

(6) Under utredningens gång hölls flera möten: mellan kommissionen och Spanien den 11 och 12 april 2011, mellan kommissionen och Astra den 14 april 2011, mellan kommissionen och Abertis den 5 maj 2011 och mellan kommissionen och UTECA den 5 juli 2011. Efter att Spanien på eget initiativ lämnat information ett flertal gånger, inklusive synpunkter från Baskien av den 24 februari 2011, lämnades en formell begäran om upplysningar till Spanien genom en skrivelse av den 14 februari 2012. Efter förlängning av tidsfristen lämnade Spanien svar genom en skrivelse av den 16 april som åtföljdes av skrivelser av den 15, 19 och 25 juni 2012. Eftersom delar av informationen fortfarande saknades sände kommissionen den 9 augusti 2012 en begäran om ytterligare upplysningar. Efter förlängning av tidsfristen lämnade Spanien svar i en skrivelse av den 10 oktober 2012, och därefter genom en skrivelse av den 30 oktober 2012.

(7) Vidare lämnade Abertis på eget initiativ ytterligare information den 22 juni 2011 och den 25 juli 2012. Astra lämnade ytterligare information i skrivelser av den 21 juli 2011, den 16 maj 2011, den 8 september 2011 och den 11 november 2011, och alla dessa översändes till Spanien för synpunkter.

(8) Den 19 juni 2013 antog kommissionen beslut 2014/489/EU ([10]) (nedan kallat *2013 års beslut*) i enlighet med artikel 7 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 ([11]) (nedan kallat *1999 års tillämpningsföreskrifter*). I artikel 1 i 2013 års beslut angavs att det statliga stöd som beviljats operatörerna av plattformen för markbunden television för utbyggnad, underhåll och drift av nätverket för digital markbunden television (nedan kallat *DTT*) i område II genomfördes i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget, och att stödet var oförenligt med den inre marknaden, med undantag för det stöd som beviljats i enlighet med kriterierna för teknikneutralitet. I artikel 3 i 2013 års beslut beslutade kommissionen att återkräva det oförenliga stödet från operatörerna av digital markbunden television, oavsett om de erhöll stödet direkt eller indirekt.

([7]) Kommissionens beslut 2010/C 335/08 av den 29 september 2010 (EUT C 335, 11.12.2010, s. 8).

([8]) Kommissionens beslut 2010/C 337/07 av den 29 september 2010 (EUT C 337, 14.12.2010, s. 17).

([9]) Utöver att lämna synpunkter om detta fall lämnade Kastilien-La Mancha senare även sina synpunkter om ärende C 24/2010.

([10]) Kommissionens beslut 2014/489/EU av den 19 juni 2013 om det statliga stöd SA.28599 (C 23/10 [f.d. NN 36/10, f.d. CP 163/09]) som Konungariket Spanien har genomfört till förmån för utbyggnad av digital markbunden television i avlägsna och mindre urbaniserade områden (utanför Kastilien-La Mancha) (EUT L 217, 23.7.2014, s. 52).

([11]) Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, 27.3.1999, s. 1).

(9) Efter antagandet av 2013 års beslut hjälpte kommissionens avdelningar Spanien med att utarbeta en mall för teknikneutrala anbudsförfaranden. Mallen färdigställdes den 14 oktober 2014. Kommissionen beviljade Spanien tid fram till den 31 oktober 2014 för att alla berörda spanska autonoma regioner och kommuner skulle kunna inleda nya teknikneutrala anbudsförfaranden på grundval av denna mall. Detta villkor har inte uppfyllts, enligt vad som beskrivs i avsnitt 2.3.

(10) Spanien och några av stödmottagarna inledde olika åtgärder för ogiltigförklaring av 2013 års beslut vid tribunalen. Den 26 november 2015 avslog tribunalen alla dessa åtgärder och bekräftade 2013 års beslut ([12]). Därefter överklagades tribunalens domar till domstolen. De överklaganden som inletts av Spanien, Baskien och Itelazpi, Cataluña och CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologías samt CellnexTelecom och Retevisión avvisades av domstolen ([13]). Den 20 december 2017, efter överklagandet från den autonoma regionen Galicien och Retegal, åsidosatte domstolen tribunalens dom ([14]) och ogiltigförklarade 2013 års beslut ([15]) på grund av kommissionens underlåtenhet att motivera åtgärdens selektivitet.

(11) Efter ogiltigförklaringen av 2013 års beslut lämnade Astra på eget initiativ in olika yttranden (den 22 och 30 januari 2018, den 29 maj 2018, den 15 juni 2018 och den 11 januari 2019) i vilka företaget uttryckte sina synpunkter på följderna av ogiltigförklaringen. Under utredningens gång hölls flera möten på parternas initiativ: den 28 juni 2018 mellan kommissionen och Cellnex, den 19 september 2018 mellan kommissionen och Astra, och den 16 oktober 2018 mellan kommissionen och Spanien. Den 31 oktober 2018 tillhandahöll Spanien en översikt över de anbudsförfaranden och andra åtgärder som genomförts av de autonoma regionerna i enlighet med 2013 års beslut. Genom sin skrivelse av den 14 december 2018 begärde kommissionen ytterligare upplysningar från Spanien. Spanien lämnade ytterligare upplysningar den 19 februari 2019. Den 19 mars 2019 översände Spanien till kommissionen en inlaga från Baskien av den 4 februari 2019. Den 4 april 2019 skickade kommissionen en begäran om upplysningar till Spanien, vilken Spanien besvarade den 10 maj 2019. Den 26 april 2019 skickade kommissionen ytterligare begäranden om upplysningar, där Spanien, Itelazpi, Cellnex, Retevisión, CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologias, SA, Retegal och Astra uppmanades att lämna synpunkter på åtgärdernas selektivitet, mot bakgrund av domstolens dom i mål C-70/16 P. Astra lämnade sitt svar på begäran om upplysningar den 27 juni 2019, medan Cellnex och Itelazpi lämnade in sina svar den 13 juni 2019. Spanien lämnade sitt svar på denna begäran om upplysningar den 14 juni 2019. Den 1 oktober 2020 skickade kommissionen en begäran om upplysningar till de spanska myndigheterna med en begäran om uppdatering om de åtgärder som genomförts till följd av 2013 års beslut. Spanien lämnade sitt svar på denna begäran om upplysningar den 19 oktober 2020 och den 5 februari 2021.

2. **DETALJERAD BESKRIVNING AV STÖDET**

2.1. **Bakgrund**

2.1.1. *Klagomålet*

(12) Den klagande är en satellitplattformsoperatör. SES ASTRA (nedan kallad *Astra*) grundades 1985 såsom Société Européenne des Satellites (SES), och var den första privata satellitoperatören i Europa. Astra driver satellitsystemet ASTRA, som har ett omfattande utbud av sändnings- och bredbandslösningar för kunder inom och utanför Europa. Astra sänder radio och television direkt till miljontals hushåll och tillhandahåller internet och nättjänster för offentliga myndigheter, stora företag, små och medelstora företag samt enskilda hushåll.

([12]) Domar i målen T-465/13, Comunidad Autónoma de Cataluña and CTTI/ kommissionen, ECLI:EU:T:2015:900; T-462/13, Comunidad Autónoma del País Vasco and Itelazpi/kommissionen, ECLI:EU:T:2015:902; T-461/13, Spanien/kommissio0nen, ECLI:EU:T:2015:891; T-463/13 och T-464/13, Comunidad Autónoma de Galicia and Retegal/kommissionen, ECLI:EU:T:2015:901; T-487/13, Navarra de Servicios y Tecnologías/kommissionen, ECLI:EU:T:2015:899; T-541/13, Abertis Telecom, and Retevisión I/kommissionen, ECLI:EU:T:2015:898.

([13]) Se domar i målen C-81/16 P Spanien/kommissionen ECLI:EU:C:2017:1003; Förenade målen C-66/16 P till C-69/16 P Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl./kommissionen, ECLI:EU:C:2017:999.

([14]) Målen T-463/13 och T-464/13, Comunidad Autónoma de Galicia och Retegal/kommissionen, ECLI:EU:C:2015:901.

([15]) Domstolens dom av den 20 december 2017 i mål C-70/16 P, Comunidad Autónoma de Galicia och Retegal/kommissionen, ECLI:EU:C:2017:1002. Se särskilt punkterna 57–63.

(13) I sitt klagomål hävdar Astra att de åtgärder som regeringen och de autonoma regionerna har infört i avlägsna och mindre urbaniserade områden i Spanien kränker principen om teknikneutralitet, eftersom åtgärderna endast utgår från markbunden överföring som den enda vägen mot digitalisering. Astra hänvisar särskilt till fallet Kantabrien. På grundval av ett anbudsförfarande för utvidgning av täckningen av digital television för hela Kantabriens territorium som inleddes i januari 2008 hade den regionala regeringen i Kantabrien valt Astra för att tillhandahålla kostnadsfria kanaler via sin plattform. I november 2008 avslutade dock den regionala regeringen detta avtal. Enligt Astra avslutade myndigheterna avtalet enbart för att de hade fått veta att den centrala regeringen skulle finansiera uppgraderingen av det analoga markbundna nätet. De facto förklarade de kantabriska myndigheterna i en skrivelse av den 7 november 2008 att orsaken till att avtalet avslutades var att den centrala regeringen under tiden hade fattat beslut med avseende på utvidgningen av täckningen av digital television till att omfatta hela Spanien ([16]). Fallet Kantabrien verkar således kunna visa för det första att Astra kan konkurrera på den marknaden och för det andra att den centrala regeringens beslut gjorde detta omöjligt.

2.1.2. *Sektorn*

(14) Detta fall gäller radio- och tv-sektorn, inom vilken många aktörer är verksamma på olika nivåer i produktkedjan för sändningstjänster.

(15) *Sändningsföretag* är de aktörer som köper in eller själva producerar tv-program och sammanför dem i kanaler. Kanalerna förmedlas till allmänheten genom olika plattformar (t.ex. satellit, digital markbunden television, kabel-tv eller IPTV, dvs. television distribuerad över IP-nät). I Spanien räknas dessa tjänster enligt lag som allmännyttiga tjänster och tillhandahålls både av statsägda sändningsföretag (Radiotelevisión Española, RTVE) och privata sändningsföretag som har koncessioner från staten ([17]). Dessa så kallade kostnadsfria kanaler kan ses gratis av tittarna. För att garantera att befolkningen faktiskt kan utnyttja dessa allmännyttiga tjänster innehåller lagstiftningen bestämmelser om skyldigheter rörande minimitäckning både när det gäller statsägda sändningsföretag och privata sändningsföretag som har koncession. De statsägda sändningsföretagen måste täcka minst 98 % av den spanska befolkningen och de privata sändningsföretagen måste täcka minst 96 %. I Spanien har de nationella sändningsföretagen inte ett eget nationellt sändningsnät. Därför ingår de avtal med plattformsoperatörer för sändning av programinnehåll och för att uppfylla skyldigheterna rörande täckning.

(16) *Plattformsoperatörer* (eller nätoperatörer) ([18]) är privata eller statligt kontrollerade enheter som driver den infrastruktur som behövs för att förmedla sändningsföretagens kanalinnehåll till allmänheten (till exempel överför och sänder de signalen). Plattformsoperatörer får också installera den nödvändiga infrastrukturen och tillhandahålla utrustning. Under televisionens tidiga dagar fanns endast den analoga markbundna plattformen att tillgå. I takt med att tekniken har förbättrats har fler plattformar blivit tillgängliga på marknaden, nämligen satellitplattformen, kabelplattformen och, senast, IPTV ([19]), som utnyttjar bredbandsanslutningen för att sända tv-signalen.

(17) *Leverantörer av utrustning* är tillverkare eller installatörer av de delar av infrastrukturen och utrustningen som krävs för att bygga upp de olika plattformarna.

(18) Markbunden sändning innebär att tv-signalen förmedlas från en studio till en sändningsstation (head-end) som i regel tillhör och drivs av en nätoperatör. Därefter överförs och distribueras signalen från sändningsstationen t.ex. till sändningsstationer (t.ex. master) som drivs av en nätoperatör; och i vissa fall förmedlas signalen via satellit. Slutligen

([16]) Astra överklagade avtalets avslutande inför en förstainstansrätt i Santander (ärende nr 1728/2009), som den 23 december 2011 slog fast att de kantabriska myndigheterna skulle ersätta Astra för omotiverat avslutande av avtalet. Rätten kunde inte konstatera något avtalsbrott från Astras sida som skulle motivera att avtalet avslutades. Enligt rätten var beslutet från den spanska centrala regeringen om att utveckla den nationella strategin för digital markbunden television ett av skälen till att avtalet avslutades. Se dom 000313/2011 från förstainstansrätten i Santander.

([17]) Koncessionen omfattar tilldelningen av en frekvens för markbunden sändning.

([18]) Begreppen plattformsoperatör och nätoperatör används omväxlande i texten i detta beslut.

([19]) "Internet Protocol Television" är ett begrepp som betyder att tv- och videosignaler förmedlas elektroniskt via internet.

sänds signalen från sändningsstationen till mottagarna. För digitalisering av det analoga markbundna nätet krävs att marksändarna byts ut. Den digitala signalen har dock sämre räckvidd än den analoga och den nya tekniken kräver därför ett mera finfördelat nät. I vissa fall krävs det också nya sändningsstationer för att bibehålla samma täckning eller utvidga den.

(19) Vid satellitsändning förmedlas signalen till en sändningsstation (head-end) och därifrån till en satellit som sänder signalen till mottagarna. Alternativt kan signalen förmedlas direkt från en tv-studio till satelliten, förutsatt att studion har den utrustning som krävs. Mottagaren måste ha en parabolantenn och en avkodare. För att öka satellittäckningen i en region måste markutrustningen installeras hos mottagaren.

(20) I fråga om geografisk täckning kan satellitplattformen täcka nästan 100 % av det spanska territoriet, medan den markbundna plattformen täcker cirka 98 %.

2.1.3. *Bakgrund*

(21) Åtgärden i fråga måste granskas mot bakgrund av den digitalisering av sändningar som markbundna, satellitbundna eller kabelbundna plattformar har genomgått eller för närvarande genomgår. I jämförelse med analoga sändningar är fördelen med digitala sändningar att de har bättre sändningskapacitet tack vare en effektivare användning av radiofrekvensspektrumet. Övergången till digital teknik är särskilt viktig när det gäller markbundna sändningar där det tillgängliga frekvensspektrumet är begränsat. Satellitsändningarna har i det avseendet fördelen att de fungerar på ett helt annat frekvensband där det inte råder brist på frekvenser.

(22) Övergången från analog till digital television frigör en betydande mängd radiospektrum av hög kvalitet inom den s.k. digitala utdelningen, som därmed görs tillgänglig för utbyggnaden av elektroniska kommunikationstjänster. Denna digitala utdelning, särskilt frekvenserna 790–862MHz (nedan kallat *800 MHz-bandet*), kan stärka den elektroniska kommunikationsindustrin, har stor betydelse för konkurrenskraft och tillväxt och medför många sociala och kulturella fördelar ([20]).

(23) Den digitala utdelningen kan fås antingen genom att övergå från den markbundna till någon annan plattform eller genom att övergå från analog till digital markbunden sändning. Det är också tänkbart att kombinera olika plattformar ([21]).

(24) I fråga om markbundna sändningar är dock bristen på frekvenser ett problem som kvarstår även efter digitalisering. Detta illustreras av det faktum att kort efter att övergången från analog till digital television blivit klar i april 2010 måste den spanska regeringen omlokalisera sändningsföretagen från 800 MHz-bandet till ett annat frekvensband. Omlokaliseringen av multiplexer för digital markbunden television som tilldelats sändningsföretag ledde till ytterligare kostnader och ytterligare statligt stöd som av kommissionen befanns vara oförenligt stöd ([22]). Dessutom stöder Spanien frigörandet av 700 MHz-bandet från markbundna tv-tjänster genom att kompensera hushåll och leverantörer av tv-tjänster. Å ena sidan ger åtgärden ersättning till ägare av flerbostadshus för kostnaderna för

([20]) I meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska kommittén samt regionkommittén om hur den digitala utdelningen kan omvandlas till sociala fördelar och ekonomisk tillväxt (KOM(2009) 586 slutlig) rekommenderas att medlemsstaterna använder 800 MHz-bandet för sändningstjänster med hög effekt och fullt ut genomför EU:s harmoniseringsbeslut senast det datum som man enas om på EU-nivå.

([21]) Se t.ex., för Frankrike, Statligt stöd N666/2009 – Ändring av stödordning till TNT N 111/2006, för Slovakien, Statligt stöd N671/2009 – Switch-over to digital television broadcasting in Slovakia. I Spanien: Statligt stöd SA.28685 (2011/NN) – mottagning av digital television i Kantabrien. Det bör också noteras att det i de spanska avlägsna och mindre urbaniserade områden som undersökningen gäller (”område II”) inte alltid var möjligt att sända tv-signalen via plattformen för digital markbunden television och att man därför valde satellitsändning för vissa områden.

([22]) Kommissionens beslut (EU) 2016/2395 av den 5 augusti 2016 om det statliga stöd SA.32619 (2012/C (f.d. 2011/N)) som anmälts av Konungariket Spanien avseende ersättning för kostnader till följd av frigörandet av digital utdelning (EUT L 361, 31.12.2016, s. 1).

anpassning av tv-mottagarna. Den totala budgeten uppgår till 150 miljoner euro. Å andra sidan ger åtgärden ersättning till privata leverantörer av tv-tjänster för kostnaderna för anpassning av sändningssystemen. Den totala budgeten uppgår till 10 miljoner euro ([23]).

(25) När det gäller tv-sändningar kan digitala markbundna sändningar i framtiden ersättas med bredbandsteknik, eftersom nästa generations nät (NGA) sannolikt kommer att bli den ledande tekniken. För närvarande omfattar den geografiska täckningen av sådana NGA-nät dock inte hela Spanien.

(26) Det finns för närvarande fyra sändningsplattformar i Spanien: DTT – digital markbunden television (DBV-T), satellit (DBV-S), kabel (DVB-C) och IPTV. Digital markbunden television är den huvudsakliga plattformen för kostnadsfria statliga och privata spanska kanaler ([24]). Den främsta operatören för det markbundna nätet är Abertis, som också kontrollerar satellitoperatören Hispasat. Det finns också ett antal lokala telekommunikationsoperatörer som använder digitala markbundna televisionssignaler som i regel är sammankopplade med Cellnex' nationella nät. Kanalerna för betaltelevision sänds främst via satellit, kabel och IPTV. Astra och Hispasat är de främsta satellitoperatörerna.

(27) För digitaliseringsprocessen och övergången från analog till digital television antog Spanien under perioden 2005–2009 lagstiftning rörande det markbundna nätet (se avsnitt 2.2). De spanska centrala myndigheterna delade upp Spaniens territorium i tre olika områden:

— Område I – som omfattar huvuddelen av den spanska befolkningen och där kostnaderna för övergången bars av sändningsföretagen – 96 % av befolkningen för privata sändningsföretag och 98 % av befolkningen för statliga sändningsföretag. Eftersom sändningsföretagen bar kostnaderna behövdes inget statligt stöd. Övergången från analog till digital markbunden television medför kostnader för konsumenterna, eftersom de antingen måste köpa en integrerad digital-tv eller köpa en digitalbox ([25]).

— Område II – som omfattar 2,5 % av befolkningen och utgörs av mindre urbaniserade och avlägsna områden där man tidigare kunde ta emot statliga och privata kanaler via analog markbunden television. Eftersom övergång till digital teknik kräver uppgradering av befintliga sändningsstationer och uppförande av nya stationer krävdes dock betydande investeringar i det markbundna nätet. Sändningsföretagen hade inte tillräckliga kommersiella intressen för att erbjuda tjänsten i område II och vägrade att ta på sig kostnaderna för digitaliseringen. De spanska myndigheterna inrättade därför den stödordning som granskningen gäller, för att uppgradera befintliga sändningsstationer och uppföra nya, för att säkerställa att de invånare som fram till dess mottog privata och statliga kanaler via analog markbunden television även i fortsättningen skulle kunna motta kanalerna via digital markbunden television. Detta kallades allmänt ”utvidgning av täckningen för digital markbunden television” (dvs. utökning av täckningen utöver det som var obligatoriskt för kommersiella sändningsföretag). I likhet med vad som är fallet för område I medför övergången från analog till digital markbunden television i område II kostnader för konsumenterna, eftersom de antingen måste köpa en integrerad digital-tv eller en digitalbox.

— Område III – där det på grund av topografin inte är möjligt att tillhandahålla tv-tjänster via den markbundna plattformen, utan satellit måste användas i stället. Sändningen av kostnadsfria tv-signaler i område III ombesörjs av Hispasat. Eftersom tv-sändningarna sker via satellit medför detta kostnader för konsumenterna, som måste skaffa parabolantenner och boxar.

([23]) Kommissionen har bedömt dessa åtgärder och antog den 12 april 2019 ett beslut om att inte invända i enlighet med artikel 107.3 c i EUF-fördraget i SA.51079 (2018/N) – Spanien – stöd för mottagning av audiovisuella sändningar för flerfamiljshus (EUT C 194, 7.6.2019, s. 1) och den 2 augusti 2019 i SA.51080 – Spanien – stöd till leverantörer av audiovisuella tjänster för audiovisuella sändningar (EUT C 303, 6.9.2019, s. 1).

([24]) Cirka 26 kostnadsfria nationella kanaler och cirka 30 regionala kanaler.

([25]) Förekomsten av sådana kostnader erkänns i Itelazpis studie från 2015 och Itelazpis studie från 2019, som Itelazpi lämnade in den 13 juni 2019.

2.2. **Beskrivning av stödet**

(28) Det stöd som är föremål för granskning baserar sig på ett komplext system av rättsliga bestämmelser som de spanska centrala myndigheterna har satt i kraft från och med 2005. På grundval av dessa bestämmelser beviljades statligt stöd för utbyggnaden av digital markbunden television i område II under åren 2008–2009 av de autonoma regionerna och kommunerna, som kanaliserade medel från den centrala budgeten och sina respektive budgetar. Dessutom har de autonoma regionerna sedan 2009 beviljat fortlöpande stöd för underhåll och drift av näten i område II.

(29) Regleringen av övergången till digital television inleddes när lag 10/2005 av den 14 juni 2005 antogs ([26]). I den fastställs behovet av att främja en övergång från analog till digital markbunden teknik och krav på att regeringen vidtar lämpliga åtgärder för att säkerställa denna övergång.

(30) I enlighet med detta godkände ministerrådet genom kungligt dekret 944/2005 den nationella tekniska planen, enligt vilken den analoga nedsläckningen i Spanien skulle ske den 3 april 2010.

(31) I den nationella tekniska planen fastställdes de privata sändningsföretagens skyldighet att fram till det datumet nå 96 % ([27]) av befolkningen i sina respektive täckningsområden, och de statliga sändningsföretagen måste fram till samma tidpunkt nå 98 % av befolkningen i sina täckningsområden.

(32) Inom område I måste sändningsföretagen täcka dessa procentandelar av befolkningen med markbunden digital television och måste själva stå för digitaliseringskostnaderna. Därför behövdes inget statligt stöd i detta område.

(33) Vad gäller område II och område III omfattade tilläggsbestämmelse 12 i den nationella tekniska planen möjligheten att de lokala och regionala myndigheterna utökar täckningen till mellan 96 och 100 % av befolkningen. I detta avseende hänvisar den nationella tekniska planen uttryckligen till digital markbunden television och innehåller sex villkor för hur de lokala myndigheterna kan genomföra utvidgningen. Enligt villkor e) måste den lokala installationen vara i överensstämmelse med den nationella tekniska planen för digital markbunden television.

(34) Senare, den 7 september 2007, godkände ministerrådet den nationella planen för övergång till digital markbunden television (nedan kallad *övergångsplanen*) ([28]) som genomför den nationella tekniska planen. I övergångsplanen delades det spanska territoriet upp i 90 tekniska övergångsprojekt ([29]) och en tidsfrist fastställdes för nedsläckningen av analoga sändningar för vart och ett av dessa projekt.

(35) Den 29 februari 2008 antog ministeriet för industri, turism och handel (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, nedan kallat *MITyC*) ett beslut i syfte att förbättra infrastrukturerna för telekommunikationer och fastställa kriterier och fördelning av finansieringen för åtgärderna avsedda att utveckla informationssamhället enligt Plan Avanza för 2008 ([30]). Budgeten enligt detta beslut uppgick till 558 miljoner euro och var avsedd dels för att utveckla bredband, dels för att digitalisera televisionen i Spaniens avlägsna och mindre urbaniserade områden som inte omfattades av de lagstadgade skyldigheterna som gällde för kommersiella sändningsföretag ([31]). Digitaliseringen i dessa områden kallades allmänt ”utvidgning av täckningen”. Denna genomfördes därefter genom en rad tillägg till de befintliga ramavtalen från 2006 ([32]) undertecknade av MITyC och de autonoma regionerna mellan juli och november 2008 (nedan kallat *tillägg till ramavtalen från 2006*), offentliggjorda i Boletín Oficial del Estado (Spaniens

([26]) Se fotnot 3.

([27]) I kungligt dekret 944/2005 fastställs en täckningsskyldighet på 95 % för privata sändningsföretag. Denna täckningsskyldighet höjdes till 96 % 2010 genom kungligt dekret 365/2010.

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

([29]) Senare klassificerade i faserna I, II och 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 nr 57, 06.03.2008; http://www.boe.es/boe/dias/2008/03/06/pdfs/A13832-13834.pdf.

([31]) Besluten rörande fördelningen av finansieringen för att utveckla bredband och digitalisera televisionen i område II lämnades åt de regionala myndigheterna.

([32]) Ramavtalen undertecknades mellan MITyC och de autonoma regionerna år 2006 inom ramen för Plan Avanza.

officiella tidning, nedan kallad *BOE*) separat för varje självstyrande region. Tilläggen till 2006 års ramavtal följer samma mall för alla autonoma regioner, med vissa små skillnader. I tilläggen till 2006 års ramavtal hänvisas till Plan Avanza, till övergångsplanen och till kungligt dekret 944/2005 om den nationella övergångsplanen för digital markbunden television. Ordalydelsen i dessa avtal pekar i de flesta fall på digital markbunden teknik som den enda teknik som ska finansieras. Som en följd av dessa avtal överförde MITyC medel till samtliga autonoma regioner, som åtog sig att täcka de återstående kostnaderna från sina budgetar. Tilläggen inbegrep också en skyldighet för de lokala myndigheterna att följa tilläggsbestämmelse 12 i den nationella tekniska planen.

(36) Parallellt med detta kom ministerrådet den 17 oktober 2008 överens om att tilldela ytterligare 8,72 miljoner euro för att utvidga och slutföra täckningen för digital markbunden television inom det övergångsprojekt som skulle slutföras under första halvåret 2009, fas I av övergångsplanen. Finansieringen beviljades efter att nya ramavtal hade undertecknats mellan MITyC och de autonoma regionerna i december 2008 (nedan kallat *2008 års ramavtal*). I avtalen (ramavtal för samarbete mellan ministeriet för industri, turism och handel och den autonoma regionen [...] för utvecklandet av den nationella planen för övergång till digital markbunden television) hänvisas till den ovan nämnda finansieringen på 8,72 miljoner euro. I avtalen förtecknas en rad aktiviteter som de centrala och regionala myndigheterna ska finansiera för att den digitala televisionens täckning ska nå upp till samma nivå som den befintliga analoga täckningen. Aktiviteterna hör samman med utbyggnad av digital markbunden television.

(37) Den 23 februari 2009 antogs kungligt dekret 1/2009 om brådskande åtgärder på telekommunikationsområdet ([33]). Detta dekret bekräftar att utökningen av täckningen i område II uteslutande planeras åstadkommas genom digital markbunden teknik: I artikel 2 i detta kungliga dekret läggs en ny bestämmelse till i lag 10/2005, där det anges att ”tillgången till dessa kanaler som sänds via satellitöverföringssystem ska begränsas till medborgare som är bosatta i områden där det efter övergången till digital markbunden television inte kommer att finnas någon täckning för den statliga markbundna digitala televisionen”. I ingressen till detta dekret anges dessutom att utvidgningen av täckningen i område II, som finansieras av myndigheterna, uteslutande åstadkoms genom markbunden teknik. Med andra ord utgår man i det kungliga dekretet från att endast markbunden teknik ska användas i områdena I och II ([34]).

(38) Den 29 maj 2009 godkände ministerrådet kriterierna för fördelning av 52 miljoner euro för finansiering av åtgärder för genomförandet av övergången till digital markbunden television, dvs. projekt som syftade till att utvidga täckningen enligt fas II och fas III i övergångsplanen ([35]). Genom denna överenskommelse i ministerrådet etablerades en direkt koppling till övergångsplanen, i och med att det i överenskommelsen konstateras att för att nå det mål som fastställts i den nationella planen för övergång till digital markbunden television, dvs. en liknande täckning som för den dåvarande markbundna televisionen med analog teknik, krävs finansiellt stöd från myndigheterna. I överenskommelsen anges också att detta samarbete kommer att formaliseras inom den ram som fastställs i den nationella planen för övergång till digital markbunden television.

([33]) Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones. BOE nr 47, 24.02.2009; https://www.boe.es/eli/es/rdl/2009/02/23/1.

([34]) I ingressen till kungligt dekret 1/2009 anges följande: *”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 nr 159, 02.07.2009; http://www.boe.es/boe/dias/2009/07/02/pdfs/BOE-A-2009-10972.pdf.

(39) Slutligen, mellan oktober och december 2009, offentliggjordes tillägg till 2008 års ramavtal (se skäl 36) i BOE, inklusive finansieringen för utvidgning av täckningen i faserna II och III av övergångsplanen. I dessa tillägg definieras vad som avses med åtgärd för att utvidga täckningen, genom en uttrycklig hänvisning enbart till markbunden teknik (även om andra tekniker inte formellt utesluts) ([36]).

(40) Efter det att 2008 års ramavtal och de ovannämnda tilläggen hade offentliggjorts ([37]), började de autonoma regionernas myndigheter att genomföra utvidgningen. De organiserade antingen offentliga upphandlingar själva eller ålade ett offentligt företag att ta på sig utvidgningsarbetet och/eller genomföra upphandlingen. Subventionerna avtalades delvis med MITyC och finansierades därför med medel från den centrala budgeten (se skälen 35 till 38 ovan), och finansierades delvis av de autonoma regionerna själva. I vissa fall gav de autonoma regionerna kommunerna i uppdrag att genomföra utvidgningen.

(41) Anbudsförfarandena för utvidgningen av täckningen innebar att det företag som lade det vinnande budet åtog sig att tillhandahålla (ofta bygga upp) ett fungerande nätverk för digital markbunden television. Uppdraget omfattade utformning och uppbyggnad av nätverket, överföring av signalen, utbyggnad av nätverket och leverans av behövlig utrustning. Anbudsförfarandena för utvidgning av täckningen – förutom avtalet för tillhandahållande av ett fungerande digitalt markbundet televisionsnätverk – omfattade vanligen även tillhandahållande av den utrustning som behövs (och i vissa fall, tillhandahållandet av utrustning utan kostnad för nätoperatören). I anbuden om utvidgning av täckningen ingick dessutom ofta kompletterande avtal om digitalisering av sändningsstationer eller om uppförande av nya sändningsstationer (t.ex. bostadsanpassning, energiförsörjning, ”strikt underhåll”, leasingavtal, studier om säkerhet och hälsa). De övriga typerna av anbud gällde leverans av utrustning, i fall där det redan fanns nätverk. Den anbudsgivare som lagt det vinnande budet förväntades göra en uppgradering med nödvändig utrustning, dvs. leverera, installera och ta utrustningen i drift.

(42) I de flesta fall hänvisade de anbudsinfordrande myndigheterna explicit, genom definition av syftet med anbudsinfordran ([38]), och implicit, genom den tekniska beskrivningen av den utrustning som finansieras ([39]), till markbunden teknik och digital markbunden television. I de få fall där satellitteknik uttryckligen omnämns, gäller hänvisningarna parabolantenner för mottagning av satellitsignalen vid markbundna stationer ([40]) eller utrustning för att få tillgång till digital television i område III ([41]). Mycket få anbudsförfaranden kunde anses vara teknikneutrala. Dessa teknikneutrala anbud formulerades på ett sätt som – trots de spanska myndigheternas planer att använda digital markbunden television för utvidgningen av täckningen – inte uteslöt andra tekniker än markbunden digital television ([42]). I stället för att offentliggöra anbudsförfaranden valde några av myndigheterna ett annat sätt att utvidga täckningen av digital markbunden television. Till exempel beviljade Baskien direkt finansiellt stöd till den regionala nätoperatören Itelazpi. En liknande lösning valdes även i Navarra.

([36]) Se t.ex. Andalusiens tillägg: 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 nr 260, 28.10.2009; http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/28/pdfs/BOE-A-2009-17108.pdf.

([37]) Totalt slöts mer än 600 avtal – ramavtal, tillägg osv. – mellan myndigheterna rörande utvidgningen av täckningen.

([38]) T.ex. Extremadura, Asturien, Kanarieöarna, Katalonien, Madrid.

([39]) T.ex. Aragonien.

([40]) Såsom Aragonien eller Asturien.

([41]) Extremadura.

([42]) Av de 516 anbud som lämnades in rörande samtliga regioner utom Kastilien-La Mancha analyserade kommissionen ett urval på 82 anbud. Urvalet omfattar alla autonoma regioner i Spanien utom Melilla (för den regionen tillhandahöll de spanska myndigheterna inga anbudsförfaranden och hävdade att det inte fanns några relevanta dokument). Av dessa 82 anbud karakteriserades endast fyra anbudsförfaranden som teknikneutrala av kommissionen: tre anbudsförfaranden i Kastilien-León och ett anbud i Kantabrien (referens: Gobierno de Cantabria/Dirección General de transportes y comunicaciones, Contratación de Contrato menor de ”Infraestructura de Telecomunicación Multiservicio (ITM) en Herrerias”, expediente H12453C60581).

(43) Under åren 2008–2009 investerades nästan 163 miljoner euro från den centrala budgeten (delvis som mjuka lån beviljade av MITyC till de autonoma regionerna ([43])) och 60 miljoner euro från de 16 granskade autonoma regionernas budgetar (alla utom Kastilien-La Mancha) för utvidgningen till område II. Dessutom finansierade kommunerna utvidgningen med egna medel på omkring 3,5 miljoner euro.

(44) Som ett andra steg efter utvidgningen av digital markbunden television till område II och med början från år 2009 har vissa av de autonoma regionerna anordnat ytterligare anbudsförfaranden eller slutit relevanta kontrakt utan anbudsförfarande, för drift och underhåll av den utrustning som digitaliserats och byggts ut under utvidgningen. Till skillnad från stödet för övergången utgör den senare åtgärden fortlöpande stöd. Liksom åtgärderna för drift och underhåll av det markbundna nätet såsom det installerats i område II, är dessa avtal inte heller teknikneutrala. Det totala beloppet för medel som beviljats genom anbudsförfaranden för drift och underhåll (fortlöpande stöd) uppgick under åren 2009–2011 till minst 32,7 miljoner euro.

2.3. **Utvecklingen efter 2013**

(45) Efter antagandet av 2013 års beslut införde en del autonoma regioner vissa ändringar av åtgärderna för drift och underhåll *av infrastrukturen*. Närmare bestämt (skälen 46–60):

(46) I Andalusien offentliggjorde den upphandlande myndigheten den 12 november 2014 en anbudsinfordran för telekommunikationstjänster som gör det möjligt att ta emot kostnadsfria nationella digitala tv-kanaler i vissa geografiska områden i den autonoma regionen Andalusien. Anbudet vanns den 11 april 2017 av U.T.E Andalucía Televisión Digital (Retevisión och Axión Infraestructuras de Telecomunicaciones, SA). Avtalet undertecknades den 9 juni 2017.

(47) I Aragonien offentliggjordes anbudsförfarandet för tillhandahållande av digitala tv-tjänster i avlägsna och mindre urbaniserade områden den 25 november 2016. Anbudet vanns av Retevisión den 19 maj 2017 och undertecknades den 26 juni 2017.

(48) På Balearerna inleddes en anbudsinfordran den 14 juli 2014. Avtalet tilldelades Tradia Telecom, SA den 5 november 2014.

(49) På Kanarieöarna offentliggjordes anbudsförfarandet för sändningstjänster avseende nationella och regionala digitala tv-kanaler i avlägsna och mindre urbaniserade områden i den autonoma regionen Kanarieöarna (konkurrenspräglad dialog) den 28 januari 2015. Enligt de uppgifter som de spanska myndigheterna tillhandahöll den 5 februari 2021 undertecknades avtalet i januari 2020 och tjänsten togs i drift från och med den 3 juli 2020.

(50) I Kantabrien offentliggjordes anbudsförfarandet för sändningstjänster avseende digitala tv-kanaler i avlägsna och mindre befolkade områden i den autonoma regionen den 13 maj 2015. Anbudet vanns av Retevisión den 2 december 2015 och avtalet undertecknades den 14 mars 2016.

(51) I Extremadura offentliggjordes anbudsförfarandet för telekommunikationstjänster som gör det möjligt att sända och ta emot digitala tv-kanaler i vissa områden av den autonoma regionen Extremadura den 3 april 2015. Anbudet vanns av Retevisión den 30 december 2015 och avtalet undertecknades den 15 mars 2016.

(52) I Navarra offentliggjordes anbudsförfarandet för utvidgningen av digital-tv till avlägsna och mindre urbaniserade områden den 11 november 2014. Den 28 maj 2019 beslutade Navarras myndigheter att inte tilldela avtalet och övergav förfarandet.

(53) I La Rioja offentliggjordes förfarandet för konkurrenspräglad dialog den 13 november 2014. Enligt de uppgifter som de spanska myndigheterna tillhandahöll den 5 februari 2021 pågår förfarandet fortfarande.

([43]) Med undantag av Kastilien-La Mancha.

(54) Den autonoma regionen Asturien inledde den 28 december 2018 ett anbudsförfarande för samlokalisering av utrustning ([44]). Det anbudet tilldelades Retevisión den 10 januari 2019. Ett anbudsförfarande för ett tjänstekontrakt för underhåll inleddes den 19 december 2018. Dessutom inleddes den 10 december 2018 ett anbudsförfarande för sändningstjänster i Asturien med användning av utrustning som ägs av Asturien. Enligt de uppgifter som de spanska myndigheterna tillhandahöll den 16 januari 2019 pågår de två senare anbudsförfarandena fortfarande.

(55) När det gäller Galicien informerade de spanska myndigheterna kommissionen om att Galicien inte vill finansiera drift och underhåll för operatörer i område II och därför inte kommer att anordna några nya teknikneutrala anbudsförfaranden. Det skulle inte vara den autonoma regionens ansvar att driva och underhålla operatörer i område II i sändningsnätet, utan ansvaret skulle snarare falla på kommunerna.

(56) De spanska myndigheterna informerade kommissionen om att Madrid inledde ett anbudsförfarande för underhåll av digital tv-utrustning. Anbudet vanns av Retevisión den 8 juli 2019 och avtalet undertecknades den 7 augusti 2019. Med avseende på Melilla och Murcia underrättade de spanska myndigheterna kommissionen om att inget anbudsförfarande kommer att genomföras och att kommunerna kommer att ansvara för underhållet.

(57) Enligt de uppgifter som Spanien har lämnat har Baskien inte genomfört några anbudsförfaranden efter 2013 års beslut och har inte heller för avsikt att göra det. I stället avgav Baskien en förklaring om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Avtalet rörande utvidgningen av täckningen av tv-kanaler i den autonoma regionen Baskien godkändes av det styrande rådet den 2 december 2014.

(58) När det gäller Ceuta informerade de spanska myndigheterna kommissionen om att inget anbudsförfarande kommer att genomföras och hävdade att alla utbetalningar för underhåll skulle omfattas av reglerna om stöd av mindre betydelse.

(59) I regionen Valencia hölls en anbudsinfordran i januari 2017 om underhåll av utrustning. Anbudet vanns av Retevisión i december 2017 och avtalet undertecknades den 18 maj 2018. Avtalet är begränsat till underhåll av utrustning och omfattar inte tillhandahållande av förebyggande och korrigerande underhållstjänster.

(60) I Katalonien offentliggjordes en anbudsinfordran i *Europeiska unionens officiella tidning* den 3 augusti 2018 ([45]) för överföring och distribution av audiovisuella signaler som täcker Kataloniens befolkning i område II. Ett avtal ingicks 2019 med en löptid på ett år vilket kan förlängas med ytterligare ett år.

(61) På grundval av ovanstående upphörde i vissa av de autonoma regionerna de ursprungliga åtgärderna avseende drift- och underhållsstöd från och med den dag då de ursprungliga avtalen upphörde att gälla till följd av ikraftträdandet av avtalen om de nya ändrade åtgärderna eller införandet av en ny rättslig grund för det pågående drift- och underhållsstödet (som – enligt Spaniens uppfattning – faller inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller stöd av mindre betydelse).

(62) Den rättsliga bedömningen av de nya ändrade åtgärderna ingår inte i detta beslut. Detta beslut påverkar inte på något sätt utvärderingen av de ändrade åtgärderna enligt reglerna om statligt stöd.

2.4. **Skäl till att inleda förfarandet**

(63) I sitt beslut om att inleda förfarandet noterade kommissionen för det första att den beskrivna åtgärden verkar uppfylla alla kriterier enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget och därför kan betraktas som statligt stöd.

([44]) Tillhandahållande av fysiskt utrymme och tekniska hjälpmedel nödvändiga för att på ett rimligt sätt kunna placera ut och ansluta en stödmottagares relevanta utrustning.

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

(64) Eftersom det finns olika nivåer på marknaden för sändningar, har tre kategorier av mottagare av statligt stöd fastställts i beslutet om att inleda förfarandet: i) nätoperatörer, ii) leverantörer som deltar i anbudsförfaranden för den utrustning som behövs för utvidgningen och iii) tv-kanalernas sändningsföretag.

(65) Kommissionen kom preliminärt fram till att stödordningen, genom att den finansierade de kostnader som är förbundna med utvidgningen av plattformen för digital markbunden television, skulle kunna ha skapat en potentiell eller faktisk snedvridning av konkurrensen mellan utrustningsleverantörer för olika tekniker och mellan operatörerna av markbundna och satellitbundna plattformar. Enligt kommissionens preliminära uppfattning gäller i synnerhet följande (skälen 66–68):

(66) Snedvridning av konkurrensen kan uppstå mellan olika plattformar (mark- och satellitbundna plattformar), eftersom den berörda åtgärden syftar till digitalisering och nyinstallation av markbundna sändningsstationer, utan beaktande av satellittekniken.

(67) Den berörda åtgärden kan också snedvrida konkurrensen mellan sändningsföretagen. Tidigare har den markbundna plattformen av tradition varit värd för sändningsföretag med kostnadsfria kanaler och satellitplattformen främst för sändningsföretag med betal-tv-kanaler (pay-TV) eller beställ-tv (pay-per-view). Vid tidpunkten för beslutet om att inleda förfarandet lanserade dock sändningsföretag med kostnadsfria kanaler betal-tv-initiativ på den markbundna plattformen och satellitsändningsföretagen försökte få tillgång till kostnadsfria kanaler för att komplettera sitt erbjudande och mer aktivt konkurrera med sändningsföretagen med kostnadsfria kanaler.

(68) När det gäller leverantörer av utrustning föreföll den berörda åtgärden innebära en konkurrensfördel (i form av ökad efterfrågan) till förmån för utrustningsleverantörer.

(69) I sin preliminära bedömning ansåg kommissionen att åtgärden utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och såg inga skäl till varför stödet skulle vara förenligt med den inre marknaden, eftersom det inte fanns något undantag som kunde tillämpas.

(70) För ytterligare sakuppgifter hänvisar detta beslut till beslutet om att inleda förfarandet.

3. SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

3.1. Synpunkter från Astra

3.1.1. *Allmänna kommentarer*

(71) Astra upprepar sin tidigare ståndpunkt om att åtgärderna för övergång till markbunden digital television var en samordnad plan som utformats av den centrala regeringen och genomförts av de regionala myndigheterna. Astra anser dock att även om man utgår från att det statliga stödet för utvidgning av täckningen utformades, organiserades och genomfördes på regional nivå, utgör det olagligt och oförenligt stöd.

(72) Vad gäller anbudsförfarandet i Kantabrien vidhåller Astra, i motsats till vad Spanien hävdar, att det var de kantabriska myndigheternas skyldighet att få auktorisationer från sändningsföretagen för att göra kanalerna tillgängliga för satellitplattformen. Vidare gäller att även om skrivelserna sändes från sändningsföretagen i mars 2008 rekommenderade de kantabriska myndigheterna övriga autonoma regioner att använda det satellitalternativ som de själva hade valt i juli 2008. Om sändningsföretagens ovillighet att använda den satellitbundna plattformen hade varit orsak till uppsägningen med avtalet med Astra – vilket Spanien vill göra gällande – skulle de kantabriska myndigheterna inte ha rekommenderat satellitlösningen till andra autonoma regioner.

3.1.2. *Förekomst av statligt stöd*

(73) Med tanke på den fördel som nätoperatörerna och särskilt Abertis har fått, noterar Astra att Abertis såsom utrustningsleverantör beviljades cirka 45 % av anbuden för digitalisering av de markbundna områden som omfattades av utvidgningen av täckning. Eftersom Abertis är en plattformsoperatör gynnar digitaliseringen av nätverket Abertis affärsutbud till sändningsföretagen, eftersom nätet för digital markbunden television nu kommer att nå cirka 100 % av befolkningen utan tilläggskostnad, jämfört med den andel på 96–98 % som skulle ha digitaliserats markbundet om den granskade åtgärden inte hade vidtagits. Vidare skulle Abertis få fördel av det faktum att den främsta konkurrerande alternativa plattformsoperatören Astra inte skulle kunna ta sig in på den spanska marknaden via område II.

(74) Enligt Astra fick Abertis dessutom andra fördelar av åtgärderna. För det första har ett betydande antal av Abertis markbundna stationer gynnats av de medel som de spanska myndigheterna har tilldelat inom ramen för de granskade åtgärderna och dessa stationer drivs de facto av Abertis. Detta gäller särskilt stationer som ligger inom det område där RTVE (statstelevision) är skyldig att tillhandahålla signal, men där denna skyldighet inte gäller för de privata sändningsföretagen (cirka 2,5 % av befolkningen). För det andra hävdar Astra att Abertis fick en indirekt fördel av det statliga stödet på anslutande marknader, såsom transport. Vidare noterar den klagande att den granskade åtgärden ledde till en snedvridning av konkurrensen i område III ([46]).

(75) Astra anser att de satellitbundna och markbundna plattformarna tillhör samma marknad. Skillnaden mellan beställ-tv och kostnadsfri television är inte relevant när det gäller konkurrensen mellan plattformar. Redan i nuläget konkurrerar de markbundna och satellitbundna plattformarna om sändning av betal-tv, eftersom det redan finns minst två beställ-tv-kanaler som erbjuder sin signal via plattformen för digital markbunden television och en av dem endast nås via digital markbunden television. Enligt Astra har dessutom alla för närvarande auktoriserade sändningsföretag redan begärt licens från regeringen för att sända innehåll enligt betalningsprincipen.

(76) I sin skrivelse av den 27 maj 2019 hävdade Astra att åtgärderna i fråga är selektiva och inte främjar utvecklingen av radio- och tv-verksamhet som helhet, utan snarare diskriminerar till förmån för marknätsoperatörer. Enligt Astra bör nätoperatörer som använder sig av annan teknik – däribland Astra – anses befinna sig i en situation som motsvarar den för operatörer som använder markbunden teknik när det gäller att tillhandahålla utvidgning av täckningen i avlägsna områden och landsbygdsområden. I synnerhet hävdar Astra att anbudsförfarandena för utvidgningen av täckningen i en del fall (t.ex. Kantabrien, Navarra) organiserades teknikneutralt och att satellitbundna plattformar har konkurrerat med markbundna operatörer och lagt vinnande bud vid anbudsförfarandet. I andra medlemsstater (t.ex. Frankrike, Portugal och Förenade kungariket) konkurrerar alternativa plattformar med markbundna plattformar. Dessutom används satellitoperatörens, Hispasats, tjänster uteslutande i område III i Spanien. Astra hävdar att satellitbunden teknik inte har en konkurrensnackdel jämfört med markbunden teknik. Astra anser att alla dessa faktorer visar att de markbundna operatörerna och de operatörer som använder andra tekniker befinner sig i en jämförbar situation mot bakgrund av de mål som eftersträvas med de aktuella åtgärderna.

(77) Astra anser att de granskade åtgärderna inte var proportionella. Astra konstaterar att övergången till digital markbunden television kräver betydande anpassningar i lägenhetsbyggnader och investeringar i kabeldragning. Som stöd för sitt argument att utvidgning av täckningen via satellit inte skulle ha varit dyrare än utvidgning via den markbundna plattformen, hänvisar Astra till en intern kostnadsundersökning från november 2008 som lämnats in tillsammans med klagomålet (nedan kallad *Astrastudien*). I undersökningen jämförs kostnaden för utvidgning av täckningen med användning av båda teknikerna – markbunden och satellitbunden. Undersökningens antaganden avviker i många hänseenden från de undersökningar som utförts av Spanien och Abertis, bland annat vad gäller kostnaderna för parabolantenner och behovet av att anskaffa externa digitalboxar för mottagning av digital markbunden television. Av undersökningens resultat drog man slutsatsen att utvidgning av täckningen via satellit inte nödvändigtvis var mycket dyrare än via markbunden teknik. Astra lämnade också tilläggsdokument för att visa att installations- och driftskostnaderna inte skiljer sig betydligt mellan de två teknikerna.

(78) Astra hävdar också att villkorad tillgång till satellitsändningar inte är ett hinder för att sända kostnadsfria kanaler. Villkorade tillgångssystem förekommer över hela världen och de är inte svåra att använda ([47]). Dessutom godkändes den lösning som föreslagits i Kantabrien för villkorad tillgång av de kantabriska myndigheterna, som kunde avgöra vilka användare som skulle aktiveras för mottagning av tjänsten. Tjänstens territoriella avgränsning kontrollerades således av den kantabriska regeringen. Det fanns i detta hänseende inget behov av någon specifik anpassning.

([46]) Enligt Astra kan Hispasat, en satellitleverantör som delvis ägs av Abertis och levererar till område III, tack vare de medel som myndigheterna tillhandahåller inom ramen för åtgärder för område II, tillhandahålla sin satellitkapacitet till sändningsföretagen utan tilläggskostnad. Slutligen hävdar Astra att Abertis till följd av åtgärden fick exklusiv användning av ”must carry”-skyldigheterna i område III.

([47]) Astra hävdar att satellitplattformarna har ett mycket stort antal användare med villkorad tillgång över hela världen, och att komplexiteten hos villkorad tillgång inte har utgjort något hinder för utbyggnaden.

(79) I fråga om åtgärdens lämplighet hävdar Astra att skalfördelar innebär att satellittekniken blir mer ekonomiskt attraktiv ju större den geografiska täckningen är. När åtgärden i område II splittrades upp i mer än 600 lokala och regionala anbudsförfaranden hade satellittekniken redan försatts i ett läge med betydande konkurrensnackdel. Även om den spanska regeringen inte hade kunnat ålägga eller föreslå krav på att beakta regionsöverskridande synergier som ett villkor för att bevilja medlen, kunde regionerna ändå ha beaktat denna möjlighet i syfte att säkerställa att de väljer den lösning som är mest kostnadseffektiv för skattebetalarna. Astra hävdar att de försökte göra detta innan den spanska centralregeringen ingrep till förmån för markbunden teknik. Efter att ha valt Astra genom det offentliga anbudsförfarandet försökte de kantabriska myndigheterna till en början övertyga de övriga regionerna att även de välja satellitplattformen, eftersom detta skulle ha sänkt deras egna kostnader ytterligare.

3.1.3. *Statligt stöd för drift och underhåll*

(80) Astra upprepar att en del av de ifrågasatta åtgärderna utgör fortlöpande statligt stöd, eftersom de autonoma regionernas myndigheter kommer att finansiera drift och underhåll av de lokala nätverken i område II på fortlöpande grund. Astra uppskattar att de årliga drifts- och underhållskostnaderna för satellitlösningen uppgår till 100 000 euro per kanal per år, även om de kunde sänkas om mer än en region väljer satellit.

3.2. **Synpunkter från Abertis/Cellnex**

(81) Abertis är en infrastrukturoperatör inom telekommunikation och leverantör av nätverksutrustning. Abertis äger bland annat företagen Retevisión S.A. och Tradia S.A., som förvaltar och driver nätverk och infrastrukturer inom telekommunikation.

3.2.1. *Förekomst av statligt stöd*

(82) Abertis noterar för det första att de granskade åtgärderna inte utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. De regionala myndigheterna anskaffade varor och tjänster på marknadsvillkor genom öppna anbudsförfaranden och äger fortsättningsvis den utrustning som installerats i sändningsstationerna i område II. Därför överfördes varken medel eller digital utrustning som anskaffats med dessa medel till någon extern mottagare.

(83) Abertis anser dessutom att de ifrågasatta åtgärderna inte gav nätoperatörerna någon ekonomisk fördel av betydelse. Abertis hävdar att det inte driver något av de lokala nätverken i område II (även om Abertis äger respektive överföringsstationer) och att det därför inte kan få någon direkt fördel. För det andra agerade Abertis endast som leverantör av utrustning i område II. För det tredje, även i situationer där den digitala utrustning som användes för att uppgradera en sändningsstation såldes av Abertis och denna utrustning senare installerades i en sändningsstation som ägdes av Abertis, förekom det ingen fördel. Detta beror på att Abertis endast hyr ut dessa sändningsstationer till den lokala nätoperatören på marknadsvillkor, och beloppet för den hyra som betalades till Abertis påverkades inte av digitaliseringsprocessen. För det fjärde hävdar Abertis att den stegvisa ökningen på 1–2 % av täckningen för ett nätverk för digital markbunden television inte ger Abertis någon ekonomisk fördel i egenskap av plattformsoperatör inom område I. Slutligen hävdar Abertis att digitaliseringen av område II inte påverkar det pris som Abertis kan debitera sändningsföretagen för sändningstjänster, särskilt eftersom Abertis grossistpris regleras av Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, den spanska tillsynsmyndigheten för telekommunikationer (nedan kallad *CMT*) ([48]).

(84) I fråga om de lokala nätoperatörerna i område II (dvs. kommunerna) anser Abertis att det inte kan förekomma någon ekonomisk fördel eftersom dessa inte kan klassificeras som företag enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget och eftersom de utan tvivel tillhandahåller allmännyttiga tjänster.

([48]) Från och med oktober 2013 har CMT:s funktioner tilldelats Comision Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

(85) Abertis ansåg också att den granskade åtgärden inte medför någon ekonomisk fördel för sändningsföretagen. Den digitala övergången i område II ökade inte antalet tv-tittare i jämförelse med det antal tittare som hade tillgång till analog television innan övergången till digitala sändningar inleddes år 2005.

(86) Dessutom anser Abertis att de ifrågasatta åtgärderna inte hade någon betydande inverkan på konkurrensen mellan nätoperatörerna. Det faktum att varken Astra eller någon annan privat operatör har visat något intresse för att tillhandahålla sändningstjänster i område II under de senaste 20 åren bekräftar att det inte finns en marknad och att det krävdes statligt ingripande för att få tillgång till tjänsterna. Det förekommer i synnerhet ingen snedvridning av konkurrensen mellan satellitbunden och digital markbunden television, eftersom de utgör två skilda marknader. Digitaliseringen av de markbundna nätverken i område II ändrade inte på något sätt konkurrensstrukturen på de relevanta marknaderna utan medförde enbart en nödvändig teknisk uppgradering av den existerande analoga plattformen.

(87) Abertis hävdar att programtjänsterna via nätverken i område II är begränsade till de lokala isolerade områdena och att de därför inte har någon inverkan på handeln mellan medlemsstaterna.

(88) Om kommissionen anser att de relevanta offentliga myndigheterna eller deras dotterbolag är företag enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget, anser Abertis att medlen avsatta för den digitala övergången i område II utgjorde ersättning för att tillhandahålla en allmännyttig tjänst. I detta hänseende anser Abertis att de ifrågasatta åtgärderna uppfyller Altmark-kriterierna ([49]) och att det inte förekommer något statligt stöd.

(89) I sin skrivelse av den 13 juni 2019 förklarar Cellnex att de aktuella åtgärderna inte är selektiva och därför inte utgör statligt stöd. Enligt deras uppfattning befinner sig inte digital markbunden television och satellitteknik i en jämförbar faktisk och rättslig situation mot bakgrund av det mål som eftersträvas med rättsordningen i fråga. I synnerhet omfattas digital markbunden television och satellitteknik av olika lagstiftning, och till skillnad från satellittekniken är den digitala markbundna televisionen till sin natur allmännyttig. Markbunden teknik har en befintlig infrastruktur och den digitala markbundna televisionen drog nytta av de synergier som skapades genom digitaliseringen av område I. Dessutom påpekar Cellnex att sändningsföretagen ofta inte har rätt att sända via satellit och att de skulle behöva omförhandla de innehållsrättigheter som krävs för deras programutbud. Detta skulle öka kostnaden för innehållet och upphovsmännen till innehållet kanske inte är villiga att sälja rättigheterna. Dessutom skulle kostnaderna för satellitsändningar vara betydligt högre än kostnaderna för digital markbunden television, vilket framgår av olika studier i dossieren. Cellnex förklarar att Astrastudien har flera brister och att kommissionen därför inte kan förlita sig på den.

(90) Cellnex hävdar att ogiltigförklaringen av 2013 års beslut medför att beslutet om att inleda förfarandet också måste ogiltigförklaras. Enligt Cellnex borde kommissionen ha antagit ett nytt beslut om att inleda förfarandet efter ogiltigförklaringen av 2013 års beslut, där skälen till varför de undersökta åtgärderna är selektiva skulle ha angetts. Cellnex hävdar att man i avsaknad av ett sådant beslut inte kan utöva sin rätt till försvar.

3.2.2. *Befintligt stöd*

(91) Enligt Abertis inleddes 1982 utbyggnaden av nätverk för sändningar i område II inom en icke-liberaliserad sektor. Vid den tidpunkten hade den spanska staten ett lagstadgat monopol på marknaden för markbundna sändningar. Offentliga medel används för att finansiera installation, underhåll och drift av de lokala nät som inrättades i område II före liberaliseringen av denna sektor. Den ifrågasatta åtgärden utgör därför fortlöpande befintligt stöd.

3.2.3. *Förenlighet*

(92) Abertis hävdar att allt potentiellt statligt stöd är förenligt, med hänvisning till artikel 106 i EUF-fördraget, eftersom stödet uppfyller alla villkor i kommissionens beslut 2005/842/EG ([50]) (nedan kallat *86.2-beslutet*).

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

([50]) Kommissionens beslut 2005/842/EG av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 312, 29.11.2005, s. 67).

(93) Om detta inte stämmer skulle allt potentiellt stöd ändå vara förenligt med artikel 107.3 c i EUF-fördraget. För det första är syftet med de spanska myndigheternas åtgärder att påskynda övergången till digitala sändningar i Spanien, något som kommissionen i sin beslutspraxis rörande statligt stöd har erkänt som ett syfte av allmänt intresse. För det andra var stödet ett lämpligt instrument, eftersom digital markbunden television är en lämpligare teknik för att utvidga täckningen ([51]). Utöver de ekonomiska skälen påpekar Abertis även att sändningsföretagen är motvilligt inställda till satellitplattformar på grund av de begränsningar som gäller när de vill förvärva innehållsrättigheter för sina kostnadsfria program. I de flesta fall förvärvar sändningsföretagen endast rättigheterna att sända innehåll över en specifik plattform, dvs. digital markbunden television, eftersom denna teknik ger möjlighet till riktade sändningar och geografiska begränsningar. Dessutom var åtgärderna proportionerliga eftersom de endast täcker de kostnader som är strikt nödvändiga för övergången från analoga till digitala tv-tjänster i område II. De enda kostnader som täcks av de ifrågasatta åtgärderna är sådana som hör samman med digitalisering av sändningsstationerna i område II, vilket genomförs genom anskaffning och installation av digital utrustning.

(94) Vad gäller åtgärdens teknikneutralitet konstaterar Abertis att den markbundna tekniken inte var den enda lösningen som övervägdes av den spanska regeringen. För område III ansågs dessutom att satellitplattformen i slutändan är det lämpligaste tekniska alternativet för att tillhandahålla digital television. Vad som är viktigare, Abertis hävdar att digital markbunden television är den lämpligaste och förmånligaste plattformen för digital television i område II när det gäller att nå samma täckning som fanns före den analoga släckningen, vilket framgår av de inlämnade kostnadsundersökningarna ([52]).

3.3. **Synpunkter från Itelazpi**

(95) Itelazpi SA (*Itelazpi*) är ett av den baskiska regeringens offentliga företag som tillhandahåller överföringstjänster och sändningstäckning för radio och television. I sin skrivelse av den 13 juni 2019 förklarar Itelazpi att de aktuella åtgärderna inte är selektiva och därför inte kan anses utgöra statligt stöd. Enligt Itelazpi befinner sig digital markbunden television och satellitteknik inte i en jämförbar faktisk och rättslig situation mot bakgrund av det mål som eftersträvas med den rättsliga ordningen i fråga. I synnerhet omfattas digital markbunden television och satellitteknik av olika regler (bl.a. regler om skyldigheter avseende territoriell täckning och upphovsrätt). Till skillnad från satellittekniken är den digitala markbundna televisionen till sin natur allmännyttig. Digital markbunden television har en befintlig infrastruktur som är en källa till synergieffekter och som motiverar valet av den digitala markbundna tv-tekniken. Dessutom har sändningsföretag ofta inte rätt att sända via satellit, och om de skulle behöva använda satellitplattformen måste de omförhandla de innehållsrättigheter som krävs för deras programutbud. Detta skulle öka kostnaden för innehållet och upphovsmännen till innehållet kanske inte är villiga att sälja rättigheterna. Dessutom skulle kostnaderna för satellitsändningar vara betydligt högre än kostnaderna för digital markbunden television, vilket framgår av olika studier i dossieren. Itelazpi lämnar in ytterligare två kostnadsundersökningar som utarbetades av FTI Consulting 2015 och 2019 ([53]) (nedan kallade *Itelazpis studie från 2015* och *Itelazpis studie från 2019*).

(96) Enligt Itelazpi förklarar beslutet om att inleda förfarandet inte heller analysramen för selektivitetskriteriet. Itelazpi hävdar att kommissionen borde ha antagit ett nytt beslut om att inleda förfarandet efter ogiltigförklaringen av 2013 års beslut, där skälen till varför de aktuella åtgärderna är selektiva skulle ha angetts.

([51]) Abertis hänvisar till sin egen kostnadsundersökning från januari 2010 för jämförelse av de respektive kostnaderna för digital markbunden television och satellitteknik för att tillhandahålla digitala tv-tjänster i område II. Enligt denna undersökning skulle den totala kostnaden för digital markbunden television utgöra cirka 286 miljoner euro över en tioårsperiod, medan den totala kostnaden för satellitteknik under samma period skulle uppgå till cirka 532 miljoner euro. Abertis översände denna interna undersökning till ett externt redovisningsföretag, vars rapport bekräftade dessa resultat, samtidigt som det i rapporten påpekades att kostnadsuppskattningarna för satellitbunden och digital markbunden television var försiktiga. Under alla omständigheter bekräftade båda undersökningarna att kostnadsjämförelserna hade genomförts korrekt och att satellitteknik för att tillhandahålla digitala tv-tjänster i område II skulle ha varit mycket dyrare än digital markbunden television, främst beroende på de högre ekonomiska och sociala kostnaderna för konsumenterna i samband med satellitteknik.

([52]) Enligt dessa undersökningar skulle det vara dyrare att använda satellitteknik för dessa tjänster. Kostnaderna skulle ha drabbat sändningsföretagen och lokala nätoperatörer samt tittarna. I Abertis kostnadsundersökning konstaterades också att satellittekniken skulle kräva en tilläggsperiod på cirka sex månader innan övergången till digitala sändningar skulle vara klar, eftersom konsumenterna i område II skulle behöva tid för att anskaffa och installera avkodare och parabolantenner m.m. Detta skulle i sin tur leda till tilläggskostnader förknippade med samsändning från analoga och digitala plattformar under den tidsperioden.

([53]) I studiens förklaring av skillnaderna mellan digital markbunden television och satellitteknik hävdas att användningen av satellittekniken begränsades till område III av regeringspolitiken och att den baskiska regeringen skulle vara tvungna att avtala att denna begränsning skulle tas bort om de ville använda satellitteknik i område II. Detta skulle ha varit en ytterligare börda för Baskien (se avsnitt 2.9 på s. 12 i Itelazpis studie från 2019).

3.4. **Synpunkter från Radiodifusión**

(97) Radiodifusión är en aktör på marknaden för audiovisuella sändningstjänster som registrerades i CMT:s operatörsregister i november 2005.

(98) Radiodifusión är allmänt taget överens med beslutet om att inleda förfarandet och ger sitt stöd för kommissionens synpunkter, samt lämnar några ytterligare synpunkter. Radiodifusión håller med om att det statliga stödet inte uppfyller Altmark-kriterierna och att det medför en betydande överföring av statliga medel.

(99) Den granskade stödordningen gav fördelar till nätoperatörer som redan var aktiva i landsbygdsområden. På den berörda marknaden, som kännetecknas av höga hinder för inträde, vilket gynnar en redan dominerande operatör, har åtgärden de facto lett till en upprepning av samma historiska monopolmönster. Särskilt gäller att Abertis har kunnat stärka sin monopolposition och i praktiken använda offentliga medel för att utveckla ett nytt och tätare nätverk som ger företaget möjlighet att konkurrera på nya marknader.

(100) Radiodifusión hävdar att det granskade statliga stödet inte är proportionerligt. För att ett stöd ska vara förenligt med kravet om proportionalitet bör stödet vara begränsat till vad som är nödvändigt, dvs. det bör endast omfatta avlägsna landsbygdsområden, och det bör gynna alla operatörer i samma grad genom att skyldigheter fastställs rörande faktisk tillgång.

3.5. **Synpunkter från sändningsföretag**

(101) Sändningsföretagen hävdar att åtgärden inte kan anses utgöra statligt stöd eftersom den inte har medfört en ekonomisk fördel för något företag, särskilt inte sändningsföretagen. Åtgärderna har inte lett till högre tittarsiffror för sändningsföretagen i jämförelse med när dessa sände analogt. Dessutom är invånarna i områdena med utvidgad täckning, dvs. landsbygdsområden, avlägsna områden och glesbefolkade områden, inte intressanta för reklammarknaden och ingår inte i sändningsföretagens målgrupp. Under sådana förhållanden kunde de privata operatörerna inte höja reklamtarifferna till följd av utvidgningen.

(102) Sändningsföretagen ansåg också att de inte hade något intresse av övergång till en satellitplattform där programmen möter konkurrens från hundratals andra kanaler. Till den markbundna plattformens fördelar hör begränsad kapacitet, vilket betyder mindre konkurrens för de kommersiella sändningsföretag som sänder kostnadsfritt. De betonade dessutom det faktum att de i regel köper innehåll endast för den markbundna plattformen. Detta beror på att markbunden sändning är en garanti för geografisk avgränsning av sändningarna, vilket inte gäller för satellitteknik.

(103) Sändningsföretagen konstaterar också att de, efter det att Astra lagt det vinnande budet i Kantabrien, underrättade de kantabriska myndigheterna om att de skulle motsätta sig satellitsändningar, eftersom de endast hade fått rättigheter att sända innehåll via den markbundna plattformen.

4. **SYNPUNKTER FRÅN SPANIEN**

4.1. **Allmänna kommentarer**

(104) I sitt yttrande om beslutet om att inleda förfarandet har Spanien och de autonoma regionerna lagt fram ett flertal argument ([54]). Dessa kan generellt sett delas upp i två kategorier. De spanska myndigheterna hävdar för det första att det inte förekommer något statligt stöd, eftersom tjänsten är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och åtgärden därför inte utgör stöd, eftersom den faller inom uppdraget att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i fråga om radio och television. Dessutom ger åtgärden ingen fördel. För det andra, även om det skulle förekomma statligt stöd, skulle detta i vilket fall som helst vara förenligt enligt artikel 106.2 eller artikel 107.3 c i EUF-fördraget utifrån att a) det analoga nätverket redan fanns och att en ren uppgradering av den existerande infrastrukturen ur ett effektivitetsperspektiv skulle vara förmånligare än en övergång till en ny plattform, b) endast tekniken för digital markbunden television kan uppfylla de nödvändiga kvalitetskriterierna och c) anbudsförfarandena var teknikneutrala och även andra plattformsoperatörer kunde ha deltagit. Argumenten sammanfattas nedan.

([54]) Argumenten från den centrala regeringen och de regionala myndigheterna presenteras som en helhet såsom Spaniens ståndpunkt (eller de spanska myndigheternas ståndpunkt), utom i fråga om Baskien, som lämnat in ett mycket detaljerat yttrande rörande tillämpning av reglerna för ersättning för en allmännyttig tjänst. Andra autonoma regioner (till exempel Aragonien, Kastilien-Leon och Navarra) hänvisar också till tillämpligheten av reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

(105) I sin skrivelse av den 14 juni 2019 hävdar Spanien att det ekonomiska stöd som beviljats för utvidgning av täckningen av digital television i avlägsna och mindre urbaniserade områden inte är selektivt och därför inte kan betraktas som statligt stöd (se nedan, avsnitt 4.2.3). Spanien hävdar vidare att ogiltigförklaringen av 2013 års beslut innebar att beslutet om att inleda förfarandet ogiltigförklarades ([55]) och att kommissionen därför bör anta ett nytt beslut om att inleda förfarandet. Spanien anser att ett sådant nytt beslut om att inleda förfarandet bör innehålla kommissionens uppfattning om de berörda åtgärdernas selektivitet.

4.2. **Frånvaro av stöd**

4.2.1. *Tjänst av allmänt ekonomiskt intresse*

(106) De spanska myndigheterna anser att nätoperatörerna tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i domen i målet Altmark ([56]). Eftersom de autonoma regionerna har ansvaret för att utvidga täckningen måste tillämpbarheten för domen i målet Altmark granskas fall för fall, och det åligger de autonoma regionerna att bevisa att Altmarkvillkoren har uppfyllts. De mest detaljerade argumenten framfördes av Baskien, som genomförde digitaliseringen genom ett offentligt företag, Itelazpi S.A. (nedan kallat *Itelazpi*).

4.2.2. *Ingen fördel*

(107) I fråga om utrustningsleverantörerna ansåg Spanien att det faktum att de vann anbudsförfarandena utesluter förekomsten av en selektiv fördel.

(108) Vad gäller nätoperatörerna driver Abertis inte nätverket inom område II, även om Abertis är den främsta operatören inom område I och äger 29 % av de stationer inom område II som uppgraderades. Abertis skulle därför inte såsom nätoperatör dra fördel av åtgärden.

(109) Nätverket drivs i stället av vissa regionala operatörer, av de autonoma regionerna eller av lokala myndigheter, som enbart hyr Abertis lokaler och anläggningar. De autonoma regionerna och de lokala myndigheterna konkurrerar inte med andra nätoperatörer och får därför inte någon konkurrensfördel. Dessutom får de inga intäkter, eftersom sändningsföretagen inte betalar för att tillhandahålla sändningstjänster i område II.

(110) I fråga om sändningsföretagen inom digital markbunden television hävdar Spanien att de granskade åtgärderna praktiskt taget inte har någon effekt på sändningsföretagen. Åtgärderna ökade inte tittarsiffrorna jämfört med när programmen sändes analogt, eftersom 2,5 % av den befolkning som berördes av den utvidgade täckningen redan hade mottagare för analog markbunden television. Av detta följer att åtgärderna inte påverkar affärsverksamheternas ekonomi.

4.2.3. *Ingen selektivitet*

(111) De spanska myndigheterna hävdar i sin skrivelse av den 14 juni 2019 att de aktuella åtgärderna inte är selektiva. De förklarar att reglerna för markbunden television och satellitteknik är mycket olika. När åtgärderna vidtogs reglerades olika tekniker genom olika lagar ([57]). Spanien förklarar att även om alla audiovisuella tjänster för närvarande regleras av den allmänna lagen 7/2010 av den 31 mars 2010 om audiovisuell kommunikation är de rättsliga ramarna för digital markbunden televisionsteknik och andra typer av teknik mycket olika. I synnerhet är kraven för att erhålla en licens för att tillhandahålla en digital markbunden televisionstjänst strängare, mer omfattande och mer detaljerade än för andra tekniker. Till skillnad från andra tekniker räknas dessutom digital markbunden television som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och har stränga täckningsskyldigheter.

([55]) I detta avseende hänvisar Spanien till skäl 41 i 2013 års beslut: ”Närmare uppgifter finns i beslutet om att inleda förfarandet som bör ses som en oskiljaktig del av detta beslut”.

([56]) Domstolens dom av den 24 juli 2003 i målet Altmark.

([57]) Spanien förklarar särskilt att den digitala markbundna televisionen reglerades genom lag 10/2005 av den 14 juni 2006 om akuta åtgärder för främjandet av digital markbunden television, medan satellittekniken reglerades genom lag 37/1995 av den 12 december 1995 om satellitkommunikationer och kabeltjänsterna genom lag 42/1995 av den 22 december 1995 om kabelkommunikationer.

(112) Spanien hävdar att den faktiska situationen för markbunden teknik och andra typer av teknik är mycket olika. Markbunden teknik och andra tekniker är inte tekniskt, kommersiellt eller ekonomiskt jämförbara. När den digitala övergången genomfördes förlitade sig Spanien på den befintliga infrastrukturen för markbundna nät. Digital migrering genom satellitteknik skulle ha krävt en fullständig utbyggnad av ny sändnings- och mottagningsinfrastruktur. Detta skulle ha gjort övergången svårare och dyrare. Spanien påpekar att tidigare inlämnade kostnadsundersökningar visar att digital markbunden television var den mest kostnadseffektiva lösningen. På mer än 30 år har dessutom satellitteknik aldrig erbjudits av någon operatör eller använts i Spanien för sändning av kostnadsfri television, som endast sänds via digital markbunden television. Enligt Spanien visar detta också att digital markbunden television och andra tekniker befinner sig i olika faktiska situationer.

(113) I sin skrivelse av den 4 februari 2019 hävdade Baskien att satellittekniken och den digitala markbundna televisionstekniken inte är i rättsligt och faktiskt jämförbara situationer och att åtgärden därför inte är selektiv. Baskien påpekade att det finns ett antal studier som lämnats in av Spanien och av Abertis som visar att det finns betydande rättsliga och faktiska skillnader mellan satellittekniken och den digitala markbundna televisionstekniken. Dessa rapporter tyder på att det skulle ha medfört betydligt högre kostnader om man skulle ha använt andra tekniker än digital markbunden television för digitaliseringen och att detta skulle ha orsakat stora förseningar i digitaliseringen av område II.

(114) I skrivelsen av den 14 januari 2019, som vidarebefordrades till kommissionen av de spanska myndigheterna den 19 februari 2019, ingav Kataloniens regering en studie från september 2017. Studien har beställts av Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) och har utarbetats av Federación Catalana de Empresas Integradas e Integradoras de Telecomunicaciones (FEDECOMINTE), det katalanska ingenjörsförbundet (Telco.cat) och Kataloniens förening för tekniska ingenjörer på telekommunikationsområdet (Graus TIC) (nedan kallad *Katalonienstudien*). I undersökningen bedömdes de olika tekniker som planerats för tillhandahållande av digital-tv i område II och slutsatsen drogs att de mest genomförbara teknikerna var markbunden teknik och satellitteknik, och att den digitala markbundna televisionstekniken av dessa två tekniker var den minst kostsamma för medborgarna. På grundval av denna studie hävdar Kataloniens regering att valet av digital markbunden television för leverans av digital-tv i område II objektivt kan motiveras och att åtgärden inte kan anses vara diskriminerande och selektiv ur statsstödsperspektiv.

4.3. **Förenlighet enligt artikel 106.2 och artikel 107.3 c i EUF-fördraget**

(115) De baskiska myndigheterna hävdade att det statliga stöd som beviljats Itelazpi är förenligt med den inre marknaden, med stöd av artikel 106 i EUF-fördraget. I detta hänseende anser de att åtgärderna uppfyller alla villkor i beslutet av den 28 november 2005 om tillämpning av artikel 86.2 i EG-fördraget om statligt stöd som beviljas i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ([58]) (nedan kallat *86.2-beslutet*).

(116) I den händelse att kommissionen slår fast att de åtgärder som de spanska myndigheterna har vidtagit rörande utbyggnaden av digital markbunden television i område II utgör statligt stöd, och att åtgärderna inte är förenliga med den inre marknaden med hänvisning till artikel 106 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, hävdar Spanien att åtgärderna förvisso kan vara förenliga med den inre marknaden i det att deras syfte är att säkerställa att ett mål av unionsintresse kan nås (övergång till digitala sändningar), och att de därför kan omfattas av undantagen i artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

([58]) Beslut 2005/842/EG och Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, 2005/C 297/04 (EUT C 297, 29.11.2005, s. 4) (nedan kallade *rambestämmelserna*). Ovanstående beslut har sedan den 31 januari 2012 ersatts av kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 11.1.2012, s. 3). Ovanstående rambestämmelser har ersatts av kommissionens meddelande – *Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster* (EUT C 8, 11.1.2012, s. 15).

4.3.1. *Argument rörande effektivitet*

(117) Enligt Spanien är den nationella tekniska planen och övergångsplanen inte planer för utvidgning av täckningen på nationell nivå eftersom de endast gäller övergången i område I. Planerna som sådana utgör ingen begränsning för de tekniska alternativ som kan användas för utvidgningen. Vad gäller ramavtalen har de inte samma lagstiftningsstatus som dessa två planer, och de baserar sig på avtal mellan de centrala och de regionala myndigheterna. Dessutom anser Spanien att de inte utesluter användning av satellitteknik och andra tekniker. Under alla omständigheter gjordes utvidgningen av täckning och valet av teknik av de autonoma regionerna, i regel genom anbudsförfaranden. Spanien hävdar att ett av dessa förfaranden – i Kastilien-León – var teknikneutralt och att redan det faktum att ett sådant anbudsförfarande anordnades visar att de centrala myndigheterna inte tvingade den markbundna tekniken på de autonoma regionerna.

(118) Även om en del anbudsförfaranden på annat håll hänvisar till vissa tekniska inslag av markbunden teknik, kan detta förklaras med att markbundna sändningar kräver vissa element som inte krävs för satellitsändningar, och att dessa inslag var nödvändiga för att inte utesluta markbundna lösningar från anbudsförfarandena.

(119) De spanska myndigheterna hänvisar också till en lönsamhetsundersökning rörande allmänt tillgängliga tjänster för digital markbunden television via olika tekniker (digital markbunden television och satellitteknik), gjord av MITyC i juli 2007, dvs. innan man föreslagit finansiering av utvidgning av täckningen för digital markbunden television (nedan kallad *Spaniens studie från 2007*). Även om myndigheterna medger att undersökningen endast var ett internt dokument som inte senare utnyttjades, betonar de ändå att undersökningen beaktade de realistiska kostnaderna för sändning antingen via digital markbunden television eller via satellit. Slutledningen av undersökningen var att det inte är möjligt att på förhand fastställa vilken teknik som är effektivare eller förmånligare när det gäller att utvidga täckningen för tv-signalen. I stället skulle regionerna göra individuella val, helst baserade på undersökningar genomförda av de olika autonoma regionerna, med analys av faktorer såsom topografi, territoriell fördelning av befolkningen och status för befintlig infrastruktur.

4.3.2. *Kvalitativa krav*

(120) Två argument rörande kvalitet har lagts fram. Det första är att fram till nu har kostnadsfria kanaler inom digital markbunden television inte varit tillgängliga genom satellitsändning inom området. En övergång till satellitplattformen skulle därför innebära att kunderna måste betala för tjänsten.

(121) För det andra måste sändningarna även omfatta regionala kanaler utöver de nationella kanalerna. Tekniken för digital markbunden television gör det möjligt för varje geografiskt område att ta emot kanalerna för det området. Om man räknar alla regionala och lokala kanaler finns det totalt 1 380 frekvenser fördelade för markbunden television i hela Spanien, utan behov av tekniska begränsningar och utan att utöka sändningarna utöver målområdet för var och en kanal. Enligt Spanien skulle detta vara omöjligt för satellitnätverken, eftersom de inte ger möjlighet till geografisk avgränsning och därför skulle behöva använda ett komplext system för villkorad tillgång. Detta skulle ytterligare öka kostnaderna för satellitsändningar, och sändningsföretagen skulle inte vara villiga att ge tillgång till sina kanaler utan säkerhet om att avgränsningar är möjliga.

4.3.3. *Teknisk neutralitet*

(122) Enligt Spanien innebar de bilaterala avtalen mellan de centrala och regionala myndigheterna inget hinder för att använda en viss digitaliseringsteknik. I avtalen fastslogs endast överföringar till de autonoma regionerna i enlighet med digitaliseringskostnaderna beräknade på grundval av vad som ansågs vara en effektiv referensteknik, dvs. digital markbunden television. I detta hänseende anser Spanien att man bör beakta att den markbundna analoga televisionen nådde 98,5 % av de spanska hushållen vid tiden för utvidgningen.

(123) I fråga om det anbudsförfarande i Kantabrien som hänvisas till i beslutet om att inleda förfarandet betonar de spanska myndigheterna att det anbud som Astra vann gällde både område II och område III, dvs. var avsett för allmän tillgång till digital television i Kantabrien. Detta ger två aspekter för bedömningen av fallet.

(124) För det första blev det kantabriska projektet ett misslyckande efter det att avtalet hade beviljats Astra när vissa av de främsta sändningsföretagen underrättade Astra och den kantabriska regeringen om att de inte skulle tillåta sändning av sitt innehåll via satellit. Av det följde att planens mål blev svårare att nå. För det andra var det främsta skälet till att avtalet avslutades det beslut som fattades av den centrala regeringen om att tillhandahålla satellittäckning över hela område III i Spanien, inte beslutet om att tillhandahålla finansiering från den centrala regeringen för att utöka täckningen i område II. Vidare gäller att avtalet avslutades i november 2008 eftersom det vid den tidpunkten var uppenbart att Astra inte skulle kunna uppfylla sina skyldigheter. Särskilt gäller att Astra inte genomförde de nödvändiga insatserna i tid och inte fick tillstånd av sändningsföretagen att sända kostnadsfria kanaler.

(125) Inom ramen för detta beslut är det kantabriska projektet endast relevant i den utsträckningen att satellitplattformen kan anses vara ett fullgott alternativ till den markbundna plattformen. Med tanke på detta är de ovan anförda argumenten inte relevanta. När de spanska myndigheterna valde satellitplattformen för område III antog de en nationell plan och en specialförordning enligt vilken sändningsföretagen måste samordna sin verksamhet sinsemellan och välja en gemensam leverantör av satellitplattform. Spanien påpekar att enligt beslutet om att inleda förfarandet skulle en liknande mekanism också ha kunnat tillämpas för område II. Enligt Spanien skulle införandet av en sådan skyldighet för sändningsföretag i område II dock ha stridit mot principen om minimala ingripanden. Dessutom är sändningsföretagen i Spanien ovilliga att använda satellitplattformen. Till skillnad från i andra medlemsstater finns det i Spanien ingen kostnadsfri satellitplattform. Enligt de spanska myndigheterna ger inte de skäl som anförs för uppsägningen av avtalet någon anledning att tvivla på att satellittekniken kanske inte är en giltig plattform för sändning av tv-signaler i område II.

4.3.4. *Ingen snedvridning av konkurrensen eller handeln*

(126) I fråga om konkurrensen mellan nätoperatörer ansåg Spanien att markbunden och satellitbunden television utgör två helt skilda marknader och att de granskade åtgärderna inte gav upphov till snedvridning av konkurrensen på de marknader det gäller. Spanien vidhåller att de granskade åtgärderna inte har någon inverkan på marknaden inom unionen eftersom målgruppen utgörs av befolkningen inom ett begränsat geografiskt område. Eftersom det gäller lokala tjänster är det osannolikt att åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

4.4. **Tillämpbarheten för regeln om stöd av mindre betydelse**

(127) De spanska myndigheterna ansåg också att regeln rörande stöd av mindre betydelse som infördes genom kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 ([59]) om stöd av mindre betydelse måste vara tillämplig på en betydande andel av finansieringen. Utrustningen köptes individuellt i varje autonom region eller kommun, och därför bör bestämmelserna rörande stöd av mindre betydelse analyseras på den nivån. Eftersom det finns uppgifter om de belopp som betalades i detta fall, liksom om de varor och tjänster som anskaffades, hade stödet tillräcklig insyn för att trösklarna rörande stöd av mindre betydelse skulle kunna tillämpas.

4.5. **Statligt stöd för drift och underhåll**

(128) I fråga om drift och underhåll av sändningsstationerna anser de spanska myndigheterna att detta inte ingår i åtgärderna för att utöka täckningen som delvis finansieras av MITyC. Ministeriet har inte behörighet när det gäller att kräva att kommunerna eller de autonoma regionerna fortsätter med drift och underhåll utöver den period som anges i anbuden för utvidgning av täckningen. Det kan därför inte helt uteslutas att drift och underhåll av vissa stationer kan drabbas av avbrott på grund av nedskärningar i de lokala kommunernas budgetar. De centrala myndigheterna bedömde preliminärt att årskostnaderna för drift och underhåll utgör 10 % av den ursprungliga investeringen. Medan granskningen pågick lämnade flera autonoma regioner närmare uppgifter om de medel som använts för att driva och underhålla nätverken för digital markbunden television i område II.

([59]) Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse (EUT L 379, 28.12.2006, s. 5). Ovanstående förordning har ersatts från och med den 1 januari 2014 av kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (EUT L 352, 24.12.2013, s. 1).

5. BEDÖMNING AV PARTERNAS ARGUMENT AVSEENDE FÖRFARANDET

(129) I sina synpunkter av den 13 och 14 juni 2019 hävdade Itelazpi, Cellnex och Spanien att kommissionen borde ha antagit ett nytt beslut om att inleda förfarandet efter det att 2013 års beslut ogiltigförklarats, i vilket kommissionens ståndpunkt om de berörda åtgärdernas selektivitet borde ha angetts. Spanien och de berörda parterna anser att avsaknaden av ett nytt beslut om att inleda förfarandet inte gjorde det möjligt för parterna att utöva sin rätt till försvar.

(130) Spanien och Cellnex hävdade också att beslutet om att inleda förfarandet i detta fall hade ogiltigförklarats när domstolen ogiltigförklarade 2013 års beslut. I punkt 41 i 2013 års beslut anges följande: ”Närmare uppgifter finns i beslutet om att inleda förfarandet som bör ses som en oskiljaktig del av detta beslut”. Enligt Spanien medför ogiltigförklaringen av 2013 års beslut att beslutet om att inleda förfarandet också måste ogiltigförklaras. Denna uppfattning är felaktig av följande skäl.

(131) För det första är beslutet om att inleda förfarandet och det slutliga beslutet olika rättsakter med separat rättslig verkan. Beslutet om att inleda förfarandet har antagits på grundval av artikel 4.4 i 1999 års tillämpningsföreskrifter. I beslutet om att inleda förfarandet uttrycks kommissionens tvivel om de granskade åtgärdernas förenlighet med den inre marknaden. Det slutliga beslutet (dvs. 2013 års beslut) har antagits på grundval av artikel 7.5 i 1999 års tillämpningsföreskrifter. I 2013 års beslut konstaterade kommissionen att stödet inte var förenligt med den inre marknaden och begärde att stödet skulle återkrävas. Eftersom beslutet om att inleda förfarandet och det slutliga beslutet är två olika rättsakter är den korrekta tolkningen av skäl 41 i 2013 års beslut att sakuppgifterna i beslutet om att inleda förfarandet ingår i 2013 års beslut. Dessutom är ogiltigförklaringen av det slutliga beslutet inte kopplad till dessa sakuppgifter.

(132) För det andra begärdes inte i någon av de olika rättsprocesser som Spanien och de berörda parterna inlett efter antagandet av 2013 års beslut att beslutet om att inleda förfarandet skulle ogiltigförklaras. I stället begärde de att det slutliga beslutet skulle ogiltigförklaras. Enligt fast rättspraxis får omfattningen av den ogiltigförklaring som domstolen meddelat inte gå längre än den sökandes önskemål ([60]). Eftersom ingen av rättsprocesserna avsåg begäran om ogiltigförklaring av beslutet att inleda förfarandet kunde domstolen i Retegalmålet ([61]) inte ha ogiltigförklarat beslutet att inleda förfarandet.

(133) För det tredje påverkar enligt etablerad rättspraxis ogiltigförklaringen av en unionsåtgärd inte nödvändigtvis de förberedande rättsakterna ([62]). Ogiltigförklaringen av en rättsakt som avslutar ett administrativt förfarande bestående av flera faser, medför inte nödvändigtvis att hela det förfarande som föregått antagandet av den ifrågasatta rättsakten ogiltigförklaras, oberoende av de materiella eller processuella grunderna för domen om ogiltigförklaring.

(134) När det gäller den påstådda skyldigheten att återuppta förfarandet efter ogiltigförklarandet av 2013 års beslut konstaterar kommissionen att inget i lagstiftningen eller i rättspraxis tyder på att ogiltigförklaringen av ett kommissionsbeslut nödvändigtvis skulle innebära att det formella granskningsförfarandet återupptas genom antagandet av ett nytt beslut (se särskilt mål T-1/15, SNCM/kommissionen, ECLI:EU:T:2017:470, punkt 69). Som förklarats ovan påverkar enligt rättspraxis ogiltigförklaringen av en gemenskapsåtgärd inte nödvändigtvis de förberedande rättsakterna. Efter ogiltigförklarandet av kommissionens slutliga beslut i målet SNCM inledde kommissionen inte ett nytt förfarande utan uppmanade bara parterna att inkomma med synpunkter. Domstolen konstaterade att eftersom kommissionen gav medlemsstaten och parterna möjlighet att yttra sig till följd av att beslutet ogiltigförklarades, respekterades medlemsstatens och de berörda parternas processuella rättigheter. I rådets förordning (EU) 2015/1589 ([63]) anges inte heller när kommissionen är skyldig att återuppta ett förfarande. En påstådd skyldighet att återuppta förfarandet genom att anta ett nytt beslut kan därför inte heller härröra från ovannämnda förordning.

([60]) Se domen i mål C-240/03 P, Comunità montana della Valnerina/kommissionen (ECLI:EU:C:2006:44), punkt 43 och den rättspraxis som det hänvisas till i denna dom.

([61]) Domstolens dom av den 20 december 2017 i mål C-70/16 P, Comunidad Autónoma de Galicia, Redes de Telecomunicación Galegas Retegal SA (Retegal)/kommissionen, (ECLI:EU:C:2017:1002).

([62]) Se mål C-301/01, Alitalia/kommissionen, ECLI:EU:T:2008:262, punkt 100, och mål C-415/96, Spanien/kommissionen, ECLI:EU:C:1998:533, punkt 32. Rörande denna typ av beslut, se även mål C-331/88, Fedesa m.fl., ECLI:EU:C:1990:391, punkt 34.

([63]) Rådets förordning (EU) nr 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 24.9.2015, s. 9).

(135) Spanien, Itelazpi och Cellnex hävdar att kommissionen borde ha antagit ett nytt beslut om att inleda förfarandet innehållande en detaljerad analys av selektiviteten så att parterna kunde yttra sig om åtgärdens selektivitet. Kommissionen noterar att de spanska myndigheterna redan har framfört sina synpunkter på bristen på selektivitet i den preliminära granskningsfasen (såsom anges i skäl 22 i beslutet om att inleda förfarandet ([64])). I beslutet om att inleda förfarandet redovisades kommissionens preliminära uppfattning om förekomsten av statligt stöd (inklusive selektivitet) och om stödets förenlighet. I beslutet om att inleda förfarandet angavs att de omtvistade åtgärderna snedvrider konkurrensen genom att gynna den digitala markbundna televisionstekniken och att digital markbunden television och satellit-tv konkurrerar (till exempel hänvisades till exemplet med Kantabrien, där satellitoperatören inledningsvis vann ett anbud). I beslutet om att inleda förfarandet förklarades varför vissa plattformar gynnades jämfört med andra. Det gjorde det möjligt för Spanien och berörda parter att utveckla sina synpunkter på åtgärdernas selektivitet. I sina synpunkter av den 30 november 2010 på beslutet om att inleda förfarandet förklarade Spanien att de nätoperatörer som använder digital markbunden televisionsteknik inte fick någon selektiv fördel jämfört med andra nätoperatörer. Spanien hävdade också att åtgärderna i fråga inte var diskriminerande mot andra typer av teknik än digital markbunden television och förklarade skillnaderna mellan digital markbunden television och satellitteknik när det gäller kostnader och marknadsvillkor. Spanien betonade att satellit-tv och digital markbunden television inte tillhör samma marknad. Detta visar att Spanien hade möjlighet att yttra sig i frågan om selektivitet redan efter beslutet om att inleda förfarandet.

(136) Dessutom har varken den undersökta åtgärden, de faktiska omständigheterna i ärendet eller dess rättsliga bedömning ändrats.

(137) Kommissionen skickade dessutom den 26 april 2019 en begäran om upplysningar till Spanien, Itelazpi, Cellnex, Retevisión, CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologias, SA, Retegal och Astra där parterna uppmanades att yttra sig om domen i Retegalmålet och om de aktuella åtgärdernas selektivitet ([65]). I sina svar på kommissionens begäran om upplysningar lämnade Cellnex, Itelazpi, Spanien och Astra detaljerade synpunkter på selektivitetskriteriet. Parterna lämnade detaljerade synpunkter och kommissionen har analyserat alla nya, relevanta och dåtida faktorer som Spanien och de berörda tredje parterna har tagit upp. På grundval av ovanstående hade Spanien och de andra berörda parterna goda möjligheter att yttra sig i frågan om selektivitet, varför parternas processuella rättigheter respekterades fullt ut.

6. **BEDÖMNING AV STÖDET**

6.1. **Rättslig grund för stödet**

(138) Som beskrivs närmare ovan i avsnitt 2.2, skälen 28 till 39, är den rättsliga ramen för övergång till digital teknik i Spanien ett komplext nät av olika rättsakter som utfärdats både av den centrala regeringen och de regionala och lokala myndigheterna under en fyraårsperiod. 2005 års nationella tekniska plan och 2007 års övergångsplan reglerar främst övergången till digital markbunden television i område I men fastställer även grunden för ytterligare utvidgningsåtgärder i område II. Dessa utvidgningsåtgärder genomfördes av de regionala myndigheterna, efter att ett flertal ramavtal (2008 års ramavtal) och tillägg till de tidigare ramavtalen från 2006 slutits med den centrala regeringen år 2008, följt av tillägg till 2008 års ramavtal under 2009.

(139) Efter ingåendet av dessa avtal och tillägg har de regionala och lokala myndigheterna genomfört ett flertal olika åtgärder avsedda att utvidga täckningen av digital markbunden television i område II, främst genom offentliga anbudsförfaranden (se skälen 40 till 43 ovan). Kommissionen anser därför att de olika akter som antagits på centralnivå och de avtal som ingåtts och ändrats mellan MITyC och de autonoma regionerna utgör stödordningens grund för utvidgningen av täckningen i område II och innehåller dess viktigaste komponenter, dvs. incitamentet för övergång till digital-tv i område II och begränsningen av detta incitament till markbunden teknik. Dessa rättsakter

([64]) I den preliminära undersökningen förklarade Spanien bland annat att det inte förekom någon diskriminering mellan digital markbunden television och satellitteknik. Spanien förklarade också att digital markbunden television och satellitteknik var aktiva på två olika marknader.

([65]) Kommissionen uppmanade dessutom Spanien att vidarebefordra begäran om upplysningar till alla företag som kunde komma att beröras av ett eventuellt negativt kommissionsbeslut om återkrav av olagligt oförenligt stöd i detta fall.

och avtal syftade till att få de autonoma regionerna att anta åtgärder som inte var teknikneutrala ([66]). Den nationella tekniska planen reglerar övergången till digital markbunden television i område I, men ger också mandat till de lokala myndigheterna att i samarbete med de autonoma regionerna inrätta ytterligare sändningsstationer som krävs för att säkerställa mottagning av digital markbunden television i område II. Det betyder att den centrala regeringen redan vid den tidpunkten förutsåg en utvidgning av täckningen för digital markbunden television. Det mandat som ingår i den huvudsakliga rättsakten som reglerar övergången till digital television gäller endast den markbundna plattformen. Kungligt dekret 1/2009 visar dessutom att användningen av satellitteknik endast har planerats för område III. I praktiken har de autonoma regionerna därför tillämpat den centrala regeringens riktlinjer rörande utvidgningen av digital markbunden television ([67]). De autonoma regionerna genomförde den centrala regeringens plan på grundval av sina respektive ramavtal, som följde samma mall.

(140) Det framkommer därmed av de nämnda rättsakter som antagits på central nivå, avtalen och tilläggen att de utgör grunden för ett system som syftar till att utvidga täckningen av digital markbunden television i område II genom att uteslutande använda markbundna sändningar. Under sådana omständigheter hade de centrala och lokala myndigheterna ingen marginal i det tekniska genomförandet av systemet när det gäller att följa principen om teknikneutralitet. De åtgärder som vidtagits av nationella, regionala eller lokala myndigheter har samma syfte och bör, med tanke på deras nära förbindelser, analyseras tillsammans som en del av samma system. Detta bestyrktes vidare av tribunalen, som i mål T-541/13 bekräftade följande i talan om ogiltigförklaring av 2013 års beslut (denna slutsats gäller även för de åtgärder som granskas i detta beslut, dvs. samma åtgärder som granskades i 2013 års beslut):

”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*

([66]) Denna vägledning finns i de relevanta dokumenten från den centrala regeringen. I synnerhet innehåller de ramavtal som undertecknades i december 2008 (ramavtal mellan ministeriet för industri, turism och handel och den autonoma regionen […] för utvecklandet av den nationella planen för övergång till digital markbunden television) en förteckning över aktiviteter som ska finansieras av de centrala och regionala myndigheterna för att den digitala täckningen ska komma att motsvara den befintliga analoga täckningen. De gäller å ena sidan uppgraderingen av befintliga sändningsstationer som görs av sändningsföretagen (stationer för digital markbunden television i område I) och å andra sidan utvidgningen av täckningen, dvs. nya stationer som måste tas i bruk för att säkerställa att den digitala televisionen får samma täckning. Utifrån att endast tekniken för digital markbunden television kräver sändningsstationer, verkar det vara klart att de planerade åtgärderna endast gäller denna teknik. Vidare hänvisas i tilläggen till 2008 års ramavtal, som slöts mellan oktober och december 2009, till finansiering för att utvidga täckningen. I dessa definieras vad som förstås med åtgärder för att utöka täckningen, med uttrycklig hänvisning endast till markbunden teknik.

([67]) I möten med de autonoma regionerna informerade MITyC om sitt mål att säkerställa övergången till digital markbunden television även i område II. Detta bekräftas genom en framställan som finns allmänt tillgänglig på internet och som undertecknats av MITyC. http://www.fenitel.es/asamblea08/PONENCIAS/4SETSI.pdf. Det finns också bekräftelse i form av uttalanden från de autonoma regionerna som svar på kommissionens begäran om upplysningar. I sina svar hänvisar de autonoma regionerna uttryckligen till den nationella övergångsplan som antagits genom kungligt dekret 944/2005 och till Plan Avanza. Se t.ex. svaret från Extremadura: ”I enlighet med [...] kungligt dekret 944/2005 [...] om godkännande av den nationella tekniska planen för markbunden digital television i vilken fastställs det lokala initiativet avseende utvidgning av täckningen för digital markbunden television”.

d'aides accordé par les autorités publiques en Espagne. Tel est le cas notamment parce que les interventions consécutives en 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) För att få ytterligare belägg för detta har kommissionen också granskat ett större urval av de enskilda anbudsförfaranden som de autonoma regionerna har genomfört självständigt. Urvalet omfattar Spaniens hela territorium utom Melilla (för den regionen tillhandahöll de spanska myndigheterna inga anbudsförfaranden och hävdade att det inte fanns några relevanta dokument). Urvalet omfattar både anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen och för leverans av utrustning. Urvalet omfattar dessutom anbudsförfaranden med olika budgetstorlekar: anbudsförfaranden med relativt små budgetar och anbudsförfaranden med större budgetar (budgetar över 10 miljoner euro). Valet av anbudsförfaranden och urvalets omfattning, enligt beskrivningen, säkerställer representativiteten. Dessa anbudsförfaranden är ett resultat av genomförandet av det nationella program som beskrivs i skälen ovan och som fastställdes i förväg på grundval av lagar och avtal med de autonoma regionerna. Verifieringen av urvalet bekräftar slutsatsen ovan, dvs. den stora majoriteten av de granskade anbudsförfarandena har inte varit teknikneutrala. På grundval av det representativa urvalet bekräftade kommissionen att de upphandlingar som gjordes i vissa autonoma regioner i allmänhet följde logiken att enbart vara inriktade på markbunden teknik.

(142) Även när anbuden uppfyllde kraven för teknikneutrala enskilda anbud som inte formellt sett var diskriminerande kunde kommissionen endast identifiera ett fåtal. Specifikationerna för dessa anbudsförfaranden formulerades på ett sådant sätt att aktörer som använder annan teknik än markbunden teknik kunde delta, trots de centrala spanska myndigheternas planer. Det faktum att endast en minoritet av anbuden skulle vara teknikneutrala tyder i vilket fall som helst på en ofullständig tillämpning av ordningen, men gör inte att den inte räknas som en ordning.

(143) Tribunalen klargjorde också, med avseende på 2013 års beslut, att "kommissionens extrapolering inte gjorts med förutsättningen att de felaktigheter som konstaterats i urvalet återfanns i hela Spanien. Kommissionen har begränsat sig till att undersöka det berörda stödets särdrag. Den har, vilket är riktigt, inte av den omständigheten att principen om teknikneutralitet åsidosatts i de analyserade anbudförfarandena [*sic*] dragit slutsatsen att denna princip åsidosattas [*sic*] i samtliga anbudsförfaranden som berördes av utvidgningen av nätet för digital markbunden television" ([68]). Denna slutsats gäller även för de åtgärder som granskas i det föreliggande beslutet (dvs. samma åtgärder som granskades i 2013 års beslut).

(144) Vid tidpunkten då det statliga stödet för utbyggnad av digital markbunden television i område II faktiskt betalades ut, överfördes medel från de centrala och regionala myndigheterna till stödmottagarna. Tidsperioden för detta varierade från en autonom region till en annan. Enligt den mottagna informationen genomfördes de första identifierade anbudsförfarandena i juli 2008 ([69]). I bilagan finns en beräkning av de offentliga utgifterna per region.

(145) Vad gäller det fortlöpande stödet för drift och underhåll av näten är detta stöd en komplettering till den ordning som syftar till att utvidga täckningen av digital markbunden television i område II genom att uteslutande använda markbundna sändningar, och är en logisk följd av denna, även om den centrala regeringen lät de autonoma regionerna genomföra detta fortlöpande stöd. En del av de autonoma regionerna (se "Återkommande kostnader" i bilagan till beslutet) anordnade anbudsförfaranden rörande drift och underhåll av befintliga markbundna digitala nätverk som offentliggjordes i regionernas respektive officiella tidningar ([70]).

([68]) Se domen i mål T-461/13, punkt 107.

([69]) Anbudsförfarande av den 30 juli 2008 för leverans av utrustning offentliggjort av den autonoma regionen La Rioja och anbudsförfarande av den 27 juli 2008 för utvidgning SE/CTTI/06/08 offentliggjort av den autonoma regionen Katalonien.

([70]) Se t.ex. beslut från myndigheterna i Kastilien-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) Som förklarats ovan i skäl 62 ingår den rättsliga bedömningen av de nya, ändrade åtgärderna inte i detta beslut.

6.2. **Statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt**

6.2.1. *Förekomst av stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget*

(147) Den berörda åtgärden, inklusive det fortlöpande stödet för drift och underhåll enligt det som beskrivs i skäl 44, kan karakteriseras som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget, där kriterierna för förekomsten av statligt stöd anges. För det första måste det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra måste stödet ge mottagaren en ekonomisk fördel. För det tredje måste det snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen. För det fjärde måste åtgärden riskera att påverka handeln mellan medlemsstaterna.

6.2.1.1. Statliga medel

(148) Den berörda åtgärden bygger på det system av rättsakter som beskrivs ovan, antagna på både central, regional och lokal nivå, såväl som på avtal som slutits mellan olika nivåer i den spanska förvaltningen. Spanien förnekade inte heller att åtgärden finansierades med budgetmedel, vilket anges i beslutet att inleda förfarandet. Spanien hävdade dock att åtgärden finansierades både från den centrala budgeten och från de regionala och kommunala budgetarna. Spanien ansåg likaså att åtgärden i fråga var en ren överföring av medel mellan olika förvaltningar. Spanien emotsade inte det faktum att medlen i huvudsak härrör från den centrala budgeten och delvis från regionala och lokala budgetar. Vidare gäller att åtgärden inte var en ren överföring av medel mellan förvaltningar, eftersom medlen i slutändan användes för utbyggnaden av nätverket för digital markbunden television av enheter som bedriver ekonomisk verksamhet (se förklaringen i avsnitt 6.2.1.2).

(149) Utifrån detta är slutsatsen att den granskade åtgärden finansierades direkt från statens budget och från budgetarna för vissa autonoma regioner och lokala organ. Stöd för drift och underhåll (se skäl 44) finansierades inte från den centrala statsbudgeten, utan direkt från de autonoma regionernas budgetar. Det kan därför tillskrivas staten och inbegriper användning av statliga medel.

6.2.1.2. Ekonomisk fördel för enheter som bedriver ekonomisk verksamhet

(150) Åtgärden i fråga medför en överföring av statliga medel till vissa företag. Även om begreppet företag inte definieras i fördraget, hänför det sig till varje fysisk eller juridisk person, oberoende av rättslig status och finansiering, som bedriver ekonomisk verksamhet. Enligt kommissionens praxis, såsom den har bekräftats av domstolen, anses drift av ett nätverk för att sända television vara en ekonomisk verksamhet ([71]), i likhet med andra fall som inbegriper förvaltning av infrastruktur som utförs av regionala myndigheter ([72]). I det föreliggande fallet är plattformsoperatörerna och de flesta offentliga företag eller kommuner registrerade i CMT:s register som nätoperatörer. Detta tyder på att de tillhandahåller vissa tjänster, vilket enligt fast rättspraxis utgör en ekonomisk verksamhet. Huruvida det finns en marknad avgörs av om andra operatörer är villiga eller kapabla att tillhandahålla den berörda tjänsten, vilket är fallet här. Som exempel kan nämnas att Astra höll flera möten med de autonoma regionerna för att lägga fram sitt anbud innan utvidgningen av täckning i område II genomfördes. I mars 2008 deltog därtill Astra i, och vann, ett teknikneutralt anbudsförfarande i Kantabrien för tillhandahållande av digital television i område II och område III. Det faktum att offentliga företag och kommuner inte får ersättning för levererade tjänster utesluter inte att verksamheterna i fråga kan anses utgöra ekonomisk verksamhet ([73]).

([71]) Kommissionens beslut N622/2003 Digitalisierungsfonds Austria, C 25/2004 DVB-T Berlin Brandenburg (skäl 62), EUT L 200, 2006, C 34/2006 DVB-T North-Rhine Westphalia (skäl 83) (EUT L 236, 3.9.2008, s. 10), C 52/2005 Mediaset (skäl 96), EUT L 147, 2007.

([72]) Mål T-196/04 Ryanair Ltd./Europeiska kommissionen, ECLI:EU:T:2008:585, punkt 88, Mål C-82/01P Aéroports de Paris/kommissionen, ECLI:EU:C:2002:617, punkterna 107–109 och 121–125.

([73]) Se förenade målen T-443/08 och T-455/08, Freistaat Sachsen och Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) samt Mitteldeutsche Flughafen AG och Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08)/kommissionen, ECLI:EU:T:2011:117, punkt 115, där domstolen konstaterar följande: ”Det förhållandet att en verksamhet inte bedrivs av privata aktörer eller att den inte är lönsam utgör dessutom inte relevanta kriterier vid fastställandet av huruvida det är fråga om en ekonomisk verksamhet.”

(151) Kommissionen är inte överens med Spaniens argument om att autonoma regioners, offentliga företags och kommuners drift av det markbundna nätverket faller inom utövandet av offentliga maktbefogenheter i egenskap av offentlig myndighet, och att denna verksamhet därför inte omfattas av artikel 107 i EUF-fördraget. Det är erkänt att verksamhet förknippad med utövandet av statliga befogenheter av staten själv eller av myndigheter som agerar i egenskap av offentliga myndigheter inte räknas som ekonomisk verksamhet när det gäller konkurrensregler ([74]). Dessa verksamheter utgör del av statens centrala funktioner eller är förknippade med dessa funktioner på grund av sin natur, sitt syfte och de regler som de lyder under. Domstolens rättspraxis innehåller flera exempel på verksamheter som faller inom denna kategori och som därmed etablerar en skiljelinje mellan ren statlig verksamhet och den ekonomiska verksamhet som en statlig enhet kan delta i. Förteckningen omfattar verksamhet förknippad med armén eller polisen, förvaltning och utveckling av luftfartssäkerheten, flygtrafikkontroll ([75]), föroreningsövervakning som utförs för att tillgodose allmänintresset och som hör till statens grundläggande uppgifter i fråga om skydd av havsmiljön ([76]) och standardiseringsverksamhet samt därmed förknippad forsknings- och utvecklingsverksamhet ([77]).

(152) Mot denna bakgrund anser kommissionen att drift av det markbundna sändningsnätet i det föreliggande fallet inte faller inom statens skyldigheter eller befogenheter och inte heller är en typisk verksamhet som endast staten kan genomföra. Tjänsterna i fråga är inte typiska för en offentlig myndighet och är till sin natur ekonomiska, vilket bevisas av det faktum att flera företag är verksamma på marknaden i område I. För det andra var ett privat företag som inte är beroende av offentliga myndigheter – nämligen Astra (vilket bevisades av dess anbud i 2008 års anbudsförfarande i Kantabrien) – intresserat av att tillhandahålla sina tjänster i område II. För det tredje gäller att utbyggnaden av nätverket i område II endast gäller sändning av nationella och regionala privata kanaler ([78]). Den ekonomiska karaktären av utbyggnaden av ett digitalt marknät i område II har bekräftats genom flera domstolsavgöranden, se t.ex. Mål T-808/14 Spanien/kommissionen ([79]), mål T-37/15 och T-38/15, Abertis and Telecom Castilla-la Mancha/kommissionen ([80]), mål T-487/13 Navarra de Servicios y Tecnologías, SA/Europeiska kommissionen ([81]). Slutsatsen är därför att autonoma regioners, offentliga företags och kommuners drift av det markbundna nätverket inte räknas som utövande av offentliga befogenheter i egenskap av offentlig myndighet.

Direkta stödmottagare

(153) Operatörerna av plattformen för digital markbunden television är direkta stödmottagare av de ifrågasatta åtgärderna eftersom de erhåller medel för uppgradering och utvidgning av sina nät i område II och för tillhandahållande av utrustning i anslutning till sina nät. Likaså gynnas de av det fortlöpande stödet för drift och underhåll av dessa nät. De autonoma regionerna valde olika metoder för att genomföra utvidgningen av täckningen och därför har olika typer av direkta stödmottagare identifierats.

([74]) Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT C 8, 11.1.2012, s. 4).

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

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

([77]) Mål T-155/04, Selex, ECLI:EU:T:2006:387, punkterna 73–82, bekräftat av C-113/07, Selex ECLI:EU:C:2009:191.

([78]) Som konstateras i avsnitt 2.1.3 har de offentliga sändningsföretagen en skyldighet att ha 98 % täckning och måste därför täcka område II med egna medel. Dessutom sänds RTVE:s nationella offentliga tv-kanaler och de regionala offentliga kanalerna via ett annat nätverk. Medan de privata sändningsföretagen använder SFN-signalen (Single Frequency Network), använder de offentliga sändningsföretagen nätet Red Global Española (RGE). På grund av dessa skillnader krävs separat markbunden utrustning för vardera nätet.

([79]) Dom i mål T-808/14, punkterna 60–67. Denna dom bekräftades av domstolen i mål C-114/14 P, Spanien/kommissionen, ECLI:EU:C:2018:753.

([80]) Dom i målen T-37/15 och T-38/15, Abertis Telecom Terrestre, SA och Telecom Castilla-La Mancha/kommissionen, ECLI:EU:T:2016:743, punkterna 82–90. Domen bekräftades av domstolen i de förenade målen C-91/17 P och C-92/17 P, Cellnex Telecom SA och Telecom Castilla-La Mancha, ECLI:EU:C:2018:284.

([81]) Dom i mål T-487/13, punkterna 53–56. Denna dom bekräftades i domen i de förenade målen C-66/16 P till C-69/16 P.

(154) För det första gav vissa av de autonoma regionerna ([82]) ett offentligt företag, och ibland ett telekommunikationsföretag, i uppdrag att utvidga täckningen. Dessa företag organiserade antingen anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen och överlät uppdraget till den anbudsgivare som ladet det vinnande budet eller genomförde utvidgningen på egen hand efter anskaffning av behövlig utrustning.

(155) Dessa företag har nu en ställning där de kan driva nätverket för digital markbunden television i område II tack vare det offentliga stödet. De kan också använda den nya infrastrukturen för att tillhandahålla andra tjänster, t.ex. WiMax (trådlösa bredbandsstandarder för fast eller mobilt bredband), digital radio, mobil television (DVB-H) eller samlokaliseringstjänster för mobiloperatörer och för Telefónicas basnät för bredband i landsbygdsområden. Tack vare dessa diversifieringsfördelar har nätoperatörerna för digital markbunden television möjligheter att få intäkter via offentligt finansierad infrastruktur.

(156) Den kvantifierbara fördelen för ett offentligt företag är beloppet för de medel som erhållits för utvidgningen av täckning.

(157) För det andra anordnade vissa autonoma regioner ([83]) anbudsförfaranden på regional nivå för utvidgningen av digital markbunden television. Spanien hävdar att den största andelen av anbudsförfarandena gällde leverans av utrustning och att de företag som vann anbuden var verksamma som leverantörer av utrustning. Detta gäller även de anbudsförfaranden där Abertis och dess närstående företag Tradia och Retevisión har lagt det vinnande budet. Granskningsresultaten tyder dock på att en betydande del av anbudsförfarandena gällde utvidgning av täckningen, inte enbart leverans av utrustning ([84]). Därför, och i motsats till vad Spanien hävdar, anser kommissionen att Abertis och de övriga företagen som deltog i dessa anbudsförfaranden gjorde detta i egenskap av nätoperatörer ([85]). I detta fall fick de anbudsgivare som lade de vinnande buden en konkurrensfördel jämfört med andra nätoperatörer som inte ens kunde delta i urvalsförfarandet. Fördelen uppgår till summan av de medel som mottagits för utvidgning efter ett icke-teknikneutralt anbudsförfarande.

(158) För det tredje beviljade en del av de autonoma regionerna ([86]) medel till kommunerna för utvidgning av täckningen för digital markbunden television. Spanien hävdar att det enbart gällde överföring av medel mellan förvaltningens olika nivåer och att utvidgningen av nätverk som ägdes av kommunerna enbart gällde förvaltningsmässiga skyldigheter gentemot invånarna. Spanien erkänner dock att lokala företag agerade som nätoperatörer, att många av dem är registrerade i CMT:s förteckning över nätoperatörer och att dessa i praktiken genomförde utvidgningen av nätverket, i vissa fall genom anbudsförfaranden. Kommissionen anser därför att lokala företag som agerar som lokal nätoperatör för digital markbunden television är direkta stödmottagare. Deras fördel kan mätas som det belopp som de mottagit från regionala och centrala myndigheter för utvidgning av täckningen. Detta gäller också om utvidgningen finansieras delvis genom ett lokalt företags egna resurser som är stöd till företaget eller verksamheten.

([82]) T.ex. Aragón telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, SA, Multimedia de les Illes Balears SA, Instituto Tecnologico de Canarias, Sociedad Regional de Cantabria I+D+I (IDICAN), RETEGAL och Itelazpi är offentliga företag som gavs i uppdrag att genomföra utvidgningen och de organiserade därför anbudsförfaranden för leverans av den utrustning som krävs för att digitalisera sändningsstationer. *Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria, Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació in Catalunya och Agencia de Informatica y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid* hade ansvar för att organisera anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen för digital markbunden television, och utvidgningen genomfördes av den anbudsgivare som lagt det vinnande budet. OPNATEL i Navarra hade ansvar för att genomföra utvidgningen och anskaffade den nödvändiga utrustningen utan anbudsförfaranden.

([83]) T.ex. Andalusien, Kastilien-León, Extremadura, Murcia, La Rioja och Valencia.

([84]) Som förklaras ovan i skäl 41, fick det företaget som lagt det vinnande budet i uppdrag att tillhandahålla, och i många fall bygga upp, ett fungerande nätverk för digital markbunden television. Detta omfattade utformning och uppbyggnad av nätverket, överföring av signalen, utbyggnad av nätverket och leverans av behövlig utrustning. Å andra sidan anordnades anbudsförfarande för leverans av utrustning i fall där nätverket redan fanns. Anbudsvinnaren förväntades göra en uppgradering med nödvändig utrustning, dvs. leverera, installera och aktivera utrustningen.

([85]) Abertis och Retevisión vann till exempel icke-teknikneutrala anbud för utvidgning av täckningen i Extremadura och Kastilien-León för ett totalbelopp på 5,6 miljoner euro.

([86]) Andalusien, Kanarieöarna, Extremadura, Murcia.

(159) Totalt sett gynnades Abertis och Retevisión mest av anbudsförfarandena. Av de inlämnade uppgifterna framgår att de erhöll ungefär hälften av det totala beloppet för de medel som var ämnade till att utvidga täckningen.

(160) Dessutom hade vissa av de autonoma regionerna beviljat statligt stöd för drift och underhåll av nätverken. Drift och underhåll utförs antingen av de offentliga företagen eller kommunerna eller läggs ut genom anbudsförfaranden, t.ex. på ägarna av sändningsstationer. De spanska myndigheterna meddelade att de inte ålade skyldigheten att driva och underhålla de digitaliserade stationerna, utan beslutet om detta låg hos de autonoma regionerna. Medan granskningen pågick lämnade flera autonoma regioner uppgifter som tydde på att dessa rent faktiskt finansierade driften och underhållet av sändningsstationerna i område II, särskilt från och med 2009, efter utgången av den inledande tvåårsperioden för drift och underhåll som ingick i avtalen med vinnande anbudsgivare. De företag som ansvarar för driften och underhållet av det digitala markbundna nätet i område II är direkta stödmottagare.

(161) Slutligen och mer allmänt gynnas Abertis också av att andra plattformsoperatörer inte kan få tillträde till marknaden för sändning av kostnadsfria tv-signaler i Spanien ([87]).

Indirekta stödmottagare

(162) *Nätoperatörer.* De nätoperatörer som deltog i och vann de anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen som anordnades av de offentliga företagen inom det förstahandsscenario som beskrivs i skäl 154 är indirekta stödmottagare. De offentliga företagen genomförde inte utvidgningen själva och behöll inte de medel som var avsedda för utvidgningen, utan kanaliserade dem till nätoperatörerna genom anbudsförfaranden. Dessa anbudsförfaranden var enbart riktade till operatörer för markbundna nätverk. Dessa gynnades således av att satellitoperatörerna uteslöts. Dessutom, eftersom det endast fanns ett fåtal operatörer på marknaden, utsattes operatörerna för markbundna nätverk endast för ett begränsat konkurrenstryck. Som det konstateras ovan rörande direkta stödmottagare, får nätoperatörerna också fördelar om de använder den nya infrastrukturen för att tillhandahålla andra tjänster (t.ex. WiMax, digitalradio, mobil-tv osv.). Fördelen för dessa nätoperatörer uppgår till summan av de medel som mottagits efter ett anbudsförfarande för utvidgning ([88]).

(163) *Utrustningsleverantörer.* Till skillnad från nätoperatörerna anses leverantörerna av utrustning inte vara indirekta stödmottagare eftersom de inte fick en selektiv fördel. På samma sätt som i fallet med digitala dekodrar i Italien ([89]) har det inte varit möjligt att göra åtskillnad mellan olika kategorier av tillverkare av olika typer av digitala infrastrukturer, eftersom tillverkarna antas kunna tillverka alla typer av utrustning. De företag som vinner anbuden avviker inte från företagen i den grupp som skulle ha deltagit i anbudsförfarandena om systemet hade varit teknikneutralt vad gäller plattformsoperatörer ([90]). I Spanien är det vanligt att de företag som monterar, installerar och levererar utrustning för utvidgning av digital markbunden television också erbjuder andra tjänster. Dessa utrustningstillverkare, såväl som telekommunikationsoperatörerna, kan också erbjuda lösningar för markbundna eller satellitbundna lösningar eller en kombination av dessa två ([91]).

([87]) Såsom anges i skäl 21 dominerar Abertis marknaden för sändning av kostnadsfria tv-signaler via den markbundna plattformen i område I och via sitt dotterbolag Hispasat i område III. När räckvidden för digital markbunden television utvidgas till område II är det fortfarande Abertis som kontrollerar sändningen av nationsomfattande kostnadsfria kanaler. Astras inträde i område II kan också i framtiden generera starkare konkurrens mellan plattformar även i områdena I och III. Jämförelsevis kan konstateras att det finns ett flertal undersökningar som demonstrerar fördelarna i form av lägre priser och högre kvalitet på tjänsterna när satellitsändningar kom in på tv-marknaden i USA. Innan satellitsändningar inleddes hade kabelföretagen haft monopol i lokala geografiska områden. Jfr t.ex. Chenghuan Sean Chu, "The effect of satellite entry on cable television prices and product quality", *RAND Journal of Economics* vol. 41, nr 4, vintern 2010, s. 730–764.

([88]) Detta var fallet för Retevisión, helägt av Abertis, som vann icke-neutrala anbud för utvidgning som anordnades i Madrid och Katalonien för ett totalt belopp på 14,8 miljoner euro.

([89]) C52/05 – Digitala dekodrar Italien, EUT C 118, 19.5.2006, s. 10 och EUT L 147, 8.6.2007, s. 1.

([90]) Några exempel på företag som har lagt det vinnandet budet i anbudförfaranden för tillhandahållande av hårdvara: Tredess är tillverkare av utrustning för digitala sändningar och tillhör Televes-gruppen, som också tillverkar mottagare, antenner och parabolantenner för digitala satellitsändningar (jfr http://www.tredess.com och http://www.televes.es) Liknande: Mier (http://www.mier.es), Elecnor (http://www.elecnor.es/es.negocios.infraestructuras/telecomunicaciones) Itelsis, BTESA, Axion, Retegal, Itelazpi, Telecom CLM.

([91]) Anbudsförfarandena i område II rörande utvidgningen av täckning gällde ofta nyckelfärdiga lösningar, dvs. montering, installation och leverans av flera utrustningskomponenter (parabolantenn, antenn, sändare, satellitmottagare). I de flesta fall omfattade den levererade lösningen utrustning för satellitmottagning av den digitala signal som sändningsföretagen redan distribuerade via satellit.

(164) Åtgärden i fråga har inte som syfte, genom sitt mål eller allmänna struktur, att skapa en fördel för tillverkarna. I själva verket gynnas tillverkarna av digital utrustning av alla politiska initiativ till förmån för digitalisering (även de mest teknikneutrala initiativen). När det gäller utrustningstillverkare kan det faktum att de gynnades av ökad försäljning på grund av åtgärden därför anses vara en automatisk ekonomisk bieffekt. Principiellt har allt statligt stöd en spridningseffekt som påverkar de företag som levererar till stödmottagaren. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att det uppstår en selektiv fördel för dessa leverantörer. Utrustningsleverantörerna ingick inte i målgruppen för stödet och gynnades inte av en riktad indirekt effekt. Eftersom de dessutom valdes ut på grundval av öppna anbudsförfaranden där alla utrustningsleverantörer kunde delta, även sådana från andra medlemsstater, kan man inte utgå från att de skulle ha fått onormalt stora vinster.

(165) *Sändningsföretag*. Spanien har lämnat tillräckliga bevis för att markbundna sändningsföretag inte fick någon fördel till följd av att täckningen utvidgades. I motsats till i område I vägrade sändningsföretagen att betala för digitaliseringen i område II eftersom den inte skulle ge dem några tilläggsintäkter. Med tanke på att den begränsade målgruppen inte verkade vara kommersiellt intressant för annonsörerna, kunde sändningsföretagen efter utvidgningen till område II inte göra några större höjningar av reklamtaxorna. De markbundna sändningsföretagen gynnas därför inte indirekt av den granskade åtgärden.

6.2.1.3. Selektivitet

(166) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd åtgärder som beviljas av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen ”genom att gynna vissa företag eller viss produktion”. Detta kriterium syftar till att identifiera åtgärder som gynnar vissa företag eller vissa sektorer av ekonomin.

(167) Som anges ovan gäller åtgärden i fråga radio- och tv-sektorn och överföringen av sändningssignalen inom denna sektor. Den berörda åtgärden riktar sig till företag som endast är verksamma inom vissa segment av radio- och tv-sektorn, nämligen överföring av sändningssignaler ([92]).

(168) Enligt domstolens rättspraxis är en åtgärd ”selektiv endast om den, inom ramen för en viss rättslig reglering, gynnar vissa företag i jämförelse med andra företag som tillhör andra branscher eller samma bransch och – utifrån målet med denna reglering – i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i jämförbara situationer” ([93]).

a) Huvudresonemang om åtgärdens selektivitet

(169) Med hänsyn till att stödet är i form av subventioner är referenssystemet i detta fall de normala marknadsvillkoren för företagens verksamhet. Syftet med referenssystemet är inte att ge subventioner, eftersom aktörerna under normala marknadsförhållanden står för sina egna kostnader. Den granskade åtgärder syftade till att påskynda den digitala övergången och till att utvidga täckningen i område II, såsom förklarades i skäl 244. Åtgärden utgör ett undantag från referenssystemet (dvs. normala marknadsvillkor), eftersom den minskar de normala kostnaderna för vissa företag.

(170) Stödmottagarna gynnas därför jämfört med alla andra företag inom alla andra sektorer och inom samma sektor, som måste bära sina egna kostnader. Åtgärden är därför vid första anblicken selektiv.

([92]) Se domstolens dom av den 15 juni 2006 i de förenade målen C-393/04 och C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, ECLI:EU:C:2006:403, punkt 31, där följande anges: ”Vad gäller det tredje villkoret, vilket avser de i målet vid den nationella domstolen ifrågavarande åtgärdernas selektiva beskaffenhet, framgår det att de aktuella skatteförmånerna inte gäller för samtliga näringsidkare, utan beviljas de företag som utövar vissa typer av verksamhet, nämligen där motorer används i kompressorstationer för naturgas, för att driva de kompressorer som skapar trycket i gasledningarna”.

([93]) Se mål C-70/16 P, Comunidad Autónoma de Galicia och Retegal/kommissionen, ECLI:EU:C:2017:1002, punkt 61.

b) Kompletterande resonemang om åtgärdens selektivitet

(171) Vissa av parterna har hävdat att det inte förelåg någon selektivitet eftersom digitala markbundna operatörer skulle ansvara för tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster. Som förklaras i avsnitt 6.2.1.4 i detta beslut är de dock inte ansvariga för ett sådant uppdrag ([94]). Man bör dessutom komma ihåg att en åtgärd fortfarande är selektiv även om dess syfte är att främja organisationer som betraktas som socialt förtjänstfulla ([95]) eller när de skapar positiva effekter på ekonomin som går utöver deras egna intressen ([96]). De positiva effekterna av digitaliseringen av sändningssignalen kan därför inte undergräva slutsatsen om åtgärdens selektivitet vid första påseendet.

(172) Även om referenssystemet var begränsat till radio- och tv-sektorn (vilket inte är fallet), och även om syftet med referenssystemet ansågs vara överföringen av digitala sändningar (vilket inte heller är fallet), bör det under alla omständigheter noteras att inom radio- och tv-sektorn konkurrerar normalt flera plattformar med varandra och alla dessa plattformar (t.ex. markbundna nät, kabelnät, satellitnät eller DSL-nät) kan tillhandahålla tjänster för överföring av digitala sändningssignaler.

(173) Åtgärdens selektivitet skulle bedömas genom att beakta alla företag som tillhandahåller eller kan tillhandahålla en utvidgning av täckningen för digitala sändningar i område II ([97]). Om nätoperatörer som använder annan teknik än markbunden teknik – särskilt satellitteknik – kan tillhandahålla tjänster för en utvidgning av täckningen i område II bör de anses befinna sig i en jämförbar faktisk och rättslig situation med avseende på målen med den berörda rättsordningen.

(174) Spanien hävdade att den markbundna tekniken och satellittekniken inte kunde anses befinna sig i en jämförbar rättslig och faktisk situation. Spanien förklarade att de rättsliga ramarna för digital markbunden televisionsteknik och annan teknik är mycket olika. Vid tidpunkten för antagandet av åtgärderna i fråga reglerade olika lagar de olika teknikerna ([98]). Enligt Spanien är de rättsliga ramarna för digital markbunden televisionsteknik och annan teknik mycket olika, trots att alla audiovisuella tjänster för närvarande regleras av den allmänna lagen 7/2010 av den 31 mars 2010 om audiovisuell kommunikation. Enligt Spanien är digital markbunden televisionsteknik dessutom mer kostnadseffektiv än satellitteknik. Digital markbunden televisionsteknik har redan varit allmänt tillgänglig i Spanien (i område I) och genomförandet av digital markbunden television i område II grundade sig på den sändningsinfrastruktur som redan innehades av operatörerna. Spanien hävdar att det inte förekom någon diskriminering av företag som använder satellitteknik, eftersom andra tekniker inte befinner sig i en liknande rättslig och faktisk situation som digital markbunden television.

(175) Ovanstående argument kan inte godtas. Kommissionen anser att det faktum att olika tekniker omfattas av olika specifika förordningar inte är relevant vid bedömningen av selektivitetskriteriet i detta fall. När det gäller skillnaderna i lagstiftning hänvisade Cellnex till Eventech-domen ([99]), enligt vilken domstolen ansåg att bruket att tillåta taxibilar att använda bussfiler samtidigt som man förbjuder minitaxibilar (”minicabs”) att använda dessa filer inte verkar ge taxibilar en selektiv ekonomisk fördel. Kommissionen anser att Eventechmålet har begränsad relevans i detta fall, eftersom omständigheterna i det fallet är mycket olika. I Eventech var de tjänster som erbjöds av de två

([94]) På samma sätt verkar det som om vissa parter försöker ifrågasätta åtgärdens selektivitet på grundval av att denna åtgärd inte skulle innebära någon ekonomisk fördel för företag som bedriver ekonomisk verksamhet. Sådana invändningar bör avvisas. För det första ger åtgärden, såsom förklaras i avsnitt 6.2.1.2 i detta beslut, företag som bedriver ekonomisk verksamhet en ekonomisk fördel. För det andra är analysen av en åtgärds selektivitet inte en andra analys av andra kriterier för förekomsten av stöd (såsom förekomsten av en ekonomisk verksamhet eller det faktum att stödmottagaren är ett företag).

([95]) Se t.ex., rörande en skattemässig åtgärd, mål C-222/04, Cassa di Riparmio di Firenze, ECLI:EU:C:2006:8, punkterna 136–138.

([96]) Se mål T-674/17, Tetra Pak/kommissionen, ECLI:EU:T:2019:651, punkt 179.

([97]) ”Eftersom tribunalen konstaterade att 2006 års föreskrifter var tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt på samtliga flygbolag som använde eller kunde använda Lübecks flygplats gjorde den således en riktig bedömning när den mot bakgrund av motiveringen till det omtvistade beslutet fann att det var fel av kommissionen att anse att föreskrifterna hade en selektiv karaktär.” Punkt 64 i mål C-524/14 P, kommissionen/Hansestadt Lübeck (ECLI:EU:C:2016:971).

([98]) Digital markbunden television reglerades genom lag 10/2005 av den 14 juni 2006 om brådskande åtgärder för främjandet av digital markbunden television, medan satellittekniken reglerades genom lag 37/1995 om telekommunikationer via satellit och kabeltjänsterna genom lag 42/1995 om kabelbaserad telekommunikation.

([99]) Dom i mål C-518/13, Eventech Ltd./The Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9.

operatörsgrupperna (dvs. taxibilar och minitaxibilar) helt olika ([100]). I föreliggande fall skulle digital markbunden television och satellitteknik kunna tillhandahålla i stort sett samma tjänst (dvs. sända digitala tv-signaler i område II). De regleringsmässiga skillnaderna mellan dessa två tekniker leder inte till att olika tjänster tillhandahålls. Dessutom gällde Eventechmålet en regleringsåtgärd, nämligen förbudet mot att använda bussfiler, som är direkt kopplad till transportsystemets säkerhet och effektivitet ([101]). Det aktuella ärendet gäller däremot en statlig subvention och inte en regleringsåtgärd. En formell åtgärd är inte den nödvändiga följden av en regleringsåtgärd som kan påverka överföringsnätets säkerhet och effektivitet, och som skulle vara objektivt motiverad.

(176) Olika typer av teknik skulle kunna ha använts för utvidgningen av täckningen i område II. Skillnaderna i de teknikspecifika bestämmelserna påverkar inte dessa olika teknikers (dvs. digital markbunden television och satellitteknik) förmåga att erbjuda tjänster för överföring av tv-signaler i område II. Kommissionen anser att andra tekniker än digital markbunden television – framför allt satellitteknik – skulle kunna tillhandahålla tjänster för att sända tv-signaler i område II av följande skäl:

— För det första lade Astra år 2008 det vinnande budet vid ett anbudsförfarande om utvidgning av täckningen för digital-tv i Kantabrien (se skäl 226). Satellitoperatörens intresse av att tillhandahålla tjänster i konkurrens med den markbundna plattformen visar att det finns en möjlighet för satellitoperatörer att tillhandahålla liknande tjänster ([102]).

— För det andra används satellitplattformen i Spanien för att utvidga täckningen i område III. Det finns inget tekniskt eller kvalitativt skäl till att en teknik som kan användas i område III inte också skulle kunna användas i område II. Dessutom används satellitsändningar i själva verket också i område II till stöd för digital markbunden television. Sådana tjänster tillhandahålls av satellitoperatören Hispasat ([103]).

— För det tredje använder andra medlemsstater (till exempel Frankrike, Irland ([104])) även satellittjänster för att täcka mer avlägsna områden med digitala sändningar.

— För det fjärde sänds även flera offentliga och privata kanaler som distribueras via en markbunden plattform via satellitplattformar (se skäl 228).

— Slutligen, som förklaras i skäl 232, når täckningen av digital markbunden television i Spanien enligt uppgifter från maj 2010 98,85 % av befolkningen, medan endast 93,5 % av hushållen ser på tv via den markbundna plattformen. Det betyder att 5 % av hushållen har tillgång till digital markbunden television men väljer att inte använda den eftersom de flesta abonnerar på betal-tv via satellit.

(177) Förutom tekniska och kvalitativa kriterier tyder exemplen i föregående skäl på att det inte finns något verkligt ekonomiskt skäl till varför andra plattformar i förväg borde uteslutas för område II. Såsom beskrivs närmare i avsnitt 6.3.3.2 tillåter kostnadsundersökningar inte en sådan uteslutning i förväg. Som förklaras i skäl 257 hävdade några av de autonoma regionerna att markbunden teknik är mer kostnadseffektiv och lämnade in interna beräkningar som jämförde kostnaderna för att använda båda teknikerna för att utvidga täckningen. Dessa beräkningar var dock inte tillräckligt detaljerade och tillförlitliga för att motivera valet av markbunden teknik. Dessutom gjordes ingen av dessa beräkningar av en oberoende expert. På samma sätt visar Spaniens studie från 2007 inte i tillräcklig utsträckning kostnadsskillnaden mellan den markbundna plattformen och satellittekniken (se skäl 256). Som förklaras i skäl 258 genomfördes därutöver de två kostnadsstudier ([105]) som lämnats in av Abertis (nu Cellnex) under 2010, långt efter det att de ifrågasatta åtgärderna infördes. Som förklaras i skälen 260 till 264

([100]) Till exempel var minitaxibilar tvungna att förbokas och kunde inte stoppas på gatan av passagerare och inte heller kunde de vänta på passagerare utan någon förbokning. Dessutom omfattades endast taxibilar av ”upptagningsskyldigheten” (som betyder att taxibilar är skyldiga att – när de väl har hämtat en passagerare – transportera passageraren dit han eller hon vill åka, utan en förutbestämd reslängd).

([101]) Se punkterna 59–61 i Eventech-domen.

([102]) Även om Spanien hävdade att avtalet i Kantabrien avslutades på grund av Astras oförmåga att överföra signaler från programbolagen kan detta argument inte godtas. För det första har denna argumentation avvisats av en nationell domstol i Spanien. Enligt förstainstansrätten i Santander var beslutet från den spanska centrala regeringen om att utveckla den nationella strategin för digital markbunden television ett av skälen till att avtalet avslutades. (Se dom 000313/2011 från förstainstansrätten i Santander.) För det andra kan satellitoperatörer förhandla med sändningsföretagen och få tillgång till deras signal i syfte att utvidga täckningen i område II (se skäl 184).

([103]) Se skäl 227.

([104]) Inklusive för kostnadsfria nationella kanaler.

([105]) Jämförande rapport om kostnaderna för att utvidga täckningen för digital markbunden television i Spanien: DTT mot SAT (januari 2010), särskild rapport om överenskomna förfaranden (25 januari 2011).

innehåller Katalonienstudien, som ingavs den 19 februari 2019, och Itelazpis studier från 2015 och 2019 dessutom inte tillräckliga bevis för att digital markbunden television är en mer kostnadseffektiv teknik än satellitteknik. På grundval av detta drar kommissionen slutsatsen att satellitteknik inte kan anses ha en konkurrensnackdel ([106]).

(178) Denna slutsats stöds vidare av kommissionens beslut C(2014)6846 i ärende SA.27408 om utbyggnaden av digital markbunden television i Kastilien-La Mancha ([107]), där kommissionen konstaterade att de kostnadsundersökningar som myndigheterna lämnat in inte i tillräcklig utsträckning visade på en betydande kostnadsskillnad mellan satellitteknik och markbunden teknik. Ovannämnda kommissionsbeslut har till fullo bekräftats genom tribunalens ([108]) och domstolens ([109]) domar.

(179) Som diskuterades i skäl 24 kräver dessutom bristen på markbundna frekvenser att digitala markbundna televisionsoperatörer regelbundet omlokaliseras till andra frekvensband. Detta medför betydande merkostnader och senare ytterligare statligt stöd. Sådana omlokaliseringskostnader skulle inte ha uppstått om t.ex. satellitplattformen hade valts.

(180) Vid tidpunkten för den digitala övergången var dessutom satellitöverföringen redan digitaliserad, vilket innebar att det inte krävdes någon jämförbar anpassning av utrustningen. Detta stöder också synpunkten att satellitteknik inte kan anses ha en konkurrensnackdel.

(181) Det faktum att satellitteknik inte kan anses ha en konkurrensnackdel ger ytterligare stöd åt uppfattningen att satellitteknik och markbunden teknik befinner sig i en jämförbar faktisk och rättslig situation, mot bakgrund av målen med den berörda rättsordningen.

(182) När det gäller de faktiska skillnaderna mellan digital markbunden television och satellitteknik hävdade Spanien, Itelazpi och Cellnex vidare att en stor del av den markbundna infrastrukturen redan hade byggts ut i Spanien, även i område II, vid den tidpunkt då den nationella tekniska planen för digital markbunden television antogs. De hävdar att användningen av den befintliga infrastrukturen skapar synergieffekter och därför motiverar valet av digital markbunden televisionsteknik. Itelazpi hävdar att utvidgningen av täckningen inte ledde till en utbredd uppbyggnad av nya digitala markbundna sändningsstationer utan – i de flesta fall – till en förbättring och ombyggnad av befintliga analoga markbundna sändningsstationer.

(183) Dessa argument kan inte godtas av följande skäl: Utbyggnaden av det digitala markbundna televisionsnätet i område II kan inte betraktas som en enkel anpassning eller förbättring av det befintliga analoga marknätet. Det befintliga *analoga* marknätet innebar inte att det redan fanns ett befintligt *digitalt* marknät på plats. Digitala markbundna sändningar är en annan teknik än analoga markbundna sändningar. Utvidgningen av täckningen krävde installation av digital utrustning i de befintliga stationerna och krävde också uppbyggnad av nya stationer ([110]) i område II ([111]).

(184) Itelazpi, Cellnex och Spanien hävdade också att operatörer av satellitplattformar inte skulle kunna få tillgång till sändningsföretagens signaler på grund av sändningsföretagens ovilja att använda satellitsändningar. De förklarar också att sändningsföretagen ofta inte har rätt att överföra sitt innehåll via satellitteknik. Kommissionen konstaterar att dessa svårigheter är överkomliga. Enligt artikel 31 i den allmänna lagen 7/2010 om audiovisuella

([106]) Slutsatsen att de spanska myndigheterna inte i tillräckligt hög grad bevisade den markbundna teknikens överlägsenhet bekräftades i flera domar från tribunalen: Dom i mål T-541/13, punkterna 130-144, dom i mål T-462/13, punkterna 111-124, dom i mål T-465/13, punkterna 102–117.

([107]) Kommissionens beslut (EU) 2016/1385 av den 1 oktober 2014, (EUT L 222, 17.8.2016, s. 52).

([108]) Dom i mål T-808/14, Spanien/kommissionen, ECLI:EU:T:2016:734, dom i de förenade målen T-37/15 och T-38/15, Abertis Telecom Terrestre, SA och Telecom Castilla-La Mancha, SA/kommissionen, ECLI:EU:T:2016:743.

([109]) Dom i förenade målen C-91/17 och C-92/17 Cellnex Telecom SA and Telecom Castilla-La Mancha SA/Europeiska kommissionen, ECLI:EU:C:2018:284; Dom i målet C-114/17 P Spanien/kommissionen ECLI:EU:C:2018:753;

([110]) Den digitala markbundna signalen överförs mindre lätt än den analoga signalen, och därför krävde den digitala överföringen att nya stationer byggdes.

([111]) Se punkterna 89 och 150 i domen i mål T-541/13, Abertis Telecom, SA och Retevisión I, SA/kommissionen, ECLI:EU:T:2015:898.

medietjänster ([112]) måste licenstagare av audiovisuella medietjänster på nationell nivå förhandla om försäljning av sina huvudsakliga sändningskanaler till leverantörer av tv-sändningstjänster, oberoende av vilken teknik de använder ([113]). Dessa bestämmelser syftar till att bevara en rättvis konkurrens och därmed teknikneutraliteten, vilket framgår av ingressen till allmän lag 7/2010 ([114]). Alla tvister som uppstår till följd av förhandlingarna enligt artikel 31 i den allmänna lagen 7/2010 får hänskjutas till den spanska konkurrensmyndigheten (CNMC, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). Exemplet med Navarra visar att satellitoperatörer genom ett sådant förfarande kan få sändningsföretagens samtycke att sända deras kanaler. I Navarra föreslog myndigheten för offentlig upphandling att anbudsförfarandet för att utvidga täckningen av digital television skulle tilldelas Astra i juni 2015. Därefter har Navarras myndigheter lagt tilldelningen av anbudet på is, eftersom sändningsföretagen inte gick med på att sända sitt innehåll via satellitplattformen. Efter CNMC:s ingripande fick Astra i maj 2019 slutligen tillstånd från Atresmedia och Mediaset att få tillgång till deras kanaler på vissa villkor. Detta exempel visar att satellitoperatörerna kan förhandla med sändningsföretagen och få tillgång till deras signal i syfte att utvidga täckningen i område II ([115]).

(185) Cellnex och Itelazpi hävdar också att satellitteknik – i motsats till digitala markbundna sändningar – inte kan sändas i ett målområde (till exempel inom en autonom region), eftersom täckningsområdet för satellitteknik omfattar Spaniens hela territorium. Detta argument motsägs av det faktum att satellitteknik används i område III, och därför bör det tekniskt sett vara möjligt att begränsa mottagandet av den tjänst som tillhandahålls via satellit till ett visst målområde. Dessutom skulle en kryptering av signalen normalt sett möjliggöra att mottagningen av tjänsten begränsas till målområdena.

(186) Spanien hävdar också att endast digital markbunden television kan betraktas som kostnadsfri tv i Spanien, eftersom andra tekniker, såsom satellit- eller kabelteknik, tar ut avgifter. Denna uppfattning är felaktig eftersom någon sådan åtskillnad mellan tekniker inte går att göra. Det finns ingen teknisk specificitet som skulle hindra satellitoperatörer från att erbjuda kostnadsfri tv. I Spanien ingår till exempel i ”SAT-TDT”-erbjudandet (som är tillgängligt endast i område III och enbart för hushåll som kan bevisa att deras mottagning av digital markbunden television är otillräcklig) kostnadsfria kanaler. Dessutom erbjuder satellitoperatörer i andra medlemsstater (t.ex. Frankrike, Irland) kostnadsfria kanaler.

(187) Den ifrågasatta åtgärden gynnar de digitala markbundna plattformsoperatörerna (de är de enda operatörer som kan dra nytta av åtgärden), trots att operatörer som använder annan teknik (särskilt satellitteknik) kan tillhandahålla tjänsterna i fråga och därför befinner sig i en rättsligt och faktiskt jämförbar situation som de markbundna operatörerna, mot bakgrund av målen med den berörda rättsordningen. Den berörda åtgärden innebär därför diskriminering.

(188) Syftet med den berörda stödåtgärden är att främja övergången från analoga till digitala sändningar i Spanien och att säkerställa kontinuiteten i mottagningen av tv-sändningar för invånare i vissa avlägsna områden och landsbygdsområden (område II), såsom förklaras i skälen 27, 29 och 244. Sändningsföretagen hade inte tillräckligt kommersiellt intresse av att tillhandahålla tjänsten i område II och vägrade bära kostnaderna av digitaliseringen (se skäl 165), och därför införde de spanska myndigheterna det statliga stödsystem som undersökningen gäller för digitalisering av de befintliga sändningsstationerna och uppbyggnad av nya, för att säkerställa att invånarna fortsatt skulle kunna ta emot alla kanalerna via digital markbunden television (såsom förklaras i skäl 27). Detta syfte motiverar inte att operatörer som använder annan teknik än tekniken med digital markbunden television utesluts från stödåtgärden.

([112]) Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. BOE nr 79, 01.04.2010; https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292.

([113]) Enligt den spanska konkurrensmyndigheten (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC) är sändningsföretagen skyldiga att förhandla med leverantörer av sändningstjänster även i samband med utvidgningen av täckningen (se resolution 156/E/2019 av den 28 maj 2019 från Navarras regerings generaldirektör för informationsteknik, telekommunikation och offentlig innovation).

([114]) I ingressen till den allmänna lagen 7/2010 anges att dess bestämmelser syftar till att tillhandahålla i) rättssäkerhet för företag som skyddar medborgarna från dominerande åsiktspositioner eller begränsning av tillgången till universellt innehåll av stort intresse eller värde, ii) tydliga konkurrens- och insynsregler, iii) en bindande ram för både den privata och den offentliga sektorn.

([115]) Den 28 maj 2019 beslutade Navarras myndigheter slutligen att dra tillbaka anbudsförfarandet och tilldelade inte Astra kontraktet. Astra har inlett ett klagomål mot detta beslut inför Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

c) Slutsatser avseende selektivitet

(189) Åtgärden innebär en selektiv ekonomisk fördel för enskilda företag som bedriver kommersiell verksamhet. Den offentliga finansieringen ger stödmottagarna en selektiv fördel genom att minska deras kostnader under normala marknadsvillkor.

(190) På grundval av ovanstående anser kommissionen att de granskade åtgärderna är selektiva i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

6.2.1.4. Tillhandahållande av allmännyttiga tjänster

(191) Med hänvisning till förvaltningsstrukturen i Spanien och uppdelningen av behörigheter mellan centrala och regionala myndigheter anser Spanien att det är regionernas sak att hävda frånvaron av statligt stöd enligt Altmark-rättspraxis. De spanska myndigheterna lade särskilt fram fallet med Baskien.

(192) I Baskien tillhandahåller ett av den baskiska regeringens offentliga företag – Itelazpi S.A. (nedan kallat *Itelazpi*) – överföringstjänster och sändningstäckning för radio och television. För detta driver företaget kring 200 sändningsstationer av vilka de flesta ägs av den baskiska regeringen. I samband med utvidgningen av täckningen fick Itelazpi i uppdrag att anordna tio anbudsförfaranden på regional nivå för leverans av den utrustning som krävs för att digitalisera den markbundna infrastrukturen.

(193) Enligt Baskien har medlemsstaterna ett betydande utrymme när det gäller att definiera vad som är en allmännyttig tjänst. Definitionen kan endast ifrågasättas av kommissionen vid uppenbara fel. Detta utrymme för skönsmässig bedömning är ännu större när det gäller radio och tv i allmänhetens tjänst ([116]). På denna grund har Baskien hävdat att driften av sändningsnätverk kan anses vara en allmännyttig tjänst. Verksamheten skulle inte vara fristående utan en ”central tjänst” som ingår i den allmänna sändningstjänsten som har sin grund i ett flertal bestämmelser enligt spansk lag och rättspraxis ([117]).

(194) Enligt de baskiska myndigheterna var den finansiering som beviljades Itelazpi i själva verket ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse där Altmark-kriterierna uppfylldes.

(195) Abertis hävdade ([118]) även att driften av markbundna sändningsnät kan betraktas som en allmännyttig tjänst och att den uppfyller Altmarkkriterierna. Abertis hävdade att det mottagande företaget har ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och att dessa skyldigheter är klart definierade. Abertis hävdade att den ersättning som nätoperatörerna erhöll aldrig skulle överstiga vad som är nödvändigt för att täcka kostnaderna för att tillhandahålla sändningstjänsterna. Abertis hävdade särskilt att de lokala myndigheterna vidtog lämpliga åtgärder för att minimera kostnaderna: inköp av utrustning gjordes genom ettoffentligt anbudsförfarande som garanterade att utrustningen förvärvades till marknadspris.

(196) Dessutom hävdade flera parter i sin talan för att ogiltigförklara 2013 års beslut att driften av det digitala marknätet har fastställts vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse genom en officiell rättsakt i en viss region. Itelazpi (mål T-462/13) hänvisade till lag 31/1987 om organisation av radio- och tv-sändningar av den 18 december 1987, till lag 10/2005 och till kungligt dekret 944/2005, samt till de interinstitutionella överenskommelser som nåtts mellan den baskiska regeringen, de baskiska kommunernas förbund och de tre baskiska provinsstyrelserna. Katalonien och CTTI (mål T-465/13) hänvisade till en anbudsinfordran och till det offentliga avtalet, samt till lag 10/2005. Navarra de Servicios y Tecnologías (mål T-487/13) hänvisade till kungligt dekret 944/2005 och Navarras regerings beslut av den 28 juli 2008. Cellnex, Retevisión (mål T-541/13) hänvisade till lag 31/1987 om organisation av radio- och tv-sändningar av den 18 december 1987 samt till kungligt dekret 944/2005 och till anbudsinfordringar. Spanien (mål T-461/13) hänvisade till kungligt dekret 944/2005 samt till de offentliga avtal som ingåtts mellan de offentliga

([116]) Såsom konstateras i Amsterdamprotokollet rörande medlemsstaternas system för sändningar i allmänhetens tjänst, som bifogats Amsterdamfördraget.

([117]) Bl.a. Ley 31/1987, de 18 diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, Kungligt lagdekret 529/2002 av den 14 juli som reglerar tillhandahållandet av väsentliga tjänster som avser stödnätverk för sändning av tv-tjänster under strejker. Avgörande från Högsta domstolen (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3a) av den 23 juli 2009 (JUR 2009\381376), rättslig grund två, och av den 18 december 2009 (RJ 2010\2313), rättslig grund tre: ”Det är otvivelaktigt av allmänt intresse att garantera utvidgningen och den allmänna täckningen av de statliga tv-kanalerna i avlägsna och isolerade områden i landet (för att dessa områden ska vara jämbördiga med områden som inte har dessa särdrag) som inte omfattas av de åtaganden som gjorts av tv-koncessionshavarna”.

([118]) Se Abertis synpunkter på kommissionens beslut om att inleda förfarandet, 31.1.2011.

myndigheterna och de berörda aktörerna. Dessutom hänvisade alla ovannämnda parter till allmän lag 11/1998 om telekommunikationer och till allmän lag 32/2003 om telekommunikationer som påstådda tilldelningsakter för driften av det digitala marknätet som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen och EU-domstolarna har fått kännedom om vissa av dessa handlingar inom ramen för ovannämnda åtgärder.

(197) I domen i målet Altmark fastställde domstolen att ersättning för allmännyttiga tjänster inte utgör en ekonomisk fördel enligt artikel 107.1 i EG-fördraget, om alla av följande fyra kriterier uppfylls: 1) det mottagande företaget ska rent faktiskt ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och dessa skyldigheter ska vara klart definierade, 2) kriterierna på grundval av vilka ersättningen beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt, 3) ersättningen får inte överstiga de kostnader som uppstår i samband med fullgörandet av uppdraget att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, 4) för att säkerställa de lägsta kostnaderna för det allmänna ska det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna väljas ut antingen genom ett offentligt upphandlingsförfarande, eller så fastställs storleken av den nödvändiga ersättningen på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha åsamkats.

Det första Altmarkvillkoret: Klar definition och skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster

(198) Enligt spansk lag är driften av ett markbundet nätverk inte en allmännyttig tjänst. I 1998 års lag om telekommunikationer ([119]) fastställs att telekommunikationstjänster, inklusive drift av nätverk för radio och television, är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse men att de inte har status av allmännyttiga tjänster, en status som reserveras endast för ett begränsat antal telekommunikationstjänster ([120]). Den gällande telekommunikationslagen vid den tidpunkt då åtgärderna antogs ([121]) bibehåller samma förbehåll. Överföringstjänster för sändning av television, dvs. transport av signaler genom telekommunikationsnätverk, räknas som telekommunikationstjänster och räknas som sådana som tjänster av allmänt intresse men inte som allmännyttiga tjänster ([122]).

(199) Under alla omständigheter är bestämmelserna i lagen om telekommunikationer teknikneutrala. I artikel 1 i lagen definieras telekommunikationer såsom användning av nätverk och tillhandahållandet av tjänster för elektroniska kommunikationer och därmed förknippade resurser. Telekommunikation är överföring av signaler genom alla slags telekommunikationsnätverk, inte specifikt genom markbundna nätverk ([123]). Dessutom anges i artikel 3 i lagen att ett av dess syften är att så långt det är möjligt uppmuntra till teknikneutralitet i regleringssammanhang.

(200) Även om den lag som gällde vid tidpunkten för överföringen av medel till Itelazpi definierade radio och tv i allmänhetens tjänst som en allmännyttig tjänst, omfattar radio och tv i allmänhetens tjänst inte driften av en särskild stödplattform. Sändningstjänsten måste särskiljas från driften av sändningsnätet ([124]). Detta är två separata verksamheter som bedrivs av olika företag som är verksamma på olika marknader. Det finns inga bevis för att lagen, utöver sändningarna, skulle ha definierat driften av marknätet som en allmännyttig tjänst.

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

([120]) Sådana tjänster omfattar tjänster rörande försvar, civilskydd och telefonnätets funktion.

([121]) Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Den 11 maj 2014 ersattes denna lag av Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

([122]) I artikel 2.1 i lagen anges följande: ”Telekommunikationstjänster är tjänster av allmänt intresse som tillhandahålls enligt reglerna om fri konkurrens”.

([123]) I bilaga II till lag 32/2003 finns exakta teknikneutrala definitioner av telekommunikationer och nätverk för elektroniska kommunikationer: ”Telekommunikationer: all överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, text, bilder och ljud eller information av alla slag med hjälp av tråd, radio, elektricitet, optiska medel eller andra elektromagnetiska system”. ”Elektroniskt kommunikationsnät: system för överföring, och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering samt andra resurser som medger överföring av signaler via tråd, via radio, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier, däribland satellitnät, fasta (kretskopplade och paketkopplade, inbegripet internet) och mobila markbundna nät, elnätssystem i den utsträckning dessa används för signalöverföring, nät för radio- och tv-utsändning samt kabel-tv-nät, oberoende av vilken typ av information som överförs.”

([124]) Se punkt 115 i domen i de förenade målen T-37/15 och T-38/15, Abertis Telecom Terrestre, SA och Telecom Castilla-La Mancha, SA/kommissionen.

(201) De baskiska myndigheterna hävdar att uppdraget till Itelazpi om att tillhandahålla denna tjänst av allmänt ekonomiskt intresse uttryckligen anges i de överenskommelser som slöts mellan den baskiska regeringen, EUDEL (de baskiska kommunernas förbund) och de tre baskiska provinsstyrelserna.

(202) I dessa överenskommelser erkänner den baskiska förvaltningen att värden såsom allmänt tillträde till information och informationens mångfald kräver att kostnadsfri television görs tillgänglig för alla, och den baskiska förvaltningen åtar sig att trygga dessa värden genom att utvidga täckningen för statens multiplexer ([125]). Det finns dock inget i överenskommelserna som faktiskt innebär förslag om att driften av det markbundna nätverket ska anses vara en allmännyttig tjänst. Kommissionen anser därför att ordalydelsen i överenskommelserna inte räcker för att definiera omfattningen av vad en allmännyttig tjänst ska leverera, och att de inte kan användas som grund för att hävda att överföring via markbundet nätverk är en allmännyttig tjänst.

(203) Som förklaras i skäl 196 hävdade flera parter i sin talan för att ogiltigförklara 2013 års beslut att driften av det digitala marknätet har fastställts vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse genom en officiell rättsakt i en given region och riktade kommissionens uppmärksamhet på de relevanta handlingarna. Efter att ha granskat dessa handlingar under domstolsförfarandet bekräftade tribunalen kommissionens ståndpunkt att ingen av dessa handlingar utgjorde det fastställande som krävdes ([126]). Tribunalens domar har bekräftats av EU-domstolen ([127]).

(204) Slutsatsen är därför att driften av markbundna nätverk inte enligt spansk lag räknas som en allmännyttig tjänst. Denna slutsats har bekräftats av tribunalen i mål T-462/13 ([128]), T-465/13 ([129]), T-487/13 ([130]), T-541/13 ([131]) och T-461/13 ([132]). Dessutom bekräftades dessa domar av domstolen i de förenade målen C-66/16 P till C-69/16 ([133]) och i mål C-81/16 ([134]).

(205) Således har man inte kunnat fastställa att det första Altmarkvillkoret har uppfyllts. Det faktum att det första Altmarkkriteriet inte är uppfyllt i detta fall, på grund av avsaknaden av en tydlig och exakt definition av den tjänst som består i driften av ett marknät som en allmännyttig tjänst, har bekräftats i flera domar från tribunalen och domstolen ([135]).

(206) Kriterierna i domen i målet Altmark är kumulativa, dvs. alla kriterier måste uppfyllas för att åtgärden inte ska betraktas som statligt stöd. Eftersom det första kriteriet inte uppfylls, kan finansieringen som de baskiska myndigheterna beviljade Itelazpi inte godkännas som ersättning för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Som förklaras i skäl 62 påverkar bedömningen ovan inte bedömningen av den nya åtgärd som infördes i Baskien den 2 december 2014 genom avtalet om tjänsten för att utvidga täckningen för nationella tv-kanaler i den autonoma regionen Baskien.

(207) Om den spanska lagstiftningen hade förklarat att driften av ett marknät är en allmännyttig tjänst (vilket den inte hade), skulle detta i vilket fall som helst utgöra ett uppenbart fel, såsom förklaras nedan.

(208) Enligt fast rättspraxis har medlemsstaterna ett brett handlingsutrymme när det gäller att definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, och en medlemsstats definition av sådana tjänster kan endast ifrågasättas av kommissionen vid förekomsten av uppenbara fel.

([125]) Skälen 6 och 7 samt artikel 5 i överenskommelserna.

([126]) Se punkterna 62-72 i domen i mål T-462/13. Punkterna 60-73 i domen i mål T-465/13. Punkterna 102-115 i domen i mål T-487/13. Punkterna 84-95 i domen i mål T-541/13. Punkterna 66-71 i domen i mål T-461/13. I alla de ovannämnda domarna ansåg tribunalen dessutom att lag 11/1998 och lag 32/2003 inte fastställde att sändningstjänster för tv-sändningar var tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

([127]) Se domen i de förenade målen C-66/16 P till C-69/16 P, samt domen i mål C-81/16.

([128]) Punkterna 55–79 i domen i mål T-462/13.

([129]) Punkterna 55–80 i domen i mål T-465/13.

([130]) Punkterna 89–119 i domen i mål T-487/13.

([131]) Punkterna 65–95 i domen i mål T-541/13.

([132]) Punkterna 53–78 i domen i mål T-461/13.

([133]) Se punkterna 67–76 i domen i de förenade målen C-66–69/16.

([134]) Se punkterna 38–54 i domen i mål C-81/16.

([135]) Se domarna i mål T-451/13, punkt 65–110, T-461/13 (punkterna 53–78), T-462/13 (punkterna 55–79), T-465/13 (punkterna 55–80), T-487/13 (punkterna 89/119), C-81/16 (punkterna 38–54), förenade målen C-66/16 P till C-69/16 P (punkterna 67–76).

(209) Medlemsstaternas befogenhet att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är dock inte obegränsad och kan inte utövas godtyckligt enbart i syfte att avlägsna en viss sektor från tillämpningen av konkurrensreglerna. Dessutom kan medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utövas på ett sätt som skulle strida mot de allmänna principerna i unionsrätten, såsom principen om likabehandling ([136]).

(210) Principen om likabehandling garanteras när det gäller driftstjänster för radio- och tv-nät genom principen om teknikneutralitet, även om detta inte innebär att valet av en särskild teknik för driftstjänster för radio- och tv-nät under alla omständigheter medför ett uppenbart fel ([137]).

(211) Som förklaras i skäl 176 kan andra plattformar än den markbundna plattformen, främst satellitteknik, erbjuda tjänster för sändning av tv-signaler i område II.

(212) Under dessa omständigheter är det inte möjligt att anse att markbundna plattformar är nödvändiga för att sända tv-signalen utan att bryta mot principen om teknikneutralitet ([138]).

(213) En eventuell definition av driften av en markbunden plattform som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse måste vederbörligen motiveras för att inte strida mot principen om likabehandling och inte medföra diskriminering av andra plattformar.

(214) I detta avseende bör det erinras om att när de regionala myndigheterna genomförde utvidgningen av täckningen hade de möjlighet att antingen anordna ett teknikneutralt anbudsförfarande eller välja en viss teknik om detta var motiverat på grundval av den information som fanns tillgänglig vid den tidpunkten.

(215) Som förklarades i skälen 254 till 264 hade inga av de kostnadsstudier som tillhandahölls av de spanska myndigheterna och stödmottagarna utarbetats i förväg av en oberoende expert och visat att satellittekniken var klart dyrare eller att den inte uppfyllde de nödvändiga kvalitetskraven för utvidgningen av täckningen i område II.

(216) Som redan nämnts och förklarats i detalj i skäl 176 finns det dessutom inga tvingande tekniska krav som utesluter satellitteknik för utvidgningen av täckningen i område II.

(217) I vilket fall som helst, och som förklaras i skälen 198 till 204, har ingen offentlig myndighet tilldelat de markbundna plattformsoperatörerna ett uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, inbegripet ett uppdrag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och en tydlig definition av uppgifterna och de skyldigheter som följer därav.

(218) Mot bakgrund av vad som sagts ovan och trots medlemsstaternas stora handlingsutrymme när det gäller att definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, skulle detta strida mot principen om likabehandling och därmed utgöra ett uppenbart fel om den spanska lagstiftningen hade förklarat att driften av ett marknät är en allmännyttig tjänst (vilket den inte har gjort).

Det fjärde Altmarkvillkoret: säkerställa lägsta kostnad för det allmänna

(219) I frånvaro av ett anbudsförfarande krävs enligt det fjärde Altmarkvillkoret att storleken på den nödvändiga ersättningen måste fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med de transportmedel som krävs för att uppfylla de nödvändiga kraven för en allmännyttig tjänst, skulle ha åsamkats vid fullgörandet av dessa skyldigheter. För detta bör hänsyn tas till relevanta intäkter och en rimlig vinst för att fullgöra skyldigheterna.

([136]) Se domen i mål C-390/06, punkt 51.
([137]) Se domen i mål T-37/15, punkterna 123 och 124.
([138]) Se punkt 123 i domen i mål T-37/15.

(220) I de autonoma regioner där en offentlig upphandling har anordnats för utvidgning av täckningen och denna upphandling inte var förenlig med principen om teknikneutralitet och framför allt inte motiverades av någon föregående kostnadsjämförelse, kan ett sådant förfarande inte anses uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet. En anbudsinfordran som – utan giltiga skäl – hindrar vissa berörda aktörers deltagande kan inte anses vara öppen, transparent och icke-diskriminerande ([139]). Eftersom anbudsinfordringarna var skräddarsydda för markbundna operatörer, ansåg andra plattformsoperatörer – som kunde ha genomfört utvidgningen av täckningen – att de automatiskt uteslöts från förfarandet. Kommissionen drar därför slutsatsen att på de områden där en offentlig upphandling har organiserats i strid med principen om teknikneutralitet kan det fjärde Altmarkvillkoret inte anses vara uppfyllt på grundval av att det förekommit en upphandling.

(221) När det gäller Baskien, där det inte förekom något anbudsförfarande, hävdar de baskiska myndigheterna att kriteriet uppfylls eftersom Itelazpi var ett välskött företag med lämplig utrustning för att genomföra uppdraget. De baskiska myndigheterna hävdar, på grundval av en kostnadsjämförelse, att satellitalternativet skulle ha varit dyrare än uppgraderingen av Itelazpis markbundna nät ([140]). Med tanke på det fjärde Altmark-kriteriet räcker det dock inte att göra en jämförelse med satellitteknik för att fastställa att Itelazpi är ett effektivt företag. Det kunde också ha funnits andra operatörer för markbunden teknik som kunde ha tillhandahållit tjänsten till lägre kostnad.

(222) Mot bakgrund av det ovan anförda är slutsatsen att inte heller i fallet Baskien har det fjärde Altmarkvillkoret uppfyllts. Utifrån att dessa kriterier är kumulativa kan man inte anse att finansieringen som de baskiska myndigheterna har beviljat inte utgör statligt stöd med hänvisning till att det skulle vara fråga om ersättning för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

(223) När det gäller övriga fall där det inte förekom någon upphandling har de spanska myndigheterna inte tillhandahållit någon analys av de kostnader som skulle ha åsamkats ett genomsnittligt, välskött företag som är lämpligt utrustat för att uppfylla kraven på allmännyttiga tjänster.

6.2.1.5. Snedvridning av konkurrensen

(224) Spanien och Abertis hävdar att digital markbunden television och satellitteknik utgör två skilda marknader. Digital markbunden television är den huvudsakliga plattformen för kostnadsfri markbunden television, och antalet operatörer på den nationella marknaden bestäms av antalet licenser som beviljas av den spanska regeringen. Finansieringen av de kostnadsfria markbundna kanalerna kommer från reklamintäkter. Ett stort antal satellittelevisionskanaler finns tillgängliga via den enda plattformen i Spanien för betaltelevision där Astra agerar som nätoperatör. Dessa kanaler finansieras genom abonnemang som i regel omfattar ett kanalpaket. De spanska myndigheterna påpekar också att i Spanien är sändningsföretagens kostnader för satellitdistribution mycket högre än kostnaderna för markbunden sändning, och därför är företagen bakom kostnadsfria sändningar, inklusive regionala och lokala sändningsföretag, inte intresserade av att övergå till denna plattform.

(225) Det finns flera skäl till slutsatsen om den att de markbundna och satellitbundna plattformarna verkar på samma marknad.

(226) För det första konkurrerade Astra år 2008 om utvidgning av täckningen av digital television i Kantabrien och vann anbudet. År 2008 höll Astra en rad möten med de autonoma regionerna för att presentera sitt anbud för sändning av digitala tv-kanaler som dittills hade sänts via markbunden plattform. Trots att avtalet med Kantabrien senare avslutades av myndigheterna tyder satellitoperatörens intresse av att tillhandahålla tjänster i konkurrens med den markbundna plattformen att det finns en möjlighet för satellitoperatörer att tillhandahålla liknande tjänster.

([139]) Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT C 8, 11.1.2012, s. 4).

([140]) Itelazpi lämnade inga uppgifter till stöd för sitt påstående.

(227) För det andra tillhandahåller satellitoperatören Hispasat (ett dotterbolag till Abertis) tjänster inom vissa delar av område II ([141]) och satellitplattformen används enbart i område III. I övriga medlemsstater används också satellittjänster för att ge mer avlägsna områden täckning med kostnadsfria kanaler ([142]).

(228) För det tredje finns det ett flertal offentliga och privata kanaler som distribueras via en markbunden plattform, som når hela landet och som också sänds via satellitplattformar, inklusive Astra ([143]).

(229) För det fjärde gäller att vissa av de regionala kanalerna är tillgängliga eller var nyligen tillgängliga via satellitplattformen. Detta motsäger påståendet om att de regionala sändningsföretagen inte är intresserade av satellit.

(230) För det femte noterar kommissionen även Astras argument rörande satellitkapaciteten, dvs. att leverera 1 380 kanaler och avgränsa dem geografiskt. Astra hävdar att det inte finns några begränsningar för satellitsändning av detta antal kanaler. Dessutom verkar 1 380 regionala kanaler vara en överdriven siffra. Detta är det högsta antalet frekvenser som är tillgängliga i hela Spanien för nationella, regionala och lokala kanaler, men antalet beviljade licenser var de facto mycket lägre (se fotnot 24). Dessutom gäller att inte alla sändningsföretag som fått licens faktiskt sänder på de tilldelade frekvenserna.

(231) För det sjätte har vissa sändningsföretag konstaterat att de föredrar markbunden sändning eftersom deras rättigheter för sändning av innehåll endast gäller för den markbundna plattformen. Detta betyder dock inte att det finns skilda marknader för markbunden och satellitbunden överföring. På samma sätt som de har införskaffat innehållsrättigheter för den markbundna plattformen skulle sändningsföretagen kunna göra detsamma för satellitplattformen. Dessutom gäller att om en satellitplattform väljs på grundval av ett offentligt anbudsförfarande, som i fallet med område III, kan en ”must carry”-skyldighet åläggas sändningsföretagen. Enligt artikel 31 i den allmänna lagen 7/2010 om audiovisuella medietjänster måste licenstagare av audiovisuella medietjänster dessutom förhandla om försäljning av sina huvudsakliga sändningskanaler till leverantörer av tv-sändningstjänster, oberoende av vilken teknik de använder. Sändningsföretagen är skyldiga att förhandla med plattformsoperatörerna och varje tvist som uppstår till följd av sådana förhandlingar kan föras inför CNMC (se skäl 184).

(232) Slutligen når täckningen av digital markbunden television i Spanien enligt uppgifter från maj 2010 ([144]) 98,85 % av befolkningen, medan endast 93,5 % av hushållen ser på tv via den markbundna plattformen. Det betyder att 5 % av hushållen har tillgång till digital markbunden television men väljer att inte använda den eftersom de flesta av dem abonnerar på betal-tv via satellit.

(233) Slutledningsvis, eftersom de satellitbundna och markbundna plattformarna konkurrerar sinsemellan innebär åtgärden när det gäller utbyggnad, drift och underhåll av digital markbunden television i område II en snedvridning av konkurrensen mellan de två plattformarna. Här bör noteras att övriga plattformar, särskilt IPTV, även är missgynnade på grund av åtgärden. Även om bredband ännu inte finns i hela område II är det högst sannolikt att bredbandstäckningen kommer att öka betydligt i framtiden.

6.2.1.6. Påverkan på handeln

(234) Åtgärden inverkar på handeln inom unionen. Enligt unionsdomstolarnas rättspraxis gäller att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen ska denna handel anses påverkas av detta stöd ([145]).

(235) Nätoperatörerna är verksamma inom en sektor där det förekommer handel mellan medlemsstater. Abertis ingår i en internationell grupp av företag som konkurrerar i handeln inom gemenskapen, vilket även den klagande, Astra, gör. Åtgärden för utbyggnad, drift och underhåll av digital markbunden television i område II påverkar därför handeln mellan medlemsstaterna.

([141]) Hispasat tillhandahåller dessa tjänster som stöd för nätverket för digital markbunden television i område II.
([142]) T.ex. Frankrike.
([143]) Till exempel Antena 3, Cuatro, Telecinco, La Sexta, La Siete, Teledeporte, TVE, La2 och Canal 24 horas.
([144]) Analys av tv-marknaden som lämnats av Spanien i samband med anmälan av åtgärden: Ersättning för kostnader till följd av frigörandet av den digitala utdelningen i Spanien, SA.32619 (2011/N).
([145]) Mål T-55/99, Confederación Española de Transporte de Mercancias (CETM)/kommissionen, ECLI:EU:T:2000:223.

6.2.2. Slutsats om förekomsten av stöd

(236) Mot bakgrund av de ovan anförda argumenten anser kommissionen att åtgärderna uppfyller kriterierna enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Under dessa omständigheter måste åtgärden anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

6.3. **Bedömning av förenligheten**

6.3.1. *Allmänna överväganden*

(237) Kommissionen stöder aktivt övergången från analoga till digitala sändningar. Fördelarna med en övergång från analoga till digitala sändningar betonades i handlingsplanen eEurope 2005 och i de två meddelandena om digital övergång ([146]). Kommissionen medger också att den digitala övergången kan fördröjas om den helt och hållet överlåts till marknadskrafterna.

(238) Medlemsstaterna kan använda stöd för att avhjälpa ett specifikt marknadsmisslyckande eller för att säkerställa social eller regional sammanhållning ([147]). Det måste dock i varje specifikt fall visas att stödet i fråga är ett lämpligt instrument för att avhjälpa problemet, att det är begränsat till vad som är absolut nödvändigt och att det inte snedvrider marknaden på ett olämpligt sätt. I meddelandet om övergången konstaterades att statligt ingripande inom det specifika området för digitalisering kan motiveras under två omständigheter: för det första om det allmänna intresset står på spel, och för det andra i händelse av ett marknadsmisslyckande, dvs. när enbart marknadskrafterna inte kan uppnå målen med avseende på samhällsnyttan. I meddelandet anges också att statligt ingripande under alla omständigheter måste ha stöd av en sund marknadsanalys.

(239) Likaså anges i meddelandet att övergången till digitala sändningar utgör en stor utmaning inom branschen och där måste marknadskrafterna vara drivande. I princip bör varje nätverk konkurrera på grundval av sina egna styrkor. För att trygga denna princip bör varje statligt ingripande ha som syfte att vara teknikneutralt. Undantag från denna princip får endast förekomma om ingripandet riktar in sig på ett specifikt marknadsmisslyckande eller en specifik obalans samtidigt som ingripandet är lämpligt, nödvändigt och proportionerligt för att avhjälpa svårigheterna.

(240) Om marknaden får avgöra finns det en risk att den socialt missgynnade delen av befolkningen inte kan utnyttja fördelarna med digital television. När det gäller detta problem med den sociala sammanhållningen kan medlemsstaterna vilja säkerställa att alla medborgare har tillgång till digital-tv när den analoga tv:n har stängts ned. Eftersom övergången till digital teknik medför kostnader för konsumenterna och kräver ändrade vanor kan medlemsstaterna särskilt vilja bistå de missgynnade grupperna i samhället, såsom äldre, låginkomsthushåll eller personer som bor i perifera regioner.

([146]) KOM(2002) 263 slutlig, *eEurope 2005: Ett informationssamhälle för alla*, KOM(2003) 541 slutlig, Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om övergången från analoga till digitala sändningar (från digital ”övergång” till analog ”nedsläckning”) och KOM(2005) 204 slutlig, Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om en snabbare övergång från analoga till digitala sändningar.

([147]) Se ”Handlingsplan för statligt stöd – Mindre men bättre riktat statligt stöd: en plan för reform av det statliga stödet 2005–2009”, COM(2005) 107 final.

(241) Kommissionen har i ett flertal beslut rörande statligt stöd och på grundval av meddelandet om den digitala övergången tillämpat reglerna för statligt stöd inom denna sektor ([148]). Medlemsstaterna har flera möjligheter att bevilja offentlig finansiering för övergången för att säkerställa att alla geografiska områden även i fortsättningen har en lämplig tv-täckning. I detta ingår finansiering för utbyggnad av sändningsnät i områden där täckningen för television annars vore otillräcklig ([149]). Sådan finansiering kan dock endast beviljas om den inte medför en onödig snedvridning mellan tekniker eller företag och begränsas till det som är absolut nödvändigt.

6.3.2. *Rättslig grund för bedömning av den planerade åtgärdens förenlighet*

(242) De spanska myndigheterna har åberopat artiklarna 107.3 c och 106.2 i EUF-fördraget för att motivera åtgärden i det fall att den konstateras utgöra statligt stöd i enlighet med artikel 107.1 i EUF-fördraget. I det följande bedömer kommissionen åtgärdens förenlighet mot bakgrund av dessa bestämmelser, med beaktande av de allmänna överväganden som beskrivs ovan.

6.3.3. ***Artikel 107.3 c i EUF-fördraget***

(243) Kommissionen undersöker stödets förenlighet enligt artikel 107.3 c genom att väga stödets positiva och negativa effekter mot varandra. Vid detta avvägningstest granskar kommissionen följande frågor:

1. Har den planerade stödåtgärden ett väldefinierat mål av gemensamt intresse?
2. Är stödåtgärden väl anpassad för att nå ett mål av allmänt intresse, dvs. åtgärdar det föreslagna stödet ett marknadsmisslyckande eller är det inriktat på något annat mål? Härmed avses särskilt följande:
   a) Är stödåtgärden ett lämpligt instrument, dvs. finns det andra, bättre ägnade instrument?
   b) Finns det en stimulanseffekt, dvs. förändrar stödet företagens beteende?
   c) Är stödåtgärden proportionerlig, dvs. kan samma förändring i beteende uppnås med mindre stöd?
3. Är snedvridningen av konkurrensen och effekten på handeln begränsad, så att den sammantagna effekten blir positiv?

6.3.3.1. Mål av gemensamt intresse

(244) Stödordningen har som syfte att snabba upp den digitala övergången i Spanien och säkerställa att invånare i vissa avlägsna områden och landsbygdsområden fortsättningsvis kan ta emot tv-sändningar. I detta hänseende är åtgärden avsedd att ge personer som bor i dessa områden möjligheten att titta på tv. Tillgången till media, inklusive tv-sändningar, är viktig för medborgarna när det gäller deras konstitutionella rätt att ha tillgång till information. Kommissionen har uttryckt sitt erkännande av vikten och fördelarna med digitala sändningar i handlingsplanen eEurope 2005 ([150]), såväl som i två meddelanden om övergången från analoga till digitala sändningar ([151]). I sitt meddelande *i2010 – Det europeiska informationssamhället för tillväxt och sysselsättning* ([152]) påpekade dessutom kommissionen att den planerade nedsläckningen av analog markbunden television fram till 2012 kommer att förbättra tillgången till spektrum i Europa. Eftersom digital sändning använder spektrumet effektivare, frigörs spektrumkapacitet för andra användare, såsom nya sändnings- och mobiltelefonitjänster, och detta stimulerar i sin tur innovation och tillväxt inom television och elektroniska kommunikationer.

([148]) Se bl.a. N622/03 Digitalisierungsfonds – Österrike (EUT C 228, 17.9.2005, s. 12); kommissionens beslut 2006/513/EG av den 9 november 2005 om det statliga stöd som Förbundsrepubliken Tyskland har beviljat till förmån för införandet av digitala markbundna TV-sändningar (DVB-T) i Berlin-Brandenburg (EUT L 200, 22.7.2006, s. 14); kommissionens beslut 2007/258/EG av den 20 december 2006 om åtgärd C 24/2004 (ex NN 35/2004) som Sverige genomfört för att införa marksänd digital-tv (EUT L 112, 30.4.2007, s. 77); kommissionens beslut 2007/374/EG av den 24 januari 2007 om det statliga stöd C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) som Republiken Italien har genomfört i form av bidrag för köp av digitala dekodrar (EUT L 147, 8.6.2007, s. 1); N270/06, subventioner till digitala dekodrar med API – Italien (EUT C 80, 13.4.2007, s. 3); N107/07 subventioner till IdTV – Italien (EUT C 246, 20.10.2007); kommissionens beslut 2008/708/EG av den 23 oktober 2007 om det statliga stöd C 34/06 (f.d. N 29/05 och f.d. CP 13/04) som Tyskland planerar att genomföra för införande av digital marksänd television (DVB-T) i Nordrhein-Westfalen (EUT L 236, 3.9.2008, s. 10); SA.28685 Captación de Televisión Digital en Cantabria – Spanien (EUT C 119, 24.4.2012).

([149]) Se beslut 2006/513/EG, skäl 132.

([150]) KOM(2002) 263 slutlig, *eEurope 2005: Ett informationssamhälle för alla*.

([151]) KOM(2003) 541 slutlig, Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om övergången från analoga till digitala sändningar (från digital ”övergång” till analog ”nedsläckning”) och KOM(2005) 204 slutlig, Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om en snabbare övergång från analoga till digitala sändningar.

([152]) KOM(2005) 541 slutlig av den 1 juni 2005.

(245) Slutsatsen är därför att åtgärden är riktad på ett väldefinierat mål av allmänt intresse.

6.3.3.2. Väldefinierat stöd

Marknadsmisslyckande

(246) Som de spanska myndigheterna konstaterar, är det allmänt erkänt att det finns en risk för att inte alla delar av befolkningen kan ta del av fördelarna med digital television (problem rörande social och regional sammanhållning). Marknadsmisslyckande kan förekomma om marknadsaktörerna inte tillräckligt beaktar den digitala övergångens positiva effekter på samhället som helhet eftersom de inte har ekonomiska incitament till att göra så (positiva externa effekter). När det gäller social sammanhållning vill medlemsstaterna dessutom sannolikt se till att alla medborgare har tillgång till digital television efter den analoga nedsläckningen och vill därför sannolikt överväga åtgärder för att se till att alla geografiska områden även fortsättningsvis har en lämplig täckning av tv-sändningar.

(247) I sitt beslut om att inleda förfarandet konstaterade kommissionen att det finns ett marknadsmisslyckande i den meningen att sändningsföretagen är ovilliga att ta på sig tilläggskostnaderna för utvidgning av täckningen utöver de lagstadgade plikterna. Dessutom har varken satellitplattformarna eller privata hushåll gjort investeringar för att säkerställa att alla invånare i område II kan ta emot digitala kanaler via satellit. Kommissionen konstaterar därför att den fasta befolkningen i ett landsbygdsområde kan bli helt utan kostnadsfri mottagning av digitaltelevision om den digitala täckningen överlämnas helt och hållet till marknadskrafterna och att ett statligt ingripande kan vara gynnsamt genom ekonomiskt stöd till enskilda personer.

Åtgärdens teknikneutralitet, lämplighet och proportionalitet

(248) När det gäller digital övergång erkänns principen om teknikneutralitet i ett flertal kommissionsbeslut ([153]). Denna princip har upprätthållits av tribunalen och domstolen ([154]).

(249) Valet av teknik bör i regel göras genom ett teknikneutralt anbudsförfarande, såsom gjordes i andra medlemsstater ([155]). Som det konstateras i avsnitt 2.2 har anbudsförfarandena i de allra flesta fall inte varit teknikneutrala eftersom de hänvisar till markbunden teknik och digital markbunden television, antingen explicit genom definition av anbudsförfarandets syfte och/eller implicit genom beskrivning av de tekniska specifikationerna. Endast operatörer av digital markbunden television kunde uppfylla dessa krav (och endast sådana operatörer har rent faktiskt deltagit i dessa upphandlingar). Spanien hävdar att hänvisningar i upphandlingen till digital markbunden television, eller specifikationer som avser utrustning och sändningsstationer för digital markbunden television inte innebär att det är obligatoriskt för anbudsgivarna att använda sådana stationer. Dessa hänvisningar kan inte rimligen tolkas på det sätt som Spanien anger.

(250) För det första ålade den spanska regeringspolitiken enligt Itelazpis studie från 2019 en begränsning på område II som krävde att digital markbunden television skulle användas. Enligt Itelazpis studie från 2019 skulle en regional regering, för att kunna använda en annan teknik, behöva avtala med den nationella regeringen att denna begränsning för område II skulle tas bort ([156]). Ingen regional regering har försökt diskutera en sådan borttagning av begränsningen.

([153]) Se fotnot 148.

([154]) Dom av den 6 oktober 2009, FAB Fernsehen aus Berlin GmbH/kommissionen, T-8/06, ECLI:EU:T:2009:386 (punkterna 70–84), dom av den 15 september 2011, Tyskland/kommissionen, C-544/09P, ECLI:EU:C:2011:584 (punkterna 77–83), dom av den 15 juni 2010, Mediaset SpA/kommissionen, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233 (punkt 109), och dom av den 28 juli 2011, Mediaset SpA/kommissionen, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533 (punkterna 100–108). Se även domarna i målen T-462/13 (punkterna 102–139), T-465/13 (punkterna 94–117), T-487/13 (punkterna 128–140), T-541/13 (punkterna 119–129) och T-461/13 (punkterna 94–112), som upprätthölls av domstolen i de förenade målen C-66/16 P till C-69/16 och i mål C-81/16. Se även domen i mål T-808/14 (punkterna 139–149) och domen i de förenade målen T-37/15 och T-38/15 (punkterna 157–166), som domstolen fastställde i målen C-91/17 P, C-92/17 P och C-114/17 P.

([155]) Se fotnot 21.

([156]) FTI Consulting: *Providing Digital Television Services in the Basque Region of Spain*, s. 12, 20 och 44, 9.5.2019. Tillhandahållen av Itelazpi.

(251) För det andra har den spanska statens gynnande av den digitala markbundna televisionstekniken och hänvisningarna till digital markbunden television i upphandlingen hindrat anbudsgivare från att lägga fram förslag som bygger på en annan teknisk lösning. Därför bortser den spanska regeringens formella argument från den kommersiella verkligheten. Att delta i ett anbudsförfarande kräver resurser och är därför kostnadskrävande för alla anbudsgivare. Uppdelning av ingreppet i område II till flera hundra enskilda anbudsförfaranden har flerfaldigat kostnaderna, vilket leder till ett betydande hinder för tillträde för varje anbudsgivare som vill täcka hela område II. Kombinationen av ingripanden från den centrala regeringen till förmån för digital markbunden television (se skälen 138 och 139), specifika hänvisningar till digital markbunden television i anbudsförfarandena och behovet att delta i hundratals olika anbudsförfaranden sände därför en stark signal till operatörer av andra plattformar att det inte är kommersiellt motiverat att delta i sådana anbudsförfaranden. Slutsatsen är därför att dessa hänvisningar i en stor majoritet av fallen gjorde det omöjligt för operatörer av andra plattformar att delta i konkurrensen ([157]).

(252) Fördelen med ett teknikneutralt anbudsförfarande är att det stödbeviljande organet kunde ha valt mellan olika anbud, inklusive eventuella rabatter som anbudsgivarna erbjöd. Å andra sidan kan det vara värt att avstå från ett anbudsförfarande om en förhandsundersökning visar att alla andra tekniker, med hänsyn tagen till alla möjliga rabatter som eventuella anbudsgivare kunde ha lämnat, var klart dyrare eller inte uppfyllde de grundläggande kvalitetskraven ([158]). En sådan kostnadsundersökning bör utföras av en oberoende expert och måste uppfylla vissa kvalitetskrav (den bör visa på en betydande kostnadsskillnad, studiens resultat måste vara tillförlitliga och uppgifterna måste vara verifierbara). I ett sådant fall skulle myndigheten kunna undvika de kostnader och den förlust av tid som ett offentligt anbudsförfarande innebär ([159]).

(253) Detta gäller i ännu högre grad i det aktuella fallet, eftersom satellitoperatören Astra år 2008 redan lagt det bättre anbudet än övriga anbudsgivare i ett anbudsförfarande anordnat av den autonoma regionen Kantabrien (se skäl 13). Eftersom denna upphandling var teknikneutral utgör detta bevis på att digital markbunden television vid den tidpunkten troligtvis inte hade den kostnads- eller kvalitetsfördel som krävs. Dessutom används satellitteknik för överföring i hela område III och i område II som en stödtjänst till infrastrukturen för digital markbunden television ([160]). Detta verkar även tyda på att satellittekniken i princip är lämpad för överföring av tv-signaler i område II.

(254) För att kunna motbevisa de belägg som motsäger antagandet att digital markbunden televisionsteknik skulle ha en tydlig kostnadsfördel bör en kostnadsundersökning som stöder ett beslut som gynnar en särskild teknisk lösning genom att undvika en teknikneutral upphandling vara särskilt entydig. Den bör uppfylla minst följande fem kumulativa villkor: 1) studien måste utföras i förväg ([161]), 2) den bör utföras av en oberoende expert, 3) den bör visa på en betydande kostnadsskillnad ([162]), 4) resultaten måste vara tillförlitliga ([163]) och 5) uppgifterna måste vara verifierbara.

([157]) Även om Kantabriens ursprungliga teknikneutrala anbudsförfarande lockade tre konsortier att lämna in anbud som byggde på en satellitlösning (Castilla-La-Mancha Telecom, Telefónica och Astra), deltog inget av dessa företag – eller någon annan plattformsoperatör som använde någon annan teknik än digital markbunden television – på nytt i något av de efterföljande anbudsförfarandena.

([158]) En sådan undersökning tjänade som motivering för valet av en viss teknik i ett fall rörande bredband. Se kommissionens beslut N222/06 om stöd till att överbrygga den digitala klyftan på Sardinien (EUT C 68, 24.03.2007, s. 6).

([159]) Storbritannien valde digital markbunden television för lokaltelevision på grundval av en förhandsundersökning som genomförts av tillsynsmyndigheten OFCOM och ett förhandssamråd med marknadsaktörerna. Därför insisterade kommissionen inte på ett teknikneutralt anbudsförfarande. SA.33980 (2012/N) – lokal-tv i Storbritannien, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244689/244689_1425664_116_2.pdf.

([160]) När det till exempel gäller Itelazpi och Cellnex kan vissa sändningsstationer för digital markbunden television inte ta emot multiplexsignaler via marknätet utan tar emot multiplexsignaler från Hispasat-satelliter. Jfr Itelazpis studie från 2015, s. 20.

([161]) Endast om studien genomförs innan man väljer en viss teknisk lösning (”förhandsundersökning”) kan en myndighet hävda att dess beslut att avstå från ett teknikneutralt anbud har grundats på en sådan studie.

([162]) Kostnadsberäkningarna bygger på antaganden och medför därför osäkerhet. För att motivera ett tekniskt förhandsval måste kostnadsberäkningarna vara konservativa. De måste inbegripa möjliga kostnadsminskningar som kan uppnås av potentiella anbudsgivare på grundval av deras marknadsställning eller möjliga synergieffekter. De bör också återspegla eventuella rabatter som en anbudsgivare kan erbjuda för att komma in på en ny marknad.

([163]) Kostnadsjämförelsen är tillförlitlig om det övergripande resultatet inte ändras när de underliggande antagandena ändras inom ett rimligt intervall.

(255) De spanska myndigheterna har under undersökningen lagt fram olika kostnadsundersökningar som visar att användningen av digital markbunden televisionsteknik skulle vara mindre kostsam än användningen av satellitteknik. Alla dessa kostnadsjämförelser påverkas av att de endast är inriktade på installationskostnaderna. De flesta av dem tar överhuvudtaget inte hänsyn till drifts- och underhållskostnader. Efter utbyggnaden av digital markbunden television har det dock stått klart att användningen av denna teknik har genererat betydande drifts- och underhållskostnader som de spanska myndigheterna har finansierat genom att bevilja fortlöpande drifts- och underhållsstöd till operatörer av digital markbunden television (fram till idag). En kostnadsjämförelse av olika tekniker bör ta hänsyn till alla relevanta kostnader, dvs. även sådana drifts- och underhållskostnader.

(256) I Spaniens studie från 2007, som utfördes i förhand och som beskrivs i skäl 119, visas inte tillräckligt tydligt att den markbundna plattformen är överlägsen satellitplattformen. Tvärtom konstateras i undersökningen att valet av en viss teknisk lösning för utvidgning av täckningen ska analyseras per region, med beaktande av varje regions topografiska och demografiska särdrag. Genom denna slutsats förespråkas i stället behovet av att genomföra ett teknikneutralt anbudsförfarande för att kunna fastställa vilken plattform som är den lämpligaste. Tribunalen bekräftade att Spaniens studie från 2007 inte i tillräckligt hög grad visade att den markbundna plattformen var överlägsen satellitplattformen. Dessutom ansåg tribunalen att den analys som gjordes i Spaniens studie från 2007 inte motiverade att principen om teknikneutralitet inte iakttas ([164]).

(257) Under pågående granskning lämnade vissa autonoma regioner interna beräkningar för jämförelse av kostnaderna för att använda båda teknikerna för att utvidga täckningen. Utöver osäkerheten rörande tidpunkten för dessa beräkningar ([165]) var ingen av dem detaljerad och tillräckligt tillförlitlig för att motivera valet av markbunden teknik för att utvidga täckningen ([166]). Vidare gäller att ingen av beräkningarna hade gjorts av en oberoende expert. I november 2010 rapporterade den autonoma regionen Galicien om möten som hållits med Astra under 2009 och tillhandahöll en kostnadsjämförelse som inkluderade uppgifter som tillhandahållits av ASTRA i dessa diskussioner. Denna kostnadsjämförelse har varit föremål för den autonoma regionen Galiciens överklagande mot 2013 års beslut, och tribunalen godtog inte att dessa beräkningar motiverade att den markbundna tekniken var överlägsen satellittekniken ([167]). Denna kostnadsjämförelse beaktar inte kostnaden för att tillhandahålla mottagningsutrustning för digital markbunden television till slutkunderna. Dessa kostnader är betydande, eftersom övergången till digital markbunden television krävde att varje hushåll skulle få en antenn och en dekoder.

(258) När det gäller de två kostnadsundersökningar som lämnats in av Cellnex (Abertis) bör det påpekas att de utfördes 2010, långt efter att de granskade åtgärderna genomfördes. Oavsett om de kan anses vara oberoende och tillräckligt tillförlitliga betyder det faktum att de är utförda efter de ifrågasatta åtgärdernas genomförande att det inte går att använda dem som stöd för att motivera den spanska regeringens icke-teknikneutrala anbudsförfarande. Dessutom motsägs resultaten från dessa undersökningar av kostnadsuppskattningar från Astra som påstås visa att satellittekniken är mer kostnadseffektiv ([168]).

([164]) Se dom i mål T-461/13, punkterna 118-120. Dom i mål T-462/13, punkterna 113-114. Dom i mål T-465/13, punkterna 104-105. Dom i mål T-541/13, punkterna 132-133.

([165]) De interna beräkningarna har inget datum och kan mycket väl ha utförts i efterhand. De lämnades in till kommissionen långt efter det att undersökningen hade inletts och flera år efter det att åtgärden infördes (dvs. Galicien 2010, Navarra, Madrid, La Rioja och Valencia 2011, Aragonien 2012).

([166]) Murcia tillhandahåller en kostnadsjämförelse av den 15 oktober 2008 som påstås visa att kostnaderna för utbyggnad av satellittekniken jämfört med digital markbunden television är 70 % högre för kommunen och 100 % högre för medborgarna. Kostnadsjämförelsen kan dock inte verifieras, eftersom den inte innehåller några bilagor med uppgifter och beräkningar. Jämförelsen tar inte hänsyn till att en satellitoperatör i en upphandling (såsom i fallet med Kantabrien) kan erbjuda rabatter eller till att den digitala markbundna televisionstekniken utöver installationskostnaderna är förenad med betydande drifts- och underhållskostnader.

([167]) Se tribunalens resonemang i mål T-463/13, Comunidad Autónoma de Galicia/kommissionen, punkterna 128–129.

([168]) I Itelazpis skrivelse av den 13 juni 2019 erkänns Astras kostnadsundersökningar. Itelazpi hävdar att dessa studier är behäftade med flera brister, dock utan att förklara vilka brister som finns och i vilken utsträckning de skulle vara avgörande för Astras övergripande slutsatser. I sin skrivelse av den 13 juni 2019 kritiserar Cellnex Telecom mer ingående flera av Astras kostnadsantaganden (s. 24–26). Eftersom kommissionen inte huvudsakligen förlitar sig på någon särskild rapport diskuteras de inte vidare.

(259) De spanska myndigheterna lämnade in ytterligare en studie den 8 november 2012, dvs. mer än fyra år efter det att den spanska regeringen hade inlett stödet till infrastrukturen för digital markbunden television ([169]) (nedan kallad *Spaniens studie från 2012*). Kommissionen noterar att Spaniens studie från 2012 har lämnats in i ett annat ärende ([170]) och att den registrerades i det aktuella fallet på begäran av de spanska myndigheterna. I studien jämförs kostnaden för att anpassa tv-mottagningsutrustningen i varje bostad för hela den spanska befolkningen till följd av att den digitala utdelningen blev tillgänglig. Spaniens studie från 2012 är inte relevant i det föreliggande ärendet eftersom den inte avser utvidgningen av täckningen av digital markbunden television i område II eller någon av de kostnader som finansieras av det aktuella stödet. Tidpunkten gör dessutom att Spaniens studie från 2012 inte kan ligga till grund för regeringens beslut till förmån för digital markbunden television. Dessutom lider Spaniens studie från 2012 också av nackdelen att den inte anger datakällan. De uppgifter som används är således inte verifierbara.

(260) Ytterligare efterhandsstudier lämnades in under 2019, dvs. omkring tio år efter det att den spanska regeringen vidtog åtgärderna för att bygga ut den digitala markbundna televisionen i område II. I Katalonienstudien bedömdes de olika tekniker som planerades för tillhandahållandet av digital-tv i område II. Studien bygger på uppgifter för år 2008. I studien drogs slutsatsen att de mest genomförbara teknikerna var markbunden teknik och satellitteknik, och att den digitala markbundna televisionstekniken av dessa två tekniker var den minst kostsamma för medborgarna.

(261) Den studien genomfördes 2017, långt efter det att de granskade åtgärderna hade genomförts. Det faktum att den gjordes efter genomförandet av de omtvistade åtgärderna utesluter att en sådan undersökning kan motivera den spanska regeringens genomförande av ett icke-teknikneutralt anbudsförfarande. Dessutom är undersökningsresultaten inte tillförlitliga ([171]).

(262) Den 13 juni 2019 lämnade mottagaren av stödet för digital markbunden television i den autonoma regionen Baskien, Itelazpi, in två studier som påstods visa att kostnaden för att tillhandahålla digitala tv-signaler via ett digitalt markbundet nät är mer kostnadseffektiv än att tillhandahålla sådana signaler via ett satellitnät. Den första studien hade utarbetats för Itelazpi 2015, medan den andra är från 2019.

(263) I Itelazpis studie från 2015 uppskattas de tillkommande kostnaderna för att tillhandahålla täckning för nationella multiplexer via digital markbunden television och satellitalternativ (exklusive regionala tjänster). I studien utelämnas gemensamma kostnader för både nationella och regionala tjänster, såsom Itelazpis befintliga stationsinfrastruktur, förvaltning och andra stödtjänster. Den inkluderar överföringsutrustning, digitalboxar för konsumenter och gemensamma antennsystem.

(264) Dessutom har dessa studier utarbetats långt efter det att det faktiska beslutet fattades. Oavsett om resultaten är giltiga kan studierna därför inte anses ha legat till grund för myndigheternas ursprungliga val av en viss teknik ([172]). Dessutom vilar resultaten i kostnadsundersökningarna huvudsakligen på underliggande antaganden som inte är tillförlitliga ([173]). De uppfyller inte heller de kvalitetskrav som anges i skäl 254 ([174]) ovan.

([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 (f.d. 2011/N)) som anmälts av Konungariket Spanien avseende ersättning för kostnader till följd av frigörandet av digital utdelning (EUT L 361, 31.12.2016, s. 1).

([171]) Det görs till exempel en icke-systematisk analys av installationskostnaderna i enskilda hus. I studien förutsätts att alla enskilda bostäder har nästan all utrustning för tillgång till digital markbunden television, i motsats till när det gäller satellittekniken. Följden av detta antagande är en ökning av kostnaderna för satellitteknik jämfört med digital markbunden television. Även om det i undersökningen anges att den installationsutrustning som krävs för båda teknikerna är likartad, räknar man i studien endast med 30 euro per dekoder för digital markbunden television, medan man för satellittekniken anger en kostnad på 588 euro per dekoder. I dessa 588 euro ingår 270 euro för inköp av två satellitmottagare. Skillnaden i behandlingen av digital markbunden television blir också tydlig i de totala kostnadsberäkningarna. Över 71 miljoner euro anges för anpassningen av enskilda bostäder till satellittekniken, medan anpassningskostnaderna för digital markbunden televisionsteknik anges som noll.

([172]) Itelazpi hävdade inte heller att centralregeringen eller den regionala regeringen i Baskien hade grundat sitt beslut på de uppgifter som användes i denna studie.

([173]) I Itelazpis studier från 2015 och 2019 förutsätts till exempel att tillhandahållandet av satellittjänster skulle ske på grundval av hyra av befintlig satellittransponderkapacitet från satellitplattformen och drift av satellitförbindelsen i sig. De anser inte att det är möjligt att en satellitoperatör, precis som i anbudsförfarandet i Kantabrien, själv kan ta sig in på marknaden. Beräkningen är därför partisk till nackdel för satellittekniken, eftersom den utesluter möjligheten till eventuella kvantitetsrabatter eller prisförhandlingar som normalt sker under ett anbudsförfarande. När det gäller ett öppet anbudsförfarande kunde satellitoperatören basera sitt anbud på en helt annan prisberäkning, vilket stod klart i samband med anbudsförfarandet i Kantabrien. Mer specifikt är kostnadsberäkningarna partiska. De använder till exempel de nuvarande priserna för digitalboxar för satellit-tv vid beräkningen av satellitkostnaderna, som är betydligt högre än kostnaderna i vissa andra EU-länder (s. 10 i Itelazpis studie från 2015 och s. 45 i Itelazpis studie från 2019). De bortser därmed från möjligheten till kvantitetsrabatter som en satellitoperatör kan dra nytta av om denne är verksam i flera medlemsstater.

([174]) Kostnadsberäkningarna kan inte verifieras. När det gäller kostnaden för digital markbunden television hänvisar studien till interna uppgifter från Itelazpi. Dessa uppgifter har inte bifogats studien. När det gäller satellitkostnaderna hänvisar undersökningen till Astra utan att ange var och i vilket sammanhang Astra har lämnat sådana uppgifter.

(265) Sammanfattningsvis har den spanska regeringen inte genomfört teknikneutrala anbudsförfaranden. Valet av digital markbunden televisionsteknik byggde inte på en oberoende förhandsstudie som motiverade frånvaron av ett öppet anbudsförfarande.

(266) Vidare gäller att den granskade åtgärden inte kan anses vara lämplig.

(267) Det faktum att vissa hushåll i område II får kostnadsfria kanaler via satellit ([175]) visar att den markbundna tekniken inte alltid är den effektivaste och lämpligaste plattformen. Här noteras också att satellitalternativet har använts i vissa andra medlemsstater ([176]).

(268) Det faktum att Astra deltog i och vann det teknikneutrala anbudet för utvidgning av täckningen för digital television i Kantabrien tyder dessutom åtminstone på att satellitplattformen kan tillhandahålla denna tjänst ([177]).

(269) Åtgärdens lämplighet är dock fortfarande ifrågasatt. Övergången från analog television till digital markbunden television i 800 MHz-bandet slutfördes i Spanien den 3 april 2010, och år 2011 beslöt man att auktionera ut frekvenserna i 800 MHz-bandet. Det var därför nödvändigt att flytta sändningarna till andra kanaler under 790 MHz senast den 1 januari 2014. Eftersom detta medförde extra kostnader anmälde Spanien den 5 november 2011 två åtgärder till förmån för hushåll och sändningsföretag med en budget på 600–800 miljoner euro i område I. I augusti 2016 konstaterade kommissionen att dessa åtgärder utgjorde oförenligt stöd ([178]). Dessa kostnader skulle inte ha uppstått om andra plattformar hade valts (IPTV, kabel eller satellit).

(270) Dessutom har det påpekats att nya mobiltjänster (LTE, 4G) använder en frekvens som ligger nära det spektrum som används av digital markbunden television och att dessa mobiltjänster därför kan störa de digitala markbundna televisionssignalerna, vilket innebär att hushållen måste köpa dyra filter för att skydda sin digitala markbundna televisionssignal från denna störning ([179]). Det kan inte uteslutas att liknande störningar är ett mer generellt problem som underminerar den framtida lämpligheten för markbundna sändningar, särskilt när det gäller större och bredare spridning av NGA-nät.

(271) Spanien lade fram ytterligare två argument som stöd för ståndpunkten om att satellitsändningar är dyrare än digital markbunden television. För det första har sändningsföretagen territoriella begränsningar i sina avtal med vissa leverantörer. Att säkerställa sådant villkorat tillträde skulle bli dyrare för satellitteknik. För det andra skulle satellittekniken inte vara utrustad för sändning av ett stort antal regionala kanaler. Dessa påståenden har inte underbyggts, och motsägs av det faktum att Astras avtal för Kantabrien omfattade ett professionellt system för villkorat tillträde. Dessutom skulle, enligt Astras kostnadsberäkningar, satellittekniken fortfarande vara förmånligare även om separata avtal måste ingås med var och en av de spanska regionerna. Vad gäller regionala sändningar vidhåller Astra att den spanska regeringens siffror om 1 380 kanaler är starkt överdrivna ([180]). Enligt Astras egna beräkningar skulle satellitalternativet vara billigare även om regionala och lokala kanaler inkluderas.

(272) Det finns också belägg för att de regionala regeringarna var medvetna om att det fanns ett tekniskt alternativ till utvidgning av den markbundna plattformen. Det har framgått av granskningen att vissa regioner i ett tidigt skede av processen höll möten med företrädare för Astra. Vid dessa möten lade Astra fram förslag till en satellitlösning som dock inte förklarades närmare av de regionala regeringarna.

([175]) Hispasat, som ägs tillsammans av Abertis och den spanska staten, tillhandahåller tjänster i vissa autonoma regioner i delar av område II. På Kanarieöarna mottar till exempel 16 byar inom område II kostnadsfri television via satellit. I Kastilien-León gäller samma för cirka 9 000 personer. Eftersom Abertis har kontrollen över satellitmottagarna vid alla markbundna stationer och inte tillåter andra satellitoperatörer att koppla sig till dessa mottagare, kan endast Hispasat erbjuda sådana sändningar av digital markbunden television för matning till markbundna master.

([176]) T.ex. Frankrike, Förenade kungariket, Italien och Slovakien.

([177]) Detta understryks ytterligare genom utslaget från den nationella domstolen. Se fotnot 16.

([178]) Se beslut (EU) 2016/2395.

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

([180]) Enligt Astras uppskattningar är det totala antalet lokala kanaler som för närvarande sänds begränsat till 415 kanaler. Kommissionens egna beräkningar tyder på att det antal kanaler som Spanien har angett är något överskattat.

(273) Vad gäller proportionalitet skulle det ha varit lämpligt att den centrala regeringen vid utformningen av ingripandet för område II först skulle ha gjort en kostnadsjämförelse (eller ett anbudsförfarande) på nationell nivå. Eftersom den huvudsakliga kostnaden för ett satellitnätverk beror på satellitkapaciteten, kan denna plattform ha betydande skalfördelar ([181]). Vid Astras förhandlingar med de regionala regeringarna erbjöd företaget betydande prissänkningar om flera regioner ingick avtal gemensamt. Därför kunde man ha förväntat sig ett lägre pris om ett nationellt anbudsförfarande hade genomförts. I stället genomfördes decentraliserade och icke-harmoniserade åtgärder, i bland t.o.m. på kommunnivå, och en teknik med sådana skalfördelar försattes därför från början i en missgynnad ställning. Det ledde till en ökning av den totala mängden statligt stöd som krävdes för digital television till hushållen i område II. Även om det är Spaniens ensak att bestämma sin förvaltningsorganisation, kunde den spanska regeringen i samband med central finansiering i stället för att driva på digital markbunden television åtminstone ha uppmuntrat de autonoma regionerna att i sina anbudsförfaranden beakta tänkbar kostnadsbesparande effektivitet som kunde fås genom vissa plattformar.

(274) Kommissionen anser därför att den granskade åtgärden inte respekterade principen om teknikneutralitet. Som förklaras ovan, är åtgärden inte proportionerlig och den är inte ett lämpligt instrument för att säkerställa tillgången till kostnadsfria kanaler för invånarna i område II. Slutsatsen att åtgärden inte respekterade principen om teknikneutralitet har bekräftats av domarna i målen T-462/13 ([182]), T-465/13 ([183]), T-487/13 ([184]), T-541/13 ([185]) och T-461/13 ([186]), vilka bekräftades av domstolen i de förenade målen C-66/16 P till C-69/16 P och i mål C-81/16 P.

6.3.3.3. Drift och underhåll av nätet

(275) När det gäller den finansiering som beviljats för drift och underhåll av de subventionerade näten efter slutförandet av digitaliseringen och fram till den period som anges i avsnitt 2.3 (dvs. fram till den tidpunkt då de undersökta åtgärderna har ändrats), kan denna inte anses vara teknikneutral eftersom den är ett komplement till utbyggnadsstödet. Finansieringen har riktats till de stationer som sänder en signal via markbundna plattformar. Sådant stöd är därför också oförenligt.

6.3.3.4. Undvikande av onödiga snedvridningar

(276) Även om statligt ingripande kan motiveras med tanke på vissa marknadsmisslyckanden och tänkbara sammanhållningsproblem, ger åtgärdens utformning upphov till onödiga snedvridningar av konkurrensen.

6.3.3.5. Slutsats rörande artikel 107.3 c i EUF-fördraget

(277) Slutsatsen är att den granskade åtgärden, inklusive det fortlöpande stödet, inte är ett lämpligt, nödvändigt och proportionerligt instrument för att avhjälpa det konstaterade marknadsmisslyckandet.

6.3.4. Artikel 106.2 i EUF-fördraget

(278) Undantaget enligt artikel 106.2 rörande ersättning från staten för kostnaderna för att tillhandahålla en allmännyttig tjänst kan inte åberopas allmänt i detta fall, och särskilt inte i fråga om Baskien. Kommissionen anser att de nationella (eller regionala) myndigheterna måste definiera tydligt vad som är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och anförtro den till ett visst företag. Enligt bedömningen i skälen 198 till 204 anses att de spanska och

([181]) Satellitsignalen kan sändas över hela det spanska territoriet. För den markbundna plattformen gäller däremot att geografisk utvidgning kräver installation av nya relästationer och/eller relämaster.
([182]) Se punkterna 102–139.
([183]) Se punkterna 94–117.
([184]) Se punkterna 128–140.
([185]) Se punkterna 119–129.
([186]) Se punkterna 94–112.

baskiska myndigheterna inte klart definierade att driften av en markbunden plattform är en allmännyttig tjänst. Denna slutsats har bekräftats av tribunalen i mål T-462/13 ([187]), T-465/13 ([188]), T-487/13 ([189]), T-541/13 ([190]) och T-461/13 ([191]). Dessutom bekräftades dessa domar av domstolen i de förenade målen C-66/16 P till C-69/16 ([192]) och i mål C-81/16 ([193]).

6.4. **Nytt olagligt stöd**

(279) Abertis hävdar att utbyggnaden av det markbundna sändningsnätet i område II finansierades nästan helt av de spanska autonoma regionerna med allmänna medel och med stöd av lagstiftning från 1982, dvs. innan Spanien anslöt sig till Europeiska ekonomiska gemenskapen år 1986. Abertis anser att ordningen kan ses som en del av den fortlöpande offentliga finansieringen av drift av lokala markbundna nät och därför kan anses utgöra befintligt stöd.

(280) Regionernas finansiering av utvidgningen av det markbundna nätverket inleddes i början av 1980-talet, men vid den tidpunkten fanns det inga privata sändningsföretag på marknaden. Den utvidgade infrastrukturen tjänade därför enbart det offentliga sändningsföretagets behov och detta var under alla omständigheter skyldigt att tillhandahålla sin signal till majoriteten av befolkningen. Dessutom var markbunden television vid den tidpunkten den enda plattformen för överföring av televisionssignaler i Spanien. Utvidgningen av det enda tillgängliga nätet skapade således inte snedvridning av konkurrensen med andra plattformar.

(281) Sedan dess har lagstiftningen och tekniken utvecklats, det har kommit nya sändningsplattformar och nya marknadsaktörer, särskilt privata sändningsföretag. Eftersom stödmottagaren och de allmänna omständigheterna för offentlig finansiering har genomgått betydande förändringar, kan den granskade åtgärden inte ses som en ändring av rent formell eller administrativ karaktär. Det handlar snarare om en ändring som påverkar den faktiska substansen i den ursprungliga ordningen och anses därför utgöra en ny stödordning ([194]). Under alla omständigheter har övergången från analog till digital television blivit möjlig enbart tack vare nya tekniska framsteg och är därför en ny företeelse. De spanska myndigheterna borde därför ha anmält detta nya stöd.

6.5. **Slutsats**

(282) Finansieringen som beviljats av Spanien (inklusive det stöd som beviljades av de spanska autonoma regionerna och lokala organ) till operatörerna för markbundna nätverk för uppgradering och digitalisering av deras nätverk för att tillhandahålla kostnadsfria kanaler i område II utgör stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. Stödet är inte förenligt med den gemensamma marknaden, eftersom kriterierna för teknikneutralitet inte har uppfyllts. Dessutom anmäldes stödet inte ([195]) till kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget och genomfördes på ett olagligt sätt utan tillstånd från kommissionen. Stödet måste därför återkrävas från operatörerna för markbundna nät.

(283) Dessutom anser kommissionen att det stöd för drift och underhåll av det digitaliserade nätet som beviljats utan anbudsförfaranden eller efter icke-teknikneutrala anbudsförfaranden, och som beviljats fram till den period som anges i avsnitt 2.3 (dvs. fram till den tidpunkt då den granskade stödordningen ändrades) också är oförenligt. Vidare gäller att detta stöd inte anmäldes till kommissionen enligt vad som krävs i artikel 108.3 i EUF-fördraget och att det genomfördes på ett olagligt sätt utan tillstånd från kommissionen.

(284) Allt framtida stöd för drift och underhåll måste anmälas och måste respektera principen om teknikneutralitet.

([187]) Punkterna 55–79 i domen i mål T-462/13.
([188]) Punkterna 55–80 i domen i mål T-465/13.
([189]) Punkterna 89–119 i domen i mål T-487/13.
([190]) Punkterna 65–95 i domen i mål T-541/13.
([191]) Punkterna 53–78 i domen i mål T-461/13.
([192]) Se punkterna 67–76 i domen i de förenade målen C-66/16–C-69/16.
([193]) Se punkterna 38–54 i domen i mål C-81/16.
([194]) Målen T-195/01 och T-207/01, Gibraltar, ECLI:EU:T:2002:111, punkterna 109–111.
([195]) Med undantag av Murcia, som anmälde åtgärden efter att den redan hade genomförts.

7. ÅTERKRAV

7.1. Behovet att upphäva stöd

(285) I enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och unionsdomstolarnas fasta rättspraxis är kommissionen behörig att besluta att den berörda medlemsstaten ska ändra eller upphäva stöd då den fastställer att det inte är förenligt med den inre marknaden ([196]). Domstolen har också vid flera tillfällen funnit att syftet med en medlemsstats skyldighet att upphäva stöd som kommissionen har betraktat som oförenligt med den inre marknaden är att återställa den situation som rådde innan stödet beviljades ([197]).

(286) I detta sammanhang har domstolen förklarat att detta mål är uppnått när mottagaren har återbetalat det belopp som har beviljats i form av olagligt stöd, varigenom mottagaren förlorar sin fördel gentemot konkurrenterna på den inre marknaden och den situation som förelåg före utbetalningen av stödet är återställd ([198]).

(287) I linje med denna rättspraxis anges följande i artikel 16.1 i förordning (EU) 2015/1589: ”Vid negativa beslut i fall av olagligt stöd ska kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren.”

(288) Med tanke på att finansieringen av digitaliseringen av den markbundna plattformen och därpå följande underhåll och drift genomfördes i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget och därmed ska anses utgöra olagligt och oförenligt stöd, bör stödet följaktligen återkrävas för att återställa den situation som förelåg på den inre marknaden innan stödet beviljades. Återkravet bör omfatta perioden från och med den dag då stödet ställdes till stödmottagarnas förfogande till och med den dag det har återbetalats. Det belopp som ska återkrävas ska innefatta ränta som löper fram till den faktiska återbetalningen, beräknad i enlighet med bestämmelserna i kapitel V i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 ([199]).

7.2. Mottagare av statligt stöd och kvantifiering av stödet

(289) Plattformsoperatörerna är direkta stödmottagare när de direkt har mottagit medel för uppgradering och utvidgning av sina nätverk och för drift och underhåll. När stödet har betalats till offentliga företag som därefter genomfört anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen, anses den valda plattformsoperatören vara indirekt stödmottagare. Det olagliga och oförenliga stödet bör återkrävas från plattformsoperatörerna oavsett om de är direkta eller indirekta stödmottagare.

7.2.1. *Klassificering av anbudsförfarandena*

(290) Ett teknikneutralt anbudsförfarande är ett anbudsförfarande som uppfyller två kumulativa villkor: i) i anbudsförfarandet hänvisas uttryckligen till en utvidgning av täckningen för digital-tv (och inte till markbunden digital-tv) och ii) de tekniska specifikationerna möjliggör andra tekniker än markbunden television. Ett anbudsförfarande kan inte anses vara teknikneutralt om de tekniska specifikationerna kräver inköp eller användning av utrustning för sändning eller överföring av markbundna digitala tv-signaler.

(291) I fall där det olagliga stödet beviljades efter ett icke-teknikneutralt anbudsförfarande måste medlemsstaten klassificera anbudsförfarandena såsom leverans av utrustning eller utvidgning av täckningen, enligt de kriterier som anges nedan.

(292) Vid anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen får det företag som lagt det vinnande budet i uppdrag att tillhandahålla (inklusive att bygga upp) ett fungerande nätverk för digital markbunden television. Detta omfattar utformning och uppbyggnad av nätverket, överföring av signalen, utbyggnad av nätverket och leverans av behövlig utrustning. Anbuden för utvidgning av täckningen omfattar också de fall där en leverans av utrustning äger rum och nätoperatören har rätt att driva, använda eller utnyttja denna utrustning, oberoende av äganderätten till utrustningen. I anbuden om utvidgning av täckningen ingår dessutom vanligen kompletterande avtal om digitalisering av sändningsstationer eller om uppförande av nya sändningsstationer (t.ex. bostadsanpassning, energiförsörjning, ”strikt underhåll”, leasingavtal, studier om säkerhet och hälsa).

([196]) Dom av den 12 juli 1973, kommissionen/Tyskland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punkt 13.
([197]) Dom av den 21 mars 1990, Belgien/kommissionen, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punkt 66.
([198]) Dom av den 17 juni 1999, Belgien/kommissionen, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punkterna 64 och 65.
([199]) Kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EUT L 140, 30.4.2004, s. 1).

(293) Vid anbudsförfaranden för leverans av utrustning får det företaget som lagt det vinnande budet i uppdrag att leverera den utrustning som krävs för uppgradering av nätverket. Detta omfattar leverans, installation och aktivering av utrustningen samt utbildning av personalen. Återkrav gäller inte för sådana anbudsförfaranden för leverans av utrustning. Med andra ord är leverantörer som enbart levererar utrustning inte skyldiga att betala tillbaka stödet. När ett anbudsförfarande leder till digitalisering av ett befintligt marknät, inbegripet, i förekommande fall, tillhandahållande av den utrustning som manövreras, används eller utnyttjas av en nätoperatör, ska detta stöd emellertid återkrävas från nätoperatören, eftersom det anbudsförfarandet bör betraktas som ett anbudsförfarande om utvidgning av täckningen.

(294) Eftersom dessa anbudsförfaranden har klassificerats som en utvidgning av täckningen måste Spanien återkräva det stöd som beviljats genom ett icke-teknikneutralt anbudsförfarande. Utöver de anbudsförfaranden som kommissionen anser vara teknikneutrala kommer Spanien att i fråga om andra anbudsförfaranden som Spanien anser uppfyller de två kriterierna förse kommissionen med relaterade handlingar.

Exempel

Bland de anbudsförfaranden som ändrades av kommissionen anges ett anbudsförfarande från den autonoma regionen Extremadura som exempel på ett icke-teknikneutralt anbudsförfarande för utvidgning av täckningen ([200]). Trots anbudsförfarandets rubrik, som enbart hänvisar till leverans av utrustning, inbegrep anbudsförfarandet de facto även utformning och utbyggnad av nätverket ([201]). Specifikationerna i anbudsförfarandet gör att det inte är teknikneutralt ([202]), trots en klausul som vid första anblicken är en klausul om teknikneutralitet ([203]).

Ett annat exempel på ett icke-teknikneutralt anbudsförfarande för utvidgning av täckningen är det anbudsförfarande som anordnades av det offentliga företaget Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) i den autonoma regionen Madrid ([204]). I detta fall indikerar både rubriken och innehållet att det gäller ett anbudsförfarande för utvidgning ([205]) som endast gäller den markbundna plattformen ([206]).

([200]) Leverans, installation och idrifttagning av den utrustning som krävs för att tillhandahålla överföring och sändning av digital markbunden television, för sex nationella multiplexer (globala statliga nätverket, SFN – Single Frequency Network) och en autonom regions multiplex på platser i Extremadura som befinner sig i fas II av den nationella planen för övergång till digital markbunden television. Ärende SU-28/2009.

([201]) Leverans, installation och idrifttagning av den utrustning som krävs för att tillhandahålla överföring och sändning av digital markbunden television, för sex nationella multiplexer (Red Global Estatal (globala statliga nätverket), Red de Frecuencia Unica (SFN – Single Frequency Network) och en autonom regions multiplex – nedan kallade *REG*, *SFN* och *AUT*) på platser som befinner sig i fas II av den nationella planen för övergång till digital markbunden television. Följande aktiviteter ingår: a) utformning av de tekniska sändnings- och distributionsnätverken för tjänsten, b) planering av leverans av den utrustning som krävs för det föreslagna nätverket, c) igångsättning av nätverket, inklusive installation och idrifttagning av nödvändig utrustning och infrastruktur. Leveransen görs som en nyckelfärdig lösning.

([202]) Sida 2, punkt 5 – ”Huvudsyftet är att utvidga täckningen av digital markbunden television och garantera att denna täcker en andel som är så nära 100 % som möjligt av alla medborgare i de distrikt som omfattas av Extremadura fas II”. Inga begränsningar fastställs rörande nätverkets arkitektur eller den teknik (de tekniker) som ska användas, förutsatt att de fastställda minimikraven uppfylls.
Sida 10 punkt 7 – Anbudsgivarna måste inkludera det föreslagna distributionsnätverkets arkitektur, som måste vara förenlig med sändningsnätverket. För varje multiplex söks den bästa lösningen för denna tjänst, alltid enligt kriterier för ekonomisk och teknisk optimering.

([203]) Övriga anbudsförfaranden som kommissionen konstaterar falla inom samma kategori är anbudsförfarande 2009/000127 som anordnades av Junta de Andalucía och anbudsförfarande S-004/10/10 som anordnades av Junta de Extremadura.

([204]) Tekniska specifikationer för avtalet för utformning av projekt, leverans, installation och idrifttagning av nödvändig infrastruktur och kommunikationer för utvidgning av signalen för digital markbunden television i den autonoma regionen Madrid. Sluts genom det ordinarie förenklade förfarandet på flerkriteriegrund. Aktbeteckning (*número de expediente*) ECON/000572/2008.

([205]) Sida 3, punkt 3 – ”Leverans, installation och idrifttagning av den infrastruktur och de kommunikationer som krävs för utvidgning av täckningen av signalen för digital markbunden television i den autonoma regionen Madrid, inklusive allt arbete för genomförande av relaterade tekniska projekt, mätningar, underhåll, drift och förvaltning av installationerna som bildar tjänsten för den infrastruktur som byggts ut, och det arbete som behövs för att sprida institutionell information för att främja digital markbunden television”.
Sida 9, punkt 8 – ”Specifikation kommer att ges för det sändningsnätverk som förslås för att säkerställa täckningen för digital markbunden television, beroende på tidtabellen för nedsläckning och det tillgängliga budgetanslaget”.

([206]) Sida 4, punkterna 2 och 8 – ”Det huvudsyfte som ska eftersträvas genom utförande av de arbeten som anges nedan är att utvidga täckningen av digital markbunden television och garantera att denna täcker en andel som är så nära 100 % som möjligt av alla medborgare i den autonoma regionen Madrid. För att underlätta mottagningen av digital markbunden television inom täckningsområdena är det tillrådligt att radio- och tv-stationerna finns på platser som är förenliga med inriktningen av de befintliga parabolantennerna i byggnader, så att medborgarna inte behöver installera nya paraboler eller rikta om de befintliga parabolerna. Anbudsgivarna bör därför ange hur de kommer att åtgärda denna fråga i den föreslagna lösningen”. Sida 12, punkt 4 – ”Mikrosändaren/mikromottagaren kommer att utformas enligt följande specifikationer”.

(295) Anbudsförfarandena ska inte klassificeras enbart enligt rubriken, utan framför allt enligt innehållet, eftersom enbart rubriken inte gör det möjligt att klart definiera räckvidden.

(296) Det stöd som har beviljats efter icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen kommer därefter att bli föremål för återkrav.

7.2.2. *Mottagare av statligt stöd, återkrav*

(297) Nedan anges de olika kategorierna av stödmottagare. På grundval av informationen från Spanien förtecknas de autonoma regionerna och de uppskattade stödkategorierna i tabeller. Eftersom Spanien inte har gett full information om stödmottagarna, måste Spanien klassificera mottagarna enligt de nedan angivna kategorierna och förse kommissionen med relevant underbyggande bevisning. Som redan betonats i skäl 233 är stödordningen i sig diskriminerande.

(298) Dessutom konstaterade kommissionen att den stora majoriteten av de granskade anbudsförfarandena för utvidgning inte respekterade principen om teknikneutralitet. Kommissionen har ändå även konstaterat att det i vissa enskilda undantagsfall inte kan uteslutas att anbudsförfarandet var teknikneutralt.

(299) Spanien måste därför indikera och tillhandahålla tillräcklig bevisning rörande särskilda anbudsförfaranden som var teknikneutrala, på grundval av de villkor som anges i skäl 294 ovan.

(300) I fall där de autonoma regionerna har anordnat icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckning, som i fallet Extremadura som anförs i exemplet ovan, är de anbudsgivare som lagt det vinnande budet direkta mottagarna av det olagliga stöd som är föremål för återkrav. Det belopp som ska återkrävas motsvarar hela det belopp som erhållits av de anbudsgivare som lagt det vinnande budet vid anbudsförfarandet för utvidgningen och för alla eventuella stödtjänster (t.ex. bostäder, anpassningsarbeten, energiförsörjning osv.). För att undvika missförstånd bör de spanska myndigheterna inte utesluta återkrav i de fall då samma infrastruktur eller tjänster har använts för både sändning av privata kanaler i område II och offentliga kanaler i område I på grund av den dubbla användningen av infrastrukturen eller tjänsten, utan bör fastställa den andel av kostnaden som gäller område II och återkräva stödet i fråga. Av de uppgifter som Spanien lämnat har kommissionen konstaterat att (åtminstone) de autonoma regionerna Andalusien, Extremadura, Murcia, La Rioja och regionen Valencia har genomfört icke-neutrala anbudsförfaranden för att utvidga täckningen.

Företag som är föremål för återkrav	Återkrav	Metod för att dela ut stödet	Berörd autonom region (åtminstone)
Direkta mottagare Anbudsgivare som lagt vinnande bud vid icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckning som anordnats av de autonoma regionerna	Fulla beloppet av mottagna medel inom ramen för icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckning	Överföring av medel till de mottagare som valts inom ramen för anbudsförfarandet eller anbudsförfarandena	— Andalusien — Extremadura — Murcia — La Rioja — Regionen Valencia

(301) I fall där olagligt stöd beviljats för uppgradering av det markbundna nätverket till kommuner som agerar som nätoperatörer, är kommunerna de direkta stödmottagarna. Det belopp som bör återkrävas är lika med det fulla belopp som kommunerna har erhållit från de centrala och regionala myndigheterna för utvidgning av täckningen för sina nätverk. På grundval av informationen från Spanien har kommissionen konstaterat att detta åtminstone gäller en del av kommunerna i de autonoma regionerna Andalusien, Kanarieöarna och Murcia (förteckningen är inte fullständig). Om kommunen ingår ett avtal om utvidgning av täckningen, inklusive tillhandahållande av nödvändig utrustning, med ett företag som är nätoperatör, är nätoperatören stödmottagare och det belopp som ska återkrävas är hela beloppet av de offentliga medel som nätoperatören har erhållit.

Företag som är föremål för återkrav	Återkrav	Metod för att dela ut stödet	Berörd autonom region (åtminstone)
Direkta mottagare Kommuner som agerar som nätoperatörer	Fullt belopp som mottagits från myndigheterna för utvidgning av täckningen	Överföring av medel till mottagaren	— Andalusien — Kanarieöarna — Murcia

Exempel

(302) I Murcia använde kommunerna de medel som mottagits från regionen och MITyC för att anordna nästan alla av de 143 identifierade upphandlingarna. I den mån anbuden inte har tilldelats nätoperatörer och inte utgör stöd av mindre betydelse skulle de omfattas av denna kategori.

(303) I autonoma regioner där ett offentligt företag som agerar som nätoperatör har genomfört utvidgningen av nätverkets täckning, anses detta företag vara en direkt mottagare och är föremål för återkrav. Kommissionen har konstaterat att följande företag faller inom denna kategori: Aragón Telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, SA, Multimedia de les Illes Balears SA, 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, SA i Kastilien-León (Provilsa), Redes de Telecomunicación Galegas Retegal, SA (Retegal), Obras Publicas y Telecomunicaciones De Navarra, SA (Opnatel), Itelazpi SA, Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) i Katalonien och Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM). Det belopp som återkrävs är det fulla beloppet för de medel som erhållits från myndigheterna för utvidgningen.

(304) I dessa fall är det dock inte uteslutet att de offentliga företagen genomförde en del av utvidgningen själva, och delvis lade ut arbetet på en nätoperatör via ett anbudsförfarande. I det senare fallet överfördes det olagliga stödet de facto till de företag som vann anbuden, och dessa är därför i praktiken, om än indirekt, mottagare av stödet. För att undvika dubbla återkrav ska det olagliga stödet därför återkrävas från de faktiska mottagarna, dvs. a) från de offentliga företagen för det belopp de mottagit för utvidgningen minus de medel som överförts till nätoperatörerna efter icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen och b) från nätoperatörerna för de avtalade beloppen efter icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen som anordnats av de berörda offentliga företagen.

Företag som är föremål för återkrav	Återkrav	Metod för att dela ut stödet	Autonom region/offentligt företag/ungefärligt belopp som det offentliga företaget mottagit för utvidgning av täckningen
Direkta mottagare Offentligt företag OCH om tillämpligt	Fullt belopp av det som mottagits från myndigheterna för utvidgning av täckningen (minus medel som överförts till nätoperatörer efter icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen, om tillämpligt)	Tidpunkt för överföring av medel från myndigheterna	— Aragonien (Aragón Telecom, 9 miljoner euro) — Asturien (Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias SA, 14 miljoner euro) — Balearerna (Multimedia de Illes Balears SA, 4 miljoner euro) — Kanarieöarna (Instituto Tecnológico de Canarias, 3,7 miljoner euro)

Indirekta mottagare Anbudsgivare som lagt vinnande bud vid icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen som anordnats av det offentliga företaget	Fulla beloppet av mottagna medel inom ramen för icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen	Överföring av medel till de mottagare som valts inom ramen för anbudsförfarandet	— Kantabrien (Idican; CTL, 3 miljoner euro) — Kastilien-León (Provilsa, 44 miljoner euro) — Katalonien (CTTI, 52 miljoner euro) — Galicien ([207]) (Retegal, 17 miljoner euro) — Madrid (AICCM, 3,6 miljoner euro) — Navarra (Opnatel, 7 miljoner euro) — Baskien (Itelazpi, 10 miljoner euro)

Exempel

(305) I fallet Madrid, där ett anbudsförfarande som anordnades av det offentliga företaget AICCM angavs av kommissionen som exempel på ett icke-teknikneutralt anbudsförfarande för utvidgning av täckningen (se skäl 294), måste beloppet på 3 622 744 euro som beviljats företaget Retevisión SA, som lade det vinnande budet i det icke-teknikneutrala anbudsförfarandet, återkrävas i sin helhet och dras av från det belopp som återkrävs av AICCM, det offentliga företag som är den direkta stödmottagaren ([208]).

(306) När det gäller stödet till underhåll och drift av digitala markbundna televisionsnät anser kommissionen att operatörerna av dessa nät är mottagare av underhålls- och driftsstöd. Stödet måste därför återkrävas från dessa nätoperatörer.

(307) I de fall där enskilda stödmottagare mottagit medel som inte överskrider de tröskelvärden som anges i förordning (EG) nr 1998/2006 ([209]) anses dessa medel inte utgöra statligt stöd om villkoren enligt den förordningen uppfylls, och är inte föremål för återkrav.

(308) Återkravet bör gälla från och med den dag då stödmottagarna fick sin fördel, dvs. när stödet gjordes tillgängligt för mottagaren, och ränta bör löpa fram till att det återkrävda stödet har betalats tillbaka.

(309) Det bör noteras att kommissionen efter antagandet av 2013 års beslut (se skäl 9) gav Spanien tid att organisera teknikneutrala anbud fram till den 31 oktober 2014, under förutsättning att alla autonoma regioner organiserade sådana anbud inom denna tidsfrist. Detta villkor har dock inte uppfyllts och den ovannämnda övergångsperioden har därför ingen relevans för återkravet. Det olagliga stöd som beviljats mellan den 19 juni 2013 och den 31 oktober 2014 måste återkrävas av Spanien.

([207]) I Galicien var Retegal det företag som förvärvade utrustningen och utvidgade täckningen av nätet, trots att kommunerna var registrerade som nätoperatörer. Därför bör Retegal betraktas som stödmottagare.

([208]) Övriga anbudsförfaranden som kommissionen konstaterat tillhöra samma kategori är bl.a. två anbudsförfaranden som anordnades i mars 2009 och vanns av Retevisión S.A. och Telvent Energía S.A., anbudsförfarandet SE/CTTI/06/08 som anordnades av CTTI och vanns av Abertis S.A., anbudsförfarandet Contratación del suministro de la fase II y III para la extensión de la TDT en Aragón som organiserades i juni 2009 av Aragón Telecom varvid Abertis var den anbudsgivare som lade det vinnande budet.

([209]) Förordning (EG) nr 1998/2006 har ersatts av förordning (EU) nr 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (nedan kallad *2013 års förordning om stöd av mindre betydelse*). 2013 års förordning om stöd av mindre betydelse ska tillämpas på stöd som beviljats före dess ikraftträdande om stödet uppfyller alla villkor som föreskrivs i den förordningen. Enligt artikel 7.3 i 2013 års förordning om stöd av mindre betydelse ska varje enskilt stöd av mindre betydelse som beviljats mellan den 1 januari 2007 och den 30 juni 2014 och som uppfyller villkoren i förordning (EG) nr 1998/2006 anses inte uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 i fördraget och ska därför undantas från anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i fördraget.

8. **SLUTSATS**

(310) Kommissionen konstaterar att Spanien olagligen har genomfört stödet till operatörerna av den markbundna tv-plattformen för att utvidga täckningen för digital markbunden television i avlägsna och mindre urbaniserade områden i Spanien i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget. Stödet, inklusive (fortlöpande) stöd för drift och underhåll ska återkrävas från plattformsoperatörer som är direkta eller indirekta stödmottagare. I detta ingår lokala företag som agerar som plattformsoperatörer.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som beviljats operatörerna av plattformen för markbunden television för utbyggnad, underhåll och drift av nätverket för digital markbunden television i område II och som olagligen genomförts av Spanien i strid med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är oförenligt med den inre marknaden, utom stöd som beviljats i enlighet med kriterierna för teknikneutralitet.

Artikel 2

Enskilt stöd som beviljas enligt den ordning som avses i artikel 1 utgör inte stöd om det, vid den tidpunkt när det beviljas, uppfyller de villkor som fastställs i den förordning som antagits i enlighet med artikel 2 i rådets förordning (EU) nr 994/98 ([210]) som är tillämplig när stödet beviljas.

Artikel 3

1. Spanien ska återkräva det oförenliga stöd som beviljats enligt den ordning som avses i artikel 1 från stödmottagarna.

2. Det stöd som ska återkrävas ska innefatta ränta från och med dagen då stödet ställdes till stödmottagarnas förfogande till och med den dag det har återbetalats.

3. Räntan ska beräknas som ränta på ränta enligt kapitel V i förordning (EG) nr 794/2004.

4. Spanien ska inställa alla utbetalningar av utestående stöd enligt den stödordning som avses i artikel 1, med verkan från den dag då detta beslut meddelas.

Artikel 4

1. Återkravet av det stöd som har beviljats enligt den stödordning som avses i artikel 1 ska genomföras omedelbart och effektivt.

2. Spanien ska se till att detta beslut genomförs inom fyra månader efter den dag då detta beslut har delgetts.

Artikel 5

1. Inom två månader efter den dag då detta beslut har delgetts ska Spanien lämna följande uppgifter till kommissionen:

(a) En förteckning över de stödmottagare som har tagit emot stöd enligt den stödordning som avses i artikel 1 och det totala stödbelopp som var och en av dem har tagit emot genom stödordningen, uppdelade i följande kategorier: i) Vinnande budgivare vid icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen som anordnats av autonoma regioner och kommuner, ii) kommuner som fungerar som nätoperatörer, iii) offentliga företag som fungerar som nätoperatörer, iv) vinnande budgivare vid icke-teknikneutrala anbudsförfaranden för utvidgning av täckningen som organiserats av det offentliga företaget.

([210]) Rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd (EGT L 142, 14.5.1998, s. 1). Denna förordning har ersatts av rådets förordning (EU) nr 2015/1588 av den 13 juli 2015 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa slag av övergripande statligt stöd (EUT L 248, 24.9.2015, s. 1).

(b) Det totala belopp (kapital och räntor) som ska återkrävas från varje stödmottagare.

(c) En detaljerad beskrivning av de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut.

(d) Dokument som visar att stödmottagarna har anmodats att betala tillbaka stödet.

2. Spanien ska hålla kommissionen underrättad om genomförandet av de nationella åtgärder som vidtagits för att genomföra detta beslut tills det stöd som beviljats enligt den stödordning som avses i artikel 1 helt har återbetalats. Spanien ska på kommissionens begäran omgående lämna uppgifter om de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut. Spanien ska också lämna detaljerade uppgifter om de stödbelopp och räntebelopp som redan har återkrävts från stödmottagarna.

Artikel 6

Detta beslut riktar sig till Konungariket Spanien.

Utfärdat i Bryssel den 10 juni 2021.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Ledamot av kommissionen

BILAGA

Offentliga utgifter i område II för distribution av marksänd digital-TV per spansk region (autonoma regioner, utom Kastilien-La Mancha)

BUDGET (i euro)								
Region (autonom region)	Ministeriet för industri, handel och turism Direkta subventioner (1)	Ministeriet för industri, handel och turism Mjuka lån (1)	Regionala medel (1)	Lokala medel (1)	Återkommande kostnader (2009–2011) (1)	Totala medel	Totalbelopp för organiserade anbudsförfaranden (2)	Offentliga utgifter, totalt (3)
ANDALUSIEN	4 668 500,00	1 220 690,00	8 712 873,00	491 203,00	2 250 479,00	15 093 266,00	3 678 242,17	15 093 266,00
ARAGONIEN	5 900 000,00	8 700 000,00	5 400 000,00	—	5 000 000,00	20 000 000,00	16 281 754,30	20 000 000,00
ASTURIEN	—	13 430 787,00	353 535,00	—	2 129 698,00	13 784 322,00	13 784 322,00	13 784 322,00
BALEARERNA	—	—	913 034,00	—	763 034,00	913 034,00	3 294 429,02	3 294 429,02
KANARIEÖARNA	2 905 766,26	1 130 595,85	1 792 402,57	—	—	5 828 764,68	5 284 331,67	5 828 764,68
KANTABRIEN	3 229 500,00	3 851 949,80	622 449,00	—	860 850,00	7 703 898,80	6 355 613,68	7 703 898,80
KASTILIEN OCH LEÓN	13 830 850,00	20 316 585,73	10 324 906,71	—	6 716 000,00	37 756 342,44	37 756 342,44	37 756 342,44
KATALONIEN	13 838 368,00	26 024 223,00	INGA UPPGIFTER	INGA UPPGIFTER	—	39 862 591,00	52 316 794,34	52 316 794,34
CEUTA	54 000,00	91 786,17	10 000,00	—	INGA UPPGIFTER	155 786,17	50 000,00	155 786,17
EXTREMADURA	2 238 250,00	7 800 000,00	18 718,00	—	—	10 056 968,00	9 549 379,74	10 056 968,00
GALICIEN	6 083 300,00	5 000 000,00	6 003 336,00	—	873 000,00	17 086 636,00	12 644 112,98	17 086 636,00
MADRID	554 200,00	—	3 068 444,00	—	—	3 622 644,00	3 622 744,00	3 622 644,00
MELILLA	254 000,00	INGA UPPGIFTER	2 000,00	INGA UPPGIFTER	INGA UPPGIFTER	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

BASKIEN	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
VALENCIA	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]) Belopp som rapporterats av centrala och regionala myndigheter i Spanien under undersökningen. För perioden 2012–2018 rapporterade endast ett fåtal regionala myndigheter återkommande utgifter. Galicien rapporterade att inga utgifter uppkommit. Andalusien rapporterade 6 422 670,89 euro, Asturien 3 943 818,48 euro, Katalonien 22 879 421,63 euro, Murcia 521 968,10 euro och La Rioja 5 223 287,03 euro.

([2]) Belopp som överförts till vinnarna av de anbudsförfaranden som rapporterats till kommissionen.

([3]) Endast uppgifter från fyra regioner (i grönt) gör det möjligt att exakt avgöra storleken på det statliga stödet, eftersom både i) det anmälda stödbelopp som beviljats av myndigheterna och ii) det totala belopp som överförts vid de anbudsförfaranden som rapporterats till kommissionen stämmer överens. På grund av svårigheterna att få exakta uppgifter från andra regioner utgår man från att det statliga stödet till en viss region är det **högre** av de två anmälda beloppen: i) det totala stödbelopp som beviljats av myndigheterna eller ii) det totala belopp som överförts vid de anbudsförfaranden som rapporterats till kommissionen.