BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 19 juni 2013

betreffende de door het Koninkrijk Spanje ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.28599 (C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)) voor de ontwikkeling van digitale terrestrische televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden (met uitzondering van Castilla-La Mancha)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2013) 3204)

(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2014/489/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. **PROCEDURE**

(1) Op 18 mei 2009 ontving de Commissie een klacht van SES Astra SA (hierna „Astra" genoemd). De klacht betrof een vermeende steunregeling die de Spaanse autoriteiten zouden hebben vastgesteld met betrekking tot de overschakeling van analoge op digitale televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden van Spanje. Astra voerde aan dat de steunregeling niet-aangemelde, en derhalve onrechtmatige, steun behelsde die tot een verstoring van de mededinging tussen platforms voor satelliet- en terrestrische transmissie zou leiden.

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

(3) Bij brief van 29 september 2010 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje in kennis gesteld van haar besluit de formele onderzoekprocedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in te leiden ten aanzien van de bedoelde steun voor wat betreft het gehele grondgebied van Spanje, met uitzondering van de regio Castilla-La Mancha, voor welke een aparte procedure werd geopend ([4]). Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure (hierna „het inleidingsbesluit" genoemd) is op 14 december 2010 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ([5]). De Commissie verzocht de belanghebbenden om opmerkingen over de maatregel in te dienen.

(4) Nadat de desbetreffende uiterste termijn was verlengd, antwoordde Spanje bij brief van 30 november 2011 op het in het inleidingsbesluit vervatte verzoek tot het indienen van opmerkingen. Naast de centrale overheid hebben de autoriteiten van Asturië, Aragón, Baskenland, Castilla y León, Castilla-La Mancha ([6]), Extremadura, Galicië, Rioja, Madrid en Murcia opmerkingen ingediend en/of geantwoord op vragen die waren gesteld in het inleidingsbesluit.

([1]) PB C 337 van 14.12.2010, blz. 17.
([2]) http://www.boe.es/boe/dias/2005/06/15/pdfs/A20562-20567.pdf.
([3]) http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf.
([4]) PB C 335 van 11.12.2010, blz. 8.
([5]) Zie voetnoot 1.
([6]) Castilla-La Mancha heeft niet alleen commentaar ingediend in deze zaak, maar ook opmerkingen gemaakt met betrekking tot zaak C 24/10.

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

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

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

2. **BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL**

2.1. ACHTERGROND

2.1.1. **Klager**

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

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

2.1.2. **De sector**

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

([7]) Astra stelde bij de rechtbank van eerste aanleg in Santander beroep in tegen de ontbinding van het contract (procedure nr. 1728/2009). De rechter besloot op 23 december 2011 dat de autoriteiten van Cantabrië Astra schadeloos moesten stellen voor de onrechtmatige opzegging van de overeenkomst. Volgens de rechter was er geen sprake van een inbreuk op de overeenkomst door Astra die de ontbinding van de overeenkomst zou rechtvaardigen. Naar het oordeel van de rechter was de beslissing van de Spaanse centrale overheid om een nationale strategie voor digitale terrestrische televisie te ontwikkelen een van de redenen waarom de overeenkomst werd opgezegd. Zie het arrest van het gerecht van eerste aanleg van Santander in zaak 000313/2011.

(11) Omroepen zijn redactioneel verantwoordelijk voor de door hen ingekochte of in-house geproduceerde inhoud van televisie-uitzendingen die door hen in gebundelde vorm via zenders worden verspreid. De zenders worden vervolgens via verschillende platforms (satelliet, DTT, kabel, IPTV) beschikbaar gemaakt voor het publiek. In Spanje worden omroepdiensten door de wetgever als openbare diensten beschouwd, zodat zij zowel door publieke omroepinstellingen (RTVE) worden verzorgd als door particuliere omroepen die over een door de overheid afgegeven omroeplicentie beschikken ([8]). Deze vrij te ontvangen („free-to-air" (FTA)) zenders worden kosteloos toegankelijk gemaakt voor de kijkers. Om ervoor te zorgen dat de bevolking daadwerkelijk in het genot van deze openbare dienst kan komen, zijn in de wetgeving zowel voor de publieke omroep als voor de licentiehoudende particuliere exploitanten minimumvereisten inzake het uitzendbereik vastgesteld. Op grond hiervan moeten de uitzendingen van de publieke omroepen voor ten minste 98 % van de Spaanse bevolking te ontvangen zijn, terwijl die van de particuliere omroepen door ten minste 96 % van de bevolking moeten kunnen worden ontvangen. In Spanje beschikken de nationale omroepen niet over eigen nationaal netwerk van zendinstallaties. Daarom sluiten zij overeenkomsten met platformexploitanten om hun inhoud uit te zenden en aan hun verplichtingen inzake het uitzendbereik te voldoen.

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

(13) Platformexploitanten (ook netwerkexploitanten genoemd) ([9]) zijn particuliere of publieke entiteiten die de noodzakelijke infrastructuur exploiteren (d.w.z. het omroepsignaal door- en uitzenden) om voor de distributie van de door de omroepen verzorgde zenders naar het publiek te zorgen. In de begintijd van de televisie was analoge terrestrische tv het enige beschikbare platform. Gaandeweg werd de technologie verbeterd en zijn er op de markt meer platforms beschikbaar gekomen, te weten het satellietplatform, het kabelplatform en, meer recentelijk, IPTV ([10]), waarbij voor de uitzending van het tv-signaal van een breedbandverbinding gebruik wordt maakt.

(14) Bij terrestrische uitzendingen wordt het televisiesignaal van een tv-studio naar een zendcentrale (kopstation) geleid, dat doorgaans eigendom is van en geëxploiteerd wordt door een netwerkexploitant. Vervolgens wordt het signaal van een zendcentrale (kopstation) naar de door een netwerkexploitant beheerde zendstations (bijvoorbeeld zendmasten) overgebracht; soms wordt het signaal via een satelliet doorgezonden. Ten slotte wordt het signaal vanuit de zendstations uitgezonden, zodat het door de kijkers thuis kan worden ontvangen. Om het analoge terrestrische net te digitaliseren, moeten de zenders op de grond worden vervangen. Het digitale signaal heeft echter een kleiner bereik dan het analoge, zodat de nieuwe technologie een wijder vertakt net vereist, wat in sommige gevallen betekent dat voor een uitbreiding van het bereik nieuwe zendcentrales moeten worden opgezet.

(15) Bij uitzendingen via satelliet wordt het signaal eerst naar een zendcentrale (kopstation) en vandaaruit naar de satelliet overgebracht, die het weer uitzendt naar de ontvangers thuis. Alternatief kan het signaal eerst vanuit een tv-studio rechtstreeks naar de satelliet worden gestuurd indien de tv-studio met de nodige apparatuur is uitgerust. De kijker moet over een satellietschotel en een decoder beschikken. Om het satellietbereik in een bepaalde regio uit te breiden, moet de grondapparatuur worden geïnstalleerd in de ontvangende huishoudens. Het geografisch bereik van het satellietplatform kan op die manier bijna 100 % van het Spaanse grondgebied bereiken, terwijl het terrestrische platform rond 98 % afdekt.

2.1.3. **Achtergrond**

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

(17) Door de overschakeling van analoge naar digitale televisie wordt een aanzienlijk deel van het hoogwaardige radiospectrum, dat bekend staat als het „digitale dividend", vrijgegeven voor elektronische-communicatiediensten. Dit digitale dividend, en met name het frequentiegebied van 790 tot 862 MHz (ook de „800 MHz-band" genoemd), kan een impuls geven aan de communicatiesector, in sterke mate bijdragen tot concurrentievermogen en groei en tal van sociale en culturele toepassingsmogelijkheden bieden ([11]).

([8]) Tot de licentie behoort de toewijzing van een frequentie voor terrestrische uitzendingen.
([9]) De termen „platformexploitanten" en „netwerkexploitanten" worden in de tekst van het besluit door elkaar gebruikt.
([10]) Met de term „Internet Protocol Television" worden systemen aangeduid waarbij tv- en videosignalen worden verspreid via een elektronisch communicatienetwerk dat gebruik maakt van het internetprotocol.
([11]) In de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's getiteld „Het digitale dividend omzetten in sociale voordelen en economische groei" (COM(2009) 586) werd de lidstaten aanbevolen de 790-862 MHz-band niet langer te gebruiken voor uitzendingen met hoog vermogen en het technische harmonisatiebesluit van de EU voor een bepaalde, op EU-niveau nader overeen te komen datum, volledig uit te voeren.

(18) Om de vruchten van het „digitale dividend" te kunnen plukken, is ofwel een overschakeling van het terrestrische naar een ander platform nodig of moet van analoge naar digitale terrestrische uitzendingen worden overgestapt. Ook is een mix denkbaar waarbij verschillende platforms worden gecombineerd ([12]).

(19) In het geval van terrestrische televisie blijft de schaarste aan frequenties echter ook bij digitalisering een probleem. Zo zag de Spaanse regering zich kort nadat de overschakeling van analoge op digitale televisie in april 2010 was afgerond, gedwongen om omroepen van de 800 MHz-band naar een andere frequentieband te verplaatsen. De verplaatsing van de aan de omroepen toegewezen DTT-multiplexen ging gepaard met meerkosten en extra staatssteun, die door de Commissie momenteel in het kader van een formele onderzoeksprocedure onder de loep wordt genomen ([13]).

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

(21) In Spanje zijn thans vier zendplatforms in gebruik: DTT — digitale terrestrische technologie (DBV-T), satelliet-tv (DBV-S), kabel-tv (DVB-C) en IPTV. DTT is het belangrijkste platform voor de vrij te ontvangen publieke en particuliere zenders in Spanje ([14]). De hoofdexploitant van het terrestrische netwerk is Abertis, die tevens zeggenschap heeft over de satellietexploitant Hispasat. Daarnaast worden ook DTT-signalen verspreid door een aantal lokale telecommunicatiebedrijven, die doorgaans zijn aangesloten op het nationale net van Abertis. Betaaltelevisiekanalen worden voornamelijk via satelliet, kabel en IPTV uitgezonden. Astra en Hispasat zijn de belangrijkste satellietexploitanten.

(22) Met het oog op de overschakeling van analoge op digitale televisie in het kader van het digitaliseringsproces heeft Spanje in de periode 2005-2008 met betrekking tot het terrestrische netwerk een reeks regelgevingsmaatregelen vastgesteld zoals omschreven in deel 2.2. Bij deze maatregelen werd het Spaanse grondgebied in drie verschillende zones verdeeld:

i) Zone I omvat de gebieden waar de overgrote meerderheid van de Spaanse bevolking woont en waar de kosten van de overschakeling door de omroepen werden gedragen — 96 % van het grondgebied voor particuliere omroepen en 98 % voor publieke omroepen. Aangezien de kosten door de omroepen werden gedragen, was hier geen staatssteun nodig.

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

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

2.2. BESCHRIJVING VAN DE STEUN

(23) De hier onderzochte steunregeling is gebaseerd op een complex stelsel van wettelijke bepalingen dat door de Spaanse autoriteiten vanaf 2005 is vastgesteld. Uit hoofde van deze bepalingen werd in de jaren 2008-2009 steun

([12]) Zie bijvoorbeeld de Franse steunmaatregel N666/09 — wijziging van steunregeling TNT N 111/06, de Slowaakse steunmaatregel N671/09 — overschakeling op digitale televisie in Slowakije, en de Spaanse steunmaatregel SA.28685 (11/NN) — ontvangst van digitale televisie in Cantabrië. Er zij tevens op gewezen dat het in Spanje in de afgelegen en minder verstedelijkte gebieden die het voorwerp zijn van het onderzoek („zone II"), niet altijd haalbaar is om tv-signalen via het DTT-platform uit te zenden, zodat in sommige gebieden voor satelliettransmissie is gekozen.

([13]) Steunmaatregel SA.32619, „Vergoeding van schade veroorzaakt door het vrijkomen van het digitale dividend" (PB C 213 van 19.7.2012, blz. 41).

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

voor de introductie van DTT in zone II verleend door de autonome gemeenschappen en de gemeenten, die daartoe financiële middelen uit de nationale begroting en hun respectieve begrotingen toewezen aan de ontvangers. Daarenboven wordt door de autonome gemeenschappen sinds 2009 doorlopende steun verleend voor onderhoud en exploitatie van de netwerken in zone II.

(24) De vaststelling van Wet 10/2005 van 14 juni 2005 ([15]) vormde de eerste stap in de regulering van de overschakeling op digitale televisietechnologie. In deze wet is bepaald dat de overschakeling van analoge op digitale terrestrische technologie moet worden bevorderd en wordt de regering opgedragen passende maatregelen te nemen om deze overschakeling te waarborgen.

(25) Krachtens dit mandaat heeft de ministerraad bij Koninklijk Besluit 944/2005 een nationaal technisch plan vastgesteld, waarin 3 april 2010 werd vastgelegd als datum waarop de analoge uitzendingen in Spanje zouden worden stopgezet ([16]).

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

(27) Vervolgens nam de ministerraad op 7 september 2007 het nationaal plan voor de omschakeling op digitale terrestrische televisie aan (hierna „het omschakelingsplan" ([17]) genoemd), dat ter uitvoering van het nationaal technisch plan strekt. In het omschakelingsplan werd het Spaanse grondgebied in negentig technische omschakelingsprojecten ([18]) opgedeeld en werd voor elk van deze projecten een uiterste datum voor de stopzetting van de analoge uitzendingen vastgesteld.

(28) Op 29 februari 2008 nam het ministerie van Industrie, Toerisme en Handel (hierna „MITyC" genoemd) een besluit aan ter verbetering van de telecommunicatie-infrastructuur en tot vaststelling van de criteria voor de acties ter ontwikkeling van de informatiemaatschappij in het kader van het Avanza-plan van 2008 en de toewijzing van middelen daaraan ([19]). Het bij dit besluit vastgestelde budget bedroeg 558 miljoen EUR en werd gedeeltelijk besteed aan de ontwikkeling van breedband en gedeeltelijk aan de digitalisering van de televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden van Spanje die niet onder de wettelijke dekkingsverplichtingen van de commerciële omroepen vallen ([20]). De digitalisering in die gebieden werd gewoonlijk als „uitbreiding van het bereik" aangeduid. De digitalisering werd vervolgens uitgevoerd middels een reeks addenda bij de bestaande kaderovereenkomsten ([21]) tussen het MITyC en de autonome gemeenschappen die tussen juli en november 2008 waren gesloten (hierna „de addenda bij de kaderovereenkomsten van 2006" genoemd) en voor elke autonome gemeenschap afzonderlijk bekend waren gemaakt in het Spaanse staatsblad. In de meeste gevallen wijzen de formuleringen van deze overeenkomsten erop dat alleen digitale terrestrische technologie voor financiële steun in aanmerking komt. Ingevolge de overeenkomsten maakte het MITyC middelen over naar de autonome gemeenschappen, die zich ertoe verbonden de overige kosten van de operatie te voldoen uit hun eigen begrotingen. Bij deze addenda werden de lokale autoriteiten tevens verplicht de voorschriften van aanvullende bepaling 12 van het nationaal technisch plan na te leven.

(29) Parallel daaraan besloot de ministerraad op 17 oktober 2008 nog eens 8,72 miljoen EUR uit te trekken voor de uitbreiding en vervollediging van het DTT-bereik in het kader van de omschakelingsprojecten die gedurende de eerste helft van 2009 in fase I van het omschakelingsplan moesten worden afgerond. De financiële middelen werden beschikbaar gesteld nadat in december 2008 nieuwe kaderovereenkomsten tussen het MITyC en de autonome gemeenschappen waren gesloten (hierna „de kaderovereenkomsten van 2008" genoemd). Deze zogenaamde kaderovereenkomsten tussen het ministerie van Industrie, Toerisme en Handel en de autonome gemeenschappen ter ontwikkeling van het nationaal plan voor de omschakeling op DTT hebben betrekking op de voornoemde financiering van 8,72 miljoen EUR. In de overeenkomsten worden de activiteiten opgesomd die door de centrale en de regionale overheden worden gefinancierd om het bereik van digitale televisie uit te breiden tot het bestaande bereik van analoge televisie. Deze activiteiten houden verband met de invoering van digitale terrestrische televisie.

([15]) Zie voetnoot 3.
([16]) In het plan werd bepaald dat de particuliere omroepen tegen die datum 96 % van de bevolking binnen hun respectieve zendgebied moesten bereiken, terwijl publieke omroepen verplicht werden om in hun respectieve zendgebied 98 % van de bevolking te bereiken. In deze zone I moesten de omroepen voor die percentages van de bevolking via digitale terrestrische televisie te ontvangen zijn en moesten de omroepen zelf de kosten van de digitalisering dragen. Staatssteun was daarom niet nodig.
([17]) http://www.televisiondigital.es/Documents/PlanNacionalTransicionTDT.pdf.
([18]) Deze projecten werden later ingedeeld in de fasen I, II en III.
([19]) http://www.boe.es/boe/dias/2008/03/06/pdfs/A13832-13834.pdf.
([20]) De beslissing over de verdeling van de middelen voor de ontwikkeling van breedband en de digitalisering van de televisie in zone II werd overgelaten aan de regionale autoriteiten.
([21]) De kaderovereenkomsten tussen het MITyC en de autonome gemeenschappen werden in 2006 ondertekend in het kader van het Avanza-plan.

(30) Op 29 mei 2009 keurde de ministerraad de criteria goed voor de toewijzing van 52 miljoen EUR ter financiering van maatregelen voor de omschakeling op DTT die gericht zijn op de uitbreiding van het bereik in het kader van de projecten van de fasen II en III van het omschakelingsplan ([22]). In de overeenkomst van de ministerraad werd een rechtstreeks verband met het omschakelingsplan gelegd, door een verklaring dat de financiële steun door de overheid noodzakelijk is om de in het nationaal plan voor de omschakeling op DTT vastgestelde doelstelling te bereiken, namelijk een DTT-bereik dat overeenkomt met het bestaande bereik van de analoge terrestrische televisie, alsmede dat deze samenwerking met de autonome gemeenschappen gestalte krijgt in het door het nationaal plan voor de omschakeling op DTT vastgestelde kader.

(31) Ten slotte werden tussen oktober en december 2009 in het Spaanse staatsblad addenda bij de (in punt 29 genoemde) kaderovereenkomsten gepubliceerd, die onder meer betrekking hadden op de financiering van de uitbreiding van het bereik in het kader van de fasen II en III van het omschakelingsplan. In deze addenda wordt gedefinieerd wat moet worden verstaan onder een maatregel ter uitbreiding van het bereik, waarbij alleen terrestrische technologie uitdrukkelijk wordt genoemd (hoewel andere technologieën niet formeel worden uitgesloten) ([23]).

(32) Na publicatie van de kaderovereenkomsten van 2008 en de voornoemde addenda ([24]) begonnen de regeringen van de autonome gemeenschappen met de tenuitvoerlegging van de uitbreiding. Daartoe organiseerden zij zelf openbare aanbestedingsprocedures of lieten zij een openbare aanbestedingsprocedure door een overheidsbedrijf uitvoeren. De subsidies waren deels met het MITyC overeengekomen, zodat zij uit de begroting van de centrale overheid werden betaald, en deels werden zij door de autonome gemeenschappen zelf gefinancierd. In bepaalde gevallen gaven de autonome gemeenschappen de gemeenten opdracht de uitbreiding uit te voeren.

(33) In het algemeen werden in het hele land twee soorten aanbestedingen georganiseerd. Ten eerste werden er aanbestedingen gehouden voor de uitbreiding van het bereik, wat inhield dat de onderneming waaraan de opdracht wordt gegund, werd belast met de taak om een operatief DTT-netwerk op te leveren (en in veel gevallen op te zetten). De uit te voeren taken omvatten het ontwerp en de aanleg van het netwerk, het overbrengen van het signaal, het implementeren van het netwerk en de levering van de nodige apparatuur. Bij de andere soorten aanbestedingen, die werden georganiseerd in het geval van reeds bestaande netwerken, ging het om de gunning van opdrachten voor het leveren van hardware. De winnaar van de aanbesteding kreeg de opdracht om een bestaand netwerk te moderniseren door de daartoe nodige apparatuur te leveren, te installeren en in bedrijf te stellen.

(34) Bij de meeste aanbestedingen verwijzen de autoriteiten uitdrukkelijk, in de definitie van het voorwerp van de aanbesteding ([25]), dan wel impliciet, in de technische specificaties of de omschrijving van de te financieren apparatuur ([26]), naar terrestrische technologie en DTT. In de weinige gevallen waarin satelliettechnologie uitdrukkelijk wordt genoemd, wordt verwezen naar satellietschotels voor de ontvangst van het satellietsignaal op tv-torens ([27]) of naar apparatuur die toegang biedt tot digitale televisie in zone III ([28]). In heel weinig gevallen zijn de aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik technologisch neutraal en sluiten zij andere dan DTT-technologie niet uit ([29]).

(35) In totaal werd in de jaren 2008-2009 bijna 163 miljoen EUR afkomstig uit de begroting van de centrale overheid (deels in de vorm van zachte leningen van het MITyC aan de autonome gemeenschappen ([30])) en 60 miljoen EUR afkomstig uit de begrotingen van de 16 autonome regio's geïnvesteerd in de uitbreiding van het bereik naar zone II. Daarnaast werd de uitbreiding door de gemeenten met 3,5 miljoen EUR gesteund.

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

([22]) http://www.boe.es/boe/dias/2009/07/02/pdfs/BOE-A-2009-10972.pdf.
([23]) Zie bijvoorbeeld het addendum voor Andalusië: http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/28/pdfs/BOE-A-2009-17108.pdf.
([24]) In totaal werden tussen de overheden meer dan 600 overeenkomsten — kaderovereenkomsten, addenda enz. — gesloten inzake de uitbreiding van het bereik.
([25]) Bijvoorbeeld in het geval van Extremadura, Asturië, Canarische Eilanden, Catalonië, Madrid.
([26]) Bijvoorbeeld in het geval van Aragón.
([27]) Zoals in het geval van Aragón en Asturië.
([28]) Extremadura.
([29]) Van alle 516 aanbestedingen die door alle regio's (met uitzondering van Castilla-La Mancha) zijn gehouden, heeft de Commissie een steekproef van 82 aanbestedingen, zowel voor de uitbreiding van het bereik (17) als voor leveringen (65), onderzocht. Slechts 9 van deze aanbestedingen werden als technologieneutraal aangemerkt: 3 aanbestedingen inzake uitbreiding van het bereik (Castilla y León) en 6 voor leveringen (5 op de Canarische Eilanden en 1 in Cantabrië).
([30]) Zonder Castilla-La Mancha.

2.3. REDENEN VOOR DE INLEIDING VAN DE PROCEDURE

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

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

(39) De Commissie kwam tot de voorlopige conclusie dat de steunregeling als gevolg van de financiering van de kosten van de uitbreiding van het DTT-platform, een potentiële of daadwerkelijke verstoring van de concurrentie tussen aanbieders van de verschillende technologieën en tussen het terrestrische en het satellietplatform kan hebben veroorzaakt.

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

(41) Zie voor nadere informatie het besluit tot inleiding van de procedure, dat als integrerend deel van dit besluit dient te worden beschouwd.

3. **OPMERKINGEN VAN SPANJE**

3.1. ALGEMENE OPMERKINGEN

(42) In hun verweer naar aanleiding van het inleidingsbesluit hebben Spanje en de autonome gemeenschappen tal van argumenten aangevoerd ([31]). Over het algemeen kunnen zij in twee categorieën worden ingedeeld. Ten eerste betogen de Spaanse autoriteiten dat er geen sprake is van staatssteun aangezien het om een dienst van algemeen economisch belang gaat die ertoe dient de publieke opdracht van de openbare omroep te vervullen en daarom geen staatssteun inhoudt. Bovendien zou de maatregel geen voordeel opleveren. Ten tweede stellen zij dat de maatregel, ook als zou er sprake zijn van staatssteun, verenigbaar met de interne markt zou zijn overeenkomstig artikel 106, lid 2, of artikel 107, lid 3, onder c), daar; a) het analoge net reeds bestond en een modernisering van de bestaande infrastructuur voordeliger is dan het overstappen op een nieuw platform; b) alleen de DTT-technologie aan de noodzakelijke kwaliteitscriteria voldoet, en c) de aanbestedingen technologisch neutraal waren en andere platformexploitanten deel hadden kunnen nemen aan de aanbestedingsprocedures. Deze argumenten worden hieronder beknopt weergegeven.

3.2. GEEN STEUN

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

(43) Volgens de Spaanse autoriteiten verrichten de netwerkexploitanten een dienst van algemeen economisch belang in de zin van het arrest Altmark ([32]). Daar echter de autonome gemeenschappen verantwoordelijk zijn voor maatregelen voor de uitbreiding van het bereik, moet per geval worden onderzocht of het arrest Altmark van toepassing is en moeten de autonome gemeenschappen aantonen dat aan de Altmark-voorwaarden is voldaan. De uitvoerigste argumentatie werd ingediend door Baskenland, dat de digitalisering liet uitvoeren door het overheidsbedrijf Itelazpi SA (hierna „Itelazpi" genoemd).

3.2.2. **Geen voordeel**

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

([31]) De argumenten van de centrale en de regionale autoriteiten worden gezamenlijk gepresenteerd als standpunt van Spanje (of van de Spaanse autoriteiten), uitgezonderd Baskenland, dat om de toepassing van de regels inzake de compensatie van openbare diensten heeft verzocht.

([32]) Arrest van het EHvJ van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Jurispr. 2003, blz. I-7747.

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

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

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

3.3. VERENIGBAARHEID MET DE INTERNE MARKT OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 106, LID 2, EN ARTIKEL 107, LID 3, ONDER c)

(48) De autoriteiten van Baskenland voerden aan dat de aan Itelazpi verleende staatssteun verenigbaar is met de interne markt op grond van het bepaalde in artikel 106 VWEU. Zij zijn van mening dat de maatregel in dit opzicht aan alle voorwaarden voldoet zoals vastgesteld in Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (hierna: „Beschikking 2005/842/EG") ([33]).

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

3.3.1. **Argumenten van efficiency**

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

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

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

([33]) Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67) en de communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4) (hierna „de kaderregeling" genoemd).

3.3.2. **Kwalitatieve vereisten**

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

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

3.3.3. **Technologische neutraliteit**

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

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

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

(58) In verband met dit besluit is het project in Cantabrië alleen van belang voor zover het satellietplatform als deugdelijk alternatief voor het terrestrische platform kan worden beschouwd. In dit opzicht zijn de voornoemde argumenten niet steekhoudend. Toen zij voor zone III voor een satellietplatform kozen, namen de Spaanse autoriteiten een nationaal plan aan en stelden zij specifieke regelgeving vast waarbij de omroepen werden verplicht onderlinge afspraken te maken en één gemeenschappelijke satellietprovider aan te wijzen. Een dergelijke regeling had ook voor zone II kunnen worden toegepast. De redenen die voor de ontbinding van het contract werden aangevoerd, doen niets af aan het feit dat de satelliettechnologie een deugdelijk platform kan zijn voor de transmissie van tv-signalen in zone II. Bovendien heeft een Spaanse nationale rechtbank die redenering weerlegd.

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

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

3.4. TOEPASSELIJKHEID VAN DE DE-MINIMISREGEL

(60) De Spaanse autoriteiten stelden zich tevens op het standpunt dat de bij Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie ([34]) inzake de-minimissteun ingevoerde de-minimisregel van toepassing is op een groot deel van de verleende steun. De hardware werd per autonome gemeenschap of gemeente apart aangekocht, zodat de de-minimisbepalingen op dat niveau dienen te worden geanalyseerd. Aangezien in deze gevallen precies bekend is welke bedragen zijn besteed en welke goederen en diensten werden verworven, voldeed de steun aan de transparantievoorwaarden voor de toepassing van de de-minimisdrempels.

3.5. DOORLOPENDE STAATSSTEUN

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

4. **OPMERKINGEN VAN ANDERE BELANGHEBBENDEN**

4.1. ASTRA

4.1.1. **Algemene opmerkingen**

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

(63) Met betrekking tot de aanbesteding van Cantabrië blijft Astra bij haar standpunt dat de autoriteiten van Cantabrië anders dan Spanje beweert, verplicht waren van de omroepen toestemming te verkrijgen om hun kanalen via het satellietplatform beschikbaar te maken. Hoewel de desbetreffende brieven van de omroepen van maart 2008 dateren, hebben de autoriteiten van Cantabrië de oplossing waarvoor zij in juli 2008 hebben gekozen, voorgesteld aan andere autonome gemeenschappen.

4.1.2. **De vraag of er sprake is van staatssteun**

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

(65) Bovendien verkreeg Abertis volgens Astra op grond van de maatregelen andere voordelen. Zo heeft ten eerste een groot aantal terrestrische installaties van Abertis die ook daadwerkelijk door Abertis worden geëxploiteerd, geprofiteerd van de middelen die door de Spaanse autoriteiten in het kader van de onderzochte maatregelen ter beschikking zijn gesteld. Dit geldt in het bijzonder voor installaties in de zone (die rond 2,5 % van de bevolking

([34]) Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun (PB L 379 van 28.12.2006, blz. 5).

(*) Vertrouwelijke gegevens zijn in de tekst van het besluit aangegeven met „[…]".

omvat) waar de publieke omroep RTVE verplicht is zijn tv-signaal te verspreiden, maar waar de particuliere omroepen daartoe niet verplicht zijn. Ten tweede betoogt Astra dat Abertis in aanverwante markten zoals de markt voor het overbrengen van signalen indirect van de staatssteun heeft geprofiteerd. Verder merkt de klager op dat de onderzochte maatregel tot verstoringen van de mededinging in zone III zou leiden ([35]).

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

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

(68) Astra voert tevens aan dat uitzendingen via vrij te ontvangen kanalen niet hoeven te worden belemmerd wanneer voor een voorwaardelijke toegang tot satellietuitzendingen wordt gezorgd. Overal ter wereld zijn voorwaardelijke toegangssystemen ingevoerd, die niet moeilijk te gebruiken zijn ([36]). Daarenboven werd de in Cantabrië voorgestelde oplossing voor voorwaardelijke toegang aanvaard door de autoriteiten van Cantabrië, die konden beslissen voor welke gebruikers de ontvangst van de omroepdiensten zou worden geactiveerd. De territoriale beperking van de dienstverlening werd dus door de Cantabrische overheid bepaald. Hiervoor was geen specifieke aanpassing nodig.

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

4.1.3. **Doorlopende staatssteun**

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

4.2. OPMERKINGEN VAN ABERTIS

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

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

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

4.2.1. **De vraag of er sprake is van staatssteun**

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

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

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

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

(76) Voorts is Abertis van mening dat de omstreden maatregel geen merkbaar effect had op de concurrentie tussen de netwerkexploitanten. Het feit dat noch Astra noch een andere particuliere exploitant in de afgelopen 20 jaar belangstelling heeft getoond voor het leveren van transmissiediensten in zone II, bevestigt dat er geen markt bestond en dat de overheid moest optreden om de dienstverlening te bevorderen. Met name is er geen sprake van concurrentie tussen satelliet-tv en DTT, aangezien het hierbij om twee aparte markten gaat. Bovendien heeft de digitalisering van de terrestrische netwerken in zone II de mededingingsstructuur van de betrokken markten op geen enkele manier gewijzigd. Veeleer ging het om een noodzakelijke technische modernisering van het bestaande analoge platform.

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

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

4.2.2. **Bestaande steun**

(79) Volgens Abertis begon de introductie van omroepnetten in zone II in 1982 in een nog niet-geliberaliseerde omroepsector. Toentertijd had de Spaanse overheid een monopolie op de markt voor terrestrische omroepdiensten. Inmiddels worden publieke middelen gebruikt ter financiering van de installatie, het onderhoud en de exploitatie van de lokale netwerken in zone II die vóór de liberalisering van de sector zijn opgezet. Derhalve vormt de onderzochte maatregel doorlopende bestaande staatssteun.

4.2.3. **Verenigbaarheid met de interne markt**

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

(81) Voor zover dit niet het geval is, zou elke potentiële steun wel in overeenstemming zijn met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU. Ten eerste zijn de door de Spaanse autoriteiten getroffen maatregelen gericht op de bespoediging van de overschakeling op digitale technologie in Spanje, een doelstelling die in de besluitvorming van de Commissie inzake staatssteun erkend is als doelstelling van gemeenschappelijk belang. Ten tweede vormde de steun hiertoe een passend instrument, aangezien DTT een geschiktere technologie is voor de uitbreiding van het bereik ([37]). Abertis merkt tevens op dat omroepen niet alleen om economische redenen weinig animo tonen om satellietplatforms gebruiken, maar ook vanwege de beperkingen waarmee zij worden geconfronteerd bij het verwerven van uitzendrechten voor hun vrij te ontvangen programma's. Meestal verwerven zij alleen het recht om bepaalde inhoud via een specifiek platform, namelijk DTT, uit te zenden, aangezien deze technologie een doelgerichte transmissie in een welomschreven geografisch gebied mogelijk maakt. Voorts zijn de maatregelen evenredig, omdat zij alleen de kosten dekken die strikt noodzakelijk zijn voor de overschakeling van analoge op digitale televisiediensten in zone II. De enige uitgaven die door de omstreden maatregelen worden gesteund, zijn die in verband met de digitalisering van de zendcentrales in zone II, die wordt uitgevoerd in de vorm van de aankoop en installatie van digitale apparatuur.

(82) Wat betreft de technologieneutraliteit van de maatregel merkt Abertis op dat terrestrische technologie niet de enige oplossing was die door de Spaanse overheid in aanmerking is genomen. In zone III werd het satellietplatform uiteindelijk zelfs als meest geschikte technologische keuze beschouwd voor de levering van digitale televisiediensten. Belangrijker is volgens Abertis echter dat DTT beschouwd wordt als het meest geschikte en voordeligste platform voor digitale televisiediensten in zone II als het erom gaat hetzelfde bereik te waarborgen als vóór de stopzetting van de analoge uitzendingen. Dit zou blijken uit de ingediende kostenstudies ([38]).

4.3. OPMERKINGEN VAN RADIODIFUSIÓN

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

(84) Radiodifusión gaat over het algemeen akkoord met het inleidingsbesluit en steunt de standpunten van de Commissie, maar heeft een aantal aanvullende opmerkingen gemaakt die hieronder worden weergegeven. Radiodifusión is eveneens van mening dat de staatssteun niet voldoet aan de Altmark-voorwaarden en hoge overheidssubsidies inhoudt.

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

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

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

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

4.4. OPMERKINGEN VAN DE OMROEPEN

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

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

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

5. **JURIDISCHE BEOORDELING**

5.1. RECHTSGRONDSLAG VAN DE STEUNMAATREGEL

(90) Zoals nader beschreven in deel 2.2, punten 23 tot en met 31, bestaat het regelgevingskader voor de overschakeling op digitale televisie in Spanje uit een complex stelsel van wetsbesluiten die door de centrale overheid en de regionale en lokale autoriteiten zijn vastgesteld gedurende een periode van vier jaar. Het nationaal technisch plan van 2005 en het omschakelingsplan van 2007 dienen hoofdzakelijk ter regulering van de overschakeling op DTT in zone I, maar vormen ook de grondslag voor verdere uitbreidingsmaatregelen in zone II. Deze uitbreidingsmaatregelen werden door de regionale overheden ten uitvoer gelegd nadat daartoe verschillende kaderovereenkomsten waren gesloten met de centrale overheid (de kaderovereenkomsten van 2008) en in 2008 addenda bij de eerdere kaderovereenkomsten van 2006 en in 2009 addenda bij de kaderovereenkomsten van 2008 waren vastgesteld.

(91) Op grond van deze overeenkomsten en addenda voerden de regionale en/of lokale overheden tal van maatregelen uit die erop waren gericht het bereik van DTT in zone II uit te breiden, voornamelijk door middel van openbare aanbestedingen, zoals beschreven in de punten 32 tot en met 35. De Commissie is derhalve van oordeel dat de verschillende op centraal niveau vastgestelde wetsbesluiten en de tussen het MITyC en de autonome gemeenschappen gesloten en vervolgens gewijzigde overeenkomsten de grondslag vormen voor de steunregeling voor de uitbreiding van het bereik in zone II. Deze wetsbesluiten en overeenkomsten hebben ertoe geleid dat de autonome gemeenschappen maatregelen hebben getroffen die niet technologieneutraal waren ([39]). In het nationaal technisch plan wordt de overschakeling op DTT in zone I geregeld, maar wordt tevens aan de lokale overheden de taak toegewezen om in samenwerking met de autonome gemeenschappen nieuwe zendcentrales op te zetten die noodzakelijk zijn om de ontvangst van DTT in zone II te waarborgen. Op dat tijdstip voorzag de centrale overheid dus al dat het DTT-bereik zou worden uitgebreid. De taakstelling in het belangrijkste wetsbesluit betreffende de overschakeling op digitale televisie wordt alleen naar het terrestrische platform verwezen. In de praktijk hebben de autonome gemeenschappen dus de richtsnoeren van de centrale overheid inzake de uitbreiding van DTT toegepast ([40]).

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

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

(92) Ter staving van deze bevinding heeft de Commissie ook een steekproef van de afzonderlijke, door de autonome gemeenschappen gehouden aanbestedingen onderzocht. Door dit onderzoek werd de bovenstaande conclusie bevestigd, aangezien de overgrote meerderheid van de aanbestedingen niet technologisch neutraal was.

(93) Het tijdstip van overmaking van financiële middelen door de centrale en de regionale overheden aan de begunstigden vormt het moment waarop de steun voor de ontwikkeling van DTT in zone II feitelijk is verleend. De steunverlening vond plaats gedurende een periode die per autonome gemeenschap varieerde. Uit de ontvangen informatie komt naar voren dat de eerste aanbestedingen in juli 2008 plaatsvonden ([41]). De bijlage bevat een overzicht van de steunbedragen per regio.

De doorlopende steun voor de exploitatie en het onderhoud van de netwerken berust niet op een op centraal niveau genomen besluit. In plaats daarvan hebben sommige autonome gemeenschappen (zie „wederkerende kosten" in de bijlage bij dit besluit) aanbestedingen gehouden voor de exploitatie en het onderhoud van de bestaande digitale terrestrische netwerken, die aangekondigd werden in hun respectieve officiële bekendmakingen ([42]).

5.2. BEOORDELING VAN DE STAATSSTEUN OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 107, LID 1, VWEU

5.2.1. **Staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU**

(94) De maatregel in kwestie, waartoe de doorlopende steun voor exploitatie en onderhoud bedoeld in punt 36 behoort, kan worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, waarin de voorwaarden zijn vastgesteld waaronder sprake is van staatssteun. Ten eerste dient het te gaan om een maatregel van de staat of bekostigd met overheidsmiddelen. Ten tweede moet de maatregel de begunstigde een selectief economisch voordeel verschaffen. Ten derde moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. Ten vierde moet de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.

5.2.1.1. *Overheidsmiddelen*

(95) De maatregel in kwestie vloeit voort uit het hierboven beschreven stelsel van op centraal, regionaal en lokaal niveau vastgestelde wetsbesluiten en uit overeenkomsten tussen instanties van verschillende Spaanse bestuurslagen. Bovendien heeft Spanje de constatering van het inleidingsbesluit dat de maatregel uit begrotingsmiddelen werd gefinancierd, niet betwist. Het wees er evenwel op dat de maatregel uit middelen van zowel de centrale als de regionale en gemeentelijke begrotingen werd gefinancierd. Tevens verklaarde Spanje dat het bij de maatregel in kwestie slechts om een overdracht van middelen tussen verschillende bestuurlijke instanties ging. Dat de middelen hoofdzakelijk afkomstig waren uit de centrale begroting en deels uit de regionale en gemeentelijke begrotingen, werd door Spanje als zodanig niet tegengesproken. De maatregel beperkte zich ook niet tot een overdracht van middelen tussen bestuurlijke instanties, daar zij uiteindelijk voor de ontwikkeling van het DTT-netwerk werden gebruikt door entiteiten die een economische activiteit uitoefenen (zoals toegelicht in deel 5.2.1.2).

(96) Tegen deze achtergrond wordt geconcludeerd dat de onderzochte maatregel rechtstreeks uit de nationale begroting en de begrotingen van bepaalde autonome gemeenschappen en gemeenten werd gefinancierd. De doorlopende steun als bedoeld in punt 36 werd niet uit de begroting van de centrale overheid, maar rechtstreeks uit de begrotingen van de autonome gemeenschappen gefinancierd. De steun kan derhalve aan de staat worden toegerekend en wordt bekostigd met overheidsmiddelen.

5.2.1.2. *Economisch voordeel verschaft aan entiteiten die een economische activiteit uitoefenen*

(97) De maatregel in kwestie houdt een overdracht van overheidsmiddelen aan bepaalde ondernemingen in. Hoewel in het Verdrag niet is gedefinieerd wat onder een „onderneming" moet worden verstaan, wordt erin verwezen naar

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

([42]) Zie bijvoorbeeld de bekendmaking van de autoriteiten van Castilla y León: Resolución de 24 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Telecomunicaciones, por la que se anuncia la licitación del servicio: Contrato de servicios para la conservación y renovación tecnológica de las infraestructuras de televisión digital de la Junta de Castilla y León. Expte.: Serv 05-4/12; BOCYL 10 Octubre 2012.

een natuurlijke of rechtspersoon, ongeacht diens rechtsvorm of financiering, die een economische activiteit uitoefent. In de door het Gerecht en het Hof bevestigde praktijk beschouwt de Commissie de exploitatie van televisienetwerken als economische activiteit ([43]), net als andere activiteiten die het beheer van infrastructuur door regionale autoriteiten behelzen ([44]). In het onderhavige geval staan de meeste overheidsbedrijven of gemeenten als netwerkexploitanten ingeschreven in het register van de CMT. Dit duidt erop dat zij bepaalde diensten leveren die volgens de vaste praktijk in dit soort zaken een economische activiteit vormen. Er bestaat een markt wanneer andere exploitanten bereid of in staat zouden zijn de dienst in kwestie te leveren, wat hier het geval is. Zo heeft Astra voorafgaand aan de uitvoering van de uitbreiding van het bereik in zone II verschillende besprekingen gevoerd met de autonome gemeenschappen om haar aanbod te presenteren. Daarnaast heeft Astra in maart 2008 aan een technologisch neutrale aanbesteding in Cantabrië voor de levering van digitale tv-diensten in zone II en zone III deelgenomen en deze opdracht in de wacht gesleept. Het feit dat de overheidsbedrijven en de gemeenten geen vergoeding voor de geleverde diensten ontvangen, betekent niet dat de desbetreffende activiteiten niet als economische activiteit dienen te worden beschouwd ([45]).

(98) De Commissie gaat niet akkoord met het argument van Spanje dat de exploitatie van het terrestrische netwerk door de autonome gemeenschappen, overheidsbedrijven en gemeenten onder de uitoefening van bevoegdheden van een publiekrechtelijk lichaam en derhalve buiten het toepassingsgebied van artikel 107 VWEU zou vallen. Algemeen wordt erkend dat de activiteiten in verband met de uitoefening van overheidsprerogatieven door de overheid zelf of door instanties die in het kader van het openbaar gezag optreden, geen economische activiteiten vormen in de zin van de mededingingsvoorschriften ([46]). Dergelijke activiteiten behoren tot de kerntaken van de staat of houden wegens hun aard, doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen, met die taken verband. De rechtspraak van het Gerecht en het Hof geeft verschillende voorbeelden van activiteiten die onder deze categorie vallen en stelt aldus een onderscheid vast tussen zuivere overheidsactiviteiten en commerciële activiteiten die door een overheidsentiteit kunnen worden ontplooid. Tot die voorbeelden behoren activiteiten met betrekking tot het leger of de politie, de handhaving en de verbetering van de veiligheid van de luchtvaart, luchtverkeersleiding ([47]), milieu-inspectiediensten, die een taak van openbaar belang vormen behorend tot de kerntaken van de staat op het gebied van de bescherming van het mariene milieu ([48]), alsook normalisatieactiviteiten en aanverwante onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten ([49]).

(99) In dit licht is de Commissie van oordeel dat in het onderhavige geval de exploitatie van het terrestrische omroepnetwerk niet onder de plichten of prerogatieven van de overheid valt noch een typische activiteit is die uitsluitend door de overheid kan worden uitgeoefend. Ten eerste zijn de betrokken diensten niet bij uitstek taken van een overheidsinstantie en zijn zij economisch van aard, wat blijkt uit het feit dat verschillende ondernemingen actief zijn op de markt in zone I. Ten tweede toonde een particuliere onderneming die onafhankelijk van overheidsinstanties opereert — namelijk Astra — belangstelling om deze dienst in zone II te leveren (zoals blijkt uit haar inschrijving op de in 2008 gehouden aanbesteding in Cantabrië). Ten derde gaat het bij de ontwikkeling van het netwerk in zone II uitsluitend om uitzendingen van nationale en regionale particuliere omroepen ([50]). Dientengevolge wordt geconcludeerd dat de exploitatie van het terrestrische netwerk door de autonome gemeenschappen, overheidsbedrijven en gemeenten niet onder de uitoefening van bevoegdheden van een publiekrechtelijk lichaam valt.

Directe begunstigden van de steun

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

([43]) Beschikkingen van de Commissie N 622/03, Digitaliseringsfonds Oostenrijk, C 25/04, DVB-T in Berlijn en Brandenburg (punt 62), C 34/06, DVB-T in Noord-Rijnland-Westfalen (punt 83), C 52/2005 Mediaset (punt 96).

([44]) Zaak T-196/04, Ryanair Ltd/Europese Commissie, Jurispr. 2007, blz. II-2379, punt 88, zaak C-82/01P, Aéroports de Paris/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-9297, punten 107 t/m 109 en 121 t/m 125.

([45]) Zie gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) en Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08)/Europese Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-01311, punt 115, waarin het Hof het volgende verklaart: „Dat een activiteit niet door particuliere marktdeelnemers wordt uitgevoerd of zij niet rendabel is, is […] geen relevant criterium in het kader van de kwalificatie daarvan als economische activiteit.".

([46]) Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 1.1.2012, blz. 4).

([47]) Zaak C-364/92, SAT/Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43, punten 19 t/m 30; zaak C-113/07 P, Selex, Jurispr. 2009, blz. I-2207.

([48]) Zaak C-343/95, Cali & Figli, Jurispr. 1997, blz. I-1547, punt 22.

([49]) Zaak T-155/04, Selex, Jurispr. 2006, blz. II-4797, punten 73 t/m 83, bevestigd door het arrest in zaak C-113/07, Selex, Jurispr. 2009, blz. I-2307.

([50]) Zoals vermeld in deel 2.1.3 hebben de omroepen de verplichting 98 % van de huishoudens te bereiken, zodat zij zone II met eigen middelen moesten afdekken. Bovendien worden de nationale publieke tv-zenders van RTVE en de regionale publieke zenders via een apart netwerk verspreid. De particuliere omroepen maken gebruik van het signaal van het Single Frequency Network (SFN), terwijl de publieke omroepen gebruikmaken van het netwerk Red Global Española (RGE). Op grond van deze verschillen moeten de terrestrische faciliteiten worden uitgerust met verschillende apparatuur voor elk van deze netwerken.

(101) Ten eerste hebben sommige autonome gemeenschappen ([51]) een overheidsbedrijf, in sommige gevallen een telecommunicatiebedrijf, belast met de uitbreiding van het bereik. Deze bedrijven hebben ofwel aanbestedingen georganiseerd voor de uitbreiding van het bereik en deze taak opgedragen aan de onderneming met de winnende inschrijving of zij hebben de uitbreiding zelf uitgevoerd nadat zij de nodige hardware hadden verworven.

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

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

(104) Ten tweede hebben sommige autonome gemeenschappen ([52]) zelf op regionaal niveau aanbestedingen gehouden voor de uitbreiding van het DTT-netwerk. Spanje beweert dat de overgrote meerderheid van de aanbestedingen betrekking hadden op de levering van hardware en andere apparatuur en dat de ondernemingen waaraan de opdrachten werden gegund, als hardwareleveranciers zijn opgetreden. Dit zou eveneens gelden voor Abertis, Tradia en Retevisión. De bevindingen van het onderzoek leiden evenwel tot de conclusie dat een aanzienlijk aantal aanbestedingen betrekking had op de uitbreiding van het bereik, en niet alleen op de levering van apparatuur ([53]). In tegenstelling tot wat Spanje beweert, is de Commissie derhalve van oordeel dat Abertis en andere ondernemingen in hun hoedanigheid van netwerkexploitanten aan die aanbestedingen hebben deelgenomen ([54]). Onder die omstandigheden werd aan de ondernemingen waaraan de opdrachten werden gegund, een concurrentievoordeel verschaft tegenover netwerkexploitanten die niet eens hebben kunnen deelnemen aan de selectieprocedure. Het verschafte voordeel is gelijk aan het bedrag aan middelen dat die ondernemingen voor de uitbreiding van het bereik hebben ontvangen op grond van een niet technologisch neutrale aanbesteding.

(105) Ten derde hebben sommige autonome gemeenschappen ([55]) middelen aan gemeenten toegekend voor de uitbreiding van het DTT-bereik. Spanje betoogt dat het hierbij slechts om de overdracht van middelen tussen verschillende bestuurslagen ging en dat de gemeenten door de uitbreiding van de zich in hun bezit bevindende netwerken slechts aan hun administratieve verplichtingen ten opzichte van de inwoners hebben voldaan. Spanje erkent echter dat lokale ondernemingen als netwerkexploitanten zijn opgetreden, dat zij in vele gevallen door de CMT als netwerkexploitanten geregistreerd zijn en dat zij in feite de uitbreiding van het netwerk hebben uitgevoerd, in sommige gevallen na selectie via een aanbestedingsprocedure. De Commissie is daarom van oordeel dat lokale ondernemingen die als lokale exploitant van een DTT-netwerk zijn opgetreden, als directe begunstigden van de steun moeten worden beschouwd. Het aan hen verschafte voordeel is gelijk aan het bedrag aan middelen dat zij van de regionale en centrale overheden voor de uitbreiding van het bereik hebben ontvangen. Dit is ook het geval indien de uitbreiding gedeeltelijk werd gefinancierd in de vorm van een toekenning van eigen middelen van een lokale onderneming, die steun aan de onderneming of de activiteit vormt.

(106) Over het geheel genomen waren Abertis en Retevisión de belangrijkste begunstigden van de aanbestedingen. Afgaand op de verstrekte informatie, blijken zij in totaal ongeveer […] van het totale bedrag te hebben ontvangen dat voor de uitbreiding van het bereik was uitgetrokken: ten minste […] miljoen EUR op grond van aanbestedingen voor de uitbreiding van het netwerkbereik.

(107) Daarnaast hebben sommige autonome gemeenschappen staatssteun verleend voor de exploitatie en het onderhoud van de netwerken. Deze taken werden ofwel door overheidsbedrijven of door de gemeenten zelf uitgevoerd of via aanbestedingen uitbesteed, bijvoorbeeld aan de eigenaren van de zendcentrales. De Spaanse centrale overheid heeft aangegeven dat zij de exploitatie en het onderhoud van gedigitaliseerde centrales niet verplicht heeft

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

([52]) Bijvoorbeeld Andalusië, Castilla y León, Extremadura, Murcia, La Rioja en Valencia.

([53]) Zoals in punt 33 vermeld, werd in gevallen waarin een aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik werd gehouden, de succesvolle inschrijver belast met de taak om het DTT-netwerk operationeel te maken of — in vele gevallen — een dergelijk netwerk op te zetten. Tot die taak behoorde onder meer het ontwerp en de aanleg van het netwerk, de transmissie van het signaal, de implementatie van het netwerk en de levering van de noodzakelijke apparatuur. Daarnaast werden, in het geval van bestaande netwerken, aanbestedingen gehouden voor de levering van hardware. De succesvolle inschrijvers kregen de opdracht om het bestaande netwerk te moderniseren met behulp van de daartoe noodzakelijke apparatuur, d.w.z. om dergelijke apparatuur te leveren, te installeren en in bedrijf te stellen.

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

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

gesteld, maar dat zij de beslissing hierover aan de autonome gemeenschappen heeft overgelaten. In de loop van het onderzoek hebben verschillende autonome gemeenschappen cijfers ingediend waaruit naar voren kwam dat zij de exploitatie en het onderhoud van zendcentrales in zone II inderdaad hebben gefinancierd, met name vanaf 2009, na het verstrijken van de oorspronkelijke exploitatie- en onderhoudsperiode waarin de contracten met de succesvolle inschrijvers voorzagen. Deze financiering wordt als doorlopende steun beschouwd, waarbij de ondernemingen die met de exploitatie en het onderhoud van het digitale terrestrische netwerk in zone II zijn belast, als directe begunstigden worden aangemerkt.

(108) Meer algemeen profiteert Abertis ten slotte ook van het feit dat de exploitant van een ander platform geen toegang kreeg tot de markt voor de transmissie van vrij te ontvangen tv-signalen in Spanje ([56]).

Indirecte begunstigden van de steun

(109) Netwerkexploitanten. Netwerkexploitanten die hebben deelgenomen aan volgens het in punt 101 beschreven scenario door de overheidsbedrijven georganiseerde aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik, zijn indirecte begunstigden van de steun. De overheidsbedrijven hebben de uitbreiding niet zelf uitgevoerd en hebben de voor de uitbreiding van het bereik bestemde middelen niet zelf behouden, maar deze via aanbestedingen doorgegeven aan de netwerkexploitanten. De aanbestedingen waren uitsluitend gericht op exploitanten van terrestrische netwerken. Deze exploitanten hebben derhalve geprofiteerd van het feit dat satellietexploitanten van de aanbestedingen waren uitgesloten. Aangezien slechts een klein aantal exploitanten actief was op de markt, waren de exploitanten van terrestrische netwerken slechts aan een beperkte concurrentiedruk blootgesteld. Zoals hierboven toegelicht met betrekking tot de directe begunstigden, profiteren die exploitanten ook van de steun indien zij de nieuwe infrastructuur ook gebruiken voor de levering van andere diensten (zoals WiMAX, digitale radio, mobiele tv, enz.). Het voordeel dat de netwerkexploitanten hierdoor hebben verkregen, is gelijk aan het totale bedrag aan middelen dat zij ingevolge een aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik hebben ontvangen ([57]).

(110) Hardwareleveranciers.Anders dan netwerkexploitanten worden hardwareleveranciers niet als indirecte begunstigden beschouwd, aangezien zij geen selectief voordeel hebben genoten. NET als in het geval van de digitale decoders in Italië ([58]), is het in dit geval niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen verschillende categorieën producenten van verschillende soorten digitale infrastructuur, omdat producenten in staat moeten zijn om alle soorten apparatuur te produceren. De ondernemingen waaraan de opdrachten werden gegund, verschillen niet van de ondernemingen die aan de aanbestedingen hadden deelgenomen indien de steunregeling technologieneutraal was geweest wat betreft de keuze van de platformexploitanten ([59]). De ondernemingen in Spanje die de voor de uitbreiding van het DTT-netwerk nodige hardware samenstellen, installeren en leveren, bieden gewoonlijk ook andere diensten aan. Dergelijke fabrikanten van apparatuur bieden net als telecommunicatie-exploitanten vaak ook terrestrische of satellietoplossingen of een combinatie daarvan aan ([60]).

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

([56]) Zoals in punt 21 vermeld, beheerst Abertis de markt voor de transmissie van vrij te ontvangen tv-signalen via het terrestrische platform in zone I alsook, via haar dochteronderneming Hispasat, in zone III. Door de uitbreiding van het bereik van digitale terrestrische televisie naar zone II blijft Abertis de controle houden over de levering van nationale vrij te ontvangen tv-uitzendingen. Als Astra actief zou worden in zone II, zou hierdoor in de toekomst ook meer concurrentie tussen de verschillende platforms ontstaan in de zones I en III. Ter vergelijking zijn er tal van studies die aantonen dat de marktinvoering van satelliet-tv in de VS voordelen heeft opgeleverd in termen van lagere prijzen en verbeterde kwaliteit van de dienstverlening. Vóór de introductie van satelliet-tv hadden de kabelbedrijven een lokaal monopolie. Zie bijvoorbeeld Chenghuan Sean Chu, The effect of satellite entry on cable television prices and product quality, RAND Journal of Economics Vol. 41, No. 4, winter 2010, blz. 730-764.

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

([58]) Steunmaatregel C 52/2005, Subsidie voor digitale decoders in Italië (PB C 118 van 19.5.2006, blz. 10, en PB L 147 van 8.6.2007, blz. 1).

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

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

(112) Omroepen.Spanje heeft in voldoende mate aangetoond dat de terrestrische omroepen geen voordeel hebben verkregen als gevolg van de uitbreiding van het bereik van digitale televisie. De omroepen weigerden om voor de digitalisering in zone II — in tegenstelling tot zone I — te betalen aangezien dit voor hen geen extra inkomsten zou opleveren. De uitbreiding van het digitale netwerk betrof slechts een beperkt percentage van de bevolking, dat inderdaad geen commercieel interessante doelgroep voor adverteerders leek te zijn. Na de uitbreiding van het netwerk tot zone II zouden de omroepen hun advertentieprijzen daarom niet significant kunnen verhogen. Derhalve dienen de terrestrische omroepen niet als indirecte begunstigden van de onderzochte maatregel te worden beschouwd.

5.2.1.3. *Selectiviteit*

(113) Het door de maatregel, inclusief de doorlopende steun, aan de netwerkexploitanten verschafte voordeel is selectief, daar het alleen ten goede komt aan de omroepsector. Binnen die sector komt het alleen ten goede aan ondernemingen die actief zijn op de markt voor het terrestrische platform. In het wettelijk kader zijn dusdanige technische specificaties vastgesteld dat alleen de terrestrische technologie voor steun in aanmerking komt. Bovendien hebben alleen ondernemingen op de markt voor het terrestrische platform doorlopende steun voor de exploitatie en het onderhoud van het netwerk ontvangen. Netwerkexploitanten die andere platforms, zoals satelliet-tv, kabel-tv of IPTV, exploiteren kwamen derhalve niet in aanmerking voor steun in het kader van de maatregel.

5.2.2. **Publieke opdracht**

(114) Op grond van de bestuurlijke organisatie van het land en de verdeling van bevoegdheden tussen de centrale en de regionale overheden is het volgens Spanje aan de regio's om aan te tonen dat er in de zin van het arrest-Altmark geen sprake is van staatssteun. Het enige voorbeeld dat de Spaanse autoriteiten hiervoor geven is het geval van Baskenland. Geen enkele andere autonome gemeenschap heeft argumenten aangevoerd om aannemelijk te maken dat de exploitatie van het terrestrische netwerk een openbare dienst is.

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

(116) Volgens Baskenland hebben de lidstaten aanzienlijke speelruimte bij de omschrijving van een dienst van algemeen economisch belang. Een dergelijke omschrijving kan door de Commissie alleen in geval van een kennelijke beoordelingsfout ter discussie worden gesteld. Die speelruimte is nog groter wanneer het om publieke omroepdiensten gaat ([61]). Tegen deze achtergrond heeft Baskenland aangevoerd dat de exploitatie van omroepnetwerken als een dienst van algemeen economisch belang kan worden beschouwd. De dienst zou niet op zichzelf staan, maar op grond van verschillende Spaanse wetsbepalingen en de Spaanse rechtspraak ([62]) een „essentiële dienst" vormen die inherent is aan de publieke omroepdienst.

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

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

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

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

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

(119) In de Spaanse wetgeving wordt de exploitatie van een terrestrisch netwerk niet als openbare dienst aangemerkt. In de telecommunicatiewet van 1998 ([63]) is bepaald dat telecommunicatiediensten, met inbegrip van de exploitatie van netwerken voor radio en televisie, diensten van algemeen economisch belang zijn, maar dat zij niet de status van openbare diensten hebben, die is voorbehouden aan een beperkt aantal telecommunicatiediensten ([64]). In de thans geldende telecommunicatiewet ([65]) is deze kwalificatie gehandhaafd. Transmissiediensten voor televisie-uitzendingen, d.w.z. de overbrenging van signalen via telecommunicatienetwerken, worden als telecommunicatiediensten beschouwd en zijn als zodanig diensten van algemeen belang, maar geen openbare diensten ([66]).

(120) In elk geval zijn de bepalingen van de telecommunicatiewet technologieneutraal. In artikel 1 van de wet wordt telecommunicatie gedefinieerd als exploitatie van netwerken en het verlenen van elektronische-communicatiediensten en het beschikbaar stellen van bijbehorende faciliteiten. Onder telecommunicatie wordt verstaan de transmissie van signalen via een willekeurig telecommunicatienetwerk, en niet per se via een terrestrisch netwerk ([67]). Bovendien bestaat volgens artikel 3 een van de doelstellingen van de wet erin de technologische neutraliteit van de regelgeving zoveel mogelijk te bevorderen.

(121) Hoewel „publieke omroep" in de wet die ten tijde van de overdracht van middelen aan Itelazpi van toepassing was, als openbare dienst was gedefinieerd, kan deze definitie volgens de Commissie niet worden uitgebreid tot de exploitatie van een bepaald platform dat die dienst ondersteunt. Wanneer verschillende transmissieplatforms beschikbaar zijn, kan één bepaald platform niet als „essentieel" worden beschouwd voor de transmissie van omroepsignalen. Als in de Spaanse wetgeving het gebruik van een specifiek platform voor de transmissie van omroepsignalen als een openbare dienst was aangemerkt, zou dit daarom op een kennelijke beoordelingsfout hebben berust.

(122) Derhalve wordt geconcludeerd dat krachtens de Spaanse wet de exploitatie van terrestrische netwerken geen openbare dienst vormt.

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

(124) In deze overeenkomsten erkennen de Baskische autoriteiten dat waarden zoals de universele toegang tot informatie en het recht op pluralistische informatie de universele beschikbaarheid van vrij te ontvangen televisiezenders noodzakelijk maakt, en verbinden zij zich ertoe deze waarden te garanderen door het bereik van de publieke multiplexen uit te breiden ([68]). Geen van de bepalingen van die overeenkomsten duidt er echter op dat de exploitatie van een terrestrisch netwerk als openbare dienst wordt beschouwd. De Commissie stelt zich derhalve op het standpunt dat de reikwijdte van de openbare dienst in de overeenkomsten niet voldoende duidelijk is geformuleerd en dat niet uit die formulering mag worden geconcludeerd dat de transmissie via het terrestrische netwerk een openbare dienst is.

(125) Dientengevolge kan niet worden vastgesteld dat aan de eerste Altmark-voorwaarde is voldaan.

(126) De in het arrest-Altmark vastgelegde criteria zijn cumulatief, d.w.z. dat een maatregel alleen dan niet als staatssteun wordt beschouwd als aan elk van de voorwaarden is voldaan. Aangezien het eerste criterium niet is vervuld, kan de door de Baskische autoriteiten aan Itelazpi verstrekte financiering daarom niet worden aangemerkt als compensatie voor de levering van een dienst van algemeen economisch belang.

([63]) Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.
([64]) Hiertoe behoren diensten met betrekking tot defensie en civiele bescherming en de exploitatie van het telefoonnet.
([65]) Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.
([66]) Artikel 2, lid 1, van de wet luidt: „Telecommunicatiediensten zijn diensten van algemeen belang die overeenkomstig de regels inzake vrije concurrentie worden verricht."
([67]) Bijlage II bij Wet 32/2003 bevat nauwkeurige, technologisch neutrale definities van telecommunicatie en elektronische-communicatienetwerken. „Telecommunicatie: de transmissie, emissie of ontvangst van tekens, signalen, geschreven tekst, beelden en geluiden of informatie van welke aard ook via kabel, radiogolven, optische middelen of andere elektromagnetische systemen." „Onder elektronische-communicatienetwerken worden verstaan transmissiesystemen en in voorkomend geval de schakel- of routeringsapparatuur en andere middelen, waaronder netwerkelementen die niet actief zijn, die het mogelijk maken signalen over te brengen via draad, radiogolven, optische of andere elektromagnetische middelen waaronder satellietnetwerken, vaste (circuit- en pakketgeschakelde, met inbegrip van internet) en mobiele terrestrische netwerken, elektriciteitsnetten, voor zover deze voor overdracht van signalen worden gebruikt, netwerken voor radio- en televisieomroep en kabeltelevisienetwerken, ongeacht de aard van de overgebrachte informatie."
([68]) Overwegingen 6 en 7 en artikel 5 van de overeenkomsten.

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

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

(128) Aangezien er geen aanbesteding werd gehouden, betogen de Baskische autoriteiten dat aan het criterium is voldaan op grond van het feit dat Itelazpi een goed beheerde onderneming is die over de nodige middelen beschikt voor de uitvoering van de activiteiten in kwestie. Op basis van een kostenvergelijking concluderen de Baskische autoriteiten dat de levering van de dienst via satelliet duurder zou zijn geweest dan de modernisering van het terrestrische netwerk van Itelazpi ([69]). Wat de vervulling van het vierde Altmark-criterium betreft, volstaat de vergelijking met de satelliettechnologie echter niet om aan te tonen dat de keuze voor Itelazpi efficiënt is. Er zouden ook andere terrestrische exploitanten kunnen zijn geweest die de dienst tegen lagere kosten hadden kunnen leveren.

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

5.2.2.1. *Concurrentievervalsing*

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

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

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

(132) In de tweede plaats levert de satellietexploitant Hispasat (een dochteronderneming van Abertis) diensten in sommige delen van zone II ([70]) en wordt in zone III uitsluitend van het satellietplatform gebruikgemaakt. Ook in andere lidstaten worden satellietdiensten gebruikt om in meer afgelegen gebieden vrij te ontvangen programma's uit te zenden ([71]).

(133) In de derde plaats worden verschillende publieke en particuliere zenders die via het terrestrische platform worden verspreid, ook via satellietplatforms, waaronder Astra, uitgezonden ([72]).

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

([69]) Deze studie werd niet aan de Commissie voorgelegd.
([70]) Hispasat levert deze diensten voor het DTT-netwerk in zone II.
([71]) Bijvoorbeeld in Frankrijk.
([72]) Bijvoorbeeld Antena 3, Cuatro, Telecinco, La Sexta, La Siete, Teledeporte, TVE, La2, Canal 24 horas.

(135) In de vijfde plaats neemt de Commissie ook nota van het argument van Astra dat het satellietplatform over de mogelijkheid beschikt om 1 380 zenders te verspreiden en het zendbereik geografisch te beperken. Astra verklaart dat er geen belemmeringen voor de verspreiding van een zo groot aantal zenders zijn. Bovendien lijkt het aantal bestaande regionale zenders kleiner dan de genoemde 1 380. Weliswaar is dit het maximale aantal frequenties dat in heel Spanje beschikbaar is voor nationale, regionale en lokale zenders, maar het aantal afgegeven licenties is in werkelijkheid veel lager (zie voetnoot 13). Ook verzorgen niet alle omroepen die een licentie hebben ontvangen, ook daadwerkelijk uitzendingen op de hun toegewezen frequenties.

(136) In de zesde plaats hebben sommige omroepen verklaard de voorkeur te geven aan terrestrische uitzendingen, omdat zij alleen uitzendrechten voor het terrestrische platform hebben verworven. Hieruit volgt echter niet dat er sprake is van verschillende markten voor terrestrische en satellietuitzendingen. De omroepen hebben uitzendrechten voor het terrestrische platform aangekocht en zouden dit zo nodig ook kunnen doen voor satelliet-tv. Indien op basis van een openbare aanbesteding voor een satellietplatform wordt gekozen, zoals in het geval van zone III, zou de omroepen bovendien een doorgifteverplichting kunnen worden opgelegd.

(137) Tot slot kan volgens gegevens van mei 2010 ([73]) 98,85 % van de bevolking in Spanje DTT ontvangen, terwijl slechts 93,5 % van de huishoudens tv kijkt via het terrestrische platform. 5 % van de huishoudens heeft dus toegang tot DTT, maar maakt hiervan geen gebruik, daar de meeste van die huishoudens een abonnement op betaaltelevisie per satelliet hebben.

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

5.2.2.2. *Beïnvloeding van het handelsverkeer*

(139) De maatregel is van invloed op het handelsverkeer binnen de Unie. Volgens de rechtspraak van het Gerecht en het Hof geldt dat „wanneer financiële steun van een staat of met staatsmiddelen bekostigd de positie van ondernemingen ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht ongunstig te worden beïnvloed door de steun" ([74]).

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

5.2.3. **Conclusies ten aanzien van de vraag of er sprake is van steun**

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

5.3. BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID MET DE INTERNE MARKT

5.3.1. **Algemene overwegingen**

(142) De Commissie verleent actieve steun aan de overschakeling van analoge naar digitale omroep. De voordelen van de overschakeling op digitale omroepdiensten werden onderstreept in het actieplan eEurope 2005 en in twee mededelingen over de omschakeling naar digitaal ([75]). De Commissie erkent tevens dat de omschakeling naar digitaal vertraging kan oplopen indien zij geheel wordt overgelaten aan de marktwerking.

([73]) Analyse van de televisiemarkt, ingediend door Spanje bij de kennisgeving van steunmaatregel SA.32619 (2011/N): Vergoeding van schade veroorzaakt door het vrijkomen van het digitale dividend.

([74]) Zaak T-55/99, Confederación Espanola de Transporte de Mercancias/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 2000, blz. II-3207.

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

(143) De lidstaten kunnen steun verlenen om een specifieke tekortkoming van de markt te verhelpen of de sociale of regionale cohesie te waarborgen ([76]). In elk specifiek geval moet echter wel worden aangetoond dat steun in kwestie het juiste middel is om het probleem aan te pakken, dat die steun tot het noodzakelijke minimum beperkt blijft, en dat de concurrentie niet onevenredig wordt verstoord. In de mededeling over de omschakeling is tevens bepaald dat op het specifiek gebied van digitalisering overheidsinterventies te rechtvaardigen zijn als aan twee voorwaarden wordt voldaan: ten eerste als het om het algemeen belang gaat en ten tweede als de markt tekortschiet, d.w.z. als door de marktwerking alleen niet wordt bewerkstelligd wat in het collectieve belang is. Daarnaast wordt gespecificeerd dat een overheidsinterventie in elk geval op een gedegen marktanalyse moet stoelen.

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

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

(146) In verschillende besluiten inzake staatssteun heeft de Commissie, op basis van haar mededelingen over de omschakeling naar digitaal, de staatssteunregels voor deze sector toegepast ([77]). De lidstaten hebben verschillende mogelijkheden om middelen beschikbaar te stellen voor de omschakeling, teneinde te verzekeren dat in alle geografische gebieden een behoorlijke tv-ontvangst mogelijk is. Onder meer kunnen zij subsidies verlenen voor de opbouw van een transmissienet in gebieden waar de televisieontvangst anders onvoldoende zou zijn ([78]). Dergelijke middelen mogen evenwel alleen worden toegekend als dit niet tot een onnodige verstoring van de concurrentie tussen technologieën of ondernemingen leidt en tot het noodzakelijke minimum beperkt is.

5.3.2. **Rechtsgrondslagen voor de verenigbaarheid van de geplande steunmaatregel**

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

5.3.3. **Artikel 107, lid 3, onder c), VWEU**

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

1. Is het doel van de steunmaatregel duidelijk omschreven en van gemeenschappelijk belang?

2. Is de steunmaatregel geschikt om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te kunnen verwezenlijken, d.w.z. wordt met de steun een marktfalen of een andere doelstelling aangepakt? Met name:

   a) Is de steunmaatregel een geschikt instrument, met andere woorden zijn er geen andere, meer geschikte instrumenten?

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

([77]) Zie onder meer N622/03, Digitaliseringsfonds Oostenrijk (PB C 228 van 17.9.2005, blz. 12); C25/04 DVB-T in Berlijn en Brandenburg — Duitsland (PB L 200 van 22.7.2006, blz. 14); C24/04, Invoering van digitale aardse televisie in Zweden (PB L 112 van 30.4.2007, blz. 77); C52/05, Subsidie voor digitale decoders in Italië (PB L 147 van 8.6.2007, blz. 1); N270/06, Bijdrage voor digitale decoders — Italië (PB C 80 van 13.4.2007, blz. 3); N107/07, Subsidies voor IdTV — Italië (PB C 246 van 20.10.2007, blz. 2); C34/06, DVB-T in Noord-Rijnland-Westfalen (PB L 236 van 3.9.2008, blz. 10; SA.28685, Captación de Televisión Digital en Cantabria — Spanje (PB C 119 van 24.4.2012, blz. 1).

([78]) Zie punt 132 van het besluit van de Commissie in zaak C25/04 betreffende de invoering van DVB-T in Berlijn en Brandenburg — Duitsland (PB L 200 van 22.7.2006, blz. 14).

b) Heeft de steunmaatregel een stimulerend effect, met andere woorden verandert de steun het gedrag van ondernemingen?

c) Is de steunmaatregel evenredig, met andere woorden kan dezelfde gedragswijziging niet met minder steun worden verkregen?

3. Zijn de vervalsing van de concurrentie en de gevolgen voor het handelsverkeer zo beperkt dat de balans al met al positief is?

5.3.3.1. *Doelstelling van gemeenschappelijk belang*

(149) De steunregeling moet het proces van de omschakeling naar digitaal in Spanje bespoedigen en de continuïteit van de tv-ontvangst voor inwoners van bepaalde afgelegen en plattelandsgebieden waarborgen. De maatregel heeft ten doel de bevolking in die gebieden de mogelijkheid te bieden om tv te kijken. Toegang tot de media, met inbegrip van televisie-uitzendingen, is belangrijk als het erom gaat de burgers in staat te stellen hun grondwettelijke recht op informatie uit te oefenen. De Commissie heeft het belang en de voordelen van de omschakeling naar digitaal erkend in het actieplan eEurope 2005 ([79]) en in haar twee mededelingen over de omschakeling van analoge naar digitale omroep ([80]). In haar mededeling getiteld „i2010 — Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid" ([81]) heeft de Commissie erop gewezen dat de geplande uitschakeling van analoge terrestrische televisie in 2012 de toegang tot het spectrum in Europa zal verbeteren. Aangezien digitale omroep efficiënter gebruik maakt van het spectrum, komt spectrumcapaciteit voor andere doeleinden vrij, zoals nieuwe omroep- en mobiele telefoniediensten, die op hun beurt stimulansen zullen bieden voor innovatie en groei in de tv- en de elektronische-communicatiesector.

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

5.3.3.2. *Doelgerichte steun*

Marktfalen

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

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

Technologische neutraliteit, geschiktheid en evenredigheid van de maatregel

(153) Het beginsel van technologische neutraliteit is een vast onderdeel van een aantal besluiten van de Commissie in zaken betreffende de omschakeling naar digitale diensten ([82]). Dit beginsel is bevestigd door het Gerecht van de Europese Unie en het Hof van Justitie ([83]).

([79]) COM(2002) 263 definitief: „eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen".
([80]) COM(2003) 541 definitief: „Mededeling van de Commissie inzake de overgang van analoge naar digitale omroep (van „omschakeling" naar digitaal tot „uitschakeling" van analoog", en COM(2005) 204 definitief: „Mededeling van de Commissie inzake de versnelling van de overgang van analoge naar digitale omroep".
([81]) COM(2005) 229 final van 1 juni 2005.
([82]) Zie voetnoot 77.
([83]) Zaken T-8/06, FAB Fernsehen aus Berlin GmbH/Commissie, arrest van 6 oktober 2009, Jurispr. 2009, blz. II-00196; C-544/09P, Duitsland/Commissie, arrest van 15 september 2011, nog niet bekendgemaakt in de Jurispr.; T-177/07, Mediaset SpA/Commissie, arrest van 15 juni 2010, Jurispr. 2010, blz. II-02341, en C-403/10 P, Mediaset SpA/Commissie, arrest van 28 juli 2011.

(154) De keuze van de technologie dient normaliter via een technologisch neutrale aanbesteding te worden bepaald, zoals dit in andere lidstaten het geval was ([84]). Indien geen aanbesteding wordt gehouden, kan de keuze voor een bepaalde technologie worden aanvaard indien deze stoelt op een vooraf uitgevoerde studie waarin is aangetoond dat qua kwaliteit en kosten slechts één technologische oplossing in aanmerking komt ([85]). De bewijslast in dezen ligt bij de lidstaat, die moet aantonen dat de studie voldoende betrouwbaar is en op volledig onafhankelijke wijze is uitgevoerd ([86]).

(155) Zoals reeds vermeld in deel 2.2 is het overgrote merendeel van de aanbestedingen niet technologisch neutraal, aangezien zij ofwel uitdrukkelijk, in de definitie van het voorwerp van de aanbesteding, of impliciet, in de technische specificaties, naar terrestrische technologie en DTT verwijzen. Alleen exploitanten van DTT-netwerken konden aan deze vereisten voldoen (er hebben dan ook alleen dergelijke exploitanten deelgenomen aan die aanbestedingen). Spanje betoogt dat verwijzingen in de aanbestedingen naar DTT of specificaties met betrekking tot DTT-apparatuur en zendcentrales niet inhouden dat het gebruik van dergelijke technologie voor de inschrijvers verplicht was. Evenwel kunnen die verwijzingen redelijkerwijs niet worden uitgelegd op de door Spanje aangegeven wijze. Zelfs indien de verwijzingen daadwerkelijk zo bedoeld waren, gaat dit formele argument voorbij aan de commerciële realiteit. De deelname aan aanbestedingen vergt veel middelen en is dan ook een kostbare zaak voor elke inschrijver. Door de opsplitsing van de maatregel voor zone II in enkele honderden individuele aanbestedingen werden de kosten voor deelname nog eens vermenigvuldigd, wat voor elke inschrijver die voornemens was zone II geheel af te dekken, een belangrijk obstakel voor deelname betekende. De interventies van de centrale overheid ten gunste van DTT-technologie, zoals uiteengezet in de punten 88 en 89, de specifieke verwijzingen in de aanbestedingen naar DTT en het feit dat inschrijvers aan honderden verschillende aanbestedingsprocedures moesten deelnemen, vormden samengenomen een duidelijk signaal aan exploitanten van andere platforms dat de deelname aan die aanbestedingen commercieel niet haalbaar zou zijn. Daarom concludeert de Commissie dat deze verwijzingen exploitanten van andere platforms in de overgrote meerderheid van de gevallen hebben weerhouden van mededinging ([87]).

(156) De in punt 52 bedoelde vooraf uitgevoerde studie die door de Spaanse autoriteiten is voorgelegd, toont niet in voldoende mate aan dat het terrestrische platform geschikter zou zijn dan het satellietplatform. Integendeel, de studie komt tot de slotsom dat de keuze voor een bepaalde technologische oplossing voor de uitbreiding van het bereik per regio moet worden geanalyseerd en dat daarbij rekening dient te worden gehouden met de geografische en demografische bijzonderheden van de afzonderlijke regio's. In de conclusie van de studie wordt juist aanbevolen een technologisch neutrale aanbesteding te houden om te bepalen welk platform het meest geschikt is.

(157) In de loop van het onderzoek hebben sommige autonome gemeenschappen interne berekeningen voorgelegd waarin de kosten van de uitbreiding van het bereik voor beide technologieën werden vergeleken. Evenwel was niet alleen onduidelijk wanneer deze berekeningen waren opgesteld en waren zij evenmin gedetailleerd en betrouwbaar genoeg om met het oog op de uitbreiding van het bereik de keuze voor terrestrische technologie te rechtvaardigen. Sterker nog, geen van die berekeningen was uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige.

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

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

(160) Het feit dat sommige huishoudens in zone II de vrij te ontvangen zenders via satelliet ontvangen ([88]), toont aan dat terrestrische technologie niet altijd het meest efficiënte en geschikte platform is. Tevens zij erop gewezen dat de satellietoplossing reeds in enkele andere lidstaten wordt toegepast ([89]).

([84]) Zie voetnoot 12.

([85]) Een dergelijke studie diende in een zaak met betrekking tot breedband als rechtvaardiging voor de keuze voor een specifieke technologie. Zie het besluit van de Commissie inzake steunmaatregel N222/06 — Steun om de digitale kloof op Sardinië te helpen dichten (PB C 68 van 24.4.2007, blz. 6).

([86]) Het Verenigd Koninkrijk heeft voor de levering van lokale tv-diensten voor DTT gekozen op basis van een vooraf door de Britse regelgever OFCOM uitgevoerde studie en een raadpleging vooraf van de marktdeelnemers. In dit licht heeft de Commissie niet aangedrongen op een technologisch neutrale aanbesteding. SA.33980 (2012/N) — Local TV in the UK, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244689/244689_1425664_116_2.pdf.

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

([88]) Hispasat, dat eigendom is van Abertis en de Spaanse overheid, levert in bepaalde autonome gemeenschappen diensten in delen van zone II. Op de Canarische Eilanden ontvangen bijvoorbeeld 16 dorpen in zone II vrij te ontvangen televisiezenders via satelliet. In Castilla y León ontvangen rond 9000 mensen dergelijke diensten. Omdat Abertis de satellietontvangers op alle terrestrische locaties bezit en andere satellietexploitanten niet toestaat verbindingen met die ontvangers tot stand te brengen, kan alleen Hispasat dergelijke diensten aanbieden voor de doorzending van het digitale tv-signaal naar terrestrische zendmasten.

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

(161) Dat Astra aan de technologisch neutrale aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik van digitale televisie in Cantabrië deelnam en deze opdracht in de wacht wist te slepen, duidt er bovendien ten minste op dat het satellietplatform geschikt is voor de levering van die dienst ([90]).

(162) De geschiktheid van de maatregel staat nog steeds ter discussie. Op 3 april 2010 werd in Spanje de overschakeling van analoge tv op DTT in de 800 MHz-band afgerond, maar in 2011 werd besloten om de frequenties van de 800 MHz-band te veilen. Hiervoor was het noodzakelijk om de uitzendingen van de omroepen vóór 1 januari 2014 naar andere kanalen onder 790 MHz te verplaatsen. Aangezien hiermee extra kosten zijn gemoeid, meldde Spanje op 5 november 2011 twee maatregelen ten gunste van huishoudens en omroepen aan met een budget van 600 tot 800 miljoen EUR voor zone I (voor zone II is alsnog geen maatregel aangemeld) ([91]). Deze kosten zouden niet zijn ontstaan indien voor andere platforms (IPTV, kabel of satelliet) was gekozen.

(163) Sterker nog, er is gebleken dat 4G mobiele communicatie via LTE interfereert met DTT-signalen, zodat de huishoudens dure filters moeten aanschaffen om het DTT-signaal tegen LTE-golven te beschermen ([92]). Het valt niet uit te sluiten dat soortelijke interferenties een probleem van algemenere aard vormen waardoor de geschiktheid van terrestrische omroep in de toekomst kan worden ondermijnd, met name in de context van een intensievere en bredere toepassing van NGA-netwerken.

(164) Spanje heeft twee andere argumenten aangevoerd ter onderbouwing van zijn standpunt dat satelliettransmissie duurder zou uitvallen dan DTT. Ten eerste voorzien de door de omroepen met bepaalde providers gesloten overeenkomsten in territoriale beperkingen. In het geval van satelliettechnologie zou het duurder zijn om een dergelijke voorwaardelijke toegang te waarborgen. Ten tweede zou de satelliettechnologie niet geschikt zijn om een groot aantal regionale kanalen uit te zenden. Deze beweringen konden niet worden gestaafd en worden weerlegd door het feit dat het contract van Astra met Cantabrië in een professioneel systeem voor voorwaardelijke toegang voorzag. Volgens de kostenramingen van Astra zou de satelliettechnologie nog steeds goedkoper zijn zelfs indien afzonderlijke overeenkomsten met elk van de Spaanse regio's hadden moeten worden gesloten. Wat betreft regionale omroepdiensten stelt Astra dat het door de Spaanse overheid genoemde aantal van 1 380 zenders sterk overdreven is ([93]). Volgens de eigen ramingen van Astra zou de satellietoptie ook goedkoper zijn zelfs wanneer de regionale en lokale zenders eveneens via satelliet worden verspreid.

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

(166) Met betrekking tot de evenredigheid van de maatregel kan worden vastgesteld dat het gepast zou zijn geweest als de centrale overheid bij het ontwerp van de interventie voor zone II eerst op nationaal niveau een kostenvergelijking (of een aanbesteding) had uitgevoerd. Daar de kosten van het satellietnetwerk hoofdzakelijk verband houden met de satellietcapaciteit, moet dit platform het van schaalvoordelen hebben ([94]). Uit de onderhandelingen van Astra met de regionale overheden blijkt dat het bedrijf aanzienlijke kortingen heeft aangeboden voor het geval verschillende regio's gezamenlijk een contract zouden sluiten. Naar verwachting waren verdere kortingen mogelijk geweest indien een nationale aanbesteding was gehouden. Door de tenuitvoerlegging van decentrale en niet-geharmoniseerde maatregelen, deels zelfs op gemeentelijk niveau, werd een dermate op schaalvoordelen aangewezen technologie daarentegen aanzienlijk benadeeld. Het totale bedrag aan steun dat noodzakelijk was voor de levering van digitale tv-diensten aan huishoudens in zone II nam daardoor toe. Weliswaar is het aan Spanje om de bestuurlijke organisatie te bepalen bij het verlenen van steun, maar in plaats van het gebruik van DTT door te zetten, had de Spaanse overheid de autonome gemeenschappen ten minste kunnen aanmoedigen om in hun aanbestedingen rekening te houden met mogelijke kostenbesparingen die met bepaalde platforms hadden kunnen worden bereikt.

(167) Al met al is de Commissie van oordeel dat de onderzochte maatregel niet in overeenstemming is met het beginsel van technologische neutraliteit. Zoals hierboven uiteengezet, is de maatregel niet evenredig en vormt hij geen geschikt instrument om de ontvangst van vrij te ontvangen zenders door de bewoners van zone II te waarborgen.

Exploitatie en onderhoud van de netwerken

(168) De doorlopende financiering van de exploitatie en het onderhoud van de gesubsidieerde netwerken hangt samen met de steun voor de invoering ervan en kan daarom niet als technologisch neutraal worden beschouwd. De financiering is verstrekt voor de instandhouding van de tot het terrestrische platform behorende zendcentrales die het tv-signaal verspreiden. Deze steun is daarom evenmin verenigbaar met de interne markt.

([90]) Dit werd bevestigd door het arrest van de nationale rechtbank. Zie hierboven de voetnoot op blz. 7.
([91]) Zie voetnoot 13.
([92]) http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/second-coexistence-consultation/.
([93]) Volgens ramingen van Astra bedraagt het totale aantal uitgezonden kanalen momenteel slechts 415.
([94]) Het satellietsignaal kan over het gehele Spaanse grondgebied worden uitgezonden. In het geval van het terrestrische platform is de geografische dekking echter afhankelijk van de installatie van extra repeaters en/of relaiszendmasten.

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

5.3.3.3. *Vermijden van onnodige concurrentievervalsing*

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

Conclusie met betrekking tot artikel 107, lid 3, onder c), VWEU

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

5.3.4. **Artikel 106, lid 2, VWEU**

(172) In deze zaak kan noch in het algemeen, noch in het bijzondere geval van Baskenland een beroep worden gedaan op de uitzondering van artikel 106, lid 2, die geldt voor compensatie door de Staat van de kosten voor het leveren van een openbare dienst. De Commissie is van oordeel dat de nationale (c.q. regionale) autoriteiten de dienst van algemeen economisch belang duidelijk moeten omschrijven en een bepaalde onderneming met de uitvoering ervan moeten belasten. Zoals uiteengezet in de punten 119 tot en met 122 meent de Commissie dat de Spaanse en Baskische autoriteiten de exploitatie van een terrestrisch platform niet duidelijk als een openbare dienst hebben aangemerkt.

5.3.5. **Bestaande steun**

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

(174) De financiering van de uitbreiding van het terrestrische netwerk door de regio's begon inderdaad aan het begin van de jaren "80, maar destijds waren er nog geen particuliere omroepen actief op de markt. De uitgebreide infrastructuur voorzag derhalve slechts in de behoeften van de publieke omroep, die in elk geval verplicht was de ontvangst van het omroepsignaal door de meerderheid van de bevolking te garanderen. Bovendien was terrestrische televisie destijds in Spanje het enig beschikbare platform voor de transmissie van het tv-signaal. De uitbreiding van het enig beschikbare netwerk kon dus ook niet tot een verstoring van de concurrentie met andere platforms leiden.

(175) Sindsdien hebben zich in de wetgeving en op technologisch gebied ontwikkelingen voorgedaan waardoor nieuwe omroepplatforms en nieuwe marktdeelnemers, met name bepaalde particuliere omroepen, zijn ontstaan. Daar de begunstigden en de algemene omstandigheden van de financiering door de overheid substantieel zijn veranderd, kan de onderzochte maatregel niet als een wijziging van louter formele of administratieve aard worden beschouwd. Veeleer gaat het om een wijziging die de oorspronkelijke steunregeling in de kern raakt, zodat er sprake is van een nieuwe steunregeling ([95]). De omschakeling van analoge naar digitale tv is in elk geval alleen mogelijk geworden dankzij de recente vooruitgang op technologisch gebied en vormt dan ook een nieuw fenomeen. De Spaanse autoriteiten hadden deze nieuwe steunregeling derhalve moeten aanmelden.

5.4. CONCLUSIE

(176) De Commissie is van oordeel dat de door Spanje aan exploitanten van terrestrische netwerken verstrekte financiering voor de modernisering en digitalisering van hun netwerk voor de verspreiding van vrij te ontvangen

([95]) Zaken T-195/01 en T-207/01, Gibraltar, Jurispr. 2002, blz. II-2309, punten 109 t/m 111.

tv-uitzendingen in zone II (met inbegrip van de door de Spaanse autonome gemeenschappen en de gemeenten toegekende steun) staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Deze steun is niet verenigbaar met de interne markt voor zover niet aan het criterium van technologische neutraliteit is voldaan. Bovendien is de Commissie niet, overeenkomstig in artikel 108, lid 3, VWEU, in kennis gesteld van de steun ([96]), die onrechtmatig en zonder toestemming van de Commissie ten uitvoer is gelegd. Derhalve moeten de exploitanten van het terrestrische netwerk deze steun terugbetalen.

(177) Daarnaast is de Commissie van oordeel dat de doorlopende steun voor de exploitatie en het onderhoud van het gedigitaliseerde netwerk die zonder aanbestedingen of ingevolge technologisch niet-neutrale aanbestedingen is verleend, eveneens onverenigbaar is met de interne markt. Voorts is de Commissie niet, overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU, in kennis gesteld van deze steun, die onrechtmatig en zonder toestemming van de Commissie ten uitvoer is gelegd.

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

6. **TERUGBETALING**

6.1. NOODZAAK VAN HET ONGEDAAN MAKEN VAN DE STEUN

(179) Volgens het VWEU en de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is de Commissie bevoegd, wanneer een steunmaatregel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt blijkt, te beslissen dat de betrokken staat die maatregel moet intrekken of wijzigen ([97]). Nog steeds volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt met de op de staat rustende verplichting om een door de Commissie als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt aangemerkte steun ongedaan te maken, beoogd de vroegere toestand te herstellen ([98]). In dat verband heeft het Hof verklaard dat deze doelstelling wordt behaald wanneer de begunstigde de uit hoofde van onrechtmatige steun verstrekte bedragen heeft terugbetaald en zo het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten genoot, en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ([99]).

(180) In overeenstemming met die rechtspraak is in artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ([100]) bepaald: „Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen.”.

(181) Gezien het feit dat de steun die in Spanje sinds 2008-2009 voor de modernisering en digitalisering van het terrestrische platform en vervolgens voor de exploitatie en het onderhoud daarvan is verstrekt, onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun vormt, dient Spanje derhalve te worden verplicht deze steun terug te vorderen, teneinde te marktsituatie van vóór de steunverlening te herstellen.

6.2. BEGUNSTIGDEN VAN DE STAATSSTEUN EN KWANTIFICATIE VAN DE VERLEENDE STEUN

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

6.2.1. **Indeling van de aanbestedingen**

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

(184) In het kader van aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik wordt de succesvolle inschrijver met de taak belast een operationeel DTT-netwerk op te leveren (en eventueel op te zetten). De voor dat doeleinde uit te voeren taken omvatten het ontwerp en de aanleg van het netwerk, het overbrengen van het signaal, het implementeren van het netwerk en de levering van de nodige apparatuur.

([96]) Met uitzondering van Murcia, dat de maatregel pas na de tenuitvoerlegging aanmeldde.
([97]) Zaak C-70/72, Commissie/Duitsland, Jurisprudentie 1973, blz. 813, rechtsoverweging 13.
([98]) Gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Spanje/Commissie, Jurispr.1994, blz. I-4103, punt 75.
([99]) Zaak C-75/97, België/Commissie, Jurispr.1999, blz. I-3705, punten 64 en 65.
([100]) PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

(185) In aanbestedingen voor de levering van hardware dient de succesvolle inschrijver de voor de modernisering van het netwerk noodzakelijke apparatuur ter beschikking te stellen. De voor dat doeleinde uit te voeren taken omvatten de levering, de installatie en de inbedrijfstelling van de apparatuur, alsook de scholing van het personeel. In het geval van deze aanbestedingen voor de levering van apparatuur is geen terugbetaling vereist.

(186) In het geval van aanbestedingen die zijn ingedeeld in de categorie aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik, dient Spanje de steun terug te vorderen wanneer een aanbesteding niet aan de volgende twee cumulatieve voorwaarden voldoet: 1) de aanbesteding heeft betrekking op de uitbreiding van het bereik van digitale televisie (en niet digitale terrestrische televisie) en/of omvat een bepaling inzake technologische neutraliteit, en 2) de technische specificaties laten toe dat andere dan terrestrische technologieën worden aangeboden. Indien Spanje van mening is dat, buiten de aanbestedingen die door de Commissie zelf als technologisch neutraal worden beschouwd, ook andere aanbestedingen aan deze twee voorwaarden voldoen, stelt het de desbetreffende aanbestedingsdocumenten ter beschikking aan de Commissie.

Voorbeeld

Van de door de Commissie onderzochte aanbestedingen vormt de aanbesteding van de autonome gemeenschap van Extremadura een voorbeeld voor een in technologisch opzicht niet-neutrale aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik ([101]). Ondanks de titel van de aankondiging van de overheidsopdracht, waarin slechts de levering van hardware wordt genoemd, behoren tot het voorwerp van de aanbesteding in werkelijkheid ook het ontwerp en de implementatie van het netwerk ([102]). Op grond van de specificaties van de aanbesteding is deze in technologisch opzicht niet-neutraal ([103]), ondanks het feit dat daarin een bepaling is opgenomen die op het eerste oog een bepaling inzake technologische neutraliteit vormt ([104]).

Een ander voorbeeld van een technologisch niet-neutrale aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik is de aanbesteding die in de autonome gemeenschap Madrid werd georganiseerd door het overheidsbedrijf AICCM ([105]). In dit geval komt zowel uit de titel als de inhoud van de aankondiging van de opdracht naar voren dat het om een aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik ([106]) gaat die uitsluitend op het terrestrische platform is gericht ([107]).

([101]) De levering, installatie en inbedrijfstelling van de noodzakelijke apparatuur voor de levering van overbrengings- en omroepdiensten via DTT voor 6 nationale multiplexen (algemeen nationaal netwerk, Single Frequency Network) en een multiplex van een autonome gemeenschap, op locaties in Extremadura, in het kader van fase II van het nationale plan voor de omschakeling naar DTT. Zaak SU-28/2009.

([102]) De levering, installatie en inbedrijfstelling van de noodzakelijke apparatuur voor de levering van overbrengings- en omroepdiensten via DTT voor 6 nationale multiplexen (Red Global Estatal (algemeen nationaal netwerk), Red de Frecuencia Unica (Single Frequency Network)) en een multiplex van een autonome gemeenschap (hierna „RGE", „SFN" en „AUT" genoemd), op locaties als voorzien in het kader van fase II van het nationale plan voor de omschakeling naar DTT. De aanbesteding heeft betrekking op de volgende werkzaamheden: a) het ontwerp van de technische omroep- en distributienetwerken voor het leveren van de dienst; b) de planning van de levering van de noodzakelijke apparatuur voor het voorgestelde netwerk; c) de implementatie van het netwerk, met inbegrip van de installatie en de inbedrijfstelling van de noodzakelijke apparatuur en infrastructuur. Het gaat hierbij om de levering van kant-en-klare apparatuur.

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

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

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

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

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

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

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

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

(189) Hieronder zijn de verschillende categorieën begunstigden van de steun aangegeven. Op basis van de door Spanje verstrekte informatie wordt in tabelvorm een overzicht gegeven van de autonome gemeenschappen en de globale steuncategorieën. Daar Spanje geen volledige informatie over de begunstigden van de steun heeft verstrekt, moet het de begunstigden in de hierboven omschreven categorieën indelen en de desbetreffende bewijsstukken aan de Commissie voorleggen. Zoals reeds in punt 138 werd benadrukt, is de steunregeling als zodanig discriminerend.

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

Spanje moet daarom op basis van de in punt 186 omschreven voorwaarden de individuele aanbestedingen aanwijzen die technologisch neutraal waren, en hiervoor voldoende bewijzen overleggen.

(191) In gevallen waarin de autonome gemeenschappen niet-neutrale aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik hebben gehouden, zoals in het geval van Extremadura bedoeld in het bovenstaande voorbeeld, moeten de ondernemingen waaraan de opdracht werd gegund, worden beschouwd als directe begunstigden van onrechtmatige steun, die zij moeten terugbetalen. Het terug te betalen bedrag is gelijk aan het volledige bedrag dat is ontvangen door de onderneming waaraan de aanbesteding voor de uitbreiding is gegund. Uit de door Spanje verstrekte informatie heeft de Commissie kunnen opmaken dat (ten minste) de autonome gemeenschappen Andalusië, Extremadura, Murcia, La Rioja en Valencia dergelijke aanbestedingen hebben gehouden.

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

(192) In gevallen waarin voor de modernisering van het terrestrische netwerk onrechtmatige steun werd verleend aan gemeenten die als netwerkexploitanten zijn opgetreden, moeten de gemeenten als directe begunstigden van de steun worden beschouwd. Het terug te betalen bedrag is gelijk aan het totale bedrag dat de gemeenten van de centrale en de regionale overheden hebben ontvangen voor de uitbreiding van het bereik van hun netwerk. Uit de door Spanje verstrekte informatie heeft de Commissie kunnen opmaken dat dit voor ten minste twee gemeenten in de autonome gemeenschappen Andalusië, Canarische Eilanden, Extremadura en Murcia geldt (niet-uitputtende lijst).

Ondernemingen die steun moeten terugbetalen	Terugbetaling	Wijze van steunverlening	Autonome gemeenschap
Directe begunstigden Gemeenten die als netwerkexploitant zijn opgetreden	Volledig bedrag dat van de autoriteiten is ontvangen voor de uitbreiding van het bereik	Overdracht van middelen aan de begunstigde	— Andalusië — Canarische Eilanden — Extremadura — Murcia

Voorbeeld

In Murcia hebben de gemeenten bijna al de 143 geïdentificeerde aanbestedingen georganiseerd, onder gebruikmaking van de middelen die zij van de regio en van het MITyC hebben ontvangen. Voor zover het niet om de-minimissteun gaat, vallen die gemeenten onder deze categorie.

(193) In gevallen waarin de autonome gemeenschappen een als netwerkexploitant optredend overheidsbedrijf met de uitbreiding van het bereik van het netwerk hebben belast, wordt een dergelijk bedrijf als directe begunstigde beschouwd die de steun moet terugbetalen. De Commissie heeft Aragón Telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, 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, S.A in Castilla y 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) in Cataluña en Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) als bedrijven geïdentificeerd die onder deze categorie vallen. Het terug te betalen bedrag is gelijk aan het volledige bedrag dat van de autoriteiten voor de uitbreiding is ontvangen.

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

Ondernemingen die steun moeten terugbetalen	Terugbetaling	Wijze van steunverlening	Autonome gemeenschap/overheidsbedrijf/ globaal bedrag dat door het overheidsbedrijf is ontvangen voor de uitbreiding van het bereik
Directe begunstigden Overheidsbedrijf EN indien van toepassing	Volledig bedrag, voor de uitbreiding van het bereik ontvangen van de autoriteiten (verminderd met aan de netwerkexploitanten na technologisch niet-neutrale aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik overgedragen bedragen, indien van toepassing)	Tijdstip van de overdracht van de middelen door de autoriteiten	— Aragón (Aragón Telecom, 9 miljoen EUR) — Asturië (Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias SA, 14 miljoen EUR) — Balearen (Multimedia de Illes Balears SA, 4 miljoen EUR) — Canarische Eilanden (Instituto Tecnológico de Canarias, 3,7 miljoen EUR) — Cantabrië (Idican; CTL, 3 miljoen EUR) — Castilla y León (Provilsa, 44 miljoen EUR) — Catalonië (CTTI, 52 miljoen EUR) — Galicië (Retegal, 17 miljoen EUR) — Madrid (AICCM, 3,6 miljoen EUR) — Navarra (Opnatel, 7 miljoen EUR) — Baskenland (Itelazpi, 10 miljoen EUR)
Indirecte begunstigden Onderneming(en) waaraan de opdracht voor de uitbreiding van het bereik is gegund via een technologisch niet-neutrale aanbesteding van het overheidsbedrijf	Volledig bedrag dat is ontvangen in het kader van (een) technologisch niet-neutrale aanbestedingen voor de uitbreiding van het bereik	Overdracht van middelen aan de via de aanbesteding geselecteerde begunstigden	

Voorbeeld

In het geval van Madrid diende een door het overheidsbedrijf (AICCM) georganiseerde aanbesteding als voorbeeld voor een technologisch niet-neutrale aanbesteding voor de uitbreiding van het bereik (zie punt 186). In dit geval moet het aan de gecontracteerde onderneming Retevisión SA toegekende bedrag van 3 622 744 EUR volledig worden teruggevorderd van Retevisión als onderneming waaraan de opdracht na de niet-neutrale aanbesteding werd gegund, en moet dit bedrag worden afgetrokken van het bedrag dat van AICCM, als direct begunstigd overheidsbedrijf, moet worden teruggevorderd ([108]).

(195) De doorlopende steun is bestemd voor het onderhoud en de exploitatie van DTT-netwerken. De exploitanten van deze netwerken zijn de begunstigden van de steun voor onderhoud en exploitatie. De steun moet derhalve van die netwerkexploitanten worden teruggevorderd.

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

(197) De terugvordering is van toepassing met ingang van de datum waarop de begunstigden het voordeel hebben verkregen, d.w.z. waarop de steun ter beschikking werd gesteld aan de begunstigde, en over het teruggevorderde bedrag is tot de datum van voldoening rente verschuldigd.

7. **CONCLUSIE**

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

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

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

Artikel 2

Afzonderlijke steun die in het kader van de in artikel 1 bedoelde maatregel is toegekend, vormt geen steun als op het ogenblik van de toekenning ervan werd voldaan aan de voorwaarden van een op grond van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad ([109])vastgestelde verordening die op het ogenblik van de toekenning van de steun van toepassing was.

Artikel 3

1. Spanje vordert de steun die in het kader van de in artikel 1 bedoelde regeling is toegekend, terug van de exploitanten van digitale terrestrische televisie, ongeacht of zij die steun direct of indirect hebben ontvangen.

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

([109]) PB L 142 van 14.5.1998, blz. 1.

2. Over de terug te vorderen bedragen is rente verschuldigd van de datum waarop zij aan de begunstigden werden verstrekt tot aan de datum van voldoening.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([110]).

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

Artikel 4

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

2. Spanje zorgt ervoor dat onderhavig besluit binnen vier maanden na de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

3. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Spanje de volgende informatie aan de Commissie:

a) een lijst van de begunstigden die op grond van de in artikel 1 genoemde regeling steun hebben ontvangen, en het totale bedrag aan steun dat iedere begunstigde in het kader van die regeling heeft ontvangen, uitgesplitst naar de in deel 6.2 omschreven categorieën;

b) het totale bedrag (hoofdsom en rente) dat van elk van de begunstigden moet worden teruggevorderd;

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

d) documenten waaruit blijkt dat de begunstigden gelast werden tot terugbetaling van de steun.

4. Spanje houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, totdat de in artikel 1 bedoelde steun volledig is terugbetaald. Het verstrekt op verzoek van de Commissie onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt eveneens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigden terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 19 juni 2013.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter

([110]) PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1.

BIJLAGE

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

BUDGET (in EUR)								
Regio (Autonome gemeenschap)	MITyC directe subsidies (*)	MITyC zachte leningen (*)	Regionale middelen (*)	Lokale middelen (*)	Terugkerende kosten (2009-2011) (*)	Totaal middelen	Totaal aanbestedingen (**)	Totaal overheidsuitgaven (***)
ANDALUSIË	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
ARAGÓN	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
ASTURië	—	13 430 787,00	353 535,00	—	2 129 698,00	13 784 322,00	13 784 322,00	13 784 322,00
BALEAREN	—	—	913 034,00	—	763 034,00	913 034,00	3 294 429,02	3 294 429,02
BASKENLAND	2 487 800,00	—	9 802 703,00	2 425 000,00	1 508 308,00	14 715 503,00	179 000,00	14 715 503,00
CANARISCHE EILANDEN	2 905 766,26	1 130 595,85	1 792 402,57	—	—	5 828 764,68	5 284 331,67	5 828 764,68
CANTABRië	3 229 500,00	3 851 949,80	622 449,00	—	860 850,00	7 703 898,80	6 355 613,68	7 703 898,80
CASTILLA Y 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
CATALONië	13 838 368,00	26 024 223,00	GEEN GEGEVENS	GEEN GEGEVENS	—	39 862 591,00	52 316 794,34	52 316 794,34
CEUTA	54 000,00	91 786,17	10 000,00	—	GEEN GEGEVENS	155 786,17	50 000,00	155 786,17
EXTREMADURA	2 238 250,00	7 800 000,00	18 718,00	—	—	10 056 968,00	9 549 379,74	10 056 968,00
GALICië	6 083 300,00	5 000 000,00	6 003 336,00	—	873 000,00	17 086 636,00	12 644 112,98	17 086 636,00
MADRID	554 200,00	—	3 068 444,00	—	—	3 622 644,00	3 622 744,00	3 622 644,00
MELILLA	254 000,00	GEEN GEGEVENS	2 000,00	GEEN GEGEVENS	GEEN GEGEVENS	256 000,00	—	256 000,00

BUDGET (in EUR)								
Regio (Autonome gemeenschap)	MITyC directe subsidies (*)	MITyC zachte leningen (*)	Regionale middelen (*)	Lokale middelen (*)	Terugkerende kosten (2009-2011) (*)	Totaal middelen	Totaal aanbestedingen (**)	Totaal overheidsuitgaven (***)
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
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

(*) De bedragen zijn in de loop van het onderzoek gerapporteerd door de Spaanse centrale en regionale overheden.
(**) Het totaal aan steunbedragen dat aan de succesvolle inschrijvers is toegekend via de aan de Commissie gemelde aanbestedingen.
(***) Alleen voor vier regio's (weergegeven in groen) zijn voldoende gegevens beschikbaar om het precieze bedrag aan staatssteun vast te kunnen stellen aangezien in deze gevallen het opgegeven totaal van de door de autoriteiten toegekende middelen i) overeenkomt met het totaal van de middelen die zijn toegekend via de aan de Commissie gemelde aanbestedingen ii). Gezien de moeilijkheid om precieze informatie van andere regio's te verkrijgen, wordt aangenomen dat het bedrag van de verleende staatssteun in een bepaalde regio **hoger** is dan de twee opgegeven bedragen: i) het totaal van de door de autoriteiten toegekende middelen, en ii) het totaal van de middelen die zijn toegekend via de aan de Commissie gemelde aanbestedingen.

Informatie over de ontvangen, terug te vorderen en reeds teruggevorderde steunbedragen

Identiteit van de begunstigde	Totaal uit hoofde van deze regeling ontvangen steunbedrag (*)	Totaal terug te vorderen steunbedrag (*) (Hoofdsom)	Totaal reeds terugbetaald bedrag (*)	
			Hoofdsom	Rente

(*) Miljoen in nationale valuta