II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/2395

af 5. august 2016

om statsstøtte SA.32619 (2012/C (ex 2011/N)) anmeldt af Kongeriget Spanien vedrørende kompensation for visse omkostninger i forbindelse med frigørelsen af digitaliseringsdividenden

(meddelt under nummer C(2016) 4886)

(Kun den spanske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

under henvisning til opfordringen til interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser ([1]) og under henvisning til deres bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Den 5. juli 2011 underrettede de spanske myndigheder Kommissionen om to statsstøtteforanstaltninger. Foranstaltning I vedrørte tilskud til beboere i ejendomme med flere husstande, som for at kunne fortsætte med at modtage gratiskanaler ([2]), der indtil da var blevet sendt på 790-862 MHz-båndet (herefter »800 MHz-båndet«), skulle opgradere den eksisterende infrastruktur for jordbaseret digital-TV (herefter »DTT«) eller skifte til en anden platform efter eget valg. Foranstaltning II handlede om at kompensere offentlige og private TV-selskaber for de ekstraomkostninger, der følger af forpligtelsen til samsending under processen med frigørelse af digitaliseringsdividenden ([3]) (herefter »samsending«).

(2) Efter en brevveksling med de spanske myndigheder om de anmeldte foranstaltninger vedtog Kommissionen den 25. april 2012 en afgørelse ([4]) om ikke at gøre indsigelse mod foranstaltning I og om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »traktaten«) i forhold til foranstaltning II for både offentlige og private TV-selskaber. Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren (herefter »åbningsafgørelsen«) blev offentliggjort den 19. juli 2012 i *Den Europæiske Unions Tidende* ([5]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til den pågældende foranstaltning.

([1]) Kommissionens afgørelse 2012/C-213/03 af 25.4.2012 (EUT C 213 af 19.7.2012, s. 41).
([2]) Gratiskanaler betyder TV- og radiotjenester, som sendes i klar (ukrypteret) form, så enhver med egnet modtageudstyr kan modtage signalet og se eller lytte til indholdet uden abonnement, andre løbende omkostninger eller et engangsgebyr (f.eks. »pay per view«). Det foregår traditionelt via jordbaserede radiosignaler, som modtages med en antenne.
([3]) Svarer til 800 MHz-båndet.
([4]) C(2012) 2533 final.
([5]) Se fodnote 1.

(3) De spanske myndigheder fremsatte deres bemærkninger til åbningsafgørelsen ved brev af henholdsvis 29. juni 2012, 12. december 2012 og 6. juni 2013. Desuden blev der afholdt to telekonferencer med de spanske myndigheder henholdsvis den 24. juni 2013 og den 3. juni 2014. Der blev også holdt tre møder med dem, det første i juni 2014, det andet i december 2014 og det tredje i marts 2015.

(4) Kommissionen modtog også bemærkninger fra Abertis Telecom ([6]) (herefter »Abertis«) ved brev af 7. august 2012, fra Sociedad Gestora de Televisión NET TV (herefter »NET TV«) ved brev af 14. august 2012, fra Broadcast Networks Europe (herefter »BNE«) ved brev af 17. august 2012, fra European Broadcasting Union (herefter »EBU«) ved brev af henholdsvis 20. august 2012 og 21. juni 2013, og endelig fra SES Astra (herefter »Astra«) ved brev af henholdsvis 19. august 2012 og 30. oktober 2012. I løbet af undersøgelsesforløbet blev der holdt flere telekonferencer og møder mellem Kommissionen og EBU i juni og december 2013 og juni og december 2014 samt mellem Kommissionen og Astra i juni, juli og december 2013 og april og november 2014. De spanske myndigheder kommenterede Astras bemærkninger den 12. december 2012.

(5) Den 3. september 2014 trak de spanske myndigheder anmeldelsen tilbage vedrørende kompensation for samsendingsomkostninger for offentlige (men ikke private) TV-selskaber. De har underrettet Kommissionen om, at kongeligt dekret 677/2014 om direkte tilskud til offentlige TV-selskaber havde til formål at dække den nævnte kompensation på grundlag af begrebet tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Dekretet blev offentliggjort i den spanske statstidende ([7]) den 6. august 2014 ([8]).

(6) De spanske myndigheder fremsendte ingen yderligere ændringer til anmeldelsen af foranstaltning II.

(7) Da de spanske myndigheder trak den del af foranstaltning II, der vedrørte offentlige TV-selskaber, tilbage i september 2014, er der ikke længere grundlag for den formelle undersøgelsesprocedure, hvad angår den del af foranstaltning II. Kommissionen har derfor besluttet at lukke den formelle undersøgelsesprocedure for den del af foranstaltning II. Denne afgørelse omfatter udelukkende den anmeldte kompensation for samsendingsomkostninger til private TV-selskaber (herefter »foranstaltningen«).

2. **BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN**

2.1. **Sagens baggrund**

(8) At høste frugterne af digitaliseringsdividenden ved at benytte trådløst bredbånd til at sikre dækning i alle områder, herunder fjerntliggende og landlige regioner, er en vigtig målsætning i den digitale dagsorden for Europa ([9]) og dermed en del af Europa 2020-strategien ([10]). For at opbygge deres trådløse net har mobiloperatørerne brug for de knappe radiofrekvenser til at transmittere deres signaler. Hvis disse frekvenser i medlemsstaterne er optaget af jordbaserede TV-net, skal de jordbaserede TV-selskaber enten flyttes til en anden transmissionsplatform (bredbånd, kabel eller satellit) eller til en anden (ledig) frekvens inden for det spektrum, der er til rådighed til formålet. I 2009 henstillede Kommissionen til medlemsstaterne om at sikre, at alle jordbaserede TV-tjenester ophører med at bruge analog sendeteknologi og støtter den lovgivningsmæssige indsats for at gøre det værdifulde 800 MHz-frekvensbånd tilgængeligt for elektroniske kommunikationstjenester. Det kaldes at frigøre digitaliseringsdividenden ([11]) og vedrører kun jordbaserede TV-spredningstjenester.

(9) Frigørelse af digitaliseringsdividenden medfører overgangsomkostninger for jordbaserede TV-selskaber, herunder omkostninger til samsending af signaler på det gamle og det nye frekvensbånd. ([12])

([6]) Abertis Telecom S.A., nu Cellnex Telecom, S.A.

([7]) *Boletín Oficial del Estado*.

([8]) Real Decreto 677/2014, de 1 de agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a prestadores del servicio público de comunicación audiovisual televisiva de ámbito estatal e autonómico, destinadas a compensar los costes derivados de la emisión simultánea y transitoria de sus canales de televisión durante el proceso de liberación de la banda de frecuencias 790-862 MHz.

([9]) Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. COM(2010) 245 final/2.

([10]) EUROPA 2020 — En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. COM(2010)2020.

([11]) Kommissionens henstilling 2009/848/EF af 28. oktober 2009 om hvordan det bør gøres lettere at høste digitaliseringsdividenden i EU (EUT L 308 af 24.11.2009, s. 24). Det er op til medlemsstaterne, hvordan de vil gennemføre denne proces i praksis. Kommissionens rolle er at sikre, at processen forløber smidigt i overensstemmelse med EU-lovgivningen om statsstøtte, navnlig princippet om teknologineutralitet.

([12]) Flere medlemsstater har ydet statsstøtte i forbindelse med digitalisering af spredningstjenester (herefter »overgang til digitalt TV«). Der blev navnlig ydet støtte til socialt udsatte husstande til køb af nye dekodere. Hvor principperne om teknologineutralitet, nødvendighed og proportionalitet blev efterlevet, kunne foranstaltningerne være blevet godkendt.

2.2. **Den europæiske politik om frigørelse af digitaliseringsdividenden**

(10) I de forløbne år har radio-/TV-spredningssektoren oplevet væsentlige forandringer som følge af indførelsen af digital teknologi. I forhold til analogt TV udnyttes det knappe frekvensspektrum bedre ved digital TV-transmission, da der er plads til flere TV-kanaler. Kommissionens meddelelse fra 2003 om overgangen fra analog til digital radio-/TV-spredning ([13]) understregede fordelene ved at gå over til digital radio-/TV-spredning og gav anledning til en debat om EU-politiske retningslinjer for emner som hvor stort et spektrum der skal frigøres, og hvordan det skal bruges i fremtiden.

(11) Overgangen fra analog til digital radio-/TV-spredning medførte frigørelse af en del af radiofrekvensbåndet (herefter »RF«-båndet), som indtil da blev brugt til TV-spredning. Det var muligt, fordi den digitale teknologi er mere effektiv end den analoge. Den del af frekvensbåndet, der er frigjort som følge af forbedringen, er blevet kaldt »digitaliseringsdividenden«.

(12) Internationale aftaler, f.eks. de aftaler, der blev indgået på International Telecommunication Union (ITU) Regional Radiocommunication Conference (RRC-06) i juni 2006 og ITU World Radiocommunication Conference (WRC-07) i november 2007, vedrørte ko-primær fordeling af 800 MHz-båndet til mobiltjenester ud over radio-/TV-spredning og faste tjenester ([14]). På grundlag af den tidligere fordeling af disse frekvenser til spredningstjenester på de tidlige trin i planlægningen af overgangen fra analog til digital teknologi fik nogle medlemsstater, herunder Spanien, ikke taget med i betragtning, at der var mulighed for at genbruge de frigjorte 800 MHz-frekvenser til andre tjenester end jordbaseret radio-/TV-spredning.

(13) I lyset af den globale stigning i efterspørgselen efter RF-båndet og de mere effektive teknologier undersøgte Kommissionen mod slutningen af 2007 de muligheder og det enorme potentiale, både kommercielt og med hensyn til innovation og vækst, som digitaliseringsdividenden kunne medføre, hvis den blev udnyttet til avancerede elektroniske kommunikationstjenester. Kommissionen konkluderede, at samtlige fordele ved digitaliseringsdividenden kun kan udnyttes, hvis medlemsstaterne på samme tid tildeler de relevante frekvenser til elektroniske kommunikationstjenester inden for den kortest mulige tidsfrist ([15]).

(14) I sin meddelelse fra 2009 om digitaliseringsdividenden som kilde til sociale goder og økonomisk vækst ([16]) anbefalede Kommission medlemsstaterne at ophøre med at bruge 800 MHz-båndet til højeffektsending og at gennemføre EU-afgørelsen om teknisk harmonisering fuldt ud inden en bestemt dato, der fastsættes på EU-niveau.

(15) Endelig stillede Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 243/2012/EU ([17]) om indførelse af et flerårigt radiofrekvenspolitikprogram krav om, at alle medlemsstater skulle tildele 800 MHz-båndet til elektronisk kommunikation inden den 1. januar 2013 ([18]). Ifølge afgørelsen måtte Kommissionen indrømme specifikke fritagelser indtil den 31. december 2015 i tilfælde af problemer som følge af særlige nationale eller lokale forhold eller problemer med grænseoverskridende frekvenskoordinering ([19]).

([13]) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om overgangen fra analog til digital radio-/TV-spredning (fra digital »overgang« til analog »afvikling«). COM(2003) 541 final.

([14]) Ko-primær fordeling til mobiltjenester ud over radio-/TV-spredning og faste tjenester gjaldt fra 2015, og også inden da var der en forpligtelse til teknisk koordinering med andre lande, hvor det var nødvendigt.

([15]) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — At drage fuld nytte af digitaliseringsdividenden i Europa: en fælles strategi for anvendelsen af det frekvensområde, der frigives ved overgangen til digitalt TV. COM(2007) 700 final.

([16]) Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Digitaliseringsdividenden som kilde til sociale goder og økonomisk vækst. COM(2009) 586 final.

([17]) Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 243/2012/EU af 14. marts 2012 om indførelse af et flerårigt radiofrekvenspolitikprogram (EUT L 81 af 21.3.2012, s. 7).

([18]) Kommissionens afgørelse 2010/267/EU af 6. maj 2010 om harmoniserede tekniske vilkår for anvendelse af 790-862 MHz-frekvensbåndet til landbaserede systemer, som kan levere elektroniske kommunikationstjenester i Den Europæiske Union (EUT L 117 af 11.5.2010, s. 95).

([19]) Indrømmelse af specifikke fritagelser fremgår af afgørelsens artikel 6, stk. 4. I sin meddelelse om foranstaltningerne påberåbte Spanien sig denne undtagelse med det argument, at Spanien var berettiget til en specifik fritagelse på grund af sine vanskeligheder med at frigøre frekvensbåndet: navnlig over 1 300 planlagte TV-kanaler (på nationalt, regionalt og lokalt niveau), landets komplekse orografi, som gør det vanskeligt at planlægge frekvensfordelingen, behovet for international koordinering med nabolandene i Europa og Nordafrika osv. Ifølge udtalelsen af 13. marts 2012 fra ministeren for industri, energi og turisme overvejede Spanien at frigøre digitaliseringsdividenden et år før det tidspunkt, der fremgik af meddelelsen, dvs. ultimo 2013. Faktisk blev digitaliseringsdividenden først frigjort i Spanien den 31. marts 2015.

2.3. **Udvikling af digitaliseringsdividenden i Spanien**

(16) Spanien afsluttede overgangen til DTT den 3. april 2010, hvor analog sending ophørte. Eftersom retsgrundlaget for overgangen fra analog til digital jordbaseret radio-/TV-spredning — den nationale tekniske plan (herefter »NTP«) om DTT ([20]) — var fra 2005, var der på det tidspunkt ingen planer om at udnytte frekvensbåndet (tildelt af ITU til jordbaseret TV) til andre formål. Det havde to konsekvenser:

— Hele det frekvensbånd, der blev frigjort efter den analoge afvikling, var i 2005 udelukkende reserveret til jordbaserede TV-tjenester for at få flere kanaler til rådighed.

— Samme år besluttede den spanske regering at bruge båndet til udrulningen af de første DTT-sendere for at lette indførelsen af den nye jordbaserede digitale teknologi uden at kræve, at frekvensbåndet skulle ryddes først.

(17) Ifølge NTP og efterfølgende regulering er Spanien opdelt i tre områder:

a) Område I — dækker 96 % af den spanske befolkning, og TV-selskaberne afholdt selv overgangsomkostningerne. I dette område var overgangen obligatorisk, fordi TV-selskabernes licenser indeholdt en forpligtelse til omfattende dækning, og der blev ikke ydet statsstøtte til gengæld. Det var TV-selskaberne og/eller platformsoperatørerne selv, der skulle investere i digitaliseringen af nettet.

b) Område II — dækker omkring 2,5 % af den spanske befolkning i mindre urbaniserede og fjerntliggende områder, hvor TV-selskaberne ikke havde nogen kommerciel interesse i at levere deres opgraderede tjenester. På grund af TV-selskabernes modvilje mod at deltage i finansieringen af den nødvendige opgradering af transmissionscentrene for at kunne sende deres signaler var det staten, der finansierede dækningsudvidelsen ([21]).

c) Område III — dækker resten af den spanske befolkning. Et område, hvor det på grund af topografien ikke er muligt at levere TV-tjenester via jordbaserede platforme, og hvor de leveres via satellit.

(18) Overgangen til digitalt TV medførte også omkostninger for seerne. De enkelte husstande i område I og II skulle betale for dekoderudstyr for at tilpasse deres TV-apparater til DTT. Beboere i bygninger med flere husstande skulle desuden betale for tilpasning af deres modtageinfrastruktur til det digitale signal. Beboerne i område III skulle til gengæld anskaffe satellitmodtageudstyr, som i nogle tilfælde blev helt eller delvist finansieret af de regionale eller lokale myndigheder ([22]).

(19) I november 2007, over to år efter godkendelsen af NTP, besluttede ITU at tildele 800 MHz-båndet til elektroniske kommunikationstjenester på ko-primær basis. På det tidspunkt omfattede DTT-dækningen på 800 MHz-båndet i Spanien allerede 80-90 % af befolkningen.

(20) I maj 2009 besluttede Spanien så at tildele 800 MHz-båndet til elektronisk kommunikation. Denne erklæring havde hjemmel i den spanske lov om bæredygtig økonomi ([23]). I henhold til loven skal 800 MHz-frekvensbåndet primært bruges til avancerede elektroniske kommunikationstjenester i overensstemmelse med de harmoniserede anvendelser, der er aftalt i EU ([24]). Loven om bæredygtig økonomis artikel 51 giver både offentlige og private TV-selskaber ret til økonomisk kompensation for alle omkostninger vedrørende reallokeringen af frekvensanvendelsen med henblik på frigørelse af 800 MHz-frekvensbåndet, især samsendingsomkostningerne ([25]). Denne bestemmelse i national ret udgør således retsgrundlaget for foranstaltningen.

([20]) Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre.
([21]) De foranstaltninger, som de spanske myndigheder gennemførte for at udvide DTT-dækningen i område II, blev vurderet i to afgørelser fra Kommissionen: Kommissionens afgørelse af 19. juni 2013 om statsstøtte iværksat af Kongeriget Spanien til implementering af jordsendt digital-TV i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder (uden for Castilla-La Mancha) (SA.28599) og Kommissionens afgørelse af 1. oktober 2014 om statsstøtte tildelt af myndighederne i Castilla-La Mancha til udrulning af jordbaseret digital-TV i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder i Castilla-La Mancha (SA.27408).
([22]) Se f.eks. Kommissionens afgørelse af 8. februar 2012 i sagen »Captación de television digital en Cantabria«.
([23]) Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
([24]) Se fodnote 17 og 18.
([25]) I loven om bæredygtig økonomis artikel 51 hedder det: »Omkostningerne til den reallokering af frekvensanvendelsen, der kræves til frigørelse af 790-862 MHz-frekvensbåndet, afholdes af forvaltningen…«.

(21) Eftersom DTT-selskaberne brugte 800 MHz-båndet på tidspunktet for reallokeringen til elektroniske kommunikationstjenester ([26]), var det nødvendigt at overføre nogle TV-selskaber fra de kanaler, der blev anvendt på det pågældende tidspunkt, til andre kanaler på 694-790 MHz-båndet (herefter »700 MHz-båndet«). Denne proces blev fastlagt i kongeligt dekret 365/2010 ([27]), som vedrørte tildeling af DTT-multiplekser efter den analoge afvikling.

(22) Kongeligt dekret 365/2010 indebærer levering af fem multiplekser ([28]) i stedet for dem, der anvendes på 800 MHz-båndet. Omstillingen medførte følgende vanskeligheder:

— At sikre en overgangsperiode, hvor de digitale TV-signaler skulle samsendes på 800 MHz-båndet og 700 MHz-båndet, da det ikke var muligt at omstille til de nye multiplekser med det samme

— De nye multiplekser svarer til RF-kanaler, som ikke tidligere blev brugt til DTT-spredning. Derfor skulle infrastrukturen for TV-modtagelse tilpasses den nye situation i langt de fleste bygninger med flere husstande.

(23) I henhold til kongeligt dekret 365/2010 skulle radio-/TV-spredningskanaler overføres til andre frekvenser under 790 MHz senest ultimo 2014. Dekretet indeholdt også et krav om, at TV-selskaberne skulle samsende på begge frekvensbånd indtil den definitive tildeling af multiplekser på 700 MHz-båndet.

(24) I 2011 besluttede Spanien at afholde auktion for teleoperatørerne over 800 MHz-båndet ([29]). De teleoperatører, som fik tildelt de nye frekvenser, betalte for dem inden juni 2012 og forpligtede sig til en dækning (ved hjælp af enhver teknologi eller et andet frekvensbånd), som gav mulighed for adgang med en hastighed på mindst 30 Mbps, for mindst 90 % af befolkningsenheder med under 5 000 indbyggere senest i 2020.

(25) Efter de spanske myndigheders skøn ville foranstaltningen vare 6-24 måneder afhængig af territoriet inden for område I, men burde være afsluttet senest den 31. december 2014 ([30]). Foranstaltningens samlede budget blev skønnet til 100-200 mio. EUR ([31]). Kompensationen måtte ikke overstige 100 % af de omkostninger, som TV-selskaberne skulle betale som følge af samsendingsforpligtelsen.

2.4. **Beskrivelse af markedet**

(26) Foranstaltningen vedrører sektoren for spredningstjenester med to hovedgrupper af aktører, som virker på hver sit niveau af produktkæden for spredningstjenester: i) TV-selskaber og ii) platformsoperatører.

(27) »TV-selskaber« er redaktører af TV-kanaler. De køber eller producerer selv TV-indhold, pakker det i kanaler, som leveres til offentligheden via forskellige platforme (dvs. satellit, DTT, kabel, IPTV ([32])). Ud over DTT-spredning kan TV-selskaber sprede deres pay per view-kanaler eller gratiskanaler via andre platforme, f.eks. den satellitbaserede Movistar+.

(28) Spredning af nationale, regionale og lokale gratiskanaler, som leveres af de offentlige TV-selskaber (RTVE på nationalt niveau), uden at seerne skal betale for dem, er af lovgiveren klassificeret som »public service« ([33]). Modsat er de private TV-selskabers levering af gratiskanaler ikke klassificeret som public service ([34]). De private TV-selskaber fik licens til at sende på de tildelte frekvenser, og licenserne udløber tidligst i 2025.

([26]) I Spanien benyttede TV-selskaberne faktisk frekvenserne på 800 MHz-båndet frem til den 31. marts 2015.
([27]) Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica.
([28]) Multipleks er et signal, der generes ved aggregering af andre signaler for at forbedre transport og spredning af signalerne. På det pågældende tidspunkt var der i alt 8 landsdækkende multiplekser (2 til offentligt TV og 6 til privat TV).
([29]) Real Decreto 458/2011, de 1 de abril, sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital.
([30]) Den 31. december 2014 var, ifølge kongeligt dekret 365/2010, den endelige dato for frigørelse af 800 MHz-båndet til teleoperatører. På grund af forsinkelser i husstandenes tilpasning til frekvensændringerne blev digitaliseringsdividenden først frigjort i Spanien den 31. marts 2015.
([31]) Det oprindelige skøn omfattede både offentlige og private TV-selskaber.
([32]) Internet-TV.
([33]) Nærmere beskrevet i åbningsafgørelsen.
([34]) Licensen fra staten omfatter tildeling af en frekvens til jordbaseret TV-sending. De nationale private TV-selskaber er Atresmedia (Antena 3+La Sexta), Mediaset España (Telecinco+Cuatro), Veo TV og NET TV. Ud over de nationale private TV-selskaber er der også adskillige regionale og lokale private TV-selskaber.

(29) For at sikre, at befolkningen virkningsfuldt kan nyde godt af TV-tjenesterne indeholder spansk lovgivning en forpligtelse for både offentlige og private TV-selskaber til at sikre minimumsdækning via det jordbaserede net. Dækningsforpligtelserne er knyttet til de offentlige TV-selskabers public service-mission og til de private TV-selskabers licenser. De offentlige TV-selskaber skal dække mindst 98 % af Spaniens befolkning, mens tallet for de private TV-selskaber er mindst 96 % af befolkningen.

(30) »Platformsoperatører« er privat eller offentligt kontrollerede enheder, som driver den teknologiske infrastruktur, der er nødvendig for at transportere de kanaler, som TV-selskaberne producerer, og sprede dem til offentligheden. Før i tiden var den analoge jordbaserede platform den eneste tilgængelige platform. I takt med de teknologiske fremskridt er der kommet flere platforme på markedet, og i øjeblikket er der fire TV-spredningsplatforme i Spanien:

i) jordbaseret TV, som indtil frigørelsen af digitaliseringsdividenden på 800 MHz-båndet distribuerede ca. 30 nationale og en række regionale og lokale gratiskanaler samt to betalings-TV-kanaler

ii) satellitbaseret TV, som distribuerer på et andet radiofrekvensbånd end DTT ([35]), hvor der er forskellige tilbud (herunder gratiskanaler og betalings-TV-kanaler)

iii) kabel-TV, som distribuerer til abonnement på forskellige TV-kanaler (herunder de fleste gratiskanaler, der er tilgængelige via DTT)

iv) internet-TV, som kan tilbydes over en FTTH- og XDSL-bredbåndsforbindelse på mindst 8 Mbps for at sende TV-signalet. Det sender til abonnement på forskellige TV-kanaler, herunder de fleste gratiskanaler, der er tilgængelige via DTT.

(31) DTT er den fremherskende platform i Spanien og hoveddistributør af gratis TV-kanaler. Det jordbaserede net består af en transportinfrastruktur og spredningscentre (der igen består af tårne, sendere osv.). Spredningscentrene ejes af nationale og regionale platformsoperatører samt offentlige (kommunale eller regionale) myndigheder. På grund af tekniske begrænsninger når jordbaseret TV ikke ud til hele Spaniens befolkning (f.eks. kan tyndt befolkede områder eller områder i bjergene ikke modtage signalet — område III). Takket være den dækningsforpligtelse, der pålagt TV-selskaberne ved lov (område I), og de offentlige midler, der anvendes til udvidelse af DTT-nettet i fjerntliggende og mindre urbaniserede områder (område II), når DTT-dækningen imidlertid ca. 98,85 % af befolkningen ([36]). De resterende 1,15 % af den spanske befolkning kan nås via satellit. Ifølge Astra er den satellitbaserede platform den eneste, der teknisk er i stand til at distribuere signalet til hele den spanske befolkning ([37]).

(32) Hvad angår øvrige platforme, kan det allerede udrullede kabel-TV-net, ifølge foreliggende data hos den spanske telemyndighed ([38]) (herefter »CMT«), nå godt og vel 20 % af befolkningen, og det allerede udrullede bredbåndsnet (over FTTH og XDSL) kan tilbyde internet-TV til 16,5 % af befolkningen ([39]).

(33) Det er platformsoperatørerne, der står for transport og distribution af DTT-signalet ([40]), med Abertis som den største ([41]).

([35]) Mens DTT-selskaberne bruger UHF-båndet (Ultra High Frequency), sender satellitoperatørerne TV-signaler på SHF-båndet (Super High Frequency).

([36]) 93,5 % af befolkningen benytter den jordbaserede platform, når de skal se TV. De resterende 5,35 % foretrækker at tilgå TV-tjenester via andre platforme.

([37]) Den satellitbaserede platform består af en jordbaseret station, en satellit og på modtagerniveau en satellitmodtager og en dekoder. For at udvide satellitdækningen i regionen skal sidstnævnte jordudstyr installeres hos kunden.

([38]) Comisión del Mercado de Telecomunicaciones.

([39]) I 2010 havde 855 584 husstande indgået aftalt om internet-TV, og 1 586 573 havde kabel-TV-abonnement. Spanien havde en samlet befolkning på 47 021 031. Se også CMT's årsrapport på http://informeanual.cmt.es/.

([40]) Andre DTT-platformsoperatører på regionalt niveau er Itelazpi, Nasertic og TelecomCLM.

([41]) Som anført i åbningsafgørelsens betragtning 25, mente den spanske konkurrencemyndighed (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC), at Abertis havde misbrugt sin dominerende position på markedet for levering af DTT-distribution og tilknyttede detailtransporttjenester (CNMC Expediente S/0207/09 Transporte de Televisión). Abertis er forpligtet til at tillade adgang til sit net for spredning af DTT-signaler, fordi det er et aktiv, der ikke kan kopieres, og som er væsentligt for levering af transport og spredning af DTT-signalet. Abertis leverer også disse DTT-transport- og spredningstjenester til TV-selskaber, hvor den har en dominerende position. Efter en detaljeret analyse af Abertis' indtægter og omkostninger fandt CNMC, at til de priser, som Albertis tager for adgang til sine centre, og i lyset af de vilkår, som Abertis har aftalt med detailkunder, er der ikke plads til, at konkurrenter, der er lige så effektive som Abertis, kan overleve på markedet for transport og distribution af DTT-signalet.

(34) Omkring 10,8 % af den spanske befolkning ([42]) har abonnement på betalings-TV. De fleste DTT-gratiskanaler findes også (gratis eller som led i en betalingspakke) på alternative platforme. Den næstmest dominerende platform for betalings-TV er den satellitbaserede ([43]), hvor der er to hovedoperatører — Hispasat og Astra.

2.5. **Retlig ramme for privat (kommerciel) TV-spredning i Spanien**

(35) Rettigheder og forpligtelser for private TV-selskaber, som spreder TV-signaler via jordbaserede platforme, er fastlagt i en række retsakter: de koncessioner, de har fået tildelt vedrørende levering af TV-tjenester, fornyelse heraf og efterfølgende licenser. De private TV-selskaber, som ønskede at bruge de knappe frekvenser, modtog først koncessioner og deltog derefter i en udbudsproces iværksat af myndighederne. For at deltage i konkurrencen om koncessioner skulle de fremsende tilbud, som opfyldte udbudsbetingelserne ([44]). Derefter fik TV-selskaberne ret til at sprede deres kanaler på frekvenserne via det jordbaserede net, som har begrænset kapacitet og skal reguleres af staten. Koncessionerne blev fornyet, og i 2010 blev de omdannet til licenser, der tidligst udløber i 2025 ([45]). Staten er bundet af licensernes varighed og kan kun tilbagekalde dem, såfremt TV-selskaberne ikke opfylder deres forpligtelser ([46]). TV-selskaberne kan levere deres licens tilbage, hvis de ikke er i stand til at opfylde deres forpligtelser.

(36) De private TV-selskaber er forpligtet til at levere tjenesten via det jordbaserede net til en vis del af befolkningen som minimum, nemlig 96 % som fastsat i NTP. I henhold til kongeligt dekret 365/2010 er TV-selskaberne, i forbindelse med frigørelsen af digitaliseringsdividenden, forpligtet til at samsende på begge frekvenser, indtil de nye multiplekser er endelig tildelt ([47]).

(37) De private TV-selskabers oprindelige koncessioner for levering af TV-tjenester, de respektive fornyelser heraf samt de efterfølgende licenser indeholdt ingen henvisninger til retten til kompensation for omkostningerne ved migration eller reallokering af frekvensanvendelsen. Desuden kunne myndighederne ifølge NTP fastsætte særlige betingelser for TV-spredning, som ikke fremgik af koncessionerne, hvis det var nødvendigt at ændre TV-spredningsmetoden som følge af markedets udvikling eller den teknologiske udvikling ([48]). NTP fastsatte ingen ret til kompensation for private TV-selskaber i sådanne tilfælde.

3. **FORMEL UNDERSØGELSESPROCEDURE**

3.1. **Begrundelse for at indlede proceduren**

(38) I åbningsafgørelsen bemærkede Kommissionen først, at foranstaltningen syntes at opfylde alle kriterier i traktatens artikel 107, stk. 1, og derfor kunne betragtes som statsstøtte som omhandlet i den pågældende bestemmelse.

(39) Ifølge åbningsafgørelsen udgør foranstaltningen en direkte fordel for både offentlige og private DTT-selskaber.

([42]) »Otro indicador de esta tendencia fue el aumento en más de un millón del número de abonados a la televisión de pago, que por primera vez superó los 5 millones de clientes.« CNMC Informe Económico Sectorial de las Telecomunicaciones y el Audiovisual 2015, s. 3.

([43]) I 2014 var fordelingen af seere blandt platformene for betalings-TV følgende: Internet-TV: 38,8 %, satellit: 30,2 %, kabel: 23,7 % og DTT: 4,5 %. *Kilde*: http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/inf_anual.jsp.

([44]) Resolución de 25 de enero de 1989, de la Secretaria general de Comunicaciones, por la que se publica el acuerdo por el que se aprueba el pliego de bases del concurso para la adjudicación del servicio público de televisión, en gestión indirecta, y se dispone la convocatoria del correspondiente concurso público; Titulo III, derechos y obligaciones de los concesionarios.

([45]) Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, udgjorde retsgrundlaget for omdannelsen af bemyndigelsesloven vedrørende levering af audiovisuelle tjenester. De gyldige koncessioner blev omdannet til licenser ved individuelle aftaler med de pågældende TV-selskaber — se aftale af 11. juli 2010 med Antena 3, Telecinco, La Sexta og Veo samt aftale af 28. maj 2010 med Sogecable.

([46]) For eksempel hvis TV-selskaberne ophører med at sende i mindst 15 dage.

([47]) Den 11. februar 2016 underrettede de spanske myndigheder Kommissionen om, at de private TV-selskabers samsendingsforpligtelse var blevet ophævet ved kongeligt dekret 805/2014 af 19. september 2014, som godkender den nye nationale tekniske plan for DTT. Ifølge denne lovgivningsmæssige foranstaltning kan de private TV-selskaber overveje at samsende under frigørelsen af digitaliseringsdividenden, men er ikke forpligtet til det. Denne ændring blev imidlertid ikke meddelt Kommissionen.

([48]) Disposición adicional decimocuarta. Condiciones especiales de emisión: »En función de la evolución del mercado, de las posibilidades tecnológicas y del desarrollo de la televisión digital terrestre, el Gobierno podrá decidir el establecimiento de condiciones especiales de emisión en línea con las prácticas de los principales países europeos, no previstas en los actuales contratos concesionales.«

(40) Endvidere fremgik det af åbningsafgørelsen, at foranstaltningen potentielt udgør en indirekte fordel for DTT-platformsoperatører, særlig Abertis.

(41) Kommissionen gav udtryk for tvivl om, hvorvidt foranstaltningen berettiger kompensation for en omkostning, der normalt skal medtages i TV-selskabernes budgetter, og satte således spørgsmålstegn ved foreneligheden heraf. Kommissionens foreløbige synspunkt var, at foranstaltningen ville udgøre en fordel for visse virksomheder og fordreje konkurrencen på det indre marked. Kommissionen konkluderede, at »på grundlag af de foreliggende oplysninger er en sådan støtte ikke forenelig, medmindre der træffes tilstrækkelige foranstaltninger navnlig for at imødegå den konkurrencefordrejende effekt mellem platformsoperatører«.

(42) Derfor anmodede Kommissionen Spanien om at fremsætte bemærkninger vedrørende foranstaltningen og give alle de oplysninger, der er nyttige for vurdering heraf.

(43) Yderligere faktuelle oplysninger om begrundelsen for at indlede den formelle undersøgelsesprocedure findes i åbningsafgørelsen, som skal betragtes som en integrerende del af denne afgørelse.

3.2. **Bemærkninger fra de spanske myndigheder**

Bemærkninger fra de spanske myndigheder til åbningsafgørelsen

(44) Ifølge de spanske myndigheder udgør foranstaltningen ikke statsstøtte, idet støttemodtagerne ikke har nogen fordel af at flytte til det lavere frekvensbånd. Ud fra dette synspunkt udgør foranstaltningen kompensation som omhandlet i den spanske forfatnings artikel 106, stk. 2, hvoraf det fremgår, at staten er forpligtet til at yde erstatning for skader, som skyldes administrative handlinger. Under alle omstændigheder, er foranstaltningen, såfremt den skønnes at udgøre statsstøtte, forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 2, litra b) — eftersom frigørelsen af digitaliseringsdividenden ifølge de spanske myndigheder er en usædvanlig begivenhed.

(45) Alternativt kan foranstaltningen erklæres for forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), da foranstaltningen ifølge de spanske myndigheder: i) understøtter den europæiske politik om digitaliseringsdividenden som kilde til sociale goder og økonomisk vækst, ii) afhjælper et markedssvigt, iii) er det passende instrument, da det kun gælder de TV-selskaber, der påtvinges uønskede omkostninger som følge af samsendingsforpligtelsen, og kompensationen udelukkende er begrænset til disse ekstraomkostninger, iv) har en tilskyndelseseffekt, idet TV-selskaberne uden støtte måske ville være tilbageholdende med at deltage i reallokeringen af frekvenser og sikre samsending, v) er forholdsmæssig, eftersom den kun omfatter TV-selskabernes yderligere omkostninger som følge af reallokeringen af kanaler, vi) er teknologineutral, da andre platforme ikke påvirkes af den kanalændring, der kræves for at frigøre digitaliseringsdividenden, vii) ikke fordrejer konkurrencen, for hvis TV-selskaberne skulle afholde omkostningerne uden kompensation, ville det gå ud over deres forventninger om vækst og være til fordel for deltagere på andre markeder.

(46) I åbningsafgørelsen blev de spanske myndigheder opfordret til at fremsætte bemærkninger vedrørende foranstaltningen og bl.a. give følgende oplysninger: i) dokumenter (f.eks. korrespondance med TV-selskaber eller erklæringer), som beviser, at disse er ude af stand til at finansiere samsendingsperioden af egne midler, ii) beviser (f.eks. udbud, *ex ante* cost-benefit-analyse, offentlig høring om emnet osv.), der begrunder valget af jordbaseret platform (reallokering af jordbaseret TV-spredning til et lavere jordbaseret frekvensbånd) for at løse problemet med manglende frekvenser, iii) et sammendrag af TV-selskabernes rettigheder og forpligtelser i henhold til de aktuelle licenser, koncessioner, vilkår for ændring af disse licenser og koncessioner samt konsekvenserne af sådanne ændringer (både for staten og for TV-selskaberne), iv) en detaljeret liste over de omkostninger vedrørende tilpasning af infrastruktur, som hvert enkelt TV-selskab skal afholde af egne midler, v) en forklaring af konsekvenserne af det valgte tidspunkt for frigørelse af digitaliseringsdividenden, vi) flere oplysninger om egnetheden af de TV-selskaber, der aktuelt sender betalings-TV-kanaler via DTT.

(47) De spanske myndigheder svarede, at de fleste af disse oplysninger allerede var fremsendt forud for indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure. De spanske myndigheder kommenterede specifikt spørgsmålet om

beviser, der begrunder valget af en jordbaseret platform for at løse problemet med manglende frekvenser, med argumentation om, at dette falder uden for neutralitetsvurderingen af foranstaltningen, og at myndighederne ikke er forpligtet til at begrunde påtænkte kompensationsforanstaltninger, som klart er forenelige med EU-retten. De spanske myndigheder fastholdt samme argumentation i forhold til de private TV-selskabers licenser, idet det er statens ret til at udstede ikketeknologineutrale licenser for at sikre opfyldelse af dækningsforpligtelsen på 96 % i område I. Myndighederne anførte også, at selv om licenserne ikke giver de private TV-selskaber ret til kompensation for eventuelle omkostninger vedrørende frigørelsen af digitaliseringsdividenden, udelukker de heller ikke en sådan kompensation. Endvidere forklarede de, at alle private TV-selskaber, der leverer audiovisuelle tjenester i offentlighedens interesse uden licens, frit kan vælge blandt de platformsteknologier, der er til rådighed. Denne ret gælder også private TV-selskaber med licens, men kun som supplement til dækningsforpligtelsen på 96 %.

(48) Hvad angår teknologineutralitet mere specifikt, var de spanske myndigheders argument, at deres meddelelse respekterede dette princip, idet de private TV-selskaber frit kunne vælge platform til opfyldelse af samsendingsforpligtelsen (satellit, kabel, ADSL, fiberoptik eller DTT). De understregede dog, at foranstaltningen kun gælder i samsendingsperioden og ikke derefter. Når overgangsperioden med samsending er afsluttet, gælder disse TV-selskabers forpligtelse til, ifølge de gyldige licenser, at sikre den geografiske dækning via DTT, fortsat. Desuden forklarede de spanske myndigheder, at de private TV-selskabers forpligtelse til at opfylde dækningsforpligtelsen på 96 % i område I via DTT ikke betyder, at nøjagtig denne procentdel af den spanske befolkning faktisk vil modtage de jordbaserede TV-selskabers programmer via DTT-modtagesystemer. Det skyldes, at dækningsområdet med alternative teknologier kan overlappe DTT-området ([49]).

(49) De spanske myndigheder konkluderede, at foranstaltningen ikke giver private TV-selskaber, der opererer på DTT-platformen, nogen økonomisk fordel, da den begrænser sig til tilbagebetaling af de ekstraordinære omkostninger ved samsending, som direkte kan tilskrives deres forpligtelse til at frigøre 800 MHz-båndet.

De spanske myndigheders reaktion på Astras bemærkninger

(50) Som nævnt i betragtning 4, fremsatte de spanske myndigheder udtalelser om de bemærkninger, som Astra havde fremsat under den formelle undersøgelse. De har understreget, at Astra ikke giver yderligere oplysninger ud over de argumenter, der fremgår af åbningsafgørelsen.

(51) De spanske myndigheder har fremhævet, at Astras kritik klart bevæger sig uden for den anmeldte foranstaltning, som er begrænset til midlertidig kompensation til private TV-selskaber for omkostningerne i forbindelse med samsending. Efter de spanske myndigheders mening sigter Astra mod en ændring af det spanske regelsæt vedrørende transmission af TV-kanaler i område I, som ikke er omhandlet i meddelelsen. De spanske myndigheder forklarede også, at foranstaltningen i praksis ikke kun gælder private TV-selskaber, der benytter DTT-teknologien, men alle TV-selskaber i Spanien, som sender gratiskanaler. Det skyldes, at der ikke er nogen TV-selskaber, der udelukkende benytter alternative platforme, især satellitbaserede platforme. Satellitbaserede platforme bruges til spredning af betalings-TV-kanaler (udenlandske gratiskanaler og internationale udgaver af visse kanaler), som er grupperet i Canal+ ([50]). På den baggrund mener de spanske myndigheder, at de TV-selskaber, der spreder DTT-gratiskanaler, og den satellitbaserede platform Canal+ under alle omstændigheder ikke er en del af det samme marked.

(52) De spanske myndigheder svarede detaljeret på Astras udtalelse om, at foranstaltningen ikke havde hjemmel i EU-retten, ved at henvise til afgørelse nr. 243/2012/EU og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF ([51]) (herefter »tilladelsesdirektivet«).

(53) Hvad angår argumenterne, der henviser til afgørelse nr. 243/2012/EU, understregede de, at det i artikel 6, stk. 5, hedder: »Medlemsstaterne kan, hvis det er relevant og i overensstemmelse med EU-retten, sikre, at der for de direkte omkostninger i forbindelse med omstilling eller reallokering af frekvensanvendelsen ydes en tilstrækkelig kompensation i henhold til national ret«. De spanske myndigheder sammenholdt denne bestemmelse med betragtning 18, hvori det hedder: »Medlemsstaterne bør i nødvendigt omfang have lov til at indføre kompensationsforanstaltninger, der er forbundet med omstillingsomkostningerne.«

([49]) De spanske myndigheder anfører som eksempel, at i Spanien modtager brugere af den satellitbaserede platform for betalings-TV normalt DTT-kanalerne via den satellitbaserede platform af praktiske grunde.
([50]) Den eneste betalings-TV-platform, der omfatter de fleste DTT-gratisprogrammer.
([51]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EFT L 108 af 24.4.2002, s. 21).

(54) Hvad angår argumenterne med henvisning til tilladelsesdirektivet, bestred de spanske myndigheder Astras opfattelse af artikel 14. I denne bestemmelse hedder det: »Medlemsstaterne sikrer, at rettigheder, vilkår og procedurer vedrørende generelle tilladelser og brugsret eller tilladelser til at installere faciliteter kun kan ændres i objektivt begrundede tilfælde og på en forholdsmæssigt afpasset måde«. Endvidere hedder det i artiklen: »Medlemsstater må ikke begrænse eller tilbagekalde tilladelser til at installere faciliteter inden udløbet af den periode, for hvilken de er tildelt, undtagen i begrundede tilfælde og i givet fald i overensstemmelse med nationale bestemmelser om kompensation for tilbagekaldelse af tilladelser«.

(55) De spanske myndigheders argument i denne forbindelse var, at i modsætning til det, der fremgår af åbningsafgørelsen, udelukker TV-selskabernes licenser ikke kompensation for samsendingsomkostninger, fordi disse omkostninger ikke kunne forudses, da licenserne blev udstedt ([52]). Vedrørende foranstaltningens forenelighed med EU-retten er de spanske myndigheder uenige i de eksempler fra EU's domstoles retspraksis, som citeres i åbningsafgørelsens betragtning 65-67, i forhold til foranstaltningen, fordi: 1) den kompensation, som foranstaltningen lægger op til, er en direkte konsekvens af den pålagte samsendingsforpligtelse, 2) denne forpligtelse er forenelig med afgørelse nr. 243/2012/EU, der som nævnt forudser retten til kompensation, 3) den retlige ramme for kompensation blev vedtaget som følge af indførelsen af samsendingsforpligtelsen, 4) de omkostninger, som forpligtelsen medfører, svarer nøjagtigt til kompensationens omfang.

(56) I lyset af den planlagte frigivelse af 700 MHz-båndet senest i 2020 er de spanske myndigheder af den opfattelse, at en negativ afgørelse fra Kommissionen om foranstaltningen kan udgøre en hindring for dette EU-initiativ.

Kompensation for offentlige TV-selskabers samsendingsomkostninger

(57) I september 2014, efter vedtagelsen af kongeligt dekret 677/2014, trak de spanske myndigheder anmeldelsen om kompensation for offentlige TV-selskabers samsendingsomkostninger tilbage. I henhold til det kongelige dekret er der ni offentlige TV-selskaber. En (RTVE) er landsdækkende for hele Spanien, og otte er af regional karakter. For alle disse offentlige TV-selskaber, som har et klart defineret public service-mandat, var samsending obligatorisk med sigte på tilpasning af husstandes modtageudstyr uden tab af tjenesten. Den samlede finansiering med offentlige midler var lavere end oprindelig forudset i meddelelsen fra 2011, og samsendingsperioden blev også forkortet ([53]). De spanske myndigheder underrettede Kommissionen om, at det kongelige dekret er i overensstemmelse med Kommissionens afgørelse 2012/21/EU ([54]), så anmeldelse er ikke nødvendig.

(58) Hvad angår kompensation for private TV-selskabers ([55]) samsendingsomkostninger, har de spanske myndigheder ikke trukket denne del af anmeldelsen under foranstaltningen tilbage.

3.3. **Bemærkninger fra interesserede parter**

(59) Alle de interesserede parter, som med undtagelse af Astra er anført i betragtning 4, har fremført argumenter imod Kommissionens foreløbige konklusioner om foranstaltningen.

3.3.1. *Bemærkninger fra Astra*

(60) Den privatejede satellitoperatør Astra mener, at foranstaltningen klart udgør statsstøtte, at den er i modstrid med princippet om teknologineutralitet, og at den vil være til fordel for den dominerende DTT-platformsoperatør Abertis. Astra mener, at Abertis vil drage indirekte fordel af foranstaltningen.

(61) Med hensyn til foranstaltningens virkning mener Astra, at uanset at den er begrænset til kompensation for samsending, vil den i praksis omfatte alle de udgifter, TV-selskaberne har til frigørelse af digitaliseringsdividenden.

([52]) I 1989.
([53]) Støtten beløb sig til omkring 10 mio. EUR, og samsendingsperioden varede 3-6 måneder.
([54]) Kommissionens afgørelse 2012/21/EU af 20. december 2011 om anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 7 af 11.1.2012, s. 3).
([55]) I modsætning til offentlige TV-selskaber har private TV-selskaber ikke noget public service-mandat, og deres geografiske dækningsforpligtelse er også mindre.

(62) Astra er enig med Kommissionen i, at private TV-selskabers samsendingsforpligtelse udspringer af national ret (reguleringsforanstaltning), og at den derfor ikke udløser nogen ret til kompensation. Ifølge Astra fremgår det af NTP, at offentlige myndigheder kan fastsætte særlige vilkår for TV-spredning, som licenserne ikke har taget højde for, som følge af markedsregulering eller den tekniske udvikling, uden at det indebærer en ret til kompensation.

(63) Astra påpeger også, at DTT-selskaberne kendte til frigørelsen af digitaliseringsdividenden og den dermed forbundne overførsel af frekvenser, inden kongeligt dekret 365/2010 blev vedtaget. Foranstaltningen ville udelukkende være til fordel for disse TV-selskaber på bekostning af TV-selskaber, der benytter andre platforme.

(64) Hvad angår den retlige vurdering af foranstaltningen, er Astra uenig i, at foranstaltningen udgør en usædvanlig begivenhed, der berettiger anvendelse af traktatens artikel 107, stk. 2, litra b). Astra er også uenig i, at foranstaltningen opfylder kravene i traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), da den ville fordreje konkurrencen mellem platformsoperatørerne, fordi den ikke er teknologineutral. I den henseende understreger Astra, at dem, der drager direkte fordel af foranstaltningen, har et klart incitament til at samsende uden kompensation for at beholde deres seere og reklameindtægter for ikke at nævne de yderligere fordele, som frigørelsen af digitaliseringsdividenden giver dem (f.eks. muligheden for at se TV via mobiltelefoni på det frigjorte 800 MHz-bånd). Astra fremfører også, at de spanske myndigheder ikke har fremlagt nogen uvildig undersøgelse, der begrunder foranstaltningen som passende, nødvendig og forholdsmæssig støtte.

(65) Konklusionen er, at Astra går ind for at åbne det spanske TV-marked i område I for konkurrence på resultater mellem forskellige teknologiske platforme.

3.3.2. *Bemærkninger fra Abertis*

(66) Som de spanske myndigheder mener Abertis heller ikke, at foranstaltningen udgør statsstøtte, da der ikke er tale om en selektiv økonomisk fordel eller konkurrencefordrejning. Hvis Kommissionen beslutter at klassificere foranstaltningen som statsstøtte, bør den erklære den forenelig i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3.

(67) Abertis oplyser, at virksomheden hverken vil vinde eller tabe som følge af TV-selskabernes valg af teknologi i samsendingsperioden. Abertis mener, at kompensation for samsending faktisk kan øge konkurrenceevnen mellem platformene til gavn for TV-spredningsmarkedet og forbrugerne.

(68) Abertis forsvarer DTT-teknologiens effektivitet, men er ikke enig i, at anvendelse af netop denne teknologi i samsendingsperioden vil bestemme, hvilken platform TV-selskaberne vil bruge i fremtiden. På den anden side indrømmer Abertis, at DTT-signalet fortsat vil blive transmitteret udelukkende via DTT-teknologien på vilkårene i TV-selskabernes licenser.

(69) Konklusionen er, at Abertis ikke er enig i Kommissionens foreløbige konklusioner om foranstaltningen.

3.3.3. *Bemærkninger fra EBU*

(70) EBU mener heller ikke, at foranstaltningen udgør statsstøtte. Hvis Kommissionen beslutter at klassificere foranstaltningen som statsstøtte, bør den erklære den forenelig i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, da den efterlever princippet om teknologineutralitet.

(71) EBU anmoder Kommissionen om at begrænse vurderingen til foranstaltningens faktiske formål og virkninger, dvs. at sikre samsending under DTT-omstillingsprocessen i forbindelse med frigørelsen af digitaliseringsdividenden. Ifølge EBU er digitaliseringsdividenden ikke en konsekvens af et reguleringstiltag foretaget af den relevante offentlige myndighed for TV-spredningssektoren, idet digitaliseringsdividenden ikke handler om, hvordan DTT-tjenesten skal leveres og heller ikke er et udslag af markedsudviklingen eller den teknologiske udvikling, og den påvirker ikke nødvendigvis hele DTT-branchen.

(72) EBU er ikke enig i, at foranstaltningen kan medføre en reel fordel for DTT-selskaber eller platformsoperatører og anmoder Kommissionen om at tage højde for, at de spanske TV-selskaber allerede har foretaget betydelige investeringer i at tilpasse deres tjenester til DTT-teknologien og infrastrukturen under omstillingen fra analogt til digitalt TV.

(73) Ifølge EBU har private DTT-selskaber legitime forventninger om kompensation for samsending, da der er hjemmel til det i national lovgivning og de gyldige licenser.

(74) EBU mener, at der ikke er noget reelt alternativ til DTT-teknologien, som kan sikre overholdelse af den dækningsforpligtelse, der er pålagt TV-selskaberne. DTT-platformen repræsenterer et marked, der er separat fra andre platforme, idet anvendelse og drift heraf ikke er substituerbar.

(75) Konklusionen er, at EBU ikke er enig i Kommissionens foreløbige konklusioner om foranstaltningen.

3.3.4. *Bemærkninger fra BNE*

(76) BNE mener, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte. Hvis Kommissionen beslutter at klassificere foranstaltningen som statsstøtte, bør den erklære den forenelig i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, og under alle omstændigheder teknologineutral.

(77) Ifølge BNE omfatter TV-selskabernes omkostninger til frigørelse af digitaliseringsdividenden ikke alene de yderligere TV-spredningsomkostninger i samsendingsperioden (som betales til den respektive DTT-platformsoperatør), men også de omkostninger, der følger af den påkrævede ændring af transmissionsfrekvenserne i det jordbaserede net. Foranstaltningen vil hverken være en fordel eller en ulempe for DTT-platformsoperatørerne, da den ikke ændrer TV-selskabernes forpligtelse til at sende på DTT-platformen og beholde dækningen på lavere frekvenser.

(78) BNE anmoder Kommissionen om at begrænse sin vurdering til forhold vedrørende statsstøtte og ikke sætte spørgsmålstegn ved behandlingen af DTT-teknologien sammenlignet med satellitteknologien. BNE mener, at TV-selskaberne uden foranstaltningen vil miste incitamentet til at forlade 800 MHz-båndet, som er frigjort ved digitaliseringsdividenden, inden for den forventede frist. Det vil medføre et markedssvigt.

(79) Konklusionen er, at BNE ikke er enig i Kommissionens foreløbige konklusioner om foranstaltningen.

3.3.5. *Bemærkninger fra NET TV*

(80) NET TV anmoder Kommissionen om ikke at klassificere foranstaltningen som statsstøtte, og hvis den gør det, om at erklære den forenelig med det indre marked.

(81) NET TV tvivler på, at TV-selskaberne uden foranstaltningen ville være forpligtet til at fortsætte med at opfylde deres forpligtelse vedrørende offentlig interesse for at beholde deres licenser. Det skyldes, at de ikke ville drage nogen fordel af at flytte til en anden frekvens. Derfor er forvaltningens ansvar for at kompensere TV-selskaberne for samsendingsomkostningerne berettiget.

(82) Samsendingsomkostningerne er »umulige« omkostninger for NET TV i betragtning af NET TV's lille markedsandel og SMV-status. De hævder, at dette kan tvinge NET TV til at forlade det relevante marked.

(83) Konklusionen er, at NET TV ikke er enig i Kommissionens foreløbige konklusioner om foranstaltningen.

4. **VURDERING AF FORANSTALTNINGEN**

4.1. **Forekomst af statsstøtte**

(84) Kommissionen har undersøgt, om den pågældende foranstaltning kan klassificeres som statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1, hvor det hedder, at »støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, [er] uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

(85) Det følger heraf, at en foranstaltning udelukkende kan betragtes som statsstøtte, hvis følgende kumulative betingelser er opfyldt: 1) foranstaltningen er støttet af statsmidler, 2) den udgør en økonomisk fordel for virksomheder, 3) fordelen er selektiv og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, 4) foranstaltningen påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

4.1.1. *Statsmidler og tilregnelse til staten*

(86) Som allerede nævnt i åbningsafgørelsens betragtning 39, skal den anfægtede foranstaltning finansieres direkte med spanske budgetmidler fra indtægterne fra auktionen over de frigjorte frekvenser over for teleoperatørerne. De spanske myndigheder anfægtede ikke det, der er anført i åbningsafgørelsen, om at foranstaltningen skal finansieres direkte af budgetmidler.

(87) Som beskrevet i afsnit 2.3, træffer staten afgørelse om foranstaltningen, som finansieres direkte fra statsbudgettet. Kommissionen konkluderer derfor, at den er tilregnelig til staten og indebærer anvendelse af statsmidler.

4.1.2. *Økonomisk fordel*

(88) I tidligere afgørelser har Kommissionen konkluderet, at kommerciel TV-spredning ([56]) samt drift af TV-transmissionsnet ([57]) udgør en økonomisk aktivitet.

(89) De spanske myndigheder samt alle de interesserede parter undtagen Astra mener, at private TV-selskaber ikke har fordel af at flytte til det lavere frekvensbånd, og at de kun får kompensation for deres ekstraomkostninger i forbindelse med en lovændring.

(90) Loven om bæredygtig økonomis artikel 51 giver både offentlige og private TV-selskaber ret til økonomisk kompensation for alle omkostninger vedrørende reallokeringen af frekvensanvendelsen med henblik på frigørelse af 800 MHz-frekvensbåndet, især samsendingsomkostningerne. Under den formelle undersøgelse fremførte de spanske myndigheder, at denne lovbestemmelse er baseret på den spanske forfatnings artikel 106, stk. 2 ([58]), hvoraf det fremgår, at kompensation bør karakteriseres som den offentlige forvaltnings formueretlige ansvar, som udmøntes i en generel forpligtelse til skadesløsholdelse for skader forårsaget af forvaltningens handlinger, selv når det ikke er muligt at bestemme ansvaret.

(91) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at de private TV-selskabers oprindelige koncessioner til at levere TV-tjenester, de respektive fornyelser heraf samt de efterfølgende licenser ikke indeholdt henvisninger til retten til kompensation for omkostningerne ved omstilling eller reallokering af frekvensanvendelsen. Desuden kunne myndighederne ifølge NTP fastsætte særlige betingelser for TV-spredning, som ikke fremgik af koncessionerne, hvis det var nødvendigt at ændre TV-spredningsmetoden som følge af markedets udvikling eller den teknologiske udvikling i overensstemmelse med praksis i andre EU-medlemsstater. Kommissionen bemærker også, at NTP ikke fastsatte nogen ret til kompensation for private TV-selskaber i sådanne tilfælde.

(92) Endvidere indeholder artikel 10 i afgørelse af 25. januar 1989 ([59]), som koncessioner og efterfølgende licenser til private TV-selskaber med en public service-forpligtelse er baseret på, en forpligtelse om, at TV-selskaberne skal levere TV-tjenesten uden afbrydelser og også afholde alle omkostninger som følge af de oprindelige koncessioner og de aktuelle licenser.

(93) Som Kommissionen forklarede i åbningsafgørelsens betragtning 65-70, bekræfter EU's domstoles retspraksis, at omkostningerne som følge af gennemførelsen af en lovforpligtelse normalt afholdes af de berørte virksomheder,

([56]) Kommissionens afgørelse N632/2009 — Nichtkommerzieller Rundfunk-Fonds Austria, betragtning 22 ff., og Kommissionens beslutning 97/606/EF af 26. juni 1997 i henhold til EF-traktatens artikel 90, stk. 3, om eneret til at sende TV-reklamer i Flandern (EFT L 244 af 6.9.1997, s. 18), betragtning 5.

([57]) Kommissionens afgørelse N622/2003 Digitalisierungsfonds Austria, betragtning 16, C25/2004 DVB-T Berlin Brandenburg, betragtning 62, C34/2006 DVB-T Nordrhein-Westfalen, betragtning 83, C52/2005 Mediaset, betragtning 96.

([58]) I den spanske forfatnings artikel 106, stk. 2, hedder det: »Enkeltpersoner er, på de vilkår, der er fastsat i loven, berettiget til erstatning for skader, som de måtte lide på deres aktiver og rettigheder, undtagen ved force majeure, i det omfang sådanne skader skyldes den offentlige forvaltnings aktiviteter.«

([59]) Resolución de 25 de enero de 1989, de la Secretaria general de Comunicaciones, por la que se publica el acuerdo por el que se aprueba el pliego de bases del concurso para la adjudicación del servicio público de televisión, en gestión indirecta, y se dispone la convocatoria del correspondiente concurso público, Titulo III, derechos y obligaciones de los concesionarios.

hvorved eventuel kompensation i denne henseende betragtes som statsstøtte ([60]). Som eksempel afgjorde Retten, i dom Fleuren Compost BV mod Kommissionen ([61]), at det er »irrelevant, at gennemførelsen af støtteordningen havde til formål at hjælpe virksomhederne med at leve op til de retligt fastsatte miljøbeskyttelseskrav. Det fremgår af fast retspraksis, at [traktatens artikel 107, stk. 1] ikke sondrer under hensyn til grundene til eller formålet med de statslige interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger. Uden at det foregriber anvendelsen i nærværende sag af rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse [kan] den omstændighed, at den støtte, der er blevet tildelt inden for rammerne af BPM-ordningen, fremmer en bedre miljøbeskyttelse, således ikke (…) medføre, at den falder uden for begrebet statsstøtte i [traktatens artikel 107's] forstand.«.

(94) Tilsvarende specificerede EU-Domstolen i dom Frankrig mod Kommissionen ([62]), at virksomhedernes udgifter som følge af lovgivningsmæssige foranstaltninger efter deres art skal afholdes over virksomhedernes budget. Dommen havde følgende ordlyd: »Det bemærkes hertil, at de udgifter for virksomhederne[…], beror på kollektive overenskomster mellem arbejdsgiverne og de faglige sammenslutninger, som virksomhederne skal overholde enten i henhold til tilslutning til disse aftaler eller efter en lovfæstet udvidelse af aftalernes gyldighed. Sådanne udgifter skal efter deres art afholdes over virksomhedernes budget«.

(95) Eftersom de lovfæstede udgifter efter deres art indgår i virksomhedernes budget, fanges de normalt af reglerne om statsstøtte. I dom Cassa di Risparmio di Firenze ([63]) anførte EU-Domstolen følgende i den henseende: »[Støttebegrebet er] mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det ikke blot omfatter positive ydelser såsom selve tilskuddene, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger«.

(96) I den foreliggende sag indebærer foranstaltningen kompensation for omkostninger, som de private TV-selskaber normalt skal afholde af deres eget budget. Foranstaltningen giver disse TV-selskaber mulighed for at opfylde deres lovmæssige forpligtelse og således beholde deres licenser, seere og dermed forbundne reklameindtægter. Den indebærer også en betydelig reduktion af de samlede overgangsomkostninger. Hvis foranstaltningen ikke eksisterede, ville TV-selskaberne dog også være forpligtet i medfør af retsakten til at opfylde forpligtelsen om at levere kontinuerlige TV-tjenester og dermed afholde alle omkostninger som følge af licenserne. Under disse omstændigheder kan det konkluderes, at de får en fordel, som de ikke ville have haft uden foranstaltningen.

(97) De spanske myndigheder fremførte også, at EU-retten, særlig afgørelse nr. 243/2012/EU, giver hjemmel til kompensation til TV-selskaber for samsendingen og at det derfor ikke medfører nogen upassende økonomisk fordel for støttemodtagerne under foranstaltningen. Kommissionen bemærker, at i henhold til artikel 6, stk. 5, i afgørelse nr. 243/2012/EU kan medlemsstaterne sikre, at der for de direkte omkostninger i forbindelse med omstilling eller reallokering af frekvensanvendelsen ydes en tilstrækkelig kompensation på følgende betingelser: i) kompensationen skal være en passende foranstaltning og ii) skal være i overensstemmelse med EU-retten, herunder EU-retten på statsstøtteområdet. I den foreliggende sag kan medlemsstaternes mulighed for at kompensere for direkte omkostninger i forbindelse med omstilling eller reallokering af frekvensanvendelsen ikke falde uden for statsstøttekontrol.

(98) Endelig bemærker Kommissionen, at private TV-selskaber ikke er underlagt en lovfæstet forpligtelse til at levere samsendingstjenester ([64]).

(99) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningen giver en økonomisk fordel som omtalt i traktatens artikel 107, stk. 1, for private TV-selskaber. De modtager et tilskud, som faktisk reducerer de omkostninger, de normalt skulle afholde.

([60]) Dom af 10. januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, præmis 131, dom af 20. november 2003, GEMO SA, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, præmis 28, dom af 22. november 2001, Ferring SA, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, præmis 19 ff., dom af 8. november 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, præmis 38, dom af 7. marts 2002, Italien mod Kommissionen, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, præmis 251, dom af 14. januar 2004, Fleuren Compost BV mod Kommissionen, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, præmis 54, dom af 5. oktober 1999, Frankrig mod Kommissionen, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, præmis 40.

([61]) Dom af 14. januar 2004, Fleuren Compost BV mod Kommissionen, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, præmis 54.

([62]) Dom af 5. oktober 1999, Frankrig mod Kommissionen, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, præmis 40.

([63]) Dom af 10. januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, præmis 131.

([64]) Se fodnote 47.

(100) Den målelige fordel for de direkte begunstigede, dvs. private DTT-selskaber, repræsenterer således de samlede offentlige midler, der stilles til rådighed for at kunne opfylde samsendingsforpligtelsen.

(101) Hvad angår bestemmelse af den, der begunstiges af en foranstaltning, fastslås det, at »det ikke alene [er] de direkte modtagere af støtten, man skal tage i betragtning, men tillige støttens virkninger uden for denne kreds« ([65]). Det betyder, at den, der begunstiges af en foranstaltning, kan være enhver virksomhed, der virkelig havde modtaget den ([66]).

(102) I den henseende er det værd at bemærke, at Retten i Mediaset-sagen bekræftede, at »støtte ydet af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form er forbudt i henhold til [traktatens artikel 107], uden at der sondres mellem de tilfælde, hvor fordelene ved støtten ydes på en direkte eller indirekte måde ([67])«.

(103) Tilsvarende fandt Kommissionen, i sin afgørelse om forrang for spanske nationale kulanlæg ([68]), som blev bekræftet af Retten ([69]), at selv om der var en lovfæstet forpligtelse til at købe af kulproducenterne, og kompensationen først blev fastsat efter pålæggelsen af den pågældende forpligtelse, var spanske kulproducenter indirekte begunstiget af støtten. Kommissionen anerkendte, at deres fordel stammede fra elproducenternes forpligtelse til at købe kul med kompensation i form af tilskud til de elproducenter, der benyttede indenlandsk kul.

(104) Der kan argumenteres for, at DTT-platformsoperatørerne er i samme situation som kulmineejerne i den spanske kulsag, hvor de spanske myndigheder pålagde elproducenterne (her TV-selskaberne) en forpligtelse til at købe kul fra spanske kulminer (her at indgå aftale om samsendingstjenester med DTT-platformsoperatører).

(105) I lyset heraf betragtede Kommissionen i sin åbningsafgørelse DTT-platformsoperatørerne som potentielt indirekte begunstigede af foranstaltningen. Den formelle undersøgelse har bekræftet dette, særlig på grundlag af følgende overvejelser.

(106) For det første på grund af lovindgrebet ved NTP, som pålagde private DTT-selskaber at dække 96 % af befolkningen på basis af DTT, og i modsætning til argumenterne fra de spanske myndigheder, Abertis og NET TV, vil de private TV-selskaber være mere tilbøjelige til at benytte denne platform. I henhold til deres licenser må DTT-selskaberne faktisk ikke benytte alternative platforme (dvs. satellit-, kabel- eller internet-TV) til at sikre den foreskrevne geografiske minimumsdækning i område I ([70]).

(107) For det andet indebærer samsendingen en yderligere fordel for DTT-platformsoperatørerne i form af garanterede indtægter, som de ikke ville have fået uden foranstaltningen. Hvis foranstaltningen ikke havde eksisteret, ville de private TV-selskaber nok have udbudt samsending i mindre omfang. De private TV-selskaber kunne faktisk også have besluttet slet ikke at udbyde samsending ([71]).

(108) Selv om foranstaltningen gælder, uanset om den begunstigede har en dominerende position eller ej, har kompensationsforanstaltninger en endnu større virkning, når den begunstigede har en væsentlig markedsandel eller er dominerende ([72]).

([65]) Forslag til afgørelse fra generaladvokat Lenz af 23.5.1996, Ijssel-Vliet, C-311/94, ECLI:EU:C:1996:209, præmis 9.
([66]) Dom af 21. marts 1991, Italien mod Kommissionen, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, præmis 57.
([67]) Dom af 15. juni 2010, Mediaset mod Kommissionen, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233, præmis 75, efterfølgende stadfæstet ved dom af 28. juli 2011, Mediaset mod Kommissionen, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533.
([68]) Kommissionens afgørelse af 29. september 2010 N178/2010 — Spanien — Offentlig serviceforpligtelse knyttet til et system med fortrinsret til at afgive tilbud for elproducenter, som benytter indenlandsk kul.
([69]) Dom af 3. december 2014, Castelnou Energía, SL mod Kommissionen, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021.
([70]) Eftersom de knappe jordbaserede ressourcer (dvs. frekvenser) i modsætning til de alternative teknologiplatforme skal deles til flere formål, f.eks. TV-, mobile bredbånds- og telefonitransmissioner. har dette lovindgreb skabt ekstra omkostninger, som ikke nødvendigvis ville være opstået, hvis det fra begyndelsen havde været muligt at transmittere digitalt TV via andre platforme.
([71]) Se fodnote 47.
([72]) Kommissionens afgørelse af 23. september 2004 SA N 370/2004, Frankrig — Aide à la restructuration de la société Imprimerie nationale.

(109) I den foreliggende sag drager DTT-platformsoperatørerne fordel af, at de private TV-selskaber får kompensation for at udbyde samsendingstjenesten via DTT, og at de vil fortsætte med at benytte DTT-platformen. Kompensation til TV-selskaber for TV-samsending medfører således en varig fordel, eftersom TV-selskaberne betaler DTT-platformsoperatørerne for at samsende deres programmer på både 800 MHz-båndet og 700 MHz-båndet i overgangsperioden.

(110) Da foranstaltningen garanterer fordelene ved levering af samsendingstjenester for TV-selskaberne, og i betragtning af de yderligere fordele for DTT-platformsoperatørerne i form af garanterede indtægter, konkluderer Kommissionen, at DTT-platformsoperatørerne er indirekte begunstiget af foranstaltningen.

4.1.3. *Foranstaltningens selektivitet*

(111) Ifølge traktatens artikel 107, stk. 1, skal en foranstaltning for at blive betragtet som statsstøtte være specifik eller selektiv, idet den kun begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner.

(112) Foranstaltningen er selektiv, idet den specifikt er rettet mod private virksomheder, som opererer i sektoren for TV-transmissionstjenester via DTT-teknologi. Som følge heraf begunstiger den anfægtede foranstaltning kun virksomheder, der opererer på DTT-platformen sammenlignet med andre virksomheder, der opererer på alternative platforme som satellit eller kabel.

(113) Kommissionen konkluderer således, at foranstaltningen med kompensation for yderligere omkostninger som følge af samsendingsforpligtelsen udgør en selektiv foranstaltning som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1.

4.1.4. *Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne*

(114) Statslige foranstaltninger falder inden for traktatens artikel 107, stk. 1, såfremt de fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Ifølge EU's domstoles retspraksis er begrebet »påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne« knyttet til begrebet konkurrencefordrejning, og de to begreber er ofte uløseligt forbundet. I den henseende har Retten anført, at »de to betingelser for at bringe traktatens artikel [107], stk. 1, i anvendelse, vedrørende henholdsvis påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejning af konkurrencen som hovedregel [er] uløseligt forbundet. Navnlig er forholdet det, at når en finansiel støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten« ([73]).

(115) Endvidere antages det, i overensstemmelse med retspraksis i Philip Morris ([74])-sagen, at samhandelen påvirkes af støtte, der ydes af en stat og styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for EU.

(116) Som nævnt begunstiger foranstaltningen DTT-selskaberne og indirekte DTT-platformsoperatørerne. De begunstigede af den anfægtede foranstaltning konkurrerer med andre alternative udbydere (satellit-, kabel- og internet-TV), som ikke drager fordel af statsmidler. Derfor vil foranstaltningen medføre fordrejning af konkurrencen mellem TV-selskaber og mellem platformsoperatører.

(117) Kommissionen mener, at markedet for henholdsvis kommerciel TV-spredning og drift af TV-transmissionsnet er åbent for konkurrence inden for EU ([75]).

(118) TV-selskaber opererer på reklamemarkedet og køber indholdsrettigheder på tværs af landegrænser i konkurrence med selskaber fra andre medlemsstater. Det spanske marked for henholdsvis TV-spredning og drift af TV-net har også udenlandske aktører (f.eks. indholdsudbydere og annoncører).

(119) Platformsoperatører konkurrerer på tværs af landegrænser med hinanden og med andre platformsoperatører af elektronisk kommunikation.

([73]) Dom af 4. april 2001, Regione Friuli Venezia Giulia mod Kommissionen, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, præmis 41.
([74]) Dom af 17. september 1980, Phillip Morris mod Kommissionen, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, præmis 11.
([75]) Se fodnote 56 og 57.

(120) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at foranstaltningen fordrejer konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1.

4.1.5. *Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte*

(121) I betragtning af de ovenstående overvejelser konkluderer Kommissionen, at foranstaltningen opfylder kriterierne i traktatens artikel 107, stk. 1, og derfor skal betragtes som statsstøtte i artiklens forstand.

4.2. **Vurdering af foreneligheden**

4.2.1. *Generelle betragtninger*

(122) Kommissionen har siden 2002 aktivt støttet digitaliseringen af TV-spredning i EU. Handlingsplanen »eEurope 2005« ([76]), »i2010-initiativet« ([77]), meddelelsen om overgangen fra analog til digital radio-/TV-spredning samt Kommissionens forpligtelse til at afslutte udfasningen af analoge transmissioner i EU i 2012 dokumenterer klart Kommissionens strategi i den henseende.

(123) Kommissionen, som er klar over de risici, der er forbundet med digitaliseringsprocessen, har imidlertid gentagne gange understreget, at regulering på dette område hverken bør pålægge eller medføre forskelsbehandling til fordel for brug af en specifik digital platform, men efterleve princippet om teknologineutralitet. Det betyder, at hver enkelt platform bør konkurrere efter egne evner, særlig evnen til at tilbyde forbrugerne størst mulig fordel.

(124) I overensstemmelse med den generelle tilgang til anvendelse af statsstøtte til at korrigere et specifikt markedssvigt eller sikre social eller regional samhørighed ([78]) fremgår det af Kommissionens meddelelse om overgangen fra analog til digital radio-/TV-spredning, at offentlige indgreb inden for det specifikke område digitalisering vil være berettiget på to betingelser: for det første hvor almene interesser står på spil, og for det andet i tilfælde af markedssvigt, dvs. at markedskræfterne alene ikke er i stand til at yde det forventede bidrag til den kollektive velfærd. Det fremgår også af meddelelsen, at offentlige indgreb under alle omstændigheder bør understøttes af en grundig markedsanalyse. Endvidere anføres det i meddelelsen, at overgangen til digital radio-/TV-spredning udgør en væsentlig udfordring for branchen, som bør drives af markedet. I princippet skal hvert net konkurrere ud fra egne styrker. For at beskytte dette princip bør offentlige indgreb være teknologineutrale ([79]).

(125) Kommissionen anvendte reglerne om statsstøtte i denne sektor i flere afgørelser på grundlag principperne i meddelelsen om den digitale overgang ([80]).

(126) I Spanien har staten koordineret overgangen fra analog til digital TV-spredning og har faktisk støttet DTT-platformen på bekostning af alternative platforme ([81]).

([76]) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — eEurope 2005: Et informationssamfund for alle — En handlingsplan. COM(2002) 263 final.

([77]) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget »i2010 — Et europæisk informationssamfund som middel til vækst og beskæftigelse«. COM(2005) 229 final.

([78]) Se f.eks. Handlingsplan på statsstøtteområdet — Mindre og bedre målrettet statsstøtte: en reformplan for 2005-2009. COM(2005) 107 final, s. 4.

([79]) Denne tilgang bekræftede Retten i dommene af 26. november 2015, Spanien mod Kommissionen, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, Comunidad Autónoma del País Vasco og Itelazpi mod Kommissionen, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902, Comunidad Autónoma de Galicia mod Kommissionen og Retegal mod Kommissionen, T-463/13 og T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901, Comunidad Autónoma de Cataluña og CTTI mod Kommissionen, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900, Navarra mod Kommissionen, T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899 og endelig Abertis Telecom og Retevisión mod Kommissionen, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898.

([80]) Se bl.a. N622/03 Digitalisierungsfonds — Østrig (EUT C 228 af 17.9.2005, s. 11), Kommissionens beslutning 2006/513/EF af 9. november 2005 om Forbundsrepublikken Tysklands statsstøtte til fordel for indførelse af digitalt jordbaseret tv (DVB-T) i Berlin-Brandenburg (EUT L 200 af 22.7.2006, s. 14), Kommissionens beslutning 2007/258/EF af 20. december 2006 om foranstaltning C 24/2004 (ex NN 35/2004), som Sverige har gennemført for at indføre jordbaseret digitalt tv (EUT L 112 af 30.4.2007, s. 77), Kommissionens beslutning 2007/374/EF af 24. januar 2007 om den statsstøtte (sag 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004)), som Den Italienske Republik har ydet i form af tilskud til anskaffelse af digitalt dekoderudstyr (EUT L 147 af 8.6.2007, s. 1), N270/06 Tilskud til digitale dekodere med API — Italien (EUT C 80 af 13.4.2007, s. 1), N107/07 Tilskud til IdTV — Italien (EUT C 246 af 20.10.2007, s. 1), Kommissionens beslutning 2008/708/EF af 23. oktober 2007 om Forbundsrepublikken Tysklands påtænkte statsstøtte C 34/06 (ex N 29/05 og ex CP 13/04) til fordel for indførelse af digitalt jordbaseret tv (DVB-T) i Nordrhein-Westfalen (EUT L 236 af 3.9.2008, s. 10), SA.28685 Captación de Televisión Digital en Cantabria — Spanien (EUT C 119 af 24.4.2012, s. 1), N671b/2009 — Digital overgang i Slovakiet (EUT C 39 af 8.2.2011, s. 1).

([81]) Se fodnote 21.

4.2.2. *Vurdering af forenelighed i henhold til traktatens artikel 107, stk. 2, litra b)*

(127) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 2, litra b), er »støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder«, forenelig med det indre marked. I den foreliggende sag fremfører de spanske myndigheder, at frigørelsen af digitaliseringsdividenden bør betragtes som en usædvanlig begivenhed.

(128) Når der imidlertid tages højde for det generelle princip, der fremgår af traktatens artikel 107, stk. 1, om at statsstøtte er uforenelig med det indre marked, har EU's domstole fastlagt, at begrebet »usædvanlig begivenhed« i medfør af traktatens artikel 107, stk. 2, litra b), skal fortolkes restriktivt ([82]). Som usædvanlige begivenheder har EU's domstole hidtil accepteret krig, interne uroligheder og strejker samt, med et vist forbehold og afhængigt af deres omfang, alvorlige atomkraft- eller industriulykker og brande, der forårsager udbredte tab ([83]). Derimod betragter EU's domstole ikke sædvanlige eller usædvanlige begivenheder som sådan, når de er omfattet af risici, der normalt bæres af virksomheder ([84]). Det samme gælder begivenheder baseret på politiske, iværksætter- eller andre fejl eller begivenheder, der tilskrives en virksomheds normale iværksætterrisici eller andre risici.

(129) De spanske myndigheders beslutning om at frigøre digitaliseringsdividenden krævede reallokering af frekvensbåndet, som påvirkede forpligtelserne for virksomheder, der er aktive i TV-spredningssektoren. Da disse forpligtelser utvivlsomt stammer fra lovgivningstiltag, kan de ikke betragtes som usædvanlige begivenheder. Som det fremgår af ovenstående analyse, påhviler de forpligtelser og omkostninger, der normalt er knyttet til retlige forpligtelser, normalt virksomheder, som er aktive i den givne sektor og indgår ved deres karakter i disse virksomheders budget ([85]).

(130) Derfor deler Kommissionen ikke det synspunkt, at foranstaltningen har til formål at råde bod på omkostninger, der er forårsaget af usædvanlige begivenheder, og derfor betragter Kommissionen ikke foranstaltningen som forenelig i henhold til traktatens artikel 107, stk. 2, litra b).

4.2.3. *Vurdering af forenelighed i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c)*

(131) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), kan »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse« betragtes som forenelig med det indre marked.

(132) Med henblik på støttens forenelighed med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), vejer Kommissionen dens positive og negative virkninger op mod hinanden. Ved anvendelsen af denne afvejningstest vurderer Kommissionen følgende spørgsmål:

1) Har støtteforanstaltningen et velafgrænset mål af fælles interesse (dvs. korrigerer den påtænkte støtte et markedssvigt, eller opfylder den et andet formål)?

2) Er støtten udformet således, at den kan virkeliggøre et mål af fælles interesse? Navnlig:

   a) Er støtteforanstaltningen et passende instrument, dvs. findes der andre og bedre egnede instrumenter?

   b) Har den en tilskyndelsesvirkning, dvs. ændrer støtten virksomhedernes adfærd?

   c) Står støtteforanstaltningen i forhold til målet, dvs. kunne man opnå samme adfærdsændring med mindre støtte?

3) Er konkurrencefordrejningen og påvirkningen af samhandelen så begrænset, at den overordnede afvejning er positiv?

([82]) Se bl.a. dom af 11. november 2004, Spanien mod Kommissionen, C-73/03, ECLI:EU:C:2004:711, præmis 37, dom af 23. februar 2006, Atzeni mod Regione autonoma della Sardegna, C-346/03 og C-529/03, ECLI:EU:C:2006:130, præmis 79, dom af 14. juli 2011, Kommissionen mod Italien, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, præmis 7 og dom af 25. juni 2008, Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE mod Kommissionen, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, præmis 52.

([83]) Se f.eks. dom af 12. november 2008, Cantieri Navali Termoli SpA mod Kommissionen, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, præmis 59.

([84]) Se dom af 12. november 2008, Cantieri Navali Termoli SpA mod Kommissionen, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, præmis 81.

([85]) Dom af 25. juni 2008, Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE mod Kommissionen, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, præmis 66.

(133) Ud over afvejningstesten fastsætter Kommissionen i sin meddelelse om overgangen fra analog til digital TV-spredning kriterier, der skal opfyldes, når der betales tilskud under den digitale overgangsproces. Især skal de nationale foranstaltninger respektere princippet om teknologineutralitet ([86]).

(134) Respekt for princippet om teknologineutralitet, som fastsat i denne meddelelse fra Kommissionen under vurderingen af lovligheden af statsstøtte, har EU's domstole også tilsluttet sig ([87]).

(135) Kommissionen er af den opfattelse, at princippet om teknologineutralitet også er relevant i forhold til frigørelse af digitaliseringsdividenden. Overvejelse af dette spørgsmål vil indgå i vurderingen af den foreliggende sag.

A. **Mål af fælles interesse**

Støtten er i overensstemmelse med EU's politik om digitaliseringsdividenden

(136) Kommissionen anerkendte digitaliseringsdividendens betydning i sin første meddelelse om digitaliseringsdividenden ([88]), hvor Kommissionen anførte, at digitaliseringsdividenden skulle betragtes i den bredeste sammenhæng, nemlig den globale balance mellem udbud af og efterspørgsel efter frekvensbånd, og understregede, at der er behov for, at Europa garanterer den bedst mulige udnyttelse af digitaliseringsdividenden. Fremme af koordineret brug af digitaliseringsdividenden blev styrket yderligere i meddelelsen om digitaliseringsdividenden som kilde til sociale goder og økonomisk vækst ([89]).

(137) Frigørelsen af digitaliseringsdividenden er et vigtigt bidrag til opnåelse af målene i den digitale dagsorden for Europa ([90]), som er et af flagskibsinitiativerne i Europa 2020-strategien ([91]). En af målsætningerne i den digitale dagsorden for Europa er at garantere universel båndbreddedækning med stigende hastigheder, og med sigte herpå blev det foreslået at bruge visse frekvenser i digitaliseringsdividenden til trådløst bredbånd ([92]). I den henseende anmodes medlemsstaterne ved afgørelse nr. 243/2012/EU om at stille 800 MHz-båndet til rådighed for elektronisk kommunikation pr. 1. januar 2013. Kommissionen fik tilladelse til at indrømme undtagelser indtil 2015 i tilfælde af usædvanlige nationale eller lokale omstændigheder.

(138) I lyset af ovennævnte overvejelser kan det konkluderes, at foranstaltningen bidrager til efterlevelsen af et velafgrænset politikmål.

([86]) Se særlig afsnit 2.1.3.

([87]) Se f.eks. dom af 15. juni 2010, Mediaset mod Kommissionen, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233. I denne doms præmis 127 hedder det, at »forbrugerstøtte imidlertid ikke kan berettige til forskelsbehandling mellem de forskellige platforme, for så vidt som det ikke er nødvendigt at styre forbrugerne i retning af én bestemt digital platform«. Dommen blev stadfæstet af EU-Domstolen ved dom af 28. juli 2011, Mediaset mod Kommissionen, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533. Se også dom af 15. september 2011, Tyskland mod Kommissionen, C-544/09, ECLI:EU:C:2011:584, hvor Domstolen i præmis 80 fandt, at det ikke i den foreliggende sag var påvist, at det var nødvendigt at støtte en teknologi frem for en anden for at løse et strukturelt problem. Endvidere har Retten, i dom af 6. oktober 2009, Tyskland mod Kommissionen, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387, i sagen DVB-T — Berlin/Brandenburg, behandlet teknologineutralitet i præmis 69 og specificeret, at alle transmissionsplatforme, f.eks. kabel-, satellit- eller jordbaserede net, bør tages med i betragtning i overgangen fra analog til digital TV-spredning. Senest, i dommene af 26. november 2015, Spanien mod Kommissionen, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, Comunidad Autónoma del País Vasco og Itelazpi mod Kommissionen, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902, Comunidad Autónoma de Galicia mod Kommissionen og Retegal mod Kommissionen, T-463/13 og T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901, Comunidad Autónoma de Cataluña og CTTI mod Kommissionen, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900, Navarra mod Kommissionen, T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899 og endelig Abertis Telecom og Retevisión mod Kommissionen, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898, afviste Retten alle søgsmål og bekræftede Kommissionens afgørelse SA.28599 om udrulning af DTT i Spanien. Retten fandt særlig, at Kommissionen havde ret i at hævde, at de anfægtede foranstaltninger ikke kunne betragtes som statsstøtte, som er forenelig med det indre marked, især fordi foranstaltningerne ikke respekterede princippet om teknologineutralitet.

([88]) COM(2007) 700 final.

([89]) COM(2009) 586 final.

([90]) COM(2010) 245 final/2.

([91]) COM(2010) 2020 final.

([92]) »En fremsynet europæisk frekvenspolitik bør, under hensyntagen til behovet for frekvenser til radio-/TV-spredning, fremme en effektiv frekvensforvaltning, dels ved at kræve, at en del af de frekvenser, der frigøres ved overgangen til digital-TV, tages i brug til trådløse bredbåndsnet inden for en bestemt frist, og dels ved at sikre en mere fleksibel anvendelse af frekvensressourcerne (bl.a. gennem handel med frekvenser) samt støtte konkurrence og innovation.«

Markedssvigt

(139) I sin handlingsplan for statsstøtte ([93]) forklarer Kommissionen sin generelle tilgang til statsstøtte rettet mod bæredygtig vækst, konkurrenceevne og samhørighed. Kommissionen påpeger, at medlemsstaterne kan anvende statsstøtte til at afhjælpe et bestemt markedssvigt eller til at sikre social eller regional samhørighed. I sådanne tilfælde skal det imidlertid påvises, at støtten er det passende instrument til at imødegå problemet, at den er begrænset til det nødvendige minimum, og at den ikke fordrejer konkurrencen unødigt.

(140) De spanske myndigheder har fremført, at foranstaltningen korrigerer et markedssvigt på markedet for elektronisk kommunikation, nemlig knaphed på tilgængelige frekvenser til tilstrækkelig levering af elektroniske kommunikationstjenester, især hvad angår udvikling af applikationer til den næste generation (4G) af trådløse bredbåndstjenester. Denne knaphed anerkendte Kommissionen allerede i sin meddelelse om overgangen fra analog til digital radio-/TV-spredning, og derfor anbefalede Kommissionen i 2009 at frigøre 800 MHz-frekvensbåndet, som er meget egnet til de elektroniske kommunikationstjenester.

(141) Frigørelsen af digitaliseringsdividenden har lighedspunkter med den digitale overgang, hvor de analoge jordbaserede frekvenser skulle frigøres, og TV-spredningen overgik til digitale jordbaserede frekvenser. I sagerne om den digitale overgang ([94]) anerkendte Kommissionen, at der f.eks. kan opstå markedssvigt, hvis markedsaktørerne ikke vil aftale en fælles tidsplan for overgangen fra en båndbredde til en anden (koordineringsproblem), eller hvis markedsaktørerne ikke vil tage højde for denne proces' positive virkninger for samfundet som helhed, fordi de ikke har de rette incitamenter dertil (positive eksterne virkninger).

(142) De positive eksterne virkninger af frigørelsen af digitaliseringsdividenden er rettet mod operatører af elektronisk kommunikation samt økonomien som helhed og ikke specifikt mod TV-selskaberne.

(143) I den henseende bør det holdes for øje, at foranstaltningen sigter mod at kompensere private TV-selskaber for de yderligere omkostninger, som samsendingsforpligtelsen medfører.

(144) I forbindelse med vurderingen af statsstøtte vedrører spørgsmålet om markedssvigt således de private TV-selskabers levering af kontinuerlige tjenester.

(145) I den henseende bemærkes det, at private TV-selskaber, i modsætning til offentlige TV-selskaber, ikke har et public service-mandat.

(146) Det er også nødvendigt at tage i betragtning, at hvis TV-selskaberne ikke samsendte, ville de stadig være nødt til at overføre deres kanaler til nye frekvenser, hvilket kunne medføre et betydeligt seertab, indtil alle antenner var tilpasset. Med andre ord udgør seertab en solid forretningsmæssig motivation for TV-selskaberne i retning af at samsende, selv uden en lovfæstet forpligtelse. Hvis TV-selskaberne skulle bære denne byrde, ville de sikre, at samsendingsperioden er så kort som muligt og samtidig sikre det højest mulige seertal ved periodens slutning, hvorved deres interesser stemmer overens med de spanske myndigheders, uden at der er behov for offentlige midler. Det bekræftes af, at overgangen til 700 MHz-båndet allerede er afsluttet, og de private TV-selskaber har allerede betalt samsendingsomkostningerne ([95]).

(147) Endvidere har de spanske myndigheder i mellemtiden, ved kongeligt dekret 805/2014 ([96]), ophævet private TV-selskabers samsendingsforpligtelse, hvilket bekræfter Kommissionens ræsonnement i åbningsafgørelsen om, at seertab udgør en solid forretningsmæssig motivation for TV-selskaberne i retning af at samsende, og/eller at samsending måske ikke er nødvendig og/eller kan finansieres af TV-selskaberne.

(148) I lyset af ovenstående overvejelser konkluderer Kommissionen, at forekomsten af markedssvigt ikke er påvist. Hverken de spanske myndigheder eller de interesserede parter har påberåbt sig andre velafgrænsede mål af fælles interesse.

([93]) COM(2005) 107 final.
([94]) Se fodnote 80.
([95]) Baseret på oplysninger fra de spanske myndigheder modtaget i september 2015.
([96]) Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del dividendo digital.

(149) Da der ikke forekommer et velafgrænset mål af fælles interesse, er foranstaltningen ikke forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

(150) Ikke desto mindre behandles de andre elementer i den tidligere nævnte afvejningstest nedenfor. Det vil fremgå, at de også taler imod foranstaltningens forenelighed med det indre marked.

B. **Velplanlagt støtte**

Støtte er det passende instrument

(151) Offentlige myndigheder har forskellige metoder til at forvalte frigørelsen af digitaliseringsdividenden. I den foreliggende sag besluttede de spanske myndigheder at pålægge en samsendingsforpligtelse og kompensere DTT-selskaberne for de yderligere omkostninger som følge af forpligtelsen.

(152) Mere specifikt planlagde de spanske myndigheder ved kongeligt dekret 365/2010 reallokeringen af frekvenser og tidsplanen herfor. Det kongelige dekret indførte en forpligtelse for TV-selskaberne til at sende samtidigt på det gamle og det nye frekvensbånd (dvs. 800 MHz-båndet og 700 MHz-båndet), indtil de får tildelt definitive multiplekser ([97]) i det lavere 700 MHz-frekvensbånd, dvs. indtil antallet af modtageinfrastukturer (TV-spredningsantenner), som er egnet til de nye multiplekser, er det samme som for tidligere multiplekser (tildelt i overgangsfasen). Senere anerkendte de spanske myndigheder i loven om bæredygtig økonomi TV-selskabernes ret til kompensation for omkostningerne i forbindelse med samsendingsforpligtelsen.

(153) Alligevel var den lovfæstede forpligtelse i sig selv nok til at opnå det ønskede mål om at sikre samsending på en række frekvenser i en overgangsperiode. Som forklaret i betragtning 147, blev de spanske myndigheder netop som følge af markedsudviklingen i område I klar over, at det heller ikke var nødvendigt med den lovfæstede samsendingsforpligtelse for at sikre en smidig frigørelse af digitaliseringsdividenden. På baggrund af ovenstående overvejelser konkluderer Kommissionen, at foranstaltningen ikke er et passende instrument.

Tilskyndelsesvirkning og nødvendighed

(154) Hvad angår foranstaltningens tilskyndelsesvirkning og nødvendighed, skal det undersøges, om private TV-selskaber spontant ville beslutte at samsende, og om de ville gøre de inden for samme tidsramme uden statsstøtte.

(155) De spanske myndigheders argument under hele den formelle undersøgelse var, at private TV-selskaber ikke ville være villige til at samsende: de har allerede finansieret den omkostningstunge overgang fra analog til digital TV-spredning og løst problemer i forbindelse med den overgang, f.eks. interferens på de jordbaserede digitale kanaler, som de oprindeligt havde fået tildelt, og flytning til et andet frekvensbånd ville ikke indebære yderligere fordele for dem.

(156) Trods ovennævnte påstande er det ikke tilstrækkeligt påvist, at TV-selskaber ville være imod samsending, hvis der ikke var tale om statsstøtte. Deres markedsadfærd har faktisk bevist det modsatte.

(157) Efter Kommissionens opfattelse indebærer TV-selskabernes forpligtelse i henhold til licenserne om at levere tjenesten med kontinuitet og kvalitet egenfinansiering af samsending i en overgangsperiode ([98]). I åbningsafgørelsen mente Kommissionen i denne forbindelse, at indførelse af en forpligtelse for TV-selskaberne til at samsende for egen regning ved hjælp af en retsakt ville være tilstrækkeligt til at sikre en smidig frigørelse af digitaliseringsdividenden. Den senere ophævelse af denne udtrykkelige forpligtelse, som beskrevet i betragtning 147, beviser blot, at de private TV-selskabers engagement i at sikre kontinuitet i tjenesten i henhold til licenserne kræver egenfinansiering af samsending, og at disse TV-selskaber under alle omstændigheder selv har tilstrækkelig tilskyndelse til at levere den pågældende tjeneste, hvorved foranstaltningen således ikke er nødvendig.

([97]) Som led i overgangen fra analog til digital TV-spredning har Spanien tildelt TV-selskaber overgangsmultiplekser (fase I). Efter frigørelsen af digitaliseringsdividenden har de fået tildelt definitive multiplekser (fase II).

([98]) Det afholdt naturligvis ikke de spanske myndigheder fra at forpligte TV-selskaberne til at samsende på begge frekvensbånd indtil den definitive tildeling af multiplekser i 700 MHz-båndet for at sikre en smidig frigørelse af digitaliseringsdividenden.

(158) I lyset af ovenstående overvejelser konkluderer Kommissionen, at de spanske myndigheder ikke har påvist foranstaltningens tilskyndelsesvirkning og nødvendighed.

Proportionalitet

(159) I forbindelse med en afvejning er det vigtigt at vurdere, hvorvidt en foranstaltning vedtaget af myndighederne er forholdsmæssig i forhold til behovet for at korrigere et markedssvigt og fremme konkurrencen på markedet. Med hensyn til proportionalitet fandt Kommissionen i sin beslutning om DVB-T Brandenburg ([99]), at det var nødvendigt at sammenligne den vedtagne foranstaltning med mulige alternativer: »Den offentlige regulering bør hverken påtvinge eller begunstige brugen af en bestemt digital platform som kabel-, satellit- eller jordbaseret transmission eller TV via DSL og skal derfor overholde princippet om »teknologineutralitet«. Som anført i rammedirektivet udelukker dette ikke, at der, når det er berettiget, tages rimelige skridt til at fremme visse specifikke tjenester, som for eksempel digital-TV, som et middel til øget frekvenseffektivitet. Dette betyder, at hver platform i princippet skal konkurrere ud fra egne styrker, men at der kan overvejes intervention, som tager sigte på at afhjælpe markedssvigt i forbindelse med en specifik platform. I sidste instans bør de platforme forblive på markedet, som giver forbrugerne de største fordele«. I den sag konkluderede Kommissionen, at støtte hverken var nødvendig eller forholdsmæssig.

(160) I den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at foranstaltningen er begrænset til de ekstraordinære udgifter, som de private TV-selskaber skal betale som følge af samsendingsforpligtelsen inden for deres 96 % dækningsforpligtelse i område I. Kompensationsbeløbet er fastsat, så det udelukkende dækker omkostningerne i forbindelse med samsendingsforpligtelsen.

(161) Den spanske regering havde til hensigt at yde kompensation for 100 % af de yderligere omkostninger som følge af samsending. De spanske myndigheder har fremført, at det var nødvendigt at kompensere 100 % for de yderligere omkostninger på grund af TV-selskabernes økonomiske situation, hvor de selv havde finansieret den digitale overgang. Endvidere har myndighederne anført, at visse lokale TV-selskaber ville være gået konkurs uden finansiering via foranstaltningen. De spanske myndigheder har imidlertid ikke forelagt tilstrækkeligt overbevisende dokumentation for berettigelsen af støtte i det omfang.

(162) I åbningsafgørelsen mente Kommissionen, at det heller ikke kunne udelukkes, at det mulige markedssvigt kunne være afhjulpet med mindre støtte enten kun til de virksomheder, som kan bevise, at støtte er nødvendig, eller ved at forkorte samsendingsperioden. De spanske myndigheder overvejede imidlertid ikke denne tilgang fra begyndelsen.

(163) De spanske myndigheder har heller ikke leveret tilstrækkelig dokumentation, navnlig ikke en omkostningsanalyse, som kunne bevise, at valget af reallokering af 800 MHz-multiplekser til et andet jordbaseret frekvensbånd var den billigste og mest hensigtsmæssige løsning for frigørelse af digitaliseringsdividenden.

(164) I lyset af ovenstående overvejelser konkluderer Kommissionen, at de spanske myndigheder ikke har påvist, at foranstaltningen er forholdsmæssig og begrænset til det nødvendige minimum.

Teknologineutralitet

(165) Kommissionen har flere gange understreget betydningen af teknologineutralitet i overgangen til digital TV-spredning. I sin meddelelse om overgangen fra analog til digital radio-/TV-spredning gav Kommissionen udtryk for sin hensigt om at handle i tråd med »tankegangen i det »nye lovgrundlag for elektronisk kommunikation«, som er baseret på markedsinitiativ og teknologineutralitet« ([100]). Derfor bør medlemsstaterne i deres eventuelle indgreb undgå unødig fordrejning af konkurrencen mellem platforme, så alle platforme kan konkurrere »ud fra egne styrker« inden for et »lovgivningsmæssigt ensartet spillerum«.

([99]) Kommissionens beslutning 2006/513/EF af 9. november 2005 om Forbundsrepublikken Tysklands statsstøtte til fordel for indførelse af digitalt jordbaseret TV (DVB-T) i Berlin-Brandenburg (EUT L 200 af 22.7.2006, s. 14).

([100]) Afsnit 2.1.3.

(166) På samme måde indeholder artikel 9, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådet direktiv 2002/21/EF ([101]) en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at der kan anvendes alle typer teknologi til elektronisk kommunikation i de radiofrekvensbånd, som er erklæret tilgængelige for elektroniske kommunikationstjenester ifølge medlemsstaternes nationale frekvenstildelingsplan i overensstemmelse med EU-retten. Denne bestemmelse giver ganske vist medlemsstaterne mulighed for at indføre forholdsmæssige og ikkediskriminerende restriktioner med hensyn til radionet eller teknologi til trådløs adgang, der bruges til elektroniske kommunikationstjenester, hvor det er nødvendigt for bl.a. at sikre c) tjenestens tekniske kvalitet eller f) opfyldelse af et mål af almen interesse, f.eks. at undgå ineffektiv brug af radiofrekvenser eller sikkerhed for menneskeliv. I den foreliggende sag hævdede de spanske myndigheder ikke og påviste heller ikke, at foranstaltningen af disse årsager ville berettige en undtagelse fra princippet om teknologineutralitet.

(167) Tværtimod fremførte de spanske myndigheder, at foranstaltningen er teknologisk neutral i den forstand, at de private TV-selskaber frit kan vælge blandt de teknologiske platforme, der er til rådighed for samsending. Dette argument bekræftede Kommissionen under den formelle undersøgelse, hvor Kommissionen fandt, at de aktuelle licenser stod i vejen for et sådant scenario, idet de pålægger de private TV-selskaber at benytte DTT-teknologien for at sikre den geografiske dækning på 96 % i område I.

(168) Kommissionens beslutninger vedrørende statsstøtte til den digitale overgang bekræfter denne tilgang. I afgørelserne i sagen om henholdsvis DVB-T-Berlin Brandenburg ([102]) og digitale dekodere ([103]), som blev stadfæstet af Retten ([104]), samt i afgørelserne mod Spanien om udrulning af DTT i område II ([105]), som blev stadfæstet af Retten ([106]), har Kommissionen anført følgende: 1) DTT-teknologien er ikke bedre end andre teknologier, 2) hvis der blev ydet støtte til den pågældende platform, ville det udgøre en uberettiget undtagelse fra princippet om teknologineutralitet, og 3) forskelsbehandling i modstrid med princippet om teknologineutralitet er til hinder for, at en given foranstaltning erklæres forenelig med det indre marked.

(169) Som forklaret tidligere, betaler de private TV-selskaber for transmission af deres indhold til DTT-platformsoperatører, som derfor indirekte begunstiges af foranstaltningen. Efterlevelse af princippet om teknologineutralitet skal således undersøges i forhold til platformsoperatørerne.

(170) Spanien traf sit teknologiske valg helt i begyndelsen af den administrative proces, hvor kongeligt dekret 365/2010 blev godkendt. Det kongelige dekret var udelukkende baseret på reallokering til et lavere jordbaseret frekvensbånd og navnlig overførsel af DTT-spredning til frekvenser under 800 MHz-båndet senest ved udgangen af 2014, men frigørelsen af dette bånd til teleoperatørerne blev først etableret med vedtagelsen af loven om bæredygtig økonomi i 2011, hvor kompensation for samsendingsomkostninger udelukkende til fordel for DTT-platformen på bekostning af andre platforme fik hjemmel i national ret.

(171) De spanske myndigheder fremførte, at foranstaltningen kun består af skadesløsholdelse som følge af reallokering af jordbaserede frekvenser. Andre platforme (f.eks. satellit-, kabel-, internet-TV osv.) påvirkes ikke, da der ikke kræves nogen ændring af kanalerne for at frigøre digitaliseringsdividenden, så det er ikke nødvendigt, at de er omfattet af foranstaltningen om kompensation. De fremførte desuden, at satellitbaserede platforme ikke er egnede til at transmittere lokale og regionale programmer på samme måde som DTT-platformen og tilføjede, at noget ekstra indhold, som TV-selskaberne har købt, kun kan sendes inden for Spaniens territorium eller endda kun via jordbaseret spredning.

(172) Under hensyntagen til disse argumenter bemærker Kommissionen, at der med hensyn til platformsoperatørerne findes forskellige transmissionsplatforme, som kan være alternative løsninger til afhjælpning af knapheden på frekvenser på det relevante spanske marked. For satellitbaseret transmission ville det f.eks. ikke være nødvendigt

([101]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33).
([102]) Statsstøtte C 25/2004, DVB-T Berlin Brandenburg.
([103]) Statsstøtte C 52/2005, Digitale dekodere.
([104]) Dom af 6. oktober 2009, Tyskland mod Kommissionen i sag DVB-T — Berlin/Brandenburg, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387, og dom af 15. juni 2010, Mediaset mod Kommissionen, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233.
([105]) Se fodnote 21.
([106]) Se fodnote 79.

at tilpasse frekvenserne på UHF-båndet igen. Desuden fremgår det af de spanske myndigheders oplysninger, at de ikke udførte nogen *ex ante*-undersøgelse (f.eks. via en offentlig høring eller en undersøgelse efter udbud) og opfordrede interessenterne til at fremsætte bemærkninger til disse forhold, og de udførte heller ikke nogen cost-benefit-undersøgelse med sammenligning af alternative løsninger. Faktisk blev der slet ikke overvejet nogen alternativer til reallokering af frekvenser.

(173) I stedet for, som forklaret nærmere i betragtning 179-181, fordrejer foranstaltningen konkurrencen mellem forskellige platforme (dvs. forskellige teknologiske løsninger), hvis der ydes kompensation for de omkostninger, der er forbundet med anvendelse af en bestemt platform. Idet alternative platforme ikke medfører tilsvarende omkostninger til reallokering af frekvenser og ikke er afhængige af de knappe radiofrekvenser på UHF-båndet, støtter foranstaltningen ikke den mest effektive teknologiske løsning.

(174) I lyset af ovenstående overvejelser konkluderer Kommissionen, at de spanske myndigheder ikke har påvist, at foranstaltningen er teknologineutral.

C. **Omfang af konkurrencefordrejning og påvirkning af handelen mellem medlemsstaterne**

(175) Kommissionen har vurderet en række statslige foranstaltninger i forbindelse med den digitale overgang ([107]). Kommissionen forklarede, at medlemsstaterne har flere muligheder for at yde offentlige midler til overgangen, herunder samsending, forudsat at foranstaltningerne ikke medfører unødig fordrejning mellem teknologier eller virksomheder, samt at de er forholdsmæssige og begrænset til det nødvendige minimum. De samme betingelser som i den digitale overgang bør gælde for den foranstaltning, som de spanske myndigheder har anmeldt.

(176) I den foreliggende sag kan der være tale om konkurrencefordrejning på flere forskellige niveauer, fordi der er både direkte og indirekte begunstigede af støtten.

Konkurrencefordrejning på de private TV-selskabers niveau

(177) Som konkluderet allerede, får de private TV-selskaber, der anvender DTT-platformen, en fordel, eftersom de kompenseres for de omkostninger, de normalt selv skal afholde. Foranstaltningen ændrer deres adfærd under normale markedsforhold. Ifølge de spanske myndigheders argument ville nogle af de berørte TV-selskaber uden kompensation ikke være i stand til at finansiere samsendingen og ville gå konkurs, så de skulle levere deres licens tilbage. I sådanne tilfælde kan andre TV-selskaber ansøge om den pågældende licens. Foranstaltningen betyder imidlertid status quo for de jordbaserede private TV-selskabers situation og også, at de beholder deres knappe jordbaserede licenser, så foranstaltningen hindrer andre TV-selskaber i at komme ind på markedet. Den eneste konklusion, der kan drages på grundlag af de oplysninger, som Kommissionen har modtaget, er, at foranstaltningen beskytter de eksisterende markedsaktørers position.

(178) Derfor fordrejer foranstaltningen konkurrencen på de private TV-selskabers niveau i et omfang, der strider imod den fælles interesse.

Konkurrencefordrejning på platformsoperatørernes niveau

(179) Når TV-selskaberne får kompensation for deres omkostninger ved samsending via DTT-infrastrukturen, tilskyndes de til at benytte den jordbaserede platform i stedet for at overveje, om det ville være i deres interesse at skifte til en anden platform. Det medfører konkurrencefordrejning på transmissionsplatformenes niveau.

(180) Desuden drager DTT-operatører i område I fordel af lovindgrebet fra NTP, som pålægger TV-selskaberne en forpligtelse til at dække 96 % af befolkningen på basis af DTT. I henhold til deres licenser må TV-selskaberne endvidere ikke benytte alternative platforme (dvs. satellit, kabel eller internet-TV) til at sikre den foreskrevne geografiske minimumsdækning. Ellers kan de miste deres licens. Det betyder, at langt de fleste samsendings-udgifter *de facto* vil gå til at benytte Abertis' DTT-platform på grund af dennes markedsposition. Denne fordel er på bekostning af andre teknologiske platforme, som konkurrerer på det samme marked, f.eks. den satellitbaserede teknologi.

([107]) Se fodnote 80.

(181) Derfor fordrejer foranstaltningen konkurrencen på platformsoperatørernes niveau i et omfang, der strider imod den fælles interesse.

Vurdering

(182) På baggrund af ovenstående overvejelser konkluderer Kommissionen, at fordelen for både de private DTT-selskaber og DTT-platformsoperatørerne er på bekostning af andre private TV-selskaber og alternative platformsoperatører, som konkurrerer på det samme marked, og den fordrejer konkurrencen på forskellige niveauer i et omfang, som strider imod den fælles interesse.

Konklusion

(183) Konklusionen er, at foranstaltningen ikke er et passende, nødvendigt, forholdsmæssigt og teknologineutralt instrument, og at den fordrejer konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne i et omfang, som strider imod den fælles interesse.

5. **KONKLUSION**

(184) Kommissionen finder, at foranstaltningen rettet mod kompensation for private TV-selskabers samsendingsomkostninger i forbindelse med frigørelsen af digitaliseringsdividenden ikke opfylder kravene i traktatens artikel 107, stk. 3, og at den således er uforenelig med det indre marked —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Kongeriget Spaniens anmeldte statsstøtte rettet mod kompensation for private TV-selskabers samsendingsomkostninger i forbindelse med frigørelsen af digitaliseringsdividenden opfylder ikke kravene i traktatens artikel 107, stk. 3, og er således uforenelig med det indre marked. Derfor må statsstøtten ikke gennemføres.

Artikel 2

Kongeriget Spanien underretter inden to måneder fra meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om de foranstaltninger, som det har truffet for at efterkomme den.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 5. august 2016.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen