II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2016/2395 DER KOMMISSION

vom 5. August 2016

über die vom Königreich Spanien angemeldete staatliche Beihilfe SA. 32619 (2012/C) (ex 2011/N) zum Ausgleich bestimmter Kosten für die Freigabe der digitalen Dividende

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2016) 4886)

(Nur der spanische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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

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

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme im Einklang mit den vorgenannten Artikeln ([1]) und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Am 5. Juli 2011 meldeten die spanischen Behörden bei der Kommission zwei staatliche Beihilfemaßnahmen an. Die Maßnahme I bestand aus Zuschüssen für Bewohner von Mehrfamilienhäusern, die, um weiterhin Zugang zu den frei empfangbaren Fernsehprogrammen zu genießen ([2]), die bis dahin im Frequenzbereich von 790-862 MHz ausgestrahlt wurden (im Folgenden „800-MHz-Band" genannt), entweder ihre hausinterne Fernsehanlage für das terrestrische digitale Fernsehen (DVB-T) modernisieren oder auf eine andere Plattform ihrer Wahl umsteigen mussten. Die Maßnahme II sah vor, die öffentlichen und privaten Rundfunksender für die Zusatzkosten zu entschädigen, die ihnen aus ihrer Verpflichtung entstanden, während der Umstellung auf digitale Sendeformate ([3]) (Nutzung der digitalen Dividende) ihre Programme gleichzeitig digital und analog auszustrahlen (simultane Ausstrahlung).

(2) Nach mehreren Schriftwechseln mit den spanischen Behörden über die angemeldeten Maßnahmen nahm die Kommission am 25. April 2012 einen Beschluss an ([4]), keine Einwände gegen die Maßnahme I zu einzulegen und das förmliche Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („der Vertrag") in Bezug auf die Maßnahme II, die sowohl öffentlichen wie auch privaten Rundfunkveranstaltern gilt. Der Beschluss der Kommission über die Eröffnung des Verfahrens (im Folgenden „Einleitungsbeschluss" genannt) wurde am 19. Juli 2012 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ([5]). Die Kommission forderte die Beteiligten auf, zu der fraglichen Maßnahme Stellung zu nehmen.

([1]) Beschluss der Kommission 2012/C-213/03 vom 25. April 2012 (ABl. C 213 vom 19.7.2012, S. 41).
([2]) Die offen ausgestrahlten Kanäle sind Fernseh- und Radiodienste, die in unverschlüsselter Form ausgestrahlt werden, was es jeder Person, die über die geeigneten Empfangsgeräte verfügt ermöglicht das Signal zu empfangen und den Inhalt zu sehen oder zu sehen ohne die Notwendigkeit eines Abonnements oder angesammelter Kosten zu tragen oder einen einzigen technischen Kanon (zum Beispiel Pay-per-View). Herkömmlicherweise geschieht dies durch den Empfang der Funksignale mithilfe einer Antenne.
([3]) Entspricht dem 800-MHz-Band.
([4]) C (2012) 2533 endg.
([5]) Siehe Fußnote 1.

(3) Die spanischen Behörden übermittelten ihre Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss mit Schreiben vom 29. Juni 2012, 12. Dezember 2012 und 6. Juni 2013. Außerdem wurden am 24. Juni 2013 und am 3. Juni 2014 Telefonkonferenzen mit den spanischen Behörden organisiert, und es fanden Sitzungen mit ihnen statt, die erste im Juni 2014, die zweite im Dezember 2014 und die dritte im März 2015.

(4) Die Kommission erhielt auch Stellungnahmen von Abertis Telecom ([6]) (im Folgenden „Abertis" genannt, Schreiben vom 7. August 2012), der Rundfunk-Verwaltungsgesellschaft NET.TV (im Folgenden „NET.TV" genannt, Schreiben vom 14. August 2012), der Broadcast Networks Europe (im Folgenden „BNE" genannt, (Schreiben vom 17. August 2012), der Europäischen Rundfunkunion (im Folgenden „RFU" genannt, Schreiben vom 20. August 2012 und vom 21. Juni 2013) und schließlich von SES Astra (im Folgenden „Astra" genannt, Schreiben vom 19. August und vom 30. Oktober 2012). Im Laufe der Untersuchung fanden Telefonkonferenzen und Treffen zwischen der Kommission und der RFU (Juni und Dezember 2013 sowie Juni und Dezember 2014) und zwischen der Kommission und Astra (Juni, Juli und Dezember 2013 sowie April und November 2014) statt. Die spanischen Behörden legten ihre Kommentare zu den Anmerkungen der Astra am 12. Dezember 2012 vor.

(5) Am 3. September 2014 zogen die spanischen Behörden die Benachrichtigung über die Vergütung der Kosten für die simultane Ausstrahlung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zurück (aber nicht der Privatsender) und informierten die Kommission, dass der besagte finanzielle Ausgleich nunmehr über das Königliche Dekret 677/2014 zur Gewährung direkter Subventionen für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auf der Grundlage des Dienstkonzeptes vom allgemeinen wirtschaftlichen Interesse („SIEG") erfolgen sollte. Das königliche Dekret wurde im spanischen Staatsanzeiger ([7]) am 6. August 2014 ([8]) veröffentlicht.

(6) Die spanischen Behörden legten keine Änderung zur Anmeldung der Maßnahme II vor.

(7) Unter Berücksichtigung dessen, dass der Teil der Maßnahme II, der sich auf die öffentlichen Rundfunkanstalten bezieht, von den spanischen Behörden im September 2014 zurückgezogen wurde, hat das formelle Prüfverfahren bezogen auf diesen Teil der Maßnahme II seine Daseinsberechtigung verloren. Aus diesem Grund hat die Kommission beschlossen, das förmliche Prüfverfahren in Bezug auf diesen Teil der Maßnahme II einzustellen. Dieser Beschluss betrifft somit nur die Vergütung der Kosten der privaten Rundfunkanstalten für die simultane Ausstrahlung ihrer Programme (im Folgenden „die Maßnahme" genannt).

2. **BESCHREIBUNG DER MASSNAHME**

2.1. **Kontext**

(8) Die Vorteile der digitalen Dividende unter Verwendung des kabellosen Breitbands zu nutzen, um allen Zonen einschließlich entlegener und ländlicher Gebiete Netzabdeckung zu bieten, ist ein wichtiges Ziel der digitalen Agenda für Europa ([9]) und daher ein Teil der Strategie Europa 2020 ([10]). Um ihre kabellosen Netze aufzubauen, müssen die Mobilfunkanbieter ihre Signale über knappe Frequenzen übertragen. Wenn diese Frequenzen in den Mitgliedstaaten durch terrestrische Fernsehsender belegt sind, müssen andere Plattformen (Breitband, Kabel oder Satellit) oder andere, unbenutzte Frequenzen innerhalb des geeigneten Spektrums genutzt werden. Im Jahr 2009 empfahl die Kommission, dass die Mitgliedstaaten alle Rundfunkdienstleister anhalten sollten, das terrestrische Fernsehen nicht länger analog zu übertragen, und das wertvolle freiwerdende Frequenzspektrum um 800 MHz mittels regulatorischer Maßnahmen für Dienstleistungen der elektronischen Kommunikation vorzuhalten. Diesen Vorgang nennt man „Freigabe der digitalen Dividende" ([11]) und er bezieht sich nur auf die terrestrischen Fernsehdienste.

(9) Die Freigabe der digitalen Dividende verursacht Übergangskosten für die terrestrischen Rundfunkanstalten, darunter Kosten für die gleichzeitige Ausstrahlung des Signals über die alten und die neuen Frequenzbänder ([12]).

([6]) Abertis Telecom SA, derzeit Cellnex Telecom, SA

([7]) BOE

([8]) Königliches Dekret 677/2014 vom 1. August, mit dem die direkte Gewährung von Subventionen an öffentlich-rechtliche Fernsehanstalten im staatlichen und regionalen Bereich geregelt wird und die Kosten für die simultane Ausstrahlung ihrer Fernsehprogramme während der Übergangsphase der Freigabe des 790-862 MHz-Bandes ausgeglichen werden sollen.

([9]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2010) 245 endgültig/2.

([10]) Europa 2020 — eine Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, COM(2010) 2020.

([11]) Empfehlung 2009/848/EG der Kommission vom 28. Oktober 2009 zur leichteren Freisetzung der digitalen Dividende in der Europäischen Union (ABl. L 308 vom 24.11.2009, S. 24). Die praktischen Modalitäten für die Durchführung dieses Prozesses liegen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Aufgabe der Kommission ist es darüber zu wachen, dass dies richtig funktioniert und in zwar Übereinstimmung mit den Vorschriften zur staatlichen Beihilfe der EU, im Besonderen dem Prinzip der technologischen Neutralität.

([12]) Mehrere Mitgliedstaaten haben staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Rundfunks („Digitaler Übergang") gewährt, beispielsweise um sozial schwachen Haushalten den Kauf von Decodern zu erleichtern. Diese Maßnahmen wurden genehmigt, wenn sie technologieneutral und verhältnismäßig waren.

2.2. **Die Freigabe der digitalen Dividende in der europäischen Politik**

(10) In den letzten Jahren hat sich der Rundfunksektor infolge der Einführung der digitalen Technologien stark verändert. Im Vergleich zum analogen Fernsehen ermöglicht die digitale Übertragung eine bessere Nutzung des knappen Frequenzspektrums und eine größere Anzahl von Fernsehprogrammen. Die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2003 zum Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk ([13]) hob die Vorteile dieses Übergangs hervor und eröffnete die Debatte zu Fragen wie dem Umfang des freizugebenden Spektrums und seiner zukünftige Verwendung.

(11) Durch die Umstellung vom analogen auf den digitalen Rundfunk wurde ein Teil des radioelektrischen Spektrums frei, das bis dahin für die Fernsehausstrahlung verwendet worden war. Dies war möglich dank der höheren Effizienz der Digitaltechnik im Vergleich zur analogen. Der freigesetzte Teil des Spektrums wird „digitale Dividende" genannt.

(12) Die internationalen Abkommen, wie die im Juni 2006 im Rahmen der Radio-Regionalkonferenz (RRC-06) und im November 2007 im Rahmen der Weltfunkkonferenz (WRC-07) der Internationalen Fernmeldeunion, unterstützten die koprimären Nutzung des 800-MHz-Bands durch Mobilfunkunternehmen zusätzlich zu Rundfunkunternehmen und Telekommunikations-Festnetzdienstleistungen ([14]). Aber auf der Grundlage früherer Zuteilungsentscheidungen bei Planung der Umstellung zogen einige Mitgliedstaaten wie Spanien die Möglichkeit einer Öffnung des 800-MHz-Spektrums für andere Dienstleistungen als terrestrischen Rundfunk nicht in Betracht.

(13) Gegen Ende des Jahres 2007 prüfte die Kommission angesichts der weltweiten Zunahme der Nachfrage nach Funkfrequenzen und an effizienteren Technologien das enorme Wirtschafts-, Innovations- und Wachstumspotenzial, das die digitale Dividende bieten konnte, wenn sie dazu verwendet würde, fortschrittliche elektronische Kommunikationsdienstleistungen anzubieten. Die Kommission gelangte dabei zu dem Schluss, dass das betreffende Frequenzspektrum in allen Mitgliedstaaten möglichst rasch und zeitgleich für elektronische Kommunikationsdienstleistungen bereitgestellt werden sollte, wenn man die Vorteile der digitalen Dividende in vollem Umfang ausschöpfen wollte ([15]).

(14) In ihrer Mitteilung von 2009 mit dem Titel „Ummünzung der digitalen Dividende in sozialen Nutzen und wirtschaftliches Wachstum" ([16]) empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten, die Nutzung des Frequenzspektrums um 800 MHz für die Rundfunkausstrahlung mit hoher Sendeleistung einzustellen und die EU-Entscheidung zur technischen Harmonisierung vollständig umzusetzen.

(15) Schließlich wurde in dem Beschluss Nr. 243/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([17]) über ein Mehrjahresprogramm für die Funkfrequenzpolitik festgelegt, dass alle Mitgliedstaaten bis 1. Januar 2013 das 800-MHz-Band für elektronische Kommunikationsdienste zuteilen ([18]). Die Kommission wurde ermächtigt, bis zum 31. Dezember 2015 im Falle außergewöhnlicher nationaler oder örtlicher Umstände oder von Problemen bei der grenzüberschreitenden Frequenzkoordinierung einzelne Ausnahmeregelungen zu gewähren ([19]).

([13]) Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (der Umwandlung in digitales System mit Schließung des analogen Systems), KOM(2003) 541 endgültig.

([14]) Die koprimäre Zuteilung an die mobilen Dienstleister, neben dem Rundfunk und dem Festnetz, war ab 2015 oder sogar noch früher geplant, soweit die technische Koordinierung mit anderen Ländern dies möglich machte.

([15]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — „Ausschöpfung der digitalen Dividende in Europa: ein gemeinsames Konzept für die Nutzung der durch die Digitalumstellung frei werdenden Frequenzen". KOM(2007) 700 endgültig.

([16]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Ummünzung der digitalen Dividende in sozialen Nutzen und wirtschaftliches Wachstum, KOM(2009) 586 endgültig.

([17]) Beschluss 243/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über ein Mehrjahresprogramm für die Funkfrequenzpolitik (ABl. L 81 vom 21.3.2012, S. 7).

([18]) Beschluss 2010/267/EU der Kommission, vom 6. Mai 2010 über harmonisierte technische Bedingungen für die Nutzung des Frequenzbandes 790–862 MHz für terrestrische Systeme, die elektronische Kommunikationsdienste in der Europäischen Union erbringen können (ABl. L 117 vom 11.5.2010, S. 95).

([19]) Die Gewährung von Ausnahmen ist in Artikel 6 Absatz 4 des Beschlusses vorgesehen. Um die Maßnahmen mitzuteilen, hielt sich Spanien an diese Ausnahme und argumentierte, dass Sie eine besondere Ausnahme wegen der Schwierigkeiten, die aus der Veröffentlichung des Spektrums, anwenden sollten: vor allem mehr als 1 300 TV-Kanäle zur Verfügung gestellt (von nationaler, regionaler und lokaler Ebene); die komplexe spanischen Gelände, das erschwert die Planung des Spektrums; die Notwendigkeit der Koordinierung internationaler mit den Nachbar Ländern von Europa und von Nordafrika; Etc. Gemäß der Erklärung von 13. März 2012 des Ministeriums für Industrie, Energie und Tourismus geschätzt Spanien, dass die Dividende digitale ein Jahr vor, d. h. für Ende 2013 bekommen könnte. In der Tat wurde die digitale Dividende in Spanien bis 31. März 2015 nicht erzielt

2.3. **Die digitale Dividende in Spanien**

(16) Spanien vollendete seinen Übergang zu DVB-T am 3. April 2010; an diesem Tag endeten alle die analogen Übertragungen. Die Rechtsgrundlage für den Übergang von der analogen zur digitalen terrestrischen Übertragung (nationaler Technikplan für digitales terrestrischen Fernsehen („PTN")) ([20]) geht auf das Jahr 2005 zurück, und zum damaligen Zeitpunkt war keine anderweitige Verwendung des freigesetzten Spektrums (das von der UIT dem terrestrischen Fernsehen zugeteilt wurde) in Betracht gezogen worden. Dies hatte zwei Konsequenzen:

— Das Spektrum, das nach dem Abschalten des analogen Rundfunks freigesetzt wurde, war 2005 ausschließlich für die Dienstleistungen des terrestrischen Fernsehens reserviert worden, um die Anzahl der verfügbaren Kanäle zu erhöhen.

— Im selben Jahr beschloss die spanische Regierung, das Frequenzband für die Verbreitung der ersten DVB-T-Sender zu nutzen, um die Einführung der neuen digitalen terrestrischen Technologie zu erleichtern ohne eine vorherige Freigabe des Spektrums zu verlangen.

(17) Der PTN und die nachfolgenden regulatorischen Maßnahmen unterteilten das Gebiet Spaniens in drei Zonen:

a) Zone I: umfasst 96 % der spanischen Bevölkerung, und dort mussten die Sender die Umstellungskosten selbst tragen. In dieser Zone war der Übergang wegen der Reichweiteverpflichtungen, die in den Lizenzen der Rundfunksender enthalten waren, verbindlich vorgeschrieben und musste ohne staatliche Beihilfe durchgeführt werden. Die Rundfunksender oder Plattformanbieter waren diejenigen, von denen erwartet wurde, in die Digitalisierung des Netzes zu investieren.

b) Zone II: umfasst etwa 2,5 % der spanischen Bevölkerung in weniger besiedelten und entlegenen Gebieten, wo Sendeanstalten kein wirtschaftliches Interesse an der Bereitstellung eines verbesserten Service hatten. Da sich die Sender einer finanziellen Beteiligung an der Modernisierung der benötigten Übertragungszentren verweigerten, finanzierte der Staat die Ausdehnung der Abdeckung ([21]).

c) Zone III: erstreckt sich den verbleibenden Teil der spanischen Bevölkerung und umfasst Gegenden, in denen es aufgrund der Topografie nicht möglich ist, terrestrische TV-Dienste bereitzustellen, weswegen sie via Satellit bereitgestellt werden.

(18) Der Übergang zum digitalen System brachte für die Fernsehzuschauer auch Kosten mit sich. Einzelhaushalte in den Zonen I und II mussten für einen Decoder bezahlen, um ihre Fernseher an DVB-T anzupassen. Darüber hinaus mussten Mehrfamilienhäuser für die Anpassung ihrer Infrastruktur an den Empfang des digitalen Signals zahlen. Ihrerseits mussten die Bewohner der Zone III Geräte für den Empfang per Satellit erwerben, in einigen Fällen mit Teil- oder Gesamtfinanzierung durch die regionalen oder kommunalen Behörden ([22]).

(19) Im November 2007, mehr als zwei Jahre nach der Verabschiedung der PTN, beschloss die UIT, das 800-MHz-Band den Dienstleistern im Bereich der elektronischen Kommunikation zur Mitnutzung zuzuweisen. Zu diesem Zeitpunkt hatte die DVB-T-Abdeckung auf dem 800-MHz-Band in Spanien bereits zwischen 80 % und 90 % der Bevölkerung erreicht.

(20) Im Mai 2009 beschloss Spanien, das 800-MHz-Band für elektronische Kommunikationsdienstleistungen zuzuweisen. Die Ankündigung wurde rechtlich durch das Gesetz für die nachhaltige Wirtschaft gestützt ([23]), das festlegt, dass das 800-MHz-Frequenzband hauptsächlich für erweiterte Dienstleistungen der elektronischen Kommunikation verwendet werden soll, im Einklang mit den auf EU-Ebene vereinbarten harmonisierten Verwendungen ([24]). Nach Artikel 51 des Gesetzes für die nachhaltige Wirtschaft haben sowohl öffentlich-rechtliche wie auch private Sender Anspruch auf einen Ausgleich der mit der Umwidmung des 800-MHz-Frequenzbands einhergehenden Kosten insbesondere für die Simultan- Ausstrahlung ([25]). Diese Bestimmung des nationalen Rechts ist daher die Rechtsgrundlage für die Maßnahme.

([20]) Königlicher Erlass 944/2005, vom 29. Juli über den nationalen Technikplan für das digitale terrestrisches Fernsehen.
([21]) Die Maßnahmen, die von den spanischen Behörden beschlossen wurden, um die DVB-T-Reichweite in der Zone II zu verbessern, waren Gegenstand zweier Beschlüsse der Kommission: Beschluss der Kommission vom 19. Juni 2013 über staatliche Beihilfen des Königreichs Spanien für die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens in abgelegenen und dünn besiedelten Gebieten (außer in Castilla-La Mancha) (SA. 28599) und Beschluss der Kommission vom 1. Oktober 2014 über staatliche Beihilfen der Region Castilla-La Manche für die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens in Castilla-La Mancha (SA. 27408).
([22]) Z. B. Beschluss der Kommission vom 8. Februar 2012 (digitales Fernsehen in Kantabrien).
([23]) Gesetz 2/2011 vom 4. März zur Förderung der nachhaltigen Wirtschaft.
([24]) Vgl. die Fußnoten auf der Seite 17 und 18.
([25]) Artikel 51 des Gesetzes für die nachhaltige Wirtschaft legt fest, dass die Kosten der Neuordnung der Funkfrequenzen im Zusammenhang mit der Freigabe des 790-862-MHz-Bands vom Staat getragen werden.

(21) Da das 800-MHz-Band zum Zeitpunkt der Umwidmung von den Rundfunkanstalten für DVB-T verwendet wurde ([26]), mussten deren Programme auf Kanäle im 694-790-MHz-Band (im Folgenden „700-MHz-Band") verlegt werden. Grundlage war das Königliche Dekret 365/2010 ([27]), welches die Neuzuweisung multipler digitaler Frequenzen nach der Einstellung des analogen terrestrischen Fernsehens regelte.

(22) Das königliche Dekret 365/2010 legt die Zuteilung von fünf Multiplexen fest, um diejenigen zu ersetzen, die im 800-MHz-Band verwendet wurden ([28]). Diese Migration brachte die folgenden Schwierigkeiten mit sich:

— Es musste eine Übergangsfrist für die simultane Ausstrahlung digitaler Programme auf den 800-MHz- und 700-MHz-Bändern festgelegt werden, da es nicht möglich war, sogleich auf die neuen Multiplexe zu migrieren.

— Die neuen Multiplexe entsprechen den radio-elektrischen Kanälen, die vorher nicht für die Ausstrahlung von DVB-T verwendet wurden. Aus diesem Grund mussten die meisten Wohngebäude ihre Infrastruktur für den TV-Empfang an die neuen Gegebenheiten anpassen.

(23) Das Königliche Dekret 365/2010 legte fest, dass die Rundfunksender bis Ende 2014 auf andere Frequenzen unterhalb des 790-MHz-Bands verlegt werden sollten. Ebenso wurde den Rundfunkanstalten die Verpflichtung auferlegt, gleichzeitig auf beiden Frequenzbändern zu übertragen, und zwar bis zur definitiven Zuweisung der Multiplexe auf dem 700-MHz-Band.

(24) 2011 beschloss Spanien, das 800-MHz-Band an die Betreiber von Telekommunikationsdiensten zu versteigern ([29]). Die Betreiber von Telekommunikationsdiensten, denen die neuen Frequenzen zugewiesen wurden, zahlten für diese vor Juni 2012 und verpflichteten sich dazu, bis 2020 (egal mittels welcher Technologie oder über welche Frequenz) mindestens 90 % aller Siedlungen mit weniger als 5 000 Einwohnern den Netzzugang mit Geschwindigkeiten von 30 Mbps oder höher zu ermöglichen.

(25) Die spanischen Behörden schätzten, dass die Maßnahme je nach Gebiet in der Zone I zwischen 6 und 24 Monate dauern würde, aber spätestens am 31. Dezember 2014 ([30]) abgeschlossen sein sollte. Das Gesamtbudget der Maßnahme betrug schätzungsweise 100-200 Mio. EUR ([31]). Der Ausgleich durfte 100 % der Kosten nicht übersteigen, welche die Sender durch die Verpflichtung zur gleichzeitigen Ausstrahlung tragen mussten.

2.4. **Beschreibung des Marktes**

(26) Die Maßnahme betrifft den Rundfunksektor, auf dem es zwei großen Gruppen von Marktteilnehmern gibt, die auf verschiedenen Ebenen der Produktkette tätig sind: i) Rundfunkveranstalter mit Fernsehprogrammen, (ii) die Plattformbetreiber.

(27) Die Rundfunkveranstalter sind die Anbieter von Fernsehprogrammen. Sie kaufen oder produzieren intern TV-Inhalte, setzen sie zu Fernsehprogrammen zusammen und bedienen die Öffentlichkeit über verschiedene Plattformen (Satellit, DVB-T, Kabel oder IPTV ([32])). Während einige Rundfunkveranstalter ihre Programme über die DVB-T-Plattform anbieten, bieten andere Pay-TV- oder frei empfangbare Programme auf anderen Plattformen an. Movistar + beispielsweise strahlt seine Programme über Satellit aus.

(28) Der frei empfangbare, kostenlose öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen nationalen, regionalen und lokalen Programmen (RTVE auf nationaler Ebene) wird vom Gesetzgeber als eine öffentliche Dienstleistung betrachtet ([33]). Frei empfangbare Programme privater Rundfunkanbieter wiederum gelten nicht als eine öffentliche Dienstleistung ([34]). Die privaten Rundfunkanstalten hatten Lizenzen für die Ausstrahlung auf zugeteilten Frequenzen erhalten, die sehr bald, im Jahr 2025, ablaufen werden.

([26]) In Spanien wurden die Frequenzen im 800-MHz-Band in der Tat von den Sendern bis 31. März 2015 verwendet.
([27]) Königliches Dekret 365/2010 vom 26. März.
([28]) Das Multiplex ist ein Signal, das durch Zusammenlegung mehrerer Signale erzeugt wird, um deren Transport und Ausstrahlung zu verbessern. Damals gab es in Spanien insgesamt 8 landesweite Multiplexe (2 für das öffentlich-rechtliche Fernsehen und 6 für das private).
([29]) Königliches Dekret 458/2011 vom 1. April (Funkfrequenzen für die Entwicklung der digitalen Gesellschaft).
([30]) Der 31. Dezember 2014 war die durch das Königliche Dekret 365/2010 festgelegte Frist, um das 800-MHz-Band für die Telekommunikationsdienste freizugeben. Aufgrund von Verzögerungen bei der Anpassung der Haushalte an die Frequenzänderung wurde die digitale Dividende in Spanien nicht bis zum 31. März 2015 freigegeben.
([31]) Ursprüngliche Schätzung, welche sowohl die privaten und wie auch die öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten umfasst.
([32]) TV über das Internet-Protokoll.
([33]) Weitere Einzelheiten können dem Einleitungsbeschluss entnommen werden.
([34]) Die staatliche Lizenz ist mit der Zuweisung einer Frequenz für die terrestrische Ausstrahlung verbunden. Die privaten landesweit tätigen Rundfunkanstalten sind: Atresmedia (Antena 3 und La Sexta), Mediaset Spanien (Telecinco und Cuatro), Veo TV und NET TV. Neben den nationalen Privatsendern gibt es auch mehrere regionale und lokale Privatsender.

(29) Damit die Bevölkerung tatsächlich in den Genuss der Fernsehdienste gelangt, verpflichtet das Gesetz die öffentlichen und privaten Sendeanstalten, über das terrestrische Netz eine Mindestreichweite zu gewährleisten. Diese Reichweiteverpflichtungen sind im Falle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag und im Falle der privaten Veranstalter in den diesen gewährten enthalten. Öffentlich-rechtliche Sender müssen mindestens 98 % der spanischen Bevölkerung und die privaten mindestens 96 % erreichen.

(30) Plattformbetreiber sind öffentliche oder private Einrichtungen, die die notwendige technologische Infrastruktur nutzen, um an die Öffentlichkeit die von den Rundfunksendern produzierten Programme zu übertragen und zu verbreiten. Lange Zeit wurden Fernsehprogramme ausschließlich über die analoge terrestrische Plattform übertragen. Bedingt durch den technischen Fortschritt etablierten sich weitere Plattformen auf dem Markt, und aktuell gibt es in Spanien vier Rundfunkplattformen:

i) *terrestrisch Übertragung:* Bis zur Freigabe der digitalen Dividende wurden ca. 30 nationale Programme sowie einige regionale und lokale Programme frei sowie zwei Pay-TV-Bündel verschlüsselt über das Frequenzspektrum um die 800 MHz ausgestrahlt;

ii) *Satellit*: Satellitenprogramme werden über ein anderes Frequenzspektrum als das digitale terrestrische Fernsehen (DVB-T) verbreitet ([35]), und angeboten werden sowohl frei empfangbare als auch Pay-TV-Programme);

iii) *Kabelfernsehen*: Über das Kabel werden Fernsehprogramme (einschließlich der meisten frei über DVB-T empfangbaren Programme) an Abonnenten verbreitet;

iv) *IPTV (über geschlossene internetprotokollgestützte Netze)*: Die Programme werden mittels xDSL- und FTTH-Netzen über Breitband mit einer Datenrate von mindestens 8 Mbit/s verteilt. Empfangen werden können Pay-TV-Programme einschließlich der meisten der frei via DVB-T empfangbaren Programme.

(31) Das digitale terrestrische Fernsehen (DVB-T) ist die dominante Plattform in Spanien und das vornehmliche Ausstrahlungsformat des frei empfangbaren Fernsehens. Das terrestrische Netz besteht aus Übertragungs-Infrastruktur und Übertragungszentren (wiederum bestehend aus Türmen, Sendegeräten usw.). Die Übertragungszentren sind im Besitz der Betreiber nationaler und regionaler Plattformen und der öffentlichen Hand (Kommunen oder Regierungen der autonomen Regionen). Aufgrund technischer Beschränkungen erreicht das terrestrische Fernsehen nicht die gesamte spanische Bevölkerung (kein Signalempfang z. B. in einigen dünn besiedelten Gebieten oder Gebirgslagen — Zone III). Aufgrund der den Rundfunkveranstaltern gesetzlich auferlegten Reichweiteverpflichtungen (Zone I) und den der staatlichen Bezuschussung der Ausdehnung der DVB-T-Reichweite auf abgelegene und dünn besiedelte Gebiete (Zone II) können insgesamt ca. 98,85 % der Bevölkerung DVB-T empfangen ([36]). Die verbleibenden 1,15 % der spanischen Bevölkerung empfangen ein Satellitensignal. Laut Astra ist der Satellit die einzige Plattform, die technisch in der Lage ist, das Signal für die gesamte Bevölkerung Spaniens zu verbreiten ([37]).

(32) Was andere Plattformen anbelangt, so konnte laut den Daten der spanischen Regulierungsbehörde für Telekommunikation („CMT") ([38]) das bereits ausrollte Kabelnetz nur etwas mehr als 20 % der Bevölkerung erreichen und das bereits ausgerollte Breitbandnetz (für XDSL und FTTH) IPTV-Dienste für 16,5 % der Bevölkerung ([39]) anbieten.

(33) Die Dienstleistung des Transports und der Verteilung des DVB-TSignals erfolgt durch die Plattformbetreiber ([40]); der größte ist Abertis ([41]).

([35]) Während die DVB-T-Sender das Ultrahochfrequenz-Band („UHF") nutzen, übertragen die Satellitenbetreiber die Fernsehsignale mittels des Zentimeterwellenbands („SHF").

([36]) 93,5 % der Fernsehkunden nutzen die terrestrische Plattform. 5,35 % verwenden andere Plattformen.

([37]) Die Satelliten-Plattform besteht aus einer Bodenstation, einem Satelliten und — aufseiten des Empfängers — einem Satellitenempfänger („Schüssel") und einem Decoder. Für den Empfang des Satellitensignals muss Um die Satellitenabdeckung in einer Region auszubauen, müssen Satellitenempfänger und Decoder in den Räumlichkeiten des Kunden installiert werden.

([38]) Kommission für den Telekommunikationsmarkt.

([39]) Im Jahr 2010 hatten 855 584 Haushalte IPTV per Vertrag abonniert und 1 586 573 waren ans Kabel angeschlossen. Die spanische Gesamtbevölkerung betrug 47 021 031 Einwohner. Für weitere Details siehe Geschäftsbericht der WCL unter http://informeanual.cmt.es/.

([40]) Andere Plattformbetreiber auf regionaler Ebene sind Itelazpi DTT, Nasertic und Telecom Castilla-La Mancha.

([41]) Wie bereits unter Punkt 25 des Eröffnungsbeschlusses angegeben, hatte Abertis der Nationalkommission für die Märkte und den Wettbewerb (spanische Wettbewerbsbehörde CNMC) zufolge seine beherrschende Stellung auf den Märkten für den DVB-T-Vertrieb und den Signaltransport missbraucht (CNMC Expediente S/0207/09 Transporte de Televisión). Abertis ist verpflichtet, den Zugang zu seinem Rundfunknetz für die Ausstrahlung des DVB-T-Signals zu erlauben, da diese Leistung nicht von anderen erbracht repliziert werden kann und Voraussetzung für die Erbringung von DVB-T-Leistungen ist. Abertis bietet diese Dienste auch den Rundfunkveranstaltern an und verfügt auf diesem Markt über eine beherrschende Stellung. Nach einer detaillierten Analyse der Kosten und Einnahmen von Abertis kam die CNMC zu dem Schluss, dass die Preise, zu denen das Unternehmen den Zugang zu seinen Zentren erlaubt, und die Bedingungen, die das Unternehmen gegenüber Endkunden praktiziert, selbst Konkurrenten, die mindestens so effizient sind wie Abertis, keine ausreichende Gewinnspanne belässt, um auf den Märkten des Transports und der Verbreitung des DVB-T-Signals zu bestehen.

(34) Etwa 10,8 % der spanischen Bevölkerung haben Pay-TV ([42]) abonniert. Die meisten über DVB-T empfangbaren Programme werden auch (kostenlos oder als Teil eines Abo-Pakets) über konkurrierende Plattformen gesendet. Die zweite beherrschende Plattform für Pay-TV ist der Satellit ([43]), wobei es zwei Hauptbetreiber gibt: Hispasat und Astra.

2.5. **Rechtlicher Rahmen für den privaten (kommerziellen) Rundfunk in Spanien**

(35) Die Rechte und Pflichten der privaten Rundfunksender, die ihre Programme terrestrisch ausstrahlen, sind in einer Reihe von Rechtsakten festgelegt: Konzessionen für die Bereitstellung von Fernsehdiensten, ihre jeweiligen Verlängerungen und die damit verbundenen Lizenzen. Privatsender, welche die knappen verfügbaren Frequenzen verwenden wollten, mussten in einem vom Staat organisierten Vergabeverfahren um diese bieten. Die entsprechenden Angebote wurden nur berücksichtigt, wenn die veröffentlichten spezifischen Vergabebedingungen ([44]) eingehalten wurden. Anschließend wurde den Sendern das Recht zur Verbreitung ihrer Programme auf den Frequenzen des terrestrischen Netzes gewährt, deren Kapazität begrenzt ist und vom Staat geregelt wird. Die Konzessionen wurden erneuert und im Jahr 2010 in Lizenzen umgewandelt, die nicht vor dem Jahr 2025 ([45]) auslaufen werden. Der Staat ist an die Laufzeit der Lizenzen gebunden und kann sie nur widerrufen, wenn Sender es versäumen, ihren Verpflichtungen ([46]) nachzukommen. Die Sender können Lizenzen aufgeben, wenn sie nicht in der Lage sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen.

(36) Private Rundfunkanbieter sind verpflichtet, einen Mindestanteil der Bevölkerung über das terrestrische Netz zu vorsorgen. Dieser Anteil ist in der PTN auf 96 % festgelegt. Das königliche Dekret 365/2010 verpflichtet die Sender im Rahmen der Freigabe der digitalen Dividende, bis zur endgültigen Zuteilung der Multiplexe gleichzeitig auf beiden Frequenzen auszustrahlen ([47]).

(37) Die den Sendern anfänglich angebotenen Konzessionen für das Angebot von Fernsehdienstleistungen, ihre jeweiligen Verlängerungen und die mit ihnen einhergehenden Lizenzen enthielten keine Klausel, die den Rundfunkanbietern Anrecht auf einen Ausgleich der Kosten der Migration oder der Neuzuweisung der Nutzung des Spektrums verschafft hätte. Andererseits sah der PTN vor, dass die Behörden besondere, nicht in den Konzessionen vorgesehene Bedingungen für die Rundfunksender festlegen konnten, wenn die Marktlage oder die technische Entwicklung eine Änderung der Übertragungsweise erforderlich machen würde ([48]). Der PTN legt allerdings keinen Anspruch auf eine Entschädigung für die Radiosender in diesem Falle fest.

3. **FÖRMLICHES PRÜFVERFAHREN**

3.1. **Gründe für die Einleitung des Verfahrens**

(38) In dem Beschluss zur Einleitung des Verfahrens führte die Kommission aus, dass die Maßnahme augenscheinlich schien alle Kriterien des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllte und man sie daher als eine staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung ansehen konnte.

(39) Entsprechend dem Einleitungsbeschluss sind die direkt Begünstigten der Maßnahme die öffentlich-rechtlichen und die privaten Rundfunkveranstalter, die ihre Programme über DVB-T ausstrahlen.

([42]) „Ein weiterer Indikator für diesen Trend war die Zunahme um mehr als 1 Mio. Abonnenten im Pay-TV-Sektor der erstmalig mehr als 5 Mio. Kunden zählt" (CNMC, Bereichs-Wirtschaftsbericht zur Telekommunikation und den audiovisuellen Medien 2015, S. 3.)

([43]) Die Aufteilung der Zuschauer auf die verschiedenen Fernseh-Plattformen für Pay-TV belief sich im Jahr 2014 wie folgt: IPTV: 38,8 %; Sat: 30,2 %; Kabel: 23,7 % und DVB-T: 4,5 %, Quelle: http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/inf_anual.jsp.

([44]) Beschluss des Generalsekretariats für Kommunikation vom 25. Januar 1989, Titel III: Rechte und Pflichten der Konzessionäre.

([45]) Gesetz 7/2010 vom 31. März 2010 (Ley General de la Comunicación Audiovisual) bietet die Rechtsgrundlage zur Umwandlung von Konzessionen in Lizenzen mittels individueller Vereinbarungen mit den entsprechenden Rundfunkanbietern (siehe Vereinbarung vom 11. Juli 2010 mit Antena 3, Telecinco, La Sexta und Veo und Vereinbarung vom 28. Mai 2010 mit Sogecable).

([46]) Zum Beispiel, wenn während 15 oder mehr Tagen nicht gesendet wird.

([47]) Am 11. Februar 2016 haben die spanischen Behörden die Kommission darüber informiert, dass das Königliche Dekret 805/2014 vom 19. September 2014, mit dem der nationale Technikplan für DVB-T angenommen wurde, die Verpflichtung der Privatsender, simultan zu senden, aufgehoben hat. Dieses Dekret bestimmt, dass die Privatsender während der Zeit der digitalen Dividende simultan ausstrahlen können, aber nicht müssen. Diese Änderung war jedoch bei der Kommission nicht angemeldet worden.

([48]) Vierzehnte Zusatzbestimmung. Besondere Bedingungen für die Ausstrahlung: „Je nach Entwicklung des Marktes, der technischen Möglichkeiten und der Entwicklung des digitalen terrestrischen Fernsehens kann der Staat im Einklang mit den Praktiken der wichtigsten europäischen Länder besondere Bedingungen für die Ausstrahlung festlegen, die in den aktuellen Konzessionsverträgen nicht vorgesehen sind."

(40) Ferner wird nicht ausgeschlossen, dass auch den DVB-T-Plattformbetreibern, vor allem Abertis, ein indirekter Vorteil aus der Maßnahme erwächst.

(41) Die Kommission äußerte ihre Bedenken in Bezug darauf, dass die Maßnahme eine Entschädigung für Kosten darstellen könnte, die normalerweise von den Rundfunkveranstaltern getragen werden müssten, und stellte deshalb ihre Vereinbarkeit mit dem Beihilferecht infrage. Sie nahm daher einen vorläufigen Standpunkt ein, dass von der Maßnahme bestimmte Unternehmen profitieren würden und dies den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälschen würde. Aus diesen Gründen gelangte die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass diese Beihilfe nur dann mit dem Binnenmarkt vereinbar wäre, wenn geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um insbesondere die Folgen der Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Plattformbetreibern zu beheben.

(42) Daher ersuchte die Kommission Spanien, zu der Maßnahme Stellung zu nehmen und alle zu ihrer Bewertung erforderlichen sachdienlichen Informationen zu übermitteln.

(43) In dem Beschluss zur Einleitung des Verfahrens werden die Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens aufgelistet, die als integraler Bestandteil dieses Beschlusses anzusehen sind.

3.2. **Stellungnahmen der spanischen Behörden**

Stellungnahme der spanischen Behörden zum Einleitungsbeschluss

(44) Laut den spanischen Behörden macht die Maßnahme keine staatliche Beihilfe aus, da der Umstieg auf das niedere Frequenzband für die Begünstigten mit keinerlei Vorteil verbunden ist. Von diesem Gesichtspunkt aus sei die Maßnahme als eine Ausgleichsleistung im Sinne des Artikel 106 Absatz 2 der spanischen Verfassung zu betrachten. Dieser Absatz verpflichtet den Staat, für im Zusammenhang mit der Ausführung einer öffentlichen Dienstleistung erlittene Schäden einen Ausgleich zu leisten. Würde die Maßnahme jedoch als staatliche Beihilfe eingestuft, müsse sie nach Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden, da die Freigabe der digitalen Dividende nach Auffassung der Behörden ein Ereignis außergewöhnlichen Charakters ist.

(45) Alternativ könnte die Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, da die Maßnahme laut den spanischen Behörden i) die Europäische Strategie zur Umwandlung der digitalen Dividende in sozialen Nutzen und Wirtschaftswachstum unterstützt; ii) ein Marktversagen beheben soll; iii) das geeignete Instrument ist, da es nur für Rundfunk-Betreiber gilt, die durch die Verpflichtung zur simultanen Ausstrahlung gezwungen werden, unerwünschte Kosten einzugehen, deren Erstattung sich strikt auf den Betrag der Ausnahmekosten beschränkt; iv) einen Anreizeffekt hat, da die Rundfunkbetreiber ohne eine solche Beihilfe kaum bereit wären, an der Neuordnung des Spektrums mitzuwirken und die simultane Ausstrahlung zu garantieren; v) verhältnismäßig ist, weil sie nur die Zusatzkosten abdeckt, welche die Rundfunksender aufgrund der Neuordnung der Kanälen zu tragen haben; vi) technologisch neutral ist, da andere Plattformen nicht gezwungen sind, im Zuge der Freigabe der digitalen Dividende auf andere Kanäle umzusteigen; vii) nicht den Wettbewerb verzerrt, da sonst die Sender die Kosten ohne Ausgleich zu tragen hätten, was ihre Wachstumsperspektiven beeinträchtigen würde und den Betreibern auf anderen Märkten einen Vorteil verschaffen würde.

(46) Im Einleitungsbeschluss wurden die spanischen Behörden aufgefordert, zur Maßnahme Stellung zu nehmen und unter anderem die folgende Informationen beizubringen: i) Dokumente (z. B. Korrespondenz mit den Rundfunkveranstaltern, Erklärungen usw.), die belegen, dass die Rundfunkveranstalter nicht in der Lage waren, die Kosten der simultanen Ausstrahlung selbst zu tragen; ii) Belege (wie z. B. Ausschreibungen, Ex-ante-Kosten/Nutzen-Analyse, öffentliche Konsultation usw.), aus denen hervorgeht, dass die Wahl terrestrische Plattform die beste Lösung zur Behebung des Frequenzmangels darstellte; iii) eine Zusammenfassung der Rechte und Pflichten, die den Rundfunkveranstaltern aus den aktuellen Lizenzen und Konzessionen erwachsen, Bedingungen, unter denen solche Lizenzen und Konzessionen geändert werden können, und die Konsequenzen solcher Änderungen (sowohl für den Staat als auch für die Sender); iv) eine detaillierte Aufstellung der von den Rundfunkveranstaltern selbst getragenen Kosten im Zusammenhang mit der Umstellung der Infrastruktur; v) eine Erläuterung der Auswirkungen des Zeitpunkts, zu dem die Freigabe der digitalen Dividende erfolgt; und vi) weitere Informationen über die Förderfähigkeit der derzeit über DVB-T ausgestrahlten Pay-TV-Kanäle.

(47) Die spanischen Behörden antworteten, dass die meisten dieser Informationen bereits vor Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens zur Verfügung gestellt worden waren. Zur Frage der Belege für die Eignung der Wahl der terrestrischen Plattform angesichts des Problems der Knappheit der Frequenzen führten sie aus, dass dieses

Problem über die Bewertung der Neutralität der Maßnahme hinausgehe und Spanien nicht gezwungen werden könne, Ausgleichsmaßnahmen zu rechtfertigen, die eindeutig mit dem Recht der Union vereinbar seien. Im gleichen Sinne argumentierten die spanischen Behörden, dass sie im Recht seien, nicht technologieneutrale Lizenzen an private Rundfunkveranstalter zu vergeben, um die Verpflichtung zur Abdeckung von 96 % in der Zone I sicherzustellen. Auch gaben sie an, dass diese Lizenzen den privaten Rundfunkanbietern zwar keinen finanziellen Ausgleich für etwaige Kosten im Zusammenhang mit der digitalen Dividende zugestehen, ein solcher dortselbst aber auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen werde. Darüber hinaus erklärten die spanischen Behörden, dass alle Privatsender, die ohne Lizenz audiovisuelle Dienstleistungen im öffentlichen Interesse erbringen, frei unter den verfügbaren Plattformtechnologien wählen könnten. Dieses Recht gilt auch für private Rundfunkanbieter mit Lizenz, aber nur für über die Verpflichtung zur Abdeckung von 96 % hinausreichende Angebote und nur in ergänzender Weise.

(48) Zur Frage der technologischen Neutralität führten die spanischen Behörden aus, dass das angemeldete Beihilfevorhaben diesem Grundsatz gerecht werde, da die privaten Rundfunkanbieter frei wählen könnten, mit welcher Technologie sie ihre Verpflichtung zur simultanen Ausstrahlung einhalten (Satellit, Kabel, ADSL, Glasfaser oder DVB-T). Darüber hinaus gelte die Maßnahme ausschließlich für den Zeitraum der simultanen Ausstrahlung und nicht darüber hinaus. Nach dem Ende (des Übergangszeitraums) der simultanen Ausstrahlung seien die Rundfunkveranstalter entsprechend ihren gültigen Lizenzen weiterhin verpflichtet, die verlangte geographische Reichweite mittels DVB-T sicherzustellen. Diese Verpflichtung der privaten Sender zur 96 %-Reichweite in der Zone I mit DVB-T bedeute nicht, dass exakt 96 % der spanischen Bevölkerung in der Lage sein müsse, DVB-T zu empfangen, da sich die durch alternative Technologien abgedeckten Zonen mit DVB-T-Gebieten überschneiden können ([49]).

(49) Die spanischen Behörden kamen zu dem Schluss, dass die Maßnahme keinen wirtschaftlichen Nutzen für die Privatsender bringt, die über DVB-T ausstrahlen, da sie sich auf die Erstattung der außergewöhnlichen Kosten für die simultane Ausstrahlung beschränkt, die ihnen direkt aus der Verpflichtung entstehen, das 800-MHz-Band freizugeben.

Reaktionen der spanischen Behörden auf die Kommentare von Astra

(50) Wie unter Erwägungsgrund 4 erwähnt, antworteten die spanischen Behörden auf die Stellungnahme von Astra während der förmlichen Prüfung und unterstrichen, dass diese keine Zusatzinformation gegenüber den Argumenten im Eröffnungsbeschluss enthalte.

(51) Die spanischen Behörden betonten, dass die Kritik von Astra deutlich den Gegenstand der angemeldeten Maßnahme hinausgehe, die sich auf den befristeten Ausgleich der Zusatzkosten der Privatsender für die simultane Ausstrahlung beschränke. Nach Ansicht der spanischen Behörden will Astra Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Übertragung von Fernsehprogrammen in der Zone I erreichen, die nicht Gegenstand der angemeldeten Beihilfe sind. Ferner betreffe die Maßnahme in der Praxis nicht nur Rundfunkveranstalter mit DVB-T-Technologie, sondern alle Anbieter frei empfangbarer Programme in Spanien. Keinen Sender habe alternative Plattformen und vor allem die Satellitentechnik für sich alleine. Satelliten-Technologie werde verwendet für Pay-TV-Programme (ebenso frei empfangbare ausländische sowie internationale Versionen bestimmter Programme), zusammengruppiert in Canal+ ([50]). Aus diesem Grund sind die spanischen Behörden der Auffassung, dass auf jeden Fall die Anbieter frei empfangbarer DVB-T-Programme und die Satellitenplattform Canal+ nicht Teil des gleichen Marktes sind.

(52) Zur Auffassung von Astra, dass die Maßnahme nicht durch EU-Recht gedeckt sei, verwiesen die spanischen Behörden auf den Beschluss Nr. 243/2012/EU und die Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates („Genehmigungsrichtlinie“ ([51])).

(53) Im Hinblick auf den Beschluss Nr. 243/2012/EU verwiesen die spanischen Behörden auf Artikel 6 Absatz 5: „Die Mitgliedstaaten können, sofern dies angemessen und im Einklang mit dem Unionsrecht ist, sicherstellen, dass die unmittelbaren Kosten der Umstellung oder Neuzuweisung der Frequenznutzung im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften angemessen erstattet werden.“ Die spanischen Behörden lesen diese Bestimmung in Verbindung mit Erwägungsgrund 18: „Den Mitgliedstaaten sollte gegebenenfalls gestattet werden, Ausgleichsmaßnahmen für die Umstellungskosten einzuführen.“

([49]) Zum Beispiel empfangen Pay-TV-Nutzer nach Angaben der spanischen Behörden die DVBB-T-Programme aus praktischen Gründen gewöhnlich auch über Satellit.
([50]) Die einzige Pay-TV-Plattform, die auch die meisten frei empfangbaren DVB-T-Programme ausstrahle.
([51]) Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 21).

(54) In Bezug auf die Argumente zur Genehmigungsrichtlinie stimmen die spanischen Behörden mit der Auslegung des Artikels 14 durch Astra überein. Gemäß dieser Bestimmung stellen die Mitgliedstaaten „sicher, dass die Rechte, Bedingungen und Verfahren im Zusammenhang mit den Allgemeingenehmigungen und den Nutzungsrechten oder den Rechten zur Installation von Einrichtungen nur in objektiv gerechtfertigten Fällen und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit geändert werden können". Dort heißt es weiter: „Die Mitgliedstaaten dürfen Rechte zur Installation von Einrichtungen vor Ablauf des Zeitraums, für den sie gewährt worden sind, nicht einschränken oder zurücknehmen, außer in begründeten Fällen oder gegebenenfalls in Einklang mit einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften über Entschädigungen für die Zurücknahme von Rechten."

(55) In diesem Zusammenhang führen die spanischen Behörden aus, dass die Lizenzen der Rundfunkveranstalter anders als im Einleitungsbeschluss dargestellt einen Ausgleich der Kosten für die simultane Ausstrahlung nicht automatisch ausschließen, da diese zum Zeitpunkt der Erteilung der Lizenz ([52]) nicht vorhersehbar waren. Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem EU-Recht widersprechen die spanischen Behörden den Beispielen der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Union, die in den Erwägungsgründen 65 bis 67 des Einleitungsbeschlusses in Bezug auf die Maßnahme angeführt werden, weil: erstens die in der Maßnahme vorgesehene Entschädigung eine direkte Folge der auferlegten Verpflichtung zur gleichzeitigen Ausstrahlung sei, zweitens diese letztgenannte Verpflichtung mit Beschluss Nr. 243/2012/EU vereinbar sei, der, wie erläutert wurde, das Recht auf Entschädigung vorsieht, drittens die Rechtsgrundlage für den finanziellen Ausgleich infolge der Einführung der Verpflichtung zur simultanen Ausstrahlung angenommen wurde und viertens die Kosten für diese Verpflichtung genau dem Umfang der Ausgleichszahlung entsprechen.

(56) Mit Blick auf die Freigabe des 700-MHz-Bands ist bis 2020 wenden die spanischen Behörden ein, dass ein negativer Beschluss der Kommission zur Maßnahme die reibungslose Umsetzung dieser EU-Initiative behindern könne.

Entschädigung der Kosten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die gleichzeitige Ausstrahlung

(57) Im September 2014, nach der Verabschiedung des Königlichen Dekrets 677/2014, zogen die spanischen Behörden die Anmeldung zurück, soweit sie die Vergütung der Kosten der gleichzeitigen Ausstrahlung durch die öffentlichen Rundfunkanstalten betraf. Das königliche Dekret nennt neun öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, eine landesweit tätige (RTVE) ab und acht regionale. Diesen öffentlich-rechtlichen Sendern, die mit einem eindeutigen öffentlichen Auftrag ausgestattet sind, wurde die simultane Ausstrahlung verbindlich vorgeschrieben, um den Haushalten die Systemumstellung ohne Sendepause zu ermöglichen. Der Gesamtbetrag der öffentlichen Förderung war niedriger als in der Anmeldung im Jahr 2011 ursprünglich veranschlagt, und auch die Dauer der simultanen Ausstrahlung wurde verkürzt ([53]). Die spanischen Behörden informierten die Kommission, dass das Königliche Dekret den Bestimmungen des Beschlusses 2012/21/EU der Kommission entspricht und daher nicht anmeldepflichtig sei ([54]).

(58) Soweit die Entschädigung für die gleichzeitige Übertragung privaten Rundfunkveranstaltern zugutekommt ([55]), wurde die Anmeldung von den spanischen Behörden nicht zurückgezogen.

3.3. **Stellungnahmen von Beteiligten**

(59) Alle in Erwägungsgrund 4 genannten interessierten Parteien mit Ausnahme von Astra haben den vorläufigen Schlussfolgerungen der Kommission zur Maßnahme widersprochen.

3.3.1. *Stellungnahme von Astra*

(60) Der private Satellitenbetreiber Astra vertritt die Auffassung, dass die Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, dem Grundsatz der Technologieneutralität widerspricht und die beherrschende Stellung der Abertis als DVB-T-Plattform-Betreiberin stärkt. Sie vertritt die Ansicht, dass die Maßnahme indirekt Abertis begünstigt.

(61) Im Hinblick auf die Auswirkungen der Maßnahme vertritt Astra die Auffassung, dass trotz ihrer Beschränkung auf Entschädigung für simultane Ausstrahlung in der Praxis alle Kosten der Sender in Verbindung mit der Freigabe der digitalen Dividende abgedeckt würden.

([52]) Im Jahr 1989.
([53]) Die Beihilfe belief sich auf rund 10 Mio. EUR, und die simultane Ausstrahlung dauerte zwischen drei und sechs Monaten.
([54]) Beschluss 2012/21/EU der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu staatlichen Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3).
([55]) Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die privaten Sender keinen öffentlichen Auftrag und auch geringere Reichweiteverpflichtungen.

(62) ASTRA ist in Übereinstimmung mit der Kommission, dass die Verpflichtung der privaten Rundfunkveranstalter zur simultanen Ausstrahlung auf innerstaatlichem Recht (einer Regulierungsmaßnahme) und als solche keinen Anspruch auf Ausgleich nach sich zieht. Laut Astra sieht der PTN vor, dass die Behörden in den Lizenzen nicht vorgesehene Sonderbedingungen aufgrund von Marktregulierungsmaßnahmen oder wegen der technischen Entwicklung auferlegen können, ohne dass ein Anspruch auf Entschädigung entsteht.

(63) Astra weist auch darauf hin, dass die DVB-T-Sender von der anstehenden Freigabe der digitalen Dividende und der entsprechenden Übertragung der Frequenzen vor der Annahme des Königlichen Dekrets 365/2010 wussten. Die Maßnahme würde ausschließlich diesen Sendern zugutekommen, zum Nachteil aller Rundfunkanstalten, die andere Plattformen verwenden.

(64) Bezogen auf die rechtliche Einschätzung der Maßnahme bestreitet Astra, dass sie als außergewöhnliches Ereignis die Anwendung von Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b AEUV rechtfertigt. Auch seien die Anforderungen des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c nicht erfüllt, da die Maßnahme wegen mangelnder Technologieneutralität den Wettbewerb zwischen den Plattformbetreibern verzerre. In diesem Zusammenhang führt Astra aus, dass die direkten Begünstigten der Maßnahme auch ohne Kostenausgleich klare Anreize für eine simultane Ausstrahlung hätten, da sie ihr Publikum und ihre Werbeeinnahmen behalten wollten; dabei seien die Vorteile, die ihnen durch die Freigabe der digitalen Dividende zusätzlich entstünden (z. B. die Möglichkeit, Fernsehen über Mobilfunk im 800-MHz-Band anzubieten) noch gar nicht berücksichtigt. Astra argumentiert auch, dass die spanischen Behörden keine unabhängige Studie vorgelegt haben, welche Angemessenheit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme belegen würde.

(65) Zusammenfassend spricht sich Astra für die Öffnung des spanischen Fernsehmarktes in Zone I und den Leistungswettbewerb zwischen alternativen Technologieplattformen aus.

3.3.2. *Stellungnahme von Abertis*

(66) Wie die spanischen Behörden sieht auch Abertis die Maßnahme in Ermangelung selektiver Vorteile und von Wettbewerbsverzerrungen nicht als staatliche Beihilfe an. Sollte die Kommission die Maßnahme dennoch als staatliche Beihilfe einstufen, sei sie als mit Artikel 107 Absatz 3 AEUV vereinbar anzusehen.

(67) Abertis berichtet, dass es aus der Entscheidung der Rundfunkveranstalter für oder gegen bestimmte Technologieplattformen während der Phase der simultanen Ausstrahlung von Programmen weder Vor- noch Nachteile ziehe. Ein Ausgleich für die Kosten der simultanen Ausstrahlung könnte sogar den Wettbewerb zwischen den Plattformen zum Vorteil des Rundfunkmarkts und der Verbraucher beleben.

(68) Abertis verteidigt den Nutzen der DVB-T-Technologie in der Übergangsphase, ist aber nicht überzeugt, dass die Verwendung dieser speziellen Technologie während der simultanen Ausstrahlung die künftige Plattformwahl der Rundfunkanbieter vorwegnimmt. Auf der anderen Seite räumt Albertis ein, dass das DVB-T-Signal weiterhin ausschließlich mit der DVB-T-Technologie gemäß den in den Lizenzen der Rundfunkveranstalter vorgesehenen Bedingungen übertragen werden wird.

(69) Zusammenfassend stimmt Abertis den vorläufigen Schlussfolgerungen der Kommission zu der Maßnahme nicht zu.

3.3.3. *Stellungnahme der Europäischen Rundfunkunion (EBU)*

(70) Die EBU ist auch der Ansicht, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellt. Sollte die Kommission beschließen, sie als solche einzustufen, dann müsse sie diese für mit Artikel 107 Absatz 3 AEUV vereinbar ansehen, da der Grundsatz der Technologieneutralität gewahrt bleibe.

(71) Die EBU fordert die Kommission auf, ihre Würdigung auf die faktischen Ziele und Folgen der Maßnahme zu begrenzen, d. h. die Gewährleistung der gleichzeitigen Ausstrahlung von DVB-T während der Umstellung im Zusammenhang mit der Freigabe der digitalen Dividende. Der EBU zufolge ist die digitale Dividende keine Folge einer behördlichen Regulierungsmaßnahme, da sie sich weder auf die Form beziehe, in der DVB-T-Dienstleistungen zu erbringen seien, noch auf Markt- oder technologische Entwicklungen zurückgehe und außerdem nicht unbedingt den ganzen DVB-T-Sektor betreffe.

(72) Die EBU ist nicht einverstanden mit der Schlussfolgerung, dass die Maßnahme den Rundfunkbetreibern oder den DVB-T-Plattformbetreibern einen echten Vorteil bringt, und fordert die Kommission auf, die beträchtlichen Investitionen zu berücksichtigen, welche die Rundfunkanstalten Spaniens bereits unternommen hätten, um ihre Dienstleistungen an die Technologie und Infrastruktur von DVB-T anzupassen, als vom analogen Fernsehen auf das digitale Fernsehen umgestellt wurde.

(73) Der EBU zufolge haben Privatsender, die DVB-T nutzen, legitime Erwartungen auf eine Entschädigung für die simultane Ausstrahlung, da diese im nationalen Recht und in den geltenden Lizenzen vorgesehen sei.

(74) Nach Auffassung er EBU gibt es keine echte Alternative zur DVB-T-Technologie, die den Rundfunkveranstaltern die Erfüllung ihrer Reichweite-Verpflichtungen ermöglichen würde. Die DVB-T-Plattform stelle einen von anderen Plattformen unabhängigen Markt dar, da sie in Nutzung und Funktionsweise nicht substituierbar sei.

(75) Zusammenfassend ist die EBU nicht mit den vorläufigen Schlussfolgerungen der Kommission bezüglich der Maßnahme einverstanden.

3.3.4. *Stellungnahme der BNE*

(76) Die BNE ist der Auffassung, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellt. Falls die Kommission sie dennoch als staatliche Beihilfe einstufen sollte, sei sie wegen ihrer Technologieneutralität gemäß Artikel 107 Absatz 3 für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären.

(77) Nach Ansicht der BNE schließen die Kosten für die Freigabe der digitalen Dividende für Rundfunk-Betreiber nicht nur die zusätzlichen Kosten der simultanen Ausstrahlung (Entgelte für den jeweiligen Betreiber der DVB-T-Plattform) ein, sondern auch die Kosten, die infolge der Änderung der terrestrischen Sendefrequenzen entstehen. Betreiber von DVB-T-Plattformen erhalten durch die Maßnahme weder einen Vor- noch einen Nachteil, da sie an der Verpflichtung der Sender zur Ausstrahlung über die DVB-T-Plattform im Niedrigfrequenzbereich nichts ändert.

(78) Die BNE ersucht die Kommission, ihre Würdigung auf beihilferechtliche Aspekte zu begrenzen und nicht die Behandlung der Technologie des DVB-T im Vergleich zum Satellitenfernsehen zu thematisieren. Die BNE ist der Auffassung, dass die Rundfunkveranstalter ohne die Beihilfemaßnahme keinen Anreiz hätten das durch die digitale Dividende frei werdende 800-MHz-Band innerhalb der vorgesehenen Frist aufzugeben, sodass ein Marktversagen drohe.

(79) Zusammenfassend ist BNE mit den vorläufigen Schlussfolgerungen der Kommission zu der Maßnahme nicht einverstanden.

3.3.5. *Stellungnahme der NET TV*

(80) NET TV fordert die Kommission auf, die Maßnahme nicht als staatliche Beihilfe einzustufen oder sie ersatzweise für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären.

(81) NET TV bezweifelt, dass die Rundfunkanbieter gezwungen wären, ihrer Verpflichtung weiter nachzukommen, um ihre Lizenzen zu behalten, falls die Maßnahme nicht durchgeführt werden sollte. Ein Frequenzwechsel wäre nämlich für sie mit keinerlei Vorteil verbunden. Daher stehe zu Recht der Staat in der Verantwortung, die Rundfunkveranstalter für die Kosten der simultanen Ausstrahlung zu entschädigen.

(82) NET TV könne die Kosten der simultanen Ausstrahlung angesichts ihres geringen Marktanteils und ihres Status als KMU „unmöglich" selber tragen und wäre gezwungen, den relevanten Markt zu verlassen.

(83) Zusammenfassend stimmt NET TV den vorläufigen Schlussfolgerungen der Kommission bezüglich der Maßnahme nicht zu.

4. **BEWERTUNG DER MASSNAHME**

4.1. **Vorliegen einer Beihilfe**

(84) Die Kommission hat geprüft, ob die Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV anzusehen ist, wonach „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen".

(85) Folglich stellt eine Maßnahme eine staatliche Beihilfe dar, wenn alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: 1) Die Förderung wird aus staatlichen Mitteln gewährt, 2) sie verschafft bestimmten Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil, 3) der Vorteil muss selektiv sein und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, 4) die Maßnahme muss den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

4.1.1. *Finanzierung aus staatlichen Mitteln und Zurechenbarkeit zum Staat*

(86) Wie bereits unter Erwägungsgrund 39 des Einleitungsbeschlusses dargelegt, finanziert sich die umstrittene Maßnahme unmittelbar aus dem spanischen Haushalt durch die Einnahmen aus der Versteigerung der freigegebenen Frequenzen unter den Telekommunikationsbetreibern. Die spanischen Behörden haben die Feststellung aus dem Einleitungsbeschluss, dass die Maßnahme direkt aus Haushaltsmitteln finanziert sein sollte, nicht bestritten.

(87) Die in Abschnitt 2.3 beschriebene Maßnahme, wurde vom Staat beschlossen und wird direkt aus den Haushaltsmitteln des Staates finanziert. Daraus schließt die Kommission, dass sie dem Staat zuzurechnen ist und die Verwendung staatlicher Mittel beinhaltet.

4.1.2. *Wirtschaftlicher Vorteil*

(88) In früheren Beschlüssen vertrat die Kommission die Ansicht, dass der kommerzielle ([56]) Rundfunk und die gewerbliche Nutzung der Fernseh-Ausstrahlungsnetze eine wirtschaftliche Tätigkeit ([57]) ausmachen.

(89) Die spanischen Behörden und alle betroffenen Parteien außer Astra sind der Auffassung, dass privaten Rundfunkanbietern aus dem Umstieg auf das niedere Frequenzband keinerlei Vorteil erwächst, und dass ihnen lediglich die Mehrkosten erstattet werden, die sie aufgrund einer gesetzlichen Änderung tragen müssen.

(90) Artikel 51 des Gesetzes zur nachhaltigen Wirtschaft sieht das Recht sowohl der öffentlich-rechtlichen als auch der privaten Rundfunkveranstalter auf finanziellen Ausgleich aller Kosten für die Umverteilung von Frequenzen im Zuge der Freigabe des 800-MHz-Frequenzbands und damit auch der Kosten der simultanen Ausstrahlung vor. Während des förmlichen Prüfverfahrens haben die spanischen Behörden dargelegt, dass diese Bestimmung auf Artikel 106 Absatz 2 der spanischen Verfassung ([58]) basiert, nach denen Schäden infolge einer Tätigkeit der öffentlichen Dienste einen Anspruch auf Entschädigung begründen, selbst wenn es nicht möglich ist die Verantwortlichkeiten zu bestimmen.

(91) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass weder die ursprünglichen Konzessionen an private Rundfunkveranstalter für die Bereitstellung von TV-Dienstleistungen noch ihre jeweiligen Verlängerungen und nachfolgende Lizenzen ein Recht auf Entschädigung für die Umstellung oder Umwidmung von Frequenzen vorsahen. Zudem sah der PTN vor, dass die Behörden im Einklang mit den Praktiken in anderen EU-Mitgliedstaaten besondere, nicht in den Konzessionen vorgesehene Bedingungen für die Rundfunksender festlegen konnten, wenn die Marktlage oder die technische Entwicklung eine Änderung der Übertragungsweise erforderlich machen würde. Die Kommission stellt ferner fest, dass der PTN in diesem Fall keinen Anspruch privater Veranstalter auf Entschädigung vorsieht.

(92) Ferner enthält Artikel 10 der Entschließung vom 25. Januar 1989 ([59]), auf dem die Konzessionen und anschließenden Lizenzen der Privatsender mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen beruhen, eine Verpflichtung der Sender zur Programmkontinuität. Außerdem müssen sie alle Kosten tragen, die sich aus den ursprünglichen Konzessionen und aktuellen Lizenzen ergeben.

(93) Wie die Kommission in den Erwägungsgründen 65 bis 70 des Einleitungsbeschlusses zur Einleitung des Verfahrens erläuterte, bestätigt die Rechtsprechung der Gerichte der Union, dass die durch die Ausführung einer rechtlichen Verpflichtung entstehenden Kosten in der Regel von den betroffenen Unternehmen zu tragen sind

([56]) Beschluss der Kommission in der Sache N632/2009 (Fonds zur Förderung des nichtkommerziellen Rundfunks), Erwägungsgründe 22 ff., und Entscheidung 97/606/EG der Kommission vom 26. Juni 1997 nach Artikel 90 Absatz 3 EG-Vertrag über die Vergabe eines Exklusivrechts zur Ausstrahlung von Fernsehwerbung in Flandern (ABl. L 244 vom 6.9.1997, S. 18), Erwägungsgrund 5.

([57]) Entscheidungen der Kommission in den Sachen N622/2003, Digitalisierungsfonds Austria, Erwägungsgrund 16, C25/2004, DVB-T Berlin-Brandenburg, Randnummer 62, C34/2006, DVB-T Nordrhein-Westfalen, Randnummer 83 und C52/2005, Mediaset, Randnummer 96.

([58]) Artikel 106 Absatz 2 der spanischen Verfassung lautet: „Privatpersonen haben im Namen der Gesetze Anspruch auf Entschädigung eines jeden Schadens, der ihren Gütern und Rechten zugefügt wird, sofern dieser Schaden Folge der Tätigkeit der öffentlichen Dienste ist. Ausgenommen sind Fälle höherer Gewalt."

([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..

und eine Ausgleichsmaßnahme in diesem Zusammenhang als staatliche Beihilfe einzustufen ist ([60]). Zum Beispiel führte das GeI in der Rechtssache Fleuren Compost BV/Kommission ([61]) aus: „Dagegen ist es unbeachtlich, dass die Anwendung dieser Regelung den Unternehmen bei der Erfüllung ihrer umweltschutzrechtlichen Verpflichtungen helfen soll. Nach ständiger Rechtsprechung unterscheidet Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags nicht nach den Gründen oder Zielen staatlicher Maßnahmen, sondern beschreibt diese nach ihren Wirkungen […]. Ungeachtet der […] Frage, ob im vorliegenden Fall der Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen Anwendung findet, reicht der Umstand, dass die nach der BPM-Regelung gewährten Zuschüsse eine Verbesserung des Umweltschutzes begünstigen sollen, somit nicht aus, um sie der Einstufung als Beihilfen im Sinne von Artikel 107 des Vertrags zu entziehen."

(94) Auch in der Rechtssache Frankreich/Kommission ([62]) hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass die Ausgaben der Unternehmen aufgrund von Regulierungsmaßnahmen naturgemäß in den Budgets der Unternehmen enthalten sind, und erklärt: „Die Kosten für die Unternehmen […] sind die Folge von Tarifverträgen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, die die Unternehmen entweder aufgrund eines Beitritts zu diesen Verträgen oder infolge einer Allgemeinverbindlicherklärung zu beachten haben. Solche Kosten sind ihrer Art nach von den Unternehmen zu tragen."

(95) Da Regulierungskosten ihrer Art nach von den Unternehmen zu tragen sind, fallen sie üblicherweise unter das Beihilferecht. In der Rechtssache Cassa di Risparmio di Firenze ([63]) hat der EuGH in diesem Zusammenhang festgestellt: „Nach ständiger Rechtsprechung ist der Begriff der Beihilfe weiter als der der Subvention; er umfasst nicht nur positive Leistungen wie etwa die Subventionen selbst, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen regelmäßig zu tragen hat, und die somit, obwohl sie keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen nach Art und Wirkung gleichstehen".

(96) Die hier in Rede stehende Maßnahme sieht eine Entschädigung für Kosten vor, die private Rundfunkveranstalter normalerweise selbst tragen müssten. Die Maßnahme erlaubt es ihnen, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, sodass sie ihre Lizenzen, ihr Publikum und ihre Werbeeinnahmen beibehalten können. Gleichzeitig reduziert sie ihre Umstellungskosten erheblich. Allerdings wären die Rundfunkveranstalter auch ohne die Maßnahme aufgrund des bestehenden Regulierungsrahmens verpflichtet, die Programmkontinuität zu gewährleisten und damit alle sich aus den Lizenzen ergebenden Kosten zu tragen. Daraus kann geschlossen werden, dass sie einen Vorteil erhalten, den sie ohne die Maßnahme nicht hätten.

(97) Die spanischen Behörden behaupten ferner, dass die Entschädigung der Rundfunkanbieter für die simultane Ausstrahlung im EU-Recht vorgesehen sei, insbesondere im Beschluss Nr. 243/2012/EU, und daher nicht zu einem unangemessenen wirtschaftlichen Vorteil der Begünstigten führe. Die Kommission weist darauf hin, dass Artikel 6 Absatz 5 des Beschlusses Nr. 243/2012/EU die Mitgliedstaaten ermächtigt, die unmittelbaren Kosten der Umstellung oder Neuzuweisung der Frequenznutzung zu erstatten, wobei allerdings die folgenden Bedingungen erfüllt sein müssen: i) die Entschädigung muss eine angemessene Maßnahme sein, ii) sie muss mit dem Unionsrecht und insbesondere den Vorschriften der Union im Bereich der staatlichen Beihilfen im Einklang stehen. In dem vorliegenden Fall kann die Möglichkeit der Erstattung der unmittelbaren Kosten der Umstellung oder Neuzuweisung der Frequenznutzung sich nicht der beihilferechtlichen Kontrolle entziehen.

(98) Schließlich stellt die Kommission fest, dass die privaten Rundfunkveranstalter rechtlich nicht zur simultanen Ausstrahlung verpflichtet sind ([64]).

(99) Dementsprechend gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme den Privatsendern einen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags verschafft, da sie eine Subvention erhalten, die tatsächlich die von ihnen normalerweise zu tragenden Kosten reduziert.

([60]) Urteil vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI: EU:C:2006:8, Rdnr. 131; Urteil vom 20. November 2003, GEMO SA C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, Rdnr. 28; Urteil vom 22. November 2001, Ferring SA, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, Rdnrn. 19 ff.; Urteil vom 8. November 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, Rdnr. 38; Urteil vom 7. März 2002, Italien/Kommission C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, Rdnr. 251; Urteil vom 14. Januar 2004, T-109/01, Fleuren Compost B/ Kommission, ECLI:EU:T:2004:4,Rdnr. 54; Urteil vom 5. Oktober 1999, Frankreich/Kommission, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, Rdnr. 40.

([61]) Urteil vom 14. Januar 2004, Fleuren Compost BV/Kommission, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4 Rdnr. 54.

([62]) Urteil vom 5. Oktober 1999, Frankreich/Kommission, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, Rdnr. 40.

([63]) Urteil vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rdnr. 131.

([64]) Siehe Fußnote 47.

(100) Der Vorteil, der den direkten Begünstigten, den Privatfernsehanbietern, gewährt wird, beläuft sich auf den Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel, die für die simultane Ausstrahlung bereitgestellt werden.

(101) Bei der Prüfung des Begünstigten einer staatlichen Beihilfemaßnahme steht jedoch „nicht allein der unmittelbare Empfänger der Zuwendung im Blickfeld, sondern es kommt auch auf die über dieses Verhältnis hinausreichenden Wirkungen der Subvention an“ ([65]). Ein Begünstigter der Maßnahme kann demnach jede Einrichtung sein, die einen tatsächlichen Nutzen hatte ([66]).

(102) In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof in der Mediaset-Sache bestätigt, dass „Artikel 107 des Vertrags staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art untersagt, ohne danach zu unterscheiden, ob die aus der Beihilfe entstehenden Vorteile unmittelbar oder mittelbar gewährt werden“ ([67]).

(103) In ihrem Beschluss über eine Beihilferegelung zur Vorzugsbehandlung einheimischer Kohlekraftwerke ([68]), durch das Gericht bestätigt ([69]), vertrat die Kommission der Auffassung, dass die spanischen Kohleerzeuger trotz des Vorhandenseins einer rechtlichen Abnahmeverpflichtung gegenüber dem Kohlebergbau und des Umstands, dass die Ausgleichszahlung erst nach Einführung dieser Verpflichtung festgelegt wurde, indirekt von der Beihilfe begünstigt wurden. Ihr Vorteil stammte nach den Feststellungen der Kommission aus der ihnen gegenüber bestehenden Abnahmeverpflichtung der Stromerzeuger, welche wiederum für den Einsatz einheimischer Kohle subventioniert wurden.

(104) Es kann behauptet werden, dass sich die DVB-T-Plattform-Betreiber in einer ähnlichen Position befinden wie die Eigentümer der spanischen Kohlebergwerke, da die spanischen Behörden den Erzeugern (hier: den Rundfunksendern) eine Verpflichtung auferlegt haben, Kohle von den spanischen Kohlebergwerken zu beziehen (hier: mit den Betreibern der DVB-T-Plattformen Verträge über eine simultane Ausstrahlung einzugehen).

(105) Schon im Einleitungsbeschluss stellte die Kommission fest, dass die Betreiber der DVB-T-Plattform die potenziellen indirekten Begünstigten der Maßnahme wären. Im förmlichen Verfahren hat sich diese Schlussfolgerung insbesondere auf der Grundlage der nachstehenden Überlegungen bestätigt.

(106) Zum einen ist auf den regulatorischen Eingriff des PTN zu verweisen, der die privaten DVB-T-Rundfunksender verpflichtet, ihrer Reichweitenauflage von 96 % der Bevölkerung mittels einer Ausstrahlung über DVB-T nachzukommen. Anders als spanischen Behörden, Abertis und NET TV annehmen, dürften die privaten Rundfunkbetreiber eher dazu neigen, diese Plattform weiter zu nutzen. In der Tat, dürfen die über DVB-T ausstrahlenden Rundfunkveranstalter nach Maßgabe ihrer Lizenz keine alternativen Plattformen (d. h. Satellit, Kabel oder IPTV) verwenden, um die verlangte Mindestreichweite in der Zone I sicherzustellen ([70]).

(107) Zum anderen erhalten die DVB-T-Plattform-Betreiber durch die simultane Ausstrahlung einen Bonus in Form von garantierten Einkommen, das sie nicht ohne die Maßnahme erhalten hätten. Ohne diese Maßnahme hätten die privaten Sender die simultane Ausstrahlung möglicherweise nicht im gleichen Umfang gewährleistet. Sie wären sogar berechtigt gewesen, ganz auf diese Dienstleistung zu verzichten ([71]).

(108) Obwohl die Maßnahme unabhängig davon angewendet wird, ob der Begünstigte eine beherrschende Stellung innehat oder nicht, entfalten Ausgleichsmaßnahmen sogar eine noch stärkere Wirkung, wenn der Begünstigte über einen hohen Marktanteil oder eine beherrschende Stellung verfügt ([72]).

([65]) Schlussanträge des Generalanwalts Lenz vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache Ijssel-Vliet, C-311/94, ECLI:EU:C:1996:209, Rdnr. 9.
([66]) Urteil vom 21. März 1991, Italien/Kommission C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, Rdnr. 57.
([67]) Mediaset/Kommission, Urteil vom 15. Juni 2010, ECLI, T-177/07:EU:T:2010:233, Rdnr. 75; später bestätigt durch das Urteil des 28. Juli 2011, Mediaset/Kommission, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:5331.
([68]) Beschluss der Kommission vom 29. September 2010, N178/2010 — Spanien — Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in Verbindung mit einem Präferenz-Einspeisungsmechanismus für einheimische Kohlekraftwerke.
([69]) Urteil vom 3. Dezember 2014, Castelnou Energia SL/Kommission, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021.
([70]) Angesichts der Tatsache, dass anders als bei alternativen Technologien möglich die knappen terrestrischen Ressourcen (Frequenzen) unter vielen alternativen Verwendungen wie Fernsehen, mobiles Breitband und Telefon geteilt werden, hat diese politische Intervention Mehrkosten verursacht, zu denen es nicht unbedingt gekommen wäre, wenn die Ausstrahlung digitaler Fernsehprogramme von Anfang an über andere Plattformen möglich gewesen wäre.
([71]) Siehe auch die Fußnote auf Seite 47.
([72]) Entscheidung der Kommission vom 23. September 2004, SA N 370/2004, Frankreich — Beihilfe zur Umstrukturierung der Imprimerie nationale.

(109) Im vorliegenden Fall entsteht den Betreibern der DVB-T-Plattform ein Vorteil daraus, dass private Rundfunkveranstalter eine Vergütung für die simultane Ausstrahlung über DVB-T erhalten und diese Plattform auch später weiternutzen werden. Jeder Ausgleich der Kosten für die simultane Ausstrahlung verstetigt diesen Vorteil, da die Rundfunkveranstalter den DVB-T-Plattformbetreibern während des Übergangszeitraums für die gleichzeitige Übertragung ihrer Programme sowohl im 800-MHz- als auch im 700-MHz-Frequenzband eine Vergütung zahlen.

(110) Da die Maßnahme den Rundfunkveranstaltern die Vorteile aus der gleichzeitigen Ausstrahlung garantiert und gleichzeitig die Betreiber der DVB-T-Plattform deshalb einen zusätzlichen Vorteil in Form eines garantierten Mindesteinkommens genießen, schließt die Kommission, dass die Betreiber der DVB-T-Plattform die indirekten Begünstigten der Maßnahme sind.

4.1.3. *Selektiver Charakter der Maßnahme*

(111) Gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags kann eine Maßnahme nur dann als staatliche Beihilfe angesehen werden, wenn sie spezifisch oder selektiv in dem Sinne ist, dass sie nur bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt.

(112) Die Maßnahme ist selektiv, weil sie sich speziell an private Unternehmen richtet, die derzeit im Bereich der Übertragung von Fernsehsignalen über die DVB-T- Technologie tätig sind. Dadurch begünstigt sie Unternehmen, die die DVB-T-Plattform nutzen, und nicht andere Unternehmen, die alternative Plattformen wie Satellit oder Kabel nutzen.

(113) Daher schließt die Kommission, dass die Maßnahme, die den Ausgleich der Mehrkosten aufgrund der Verpflichtung zur simultanen Ausstrahlung vorsieht, eine selektive Maßnahme im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags ist.

4.1.4. *Wettbewerbsverzerrung und Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten*

(114) Staatliche Maßnahmen fallen unter Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags, insoweit sie durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Nach der Rechtsprechung der Gerichte der Union besteht ein Zusammenhang zwischen dem Konzept der „Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten“ und dem der „Wettbewerbsverzerrung“, und beide sind untrennbar miteinander verknüpft. In diesem Zusammenhang hat das Gericht dargelegt, dass „im Bereich der staatlichen Beihilfen die beiden Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 107 Absatz 1 AEUV Auswirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten und Verzerrung des Wettbewerbs im Allgemeinen untrennbar miteinander verbunden sind. So muss, wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel verstärkt, dieser als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden“ ([73]).

(115) Darüber hinaus muss der Handel im Einklang mit der Rechtsprechung in der Rechtssache Philip Morris ([74]) als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden, wenn eine vom Staat gewährte Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im Handel innerhalb der Union stärkt.

(116) Wie oben dargelegt, begünstigt die Maßnahme DVB-T-Programmanbieter und indirekt die Betreiber der DVB-T-Plattform. Die Begünstigten der fraglichen Maßnahme konkurrieren mit anderen alternativen Betreibern (Satellit, Kabel, IPTV), die keine öffentliche Förderung erhalten. Daher wird die Maßnahme zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Rundfunkveranstaltern und den Plattformbetreibern führen.

(117) Nach Auffassung der Kommission sind die Märkte für den kommerziellen Rundfunk und den Betrieb von Fernsehnetzen offen für den Wettbewerb im Inneren der Union ([75]).

(118) Die Rundfunksender sind auf Werbemärkten tätig und erwerben in Konkurrenz zu Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten grenzüberschreitend Senderechte für Inhalte. Auf den spanischen Märkten für Rundfunk und Betrieb von TV-Netzen sind auch ausländische Anbieter (zum Beispiel Inhalte Anbieter und Werbeunternehmen) tätig.

(119) Plattformbetreiber konkurrieren auf grenzüberschreitender Ebene sowohl untereinander als auch mit anderen Plattformbetreibern für die elektronische Kommunikation.

([73]) Urteil vom 4. April 2001, Regione Friuli Venezia Giulia/Kommission T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, Randnummer 41.
([74]) Urteil vom 17. September 1980, Philip Morris/Kommission C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, Rdnr. 11.
([75]) Vgl. Fußnoten der Seite 56 und 57.

(120) Daher schließt die Kommission, dass die Maßnahme den Wettbewerb verzerrt und Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags hat.

4.1.5. *Schlussfolgerung zum Vorliegen einer Beihilfe*

(121) Angesichts all dieser Überlegungen stellt die Kommission fest, dass die Maßnahme den Kriterien des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags entspricht und als staatliche Beihilfe im Sinne dieses Artikels anzusehen ist.

4.2. **Bewertung der Vereinbarkeit**

4.2.1. *Allgemeine Betrachtungen*

(122) Seit 2002 hat die Kommission die Digitalisierung des Rundfunks in der Union aktiv unterstützt. Der „Aktionsplan eEurope 2005" ([76]), die „Initiative i 2010" ([77]), die Mitteilung der Kommission über den Übergang vom analogen Rundfunk zum digitalen wie auch die Absichtserklärung der Kommission, die analoge Ausstrahlung in der Union im Jahr 2012 auslaufen zu lassen, sind ein klarer Beweis ihrer diesbezüglichen Strategie.

(123) Allerdings hat die Kommission angesichts der mit dem Digitalisierungsprozess verbundenen Risiken wiederholt unterstrichen, dass die Reglementierung in diesem Bereich weder die Nutzung einer bestimmten digitalen Plattform auferlegen noch bevorzugen, sondern das Prinzip der technologischen Neutralität respektieren sollte. Die Kommission sprach sich damit für einen Leistungswettbewerb zwischen den Plattformen aus, aus dem der Verbraucher maximalen Nutzen ziehen würde.

(124) In Übereinstimmung mit dem allgemeinen Prüfungsansatz ([78]) bei Beihilfen, die eine spezifische Marktschwäche ausgleichen oder die soziale oder regionale Kohäsion gewährleisten sollen, legt die Mitteilung der Kommission zum Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk fest, dass im Zusammenhang mit der Digitalisierung eine öffentliche Maßnahme gerechtfertigt ist, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: das Vorliegen allgemeiner Interessen und das Vorliegen eines Marktversagens, d. h., wenn die Marktkräfte allein nicht das Allgemeinwohl verwirklichen können. Des Weiteren wird festgelegt, dass die öffentliche Maßnahme in jedem Fall durch eine sorgfältige Marktanalyse gestützt werden muss. und dass der Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk eine große Herausforderung für die Branche darstellt, deren Bewältigung marktgetrieben erfolgen muss. Prinzipiell sollte jedes Netz aus eigener Kraft am Wettbewerb teilnehmen. Um dieses Prinzip zu erhalten, muss jeder öffentliche Eingriff technologisch neutral sein ([79]).

(125) Die Kommission wandte das Beihilferecht in diesem Sektor in verschiedenen Beschlüssen an, aufbauend auf den Prinzipien ihrer Mitteilung zum digitalen Übergang ([80]).

(126) In Spanien hat die Zentralregierung den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk koordiniert und die DVB-T-Plattform zum Nachteil alternativer Plattformen bevorzugt ([81]).

([76]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle, KOM(2002) 263 endgültig.

([77]) Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäischen Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „i2010 — eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung", KOM(2005) 229 endgültig.

([78]) Siehe zum Beispiel den „Aktionsplan staatliche Beihilfen — Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen — Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009", KOM(2005) 107 endgültig.

([79]) Dieser Ansatz wurde vom Gericht in seinen Urteilen vom 26. November 2015 bestätigt. Siehe die Rechtssachen Spanien/Kommission, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; Baskenland und Itelazpi/Kommission, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; Galicien/Kommission und Retegal/Kommission, T-463/13 und T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; Katalonien und CTTI/Kommission, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900, T-487/13, Navarra/Kommission: ECLI:EU:T:2015:899; und zu guter Letzt Abertis Telecom und Retevisión/Kommission T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898.

([80]) Siehe u. a. N622/03 Digitalisierungsfonds Österreich (ABl. C 228 vom 17.9.2005, S. 11); Entscheidung 2006/513/EG der Kommission vom 9. November 2005 über die Staatliche Beihilfe, die die Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg gewährt hat (ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 14); Entscheidung 2007/258/EG der Kommission vom 20. Dezember 2006 über die Maßnahme C 24/2004 (ex NN 35/2004), die Schweden im Hinblick auf die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens durchgeführt hat (ABl. L 112 vom 30.4.2007, S. 77); Entscheidung 2007/374/EG der Kommission vom 24. Januar 2007 über die staatliche Beihilfe C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004), die die Italienische Republik mit ihrem Zuschuss zur Anschaffung von Digitaldecodern gewährt hat (ABl. L 147 vom 8.6.2007, S. 1); N270/06 Zuschüsse für digitale Set-Top-Boxen mit API in Italien (ABl. C 80 vom 13.4.2007, S. 1); N107/07 Zuschüsse für IdTV — Italien (ABl. C 246 vom 20.10.2007, S. 1); Entscheidung 2008/708/EG der Kommission vom 23. Oktober 2007 über die staatliche Beihilfe C 34/06 (ex N 29/05 und ex CP 13/04), die die Bundesrepublik Deutschland für die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Nordrhein-Westfalen gewähren will (ABl. L 236 vom 3.9.2008, S. 10); SA 28685 Einführung des digitalen Fernsehens in Kantabrien/Spanien (ABl. C 119 vom 24.4.2012, S. 1); N671b/2009 — digitaler Wandel in der Slowakei (ABl. C 39 vom 8.2.2011, S. 1).

([81]) Siehe Fußnote 21.

4.2.2. *Beurteilung der Vereinbarkeit gemäß Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags*

(127) Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags sieht vor, dass staatliche Beihilfen „zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind", mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Die spanischen Behörden machen geltend, dass es sich bei der Freigabe der digitalen Dividende um ein außergewöhnliches Ereignis handele.

(128) Die diese Vorschrift jedoch eine Ausnahme vom generellen Beihilfeverbot nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags darstellt, vertreten die Gerichte der Union die Meinung, dass der Begriff des „außergewöhnlichen Ereignisses" im Sinne von Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags restriktiv ausgelegt werden sollte ([82]). Bisher haben die Gerichte der Union lediglich Kriege, interne Unruhen oder Streiks und mit Vorbehalten und je nach ihren Umfang schwere nukleare oder industrielle Unfälle oder Brände, welche große Schäden ([83]) verursachen, als außergewöhnliches Ereignis betrachtet. Nicht als außergewöhnlich sehen die Gerichte der Union hingegen vorhersehbare oder unvorhersehbare Ereignisse mit Risiken an, die Teil des normalen unternehmerischen Risikos sind ([84]). Das Gleiche gilt für Ereignisse, die auf politische, unternehmerische oder sonstige Fehler zurückgehen, und sonstigen Ereignissen, die den normalen unternehmerischen oder sonstigen Risiken zuzurechnen sind, die ein Unternehmen eingeht.

(129) Der Beschluss der spanischen Behörden zur Freigabe der digitalen Dividende erfordert die Neuverteilung des Spektrums und hat Auswirkungen auf die Verpflichtungen der Rundfunkveranstalter. Allerdings gibt es keinen Zweifel, dass solche Verpflichtungen, die sich aus Regulierungsmaßnahmen ergeben, nicht als außergewöhnliche Ereignisse angesehen werden können. Wie oben erläutert sind die Verpflichtungen und die Kosten im Zusammenhang mit rechtlichen Verpflichtungen in der Regel von den Unternehmen in der Branche aktiv anzugehen und naturgemäß in der Finanzkalkulation dieser Unternehmen enthalten ([85]).

(130) Daher teilt die Kommission nicht die Auffassung, dass die Maßnahme zur Deckung von Kosten dient, die durch außergewöhnliche Ereignisse verursacht wurden. Deshalb ist die Maßnahme nicht gemäß Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags mit dem Binnenmarkt vereinbar.

4.2.3. *Beurteilung der Vereinbarkeit gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags*

(131) Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags ist besagt, dass „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft", als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können.

(132) Bei der Vereinbarkeitsprüfung nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c wägt die Kommission die positiven und negativen Auswirkungen der Maßnahme gegeneinander ab. Dabei behandelt die Kommission die folgenden Fragen:

(1) Dient die geplante Beihilfemaßnahme einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse (d. h., dient sie dazu, ein Marktversagen zu beheben oder ein anderes Ziel von gemeinsamem Interesse zu verfolgen)?

(2) Ist die Beihilfemaßnahme geeignet, das im gemeinsamen Interesse liegende Ziel zu verwirklichen? Konkret:

a) Ist die Maßnahme das angemessene Beihilfeinstrument, oder gibt es andere, bessere Mittel?

b) Hat sie einen Anreizeffekt, d. h., ändert sie das Verhalten von Unternehmen?

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

(3) Sind die Wettbewerbsverzerrungen und die Auswirkungen auf den Handel in ihren Ausmaßen begrenzt, sodass die Bilanz insgesamt positiv ausfällt?

([82]) Zu sehen, unter anderem, im Urteil vom 11. November 2004, Spanien/Kommission C-73/03, ECLI:EU:C:2004:711, Rdnr. 37; Urteil vom 23. Februar 2006, Atzeni/Regione Autonoma della Sardegna, C-346/03 und C-529/03, ECLI:EU:C:2006:130, Rdnr. 79; Urteil vom 14. Juli 2011, Kommission/Italien C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, Rdnr. 7; und Urteil des 25. Juni 2008, Olympic Airways/Kommission, T-268/06, ECLI: EU:T:2008:222, Rdnr. 52.

([83]) Siehe zum Beispiel das Urteil vom 12. November 2008, Cantieri Navali Termoli SpA/Kommission, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, Rdnr. 59.

([84]) Urteil vom 12. November 2008, Cantieri Navali Termoli SpA/Kommission, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, Rdnr. 81.

([85]) Siehe das Urteil vom 25. Juni 2008, Region Friuli Venezia Giulia/Kommission T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, Rdnr. 66.

(133) Neben dieser Abwägung stützt sich die Kommission auf Kriterien aus ihrer Mitteilung zum Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk, die bei Umstellungsbeihilfen eingehalten werden müssen; insbesondere müssen die nationalen Maßnahmen den Grundsatz der Technologieneutralität respektieren ([86]).

(134) Die Einbeziehung des Grundsatzes der Technologieneutralität im Sinne dieser Mitteilung in die beihilferechtliche Würdigung wurde auch von den Unionsgerichten befürwortet ([87]).

(135) Die Kommission ist der Auffassung, dass der Grundsatz der Technologieneutralität auch für die Freigabe der digitalen Dividende gilt. Dieser Punkt ist daher in der beihilferechtlichen Würdigung zu berücksichtigen.

A. **Ziel von gemeinsamem Interesse**

Die Beihilfe entspricht der Politik der Union zur digitalen Dividende

(136) Die Kommission hat die Bedeutung der digitalen Dividende in ihrer ersten Mitteilung zu diesem Thema anerkannt ([88]). Darin bestätigte sie, dass die digitale Dividende auch im weiteren Zusammenhang des globalen Gleichgewichts zwischen dem Angebot an Funkfrequenzen und der entsprechenden Nachfrage gesehen werden muss und betonte die Notwendigkeit, dass Europa die bestmögliche Nutzung der digitalen Dividende garantiert. In der Mitteilung über die Ummünzung der digitalen Dividende in sozialen Nutzen und wirtschaftliches Wachstum ([89]) wurde die koordinierte Nutzung der digitalen Dividende noch stärker hervorgehoben.

(137) Die Freigabe der digitalen Dividende ist ein wichtiger Faktor, der zur Erreichung der Ziele der digitalen Agenda für Europa ([90]) beiträgt, eine der Leitinitiativen der Strategie „Europa 2020" ([91]). Eines der Ziele dieser Agenda ist der europaweite flächendeckende Ausbau von Breitbandnetzen mit immer höheren Geschwindigkeiten, wozu bestimmte Frequenzen aus der digitalen Dividende für drahtlose Breitbandverbindungen vorgehalten werden sollten ([92]). In diesem Zusammenhang verlangt der Beschluss Nr. 243/2012/EU, dass ab dem 1. Januar 2013 alle EU-Mitgliedstaaten das 800-MHz-Band für die elektronische Kommunikation bereitstellen. Die Kommission wurde ermächtigt, Ausnahmen im Falle außergewöhnlicher Umständen auf nationaler oder lokaler Ebene bis zum Jahr 2015 zu gewähren.

(138) Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme zur Erreichung eines genau definierten strategischen Ziels von gemeinsamem Interesse beiträgt.

([86]) Siehe insbesondere Abschnitt 2.1.3.

([87]) Siehe zum Beispiel das Urteil vom 15. Juni 2010, Mediaset/Kommission, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233. Dort heißt es in Rdnr. 127: „Als Zweites ist zu dem Argument, die streitige Maßnahme stelle einen Ausgleich für die Verbraucher dar, festzustellen, dass es, wie die Kommission im 148. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung hervorgehoben hat, zwar die Gewährung der Beihilfe an die Verbraucher rechtfertigt, nicht aber die Diskriminierung zwischen den verschiedenen Plattformen, da es nicht erforderlich ist, die Verbraucher auf eine bestimmte digitale Plattform festzulegen, wie dies mit der streitigen Maßnahme geschieht". Das Urteil wurde durch den Gerichtshof in seinem Urteil vom 28. Juli 2011, Mediaset/Kommission, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533, bestätigt. Siehe auch das Urteil vom 15. September 2011, Deutschland/Kommission C-544/09, ECLI:EU:C:2011:584, Rdnr. 80, wo der Gerichtshof feststellte, dass in dem fraglichen Fall nicht nachgewiesen wurde, dass die Gewährung einer Subvention für die privaten Rundfunkanbieter ein verhältnismäßiges Mittel zur Förderung des Umstiegs auf DVB-T dargestellt habe. Zudem hat das Gericht mit Urteil vom 6. Oktober 2009, Deutschland/Kommission, T-21/06 ECLI:EU:T:2009:387 in der Rechtssache DVB-T-Berlin/Brandenburg in Rdnr. 69 zur Technologieneutralität angemerkt, dass alle Übertragungsplattformen (z. B. Kabel, Satellit oder terrestrische Netze) beim Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk berücksichtigt werden müssen. Aus jüngerer Zeit stammen die Urteile vom 26. November 2015, Spanien/Kommission, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; Baskenland und Itelazpi/Kommission, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; Galicien/Kommission und Retegal/Kommission, T-463/13 und T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; Katalonien und CTTI/Kommission, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900, T-487/13, Navarra/Kommission: ECLI:EU:T:2015:899; und zu guter Letzt Abertis Telecom und Retevisión/Kommission T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898. Dabei wies das Gericht alle Klagen ab und bestätigte den Beschluss der Kommission in der Beihilfesache SA. 28599 betreffend DVB-T in Spanien. Insbesondere habe die Kommission zu Recht festgestellt, dass staatliche Beihilfemaßnahmen, die den Grundsatz der Technologieneutralität missachten, nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können.

([88]) KOM(2007) 700 endgültig.

([89]) KOM(2009) 586 endgültig.

([90]) KOM(2010) 245 endgültig/2.

([91]) KOM(2010) 2020 endgültig.

([92]) „Eine vorausschauende europäische Frequenzpolitik sollte (unter Berücksichtigung des Rundfunks) eine effiziente Frequenzverwaltung fördern, indem die Nutzung bestimmter Frequenzen aus der digitalen Dividende ab einem festgelegten künftigen Zeitpunkt für drahtlose Breitbanddienste vorgeschrieben wird, zusätzliche Flexibilität gewährleistet wird (einschließlich der Erlaubnis zum Frequenzhandel) und Wettbewerb und Innovation unterstützt werden."

Marktversagen

(139) In ihrem Aktionsplan zu staatlichen Beihilfen ([93]) erläutert die Kommission ihren generellen Fokus auf nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion. Dort wird auch bestätigt, dass die Mitgliedstaaten mittels staatlicher Beihilfen Marktversagen beheben oder den sozialen und regionalen Zusammenhalt fördern können. In solchen Fällen müsse nachgewiesen werden, dass die Beihilfe das geeignete Instrument ist, um das Problem zu lösen, sich auf das notwendige Minimum beschränkt und nicht übermäßig den Wettbewerb verzerrt.

(140) Die spanischen Behörden führen an, dass die Maßnahme ein Marktversagen im Bereich der elektronischen Kommunikation löst, nämlich den Mangel an Frequenzen für die ausreichende Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste, insbesondere für die Entwicklung von drahtloser Breitband-Anwendungen der nächsten Generation (4 G). Dieser Mangel wurde bereits von der Kommission in ihrer Mitteilung zum Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk anerkannt, weshalb sie sie 2009 empfohlen hatte, das Frequenzband von 800 MHz für elektronische Kommunikationsdienstleistungen freizugeben.

(141) Die Freigabe der digitalen Dividende weist Ähnlichkeiten auf mit dem Übergang zum digitalen System, bei dem analoge terrestrische Frequenzen aufgegeben werden mussten und die Sendungen auf digitalen terrestrischen Frequenzen ausgestrahlt wurden. Die Kommission hat in Beihilfesachen im Kontext des Übergangs zur digitalen Technologie beispielsweise auf ein Marktversagen geschlossen ([94]), wenn beispielsweise die Betreiber nicht bereit waren, sich auf einen Zeitplan für den Frequenzwechsel zu einigen (Koordinationsproblem), oder wenn die Marktteilnehmer mangels Anreize nicht gewillt waren, die positiven Auswirkungen auf die Gesellschaft insgesamt zu berücksichtigen (positive externe Effekte).

(142) Positive externe Auswirkungen der Freigabe der digitalen Dividende kommen Anbietern elektronischer Kommunikationsdienstleistungen und der Wirtschaft im allgemeinen zugute, nicht unbedingt den Rundfunkveranstaltern.

(143) In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Maßnahme abzielt, privaten Rundfunkveranstaltern einen Ausgleich der Mehrkosten wegen der Verpflichtung zur simultanen Übertragung zu verschaffen.

(144) Im Rahmen der beihilferechtlichen Würdigung ist die Marktversagens-Problematik mit Blick auf die Kontinuität der Dienstleistungen der privaten Rundfunksender zu beurteilen.

(145) In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Sendern Privatsender keine gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Sinne eines öffentlich-rechtlichen Auftrags erfüllen müssen.

(146) Auch muss berücksichtigt werden, dass die Rundfunkveranstalter auch bei einem Verzicht auf die simultane Ausstrahlung ihre Programme auf neue Frequenzen umzustellen gezwungen wären, was zu einem beträchtlichen Verlust an Zuschauern führen könnte, bis alle Empfangsgeräte angepasst sind. Der drohende Verlust an Zuschauern bildet durchaus einen guten Anreiz für Rundfunkveranstalter, auch ohne eine einschlägige rechtliche Verpflichtung ihre Programme simultan auszustrahlen. Müssten die Rundfunksender die finanzielle Last selbst tragen, würden sie dafür sorgen, dass die Periode der simultanen Ausstrahlung so kurz wie möglich ist, und gleichzeitig am Ende dieser Übergangszeit möglichst viele Zuschauer ihre Programme empfangen könnten; sie würden ihre Interessen so nach denen der spanischen Behörden ausrichten, ohne dazu staatlicher Finanzhilfen zu bedürfen. Diese Feststellung wird durch den Umstand bestätigt, dass der Wechsel auf das 700-MHz-Band bereits abgeschlossen ist und dass die privaten Rundfunkanbieter bereits die Kosten der simultanen Übertragung ([95]) beglichen haben.

(147) Zudem haben die spanischen Behörden durch das Königliche Dekret 805/2014 ([96]) unter anderem die Verpflichtung der privaten Rundfunksender zur simultanen Übertragung aufgehoben und so die Argumentation der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss bestätigt, wonach der mögliche Verlust von Zuschauern eine solide wirtschaftliche Motivation darstellt, damit die Rundfunksender die simultane Ausstrahlung durchführen, oder dass diese nicht nötig ist und/oder die damit einhergehenden Kosten von den Rundfunkanbietern selbst getragen werden können.

(148) Angesichts der genannten Erwägungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ein Marktversagen nicht nachgewiesen wurde. Ferner wurde weder von den spanischen Behörden noch von den interessierten Dritten ein anderes Ziel im gemeinsamen Interesse angeführt.

([93]) KOM(2005) 107 endgültig.
([94]) Siehe Fußnote 80.
([95]) Auf der Grundlage der Information, die von den spanischen Behörden im September 2015 erhalten wurden.
([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) In Ermangelung eines klar definierten Ziels von gemeinsamem Interesse ist die Maßnahme gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

(150) Dennoch werden nachstehend die übrigen Bestandteile des Abwägungstests beleuchtet. Dabei wird dargelegt, dass die Sachlage auch hier eher gegen eine Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt spricht.

B. **Gut konzipierte Beihilfemaßnahme**

Die Beihilfe als geeignetes Instrument

(151) Die Behörden haben verschiedene Möglichkeiten für den Umgang mit der digitalen Dividende. Die spanischen Behörden haben im hier behandelten Fall beschlossen, die simultane Ausstrahlung vorzuschreiben und die DVB-T-Sender für die Mehrkosten zu entschädigen, die sich aus dieser Verpflichtung ergaben.

(152) Konkret legten die spanischen Behörden in dem Königlichen Dekret 365/2010 die Neuorganisation der Frequenzen und ihren Zeitplan fest. Das königliche Dekret verpflichtet die Rundfunkveranstalter, ihre Programme simultan sowohl auf den neuen wie auch den alten Frequenzbändern (800-MHz-Band und 700-MHz-Band) auszustrahlen, bis ihnen die Multiplexe auf dem 700-MHz-Frequenzband endgültig zugewiesen sind ([97]), d. h., bis die Anzahl der Empfangsinfrastrukturen (Antennen) für die neuen Multiplexe mit der Zahl der Empfangsinfrastrukturen für die in der Übergangszeit zugewiesenen Multiplexe identisch ist. Anschließend erkannten die spanischen Behörden in dem Gesetz zur nachhaltigen Wirtschaft das Recht der Sender auf finanzielle Entschädigung für die Kosten an, die aus der Verpflichtung zur simultanen Ausstrahlung entstanden waren.

(153) Und dennoch reichte die gesetzliche Verpflichtung völlig aus, um das angestrebte Ziel der gleichzeitigen Ausstrahlung auf mehreren Frequenzen für eine Übergangszeit sicherzustellen. Zweifellos verdeutlichte die Marktentwicklung in der Zone I, wie in Erwägungsgrund 147 erläutert, den spanischen Behörden, dass sogar die gesetzliche Verpflichtung zur simultanen Ausstrahlung nicht erforderlich war, um eine reibungslose Freigabe der digitalen Dividende zu garantieren. Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe kein geeignetes Instrument darstellt.

Anreizwirkung und Notwendigkeit der Beihilfe

(154) Bezüglich der Anreizwirkung der Maßnahme und ihrer Notwendigkeit ist zu prüfen, ob sich die privaten Rundfunksender aus eigenen Stücken, ohne Beihilfe, entscheiden würden, simultan auszustrahlen, und ob sie dies innerhalb des gleichen Zeitfensters tun würden.

(155) Die spanischen Behörden haben auch während des formellen Prüfverfahrens ihre Ansicht aufrechterhalten, dass die privaten Rundfunkanstalten zu einer simultanen Ausstrahlung nicht bereit gewesen wären simultanen auszustrahlen. Sie hätten bereits den kostspieligen Übergang vom analogen auf das digitale Fernsehen finanziert und die aus dem Übergang entstandenen Probleme, zum Beispiel die Interferenzen in den digitalen terrestrischen Kanälen, die anfangs zugeteilt wurden, bewältigt, und die Verlegung ihrer Programme auf ein anderes Frequenzband würde ihnen keinen Zusatzvorteil verschaffen.

(156) Trotz dieser Ausführungen wurde nicht belegt, dass die Rundfunksender sich einer simultanen Ausstrahlung ohne Beihilfe widersetzt hätten. Ihr Marktverhalten lässt vielmehr auf das Gegenteil schließen.

(157) Nach Meinung der Kommission impliziert die in den Lizenzen auferlegte Verpflichtung der Fernsehsender, ihre Programme kontinuierlich und in guter Qualität zu senden, dass die befristete simultane Ausstrahlung in einem Übergangszeitraum von den Sendern selbst getragen werden kann ([98]). In dem Beschluss zur Einleitung des Verfahrens bemerkte die Kommission diesbezüglich, dass die Verpflichtung der Rundfunkveranstalter zur simultanen Ausstrahlung auf eigene Kosten durch einen Regulierungsakt ausreicht, um die reibungslose Freigabe der digitalen Dividende zu gewährleisten. Der Umstand, dass sogar diese ausdrückliche Verpflichtung später aufgehoben wurde, beweist wie in Erwägungsgrund 147 dargelegt nichts anderes, als dass die Verpflichtung der privaten Rundfunksender zur Dienstekontinuität nach Maßgabe der Lizenzen die Eigenfinanzierung der simultanen Ausstrahlung impliziert und die Rundfunksender in jedem Fall über ausreichend Anreize verfügen, um die fragliche Dienstleistung anzubieten und dass daher die Maßnahme nicht nötig ist.

([97]) Während des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk wies Spanien den Rundfunksendern übergangsweise Multiplexe zu (Phase-I). Nach der Freigabe der digitalen Dividende wurden mehrere Multiplexe endgültig (Phase II) zugewiesen.

([98]) Das hinderte die spanischen Behörden natürlich nicht daran, die simultane Ausstrahlung auf beiden Frequenzbändern bis zur definitiven Zuweisung der Multiplexe auf dem 700-MHz-Band vorzuschreiben, um so die reibungslose Freigabe der digitalen Dividende zu ermöglichen.

(158) Im Lichte dieser Erwägungen schließt die Kommission, dass die spanischen Behörden die Anreizwirkung und die Notwendigkeit der Maßnahme nicht nachgewiesen haben.

Verhältnismäßigkeit

(159) Geprüft werden muss ferner, ob die von den Behörden getroffene Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu der Notwendigkeit steht, einen Marktmangel zu beheben und den Wettbewerb auf dem Markt zu verstärken. In ihrer Entscheidung in der Sache DVB-T Berlin-Brandenburg ([99]) hielt es die Kommission für erforderlich, die Maßnahme mit möglichen Alternativen zu vergleichen: „Die staatliche Regulierung sollte die Nutzung eines bestimmten digitalen Übertragungsweges wie Kabel, Satellit, terrestrisch oder Fernsehen via DSL weder vorgeben noch begünstigen und somit dem Prinzip der‚Technologieneutralität' folgen. Wie in der Rahmenrichtlinie ausgeführt, schließt dies nicht aus, dass ein Mitgliedstaat angemessene Schritte unternimmt, um bestimmte spezifische Dienste in gerechtfertigten Fällen zu fördern, wie z. B. das Digitalfernsehen als ein Mittel zur effizienteren Nutzung des Frequenzspektrums. Dies bedeutet, dass prinzipiell jedes Netz aus eigener Kraft am Wettbewerb teilnehmen sollte, aber dass Eingriffe in Betracht gezogen werden können, die darauf abzielen, speziell ein Netz betreffende Marktversagen zu beheben. Letztlich sollten sich diejenigen Netze am Markt durchsetzen, die den Konsumenten den größten Nutzen bringen". In jenem Fall kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe nicht notwendig oder angemessen war.

(160) Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass sich die Maßnahme auf außerordentliche Aufwendungen der Sender aufgrund der Verpflichtung zur simultanen Ausstrahlung im Zusammenhang mit der Verpflichtung zu einer Abdeckung von 96 % in der Zone I beschränkt. Die Höhe der Entschädigung wird ausschließlich zur Deckung der Kosten im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur simultanen Ausstrahlung bereitgestellt.

(161) Die spanische Regierung hat vorgesehen, die zusätzlichen Kosten der simultanen Ausstrahlung zu 100 % auszugleichen. Die spanischen Behörden argumentieren, dass diese Entschädigung von 100 % der Mehrkosten aufgrund der finanziellen Situation der Sender notwendig war, die die Digitalisierung mit eigenen Mitteln finanziert haben. Auf der anderen Seite behauptet sie, dass bestimmte Lokalsender ohne die Förderung durch die Maßnahme in Konkurs gegangen wären. Die spanischen Behörden haben jedoch nicht genügend Beweise vorgelegt, um eine Unterstützung solcher Größenordnung zu rechtfertigen.

(162) Im Einleitungsbeschluss legte die Kommission dar, dass auch nicht ausgeschlossen werden konnte, dass das mögliche Marktversagen mit einer weniger weitreichenden Beihilfemaßnahme behoben werden konnte, beispielsweise mit einer Beihilfe lediglich für Unternehmen, nachweisen konnten, auf eine solche Unterstützung angewiesen zu sein, oder durch eine Verkürzung der Phase der simultanen Ausstrahlung. Diese Alternativen wurden jedoch von den spanischen Behörden von Anfang an nicht berücksichtigt.

(163) Die spanischen Behörden haben ferner keine überzeugenden Belege und insbesondere keine Kostenanalyse zur Verfügung gestellt, die beweisen würden, dass die Umwidmung der Multiplexe des 800-MHz-Bands auf andere terrestrische Frequenzbänder die für die Freigabe der digitalen Dividende eine kostengünstigste und schnellste Lösung war.

(164) Aufgrund der dargelegten Erwägungen schließt die Kommission, dass die spanischen Behörden nicht nachgewiesen haben, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist und sich auf das erforderliche Minimum beschränkt.

Technologische Neutralität

(165) Die Kommission hat bereits mehrfach die Bedeutung der technologischen Neutralität bei der Umstellung auf den digitalen Rundfunk betont. In ihrer Mitteilung zu diesem Übergang äußerte die Kommission ihre Absicht, im Einklang „mit dem neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste zu handeln, der auf den Grundsätzen der Marktinitiative und der technologischen Neutralität beruht" ([100]). Daher sollten Eingriffe durch die Mitgliedstaaten jegliche Wettbewerbsverzerrung zwischen den Übertragungswegen vermeiden, damit diese „aus eigener Kraft" und unter „Chancengleichheit auch in regulatorischer Hinsicht" miteinander konkurrieren können.

([99]) Siehe Entscheidung 2006/513/EG der Kommission vom 9. November 2005 über die staatliche Beihilfe, die die Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg gewährt hat (ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 14).

([100]) Abschnitt 2.1.3.

(166) In die gleiche Richtung geht Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([101]), der die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass alle Arten der für elektronische Kommunikationsdienste eingesetzten Technologien in den Funkfrequenzbändern genutzt werden können, die im Einklang mit dem Unionsrecht in ihrem nationalen Frequenzvergabeplan als für elektronische Kommunikationsdienste verfügbar erklärt wurden. Zwar erlaubt es die gleiche Vorschrift den Mitgliedstaaten, verhältnismäßige und nicht diskriminierende Beschränkungen für die Nutzung bestimmter Arten von Funknetzen oder Technologien für drahtlosen Netzzugang für elektronische Kommunikationsdienste vorzusehen, wenn dies unter anderem c) zur Gewährleistung der technischen Dienstqualität oder f) zur Gewährleistung der Verwirklichung eines Ziels von allgemeinem Interesse wie der Vermeidung einer ineffizienten Nutzung der Funkfrequenzen oder dem Schutz des menschlichen Lebens erforderlich ist. Jedoch haben die spanischen Behörden im vorliegenden Fall weder ausgeführt noch nachgewiesen, dass die Maßnahme eine Ausnahme vom Grundsatz der Technologieneutralität aus diesen Gründen rechtfertigen würde.

(167) Vielmehr argumentierten die spanischen Behörden, dass die Maßnahme technologieneutral sei in dem Sinne, dass die Privatsender die Technologie-Plattform für die simultane Ausstrahlung frei wählen könnten. Dieses Argument wurde von der Kommission während des förmlichen Verfahrens überprüft und für unzutreffend befunden, da die freie Wahl der Übertragungstechnik durch die geltenden Lizenzen ausgeschlossen ist, welche den privaten Rundfunksendern die DVB-T-Technologie auferlegen, um die 96 %-Reichweite in der Zone I sicherzustellen.

(168) Die Beschlüsse der Kommission zu Beihilfesachen im Bereich der Digitalisierung bestätigen diese Auffassung. In ihren Entscheidungen bzw. Beschlüssen in den Sachen DVB-T-Berlin Brandenburg ([102]) und digitale Decoder ([103]), die vom Gericht der Europäischen Union bestätigt wurden ([104]), wie auch in ihren Beschlüssen gegen Spanien bezogen auf den Aufbau von DVB-T in der Zone II ([105]), die ebenfalls vom Gericht der Europäischen Union ([106]) bestätigt wurden, zeigte die Kommission auf, dass erstens DVB-T-Technologie anderen Technologien nicht überlegen ist, eine Unterstützung dieser Übertragungstechnik zweitens eine ungerechtfertigte Ausnahme vom Grundsatz der Technologieneutralität darstellt und drittens die Diskriminierung in Form eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Technologieneutralität verhindert, dass eine bestimmte Maßnahme mit dem Binnenmarkt als vereinbar erklärt werden kann.

(169) Wie oben erläutert, zahlen Sender für die Übertragung Ihrer Inhalte an die Plattformbetreiber von DVB-T, welche daher indirekt von der Maßnahme profitieren. So muss die Umsetzung des Grundsatzes der Technologieneutralität auf der Ebene der Plattformbetreiber überprüft werden.

(170) In Spanien stand die Wahl der Übertragungstechnik am Anfang des Verwaltungsprozesses, als das Königliche Dekret 365/2010 angenommen wurde. Dieses Königliche Dekret sah lediglich die Verlegung der Rundfunkprogramme auf niedrigere terrestrische Frequenzen und insbesondere die des DVB-T auf Frequenzen unterhalb des 800-MHZ-Bands bis Ende 2014 vor. Erst mit der Verabschiedung des Gesetzes zur nachhaltigen Wirtschaft im Jahr 2011 wurde die Freigabe des Frequenzspektrums für den Mobilfunk vorgesehen und der finanzielle Ausgleich der Kosten für die simultane Ausstrahlung zum ausschließlichen Vorteil der DVB-T-Plattform und zulasten der alternativen Plattformen gesetzlich vorgeschrieben.

(171) Die spanischen Behörden behaupten, dass die Maßnahme nur dem Ausgleich entstandener Schäden aufgrund der Neuzuweisung der terrestrischen Frequenzen diene. Andere Plattformen (Satellit, Kabel, IPTV usw.) seien nicht betroffen, da sie für die Freigabe der digitalen Dividende keine Frequenzen freiräumen müssten und daher ein finanzieller Schadensersatz für sie nicht erforderlich sei. Sie fügten hinzu, dass die Satellitentechnik für die Übertragung von lokalen und regionalen Programmen weniger geeignet sei als die DVB-T-Plattform, und dass einige wertvolle Inhalte, für die Rundfunkveranstalter die Senderechte erworben hätten, lediglich im spanischen Hoheitsgebiet oder sogar nur über terrestrische Frequenzen ausgestrahlt werden dürfen.

(172) Die Kommission stellt in Bezug auf diese Argumente fest, dass in Spanien mehrere Übertragungsplattformen vorhanden sind, welche alternative Lösungen zur Behebung der Knappheit der Frequenzen auf dem spanischen Markt anbieten könnten. Im Falle einer Ausstrahlung über Satellit wäre es z. B. nicht nötig, UHF-Spektrum neu

([101]) Richtlinie 2002/21/EG vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33).
([102]) Staatliche Beihilfe C 25/2004, DVB-T Berlin-Brandenburg.
([103]) Staatliche Beihilfe C 52/2005 Digitaldecoder.
([104]) Urteil vom 6. Oktober 2009, Deutschland/Kommission, T-21/06 DVB-T Berlin-Brandenburg, ECLI:EU:T:2009:387; und Urteil vom 15. Juni 2010, Mediaset/Kommission; T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233.
([105]) Siehe Fußnote 21.
([106]) Siehe Fußnote 79.

anzupassen. Außerdem haben die die spanischen Behörden, wie den von ihnen vorgelegten Informationen zu entnehmen ist, nicht vorab (z. B. durch eine öffentliche Konsultation oder eine in Auftrag gegebene Studie) die Interessenträger befragt oder eine Kosten-/Nutzen-Analyse der verschiedenen alternativen Lösungen durchgeführt. Tatsächlich wurde keine Alternative zur Neuordnung der Frequenzen in Betracht gezogen.

(173) Zudem verzerrt die Maßnahme, wie auch in den Erwägungsgründen 179-181 ausführlicher erläutert, den Wettbewerb zwischen verschiedenen Plattformen (d. h. unterschiedlichen Übertragungswegen), wenn die mit der Verwendung einer bestimmten Plattform einhergehenden Kosten ausgeglichen werden. Wenn man bedenkt, dass alternative Plattformen keine vergleichbaren Kosten für die Neuausrichtung des Spektrums nach sich ziehen und nicht auf die knappen UHF-Frequenzen angewiesen sind, liegt der Schluss nahe, dass die Maßnahme nicht die effizienteste technologische Lösung fördert.

(174) In Anbetracht dieser Überlegungen kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die spanischen Behörden die Technologieneutralität der Maßnahme nicht nachgewiesen haben.

C. **Ausmaß der Wettbewerbsverzerrung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten**

(175) Die Kommission hat eine Reihe von Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit der Umstellung auf die Digitaltechnik ([107]) geprüft. Dabei hatte sie dargelegt, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Möglichkeiten haben, öffentliche Mittel für diese Umstellung einschließlich der simultanen Ausstrahlung zu gewähren, sofern die betreffenden Maßnahmen keine unnötigen Verzerrungen zwischen Technologien oder Unternehmen verursachen, verhältnismäßig sind und sich auf das erforderliche Minimum beschränken. In Analogie zur Umstellung auf Digitaltechnik sollten dieselben Kriterien auf die von den spanischen Behörden angemeldete Maßnahme angewandt werden.

(176) In dem hier in Rede stehenden Fall kommt es auf unterschiedlichen Ebenen zu Wettbewerbsverzerrungen, da es sowohl unmittelbar als auch mittelbar Begünstigte gibt.

Verzerrung des Wettbewerbs auf der Ebene der privaten Rundfunkanbieter

(177) Wie bereits dargelegt, würde den Privatsendern, welche die DVB-T-Plattform nutzen, ein Vorteil zuteil, da ihnen die Kosten ersetzt werden, die sie unter normalen Bedingungen tragen müssten. Die Maßnahme verändert ihr Verhalten, das sie unter normalen Marktbedingungen an den Tag legen würden, da einige der Rundfunkanstalten ohne eine solche Entschädigung, wie die spanischen Behörden anführen, die simultane Ausstrahlung nicht finanzieren könnten und insolvenzgefährdet wären, was zur Rückgabe ihrer Lizenz führen würde. In einem solchen Fall könnten andere Sender die verfügbare Lizenz beantragen. Die Maßnahme würde bei Vollzug hingegen dazu führen, dass die terrestrischen Privatsender ihre derzeitige Stellung und auch die knappen terrestrischen Lizenzen behalten, sodass die Maßnahme den Markteintritt anderer Rundfunksender verhindert. Die einzige Schlussfolgerung, die die Kommission aus den ihr zur Verfügung stehenden Informationen ziehen kann, ist, dass diese Maßnahme die Stellung der auf dem Markt vorhandenen Rundfunkanbieter schützt.

(178) Daher verzerrt die Maßnahme entgegen dem gemeinsamen Interesse den Wettbewerb unter den privaten Rundfunkanbietern.

Verzerrung des Wettbewerbs auf der Ebene der Plattformbetreiber

(179) Indem die den Rundfunksendern entstehenden Kosten für die simultane Ausstrahlung über die DVB-T-Infrastruktur erstattet werden, werden sie ermutigt, weiterhin die terrestrische Plattform zu nutzen, anstatt zu prüfen, ob der Wechsel zu einer anderen in ihrem Interesse sein würde. Dies führt zu einer Verzerrung des Wettbewerbs auf der Ebene der Übertragungsplattformen.

(180) Auch die Betreiber von DVB-T in der Zone I sind Nutznießer der Regulierung, die die Rundfunkveranstalter zwingt, die Reichweite ihrer Ausstrahlung über die DVB-T-Technik so zu gestalten, dass 96 % der Bevölkerung erreicht werden. Nach Maßgabe ihrer Lizenzen ist es den Rundfunkanbietern zudem verboten, die vorgeschriebene Mindestreichweite mittels anderer Übertragungstechniken nicht autorisiert für anderen Alternativen (Satellit, Kabel oder IPTV) anzustreben; ein entsprechender Versuch könnte zum Verlust ihrer Lizenz führen. Dementsprechend wird der größere Teil der Ausgaben für die simultane Ausstrahlung *de facto* wegen der Marktstellung des betreffenden Unternehmens auf die Nutzung der Plattform von DTT Abertis entfallen. Dieser Vorteil geht zulasten konkurrierender, auf dem gleichen Markt tätiger Technologieplattformen wie der Satellitentechnologien.

([107]) Siehe Fußnote 80.

(181) Daher verzerrt die Maßnahme entgegen dem gemeinsamen Interesse den Wettbewerb auf der Ebene der Plattformbetreiber.

Bewertung

(182) In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen stellt die Kommission fest, dass der Vorteil, der den kommerziellen DVB-T-Sendern und den Betreibern von DVB-T-Plattform gewährt würde, zulasten anderer privater Sendeanstalten und der Betreiber alternativer technologischer Plattformen geht, die auf dem gleichen Markt tätig sind, und den Wettbewerb auf verschiedenen Ebenen in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Ausmaß verfälschen würde.

Fazit

(183) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die Maßnahme kein geeignetes, notwendiges, verhältnismäßiges und technologisch neutrales Mittel darstellt, den Wettbewerb verfälscht und den kommerziellen Austausch Handel zwischen den Mitgliedstaaten in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigt.

5. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(184) Nach Auffassung der Kommission erfüllt die Maßnahme zum Ausgleich der Kosten der privaten Rundfunkanbieter für die simultane Ausstrahlung im Kontext der Freigabe der digitalen Dividende nicht die Anforderungen des Artikels 107 Absatz 3 AEUV und ist daher mit dem Binnenmarkt unvereinbar —

BESCHLIESST:

Artikel 1

Die vom Königreich Spanien angemeldete staatliche Beihilfe zum Ausgleich der Kosten der simultanen Ausstrahlung der Programme privater Rundfunkveranstalter im Zusammenhang mit der Freigabe der digitalen Dividende entspricht nicht den Anforderungen von Artikel 107 Absatz 3 des Vertrags und ist daher mit dem Binnenmarkt unvereinbar. Aus diesem Grund darf diese Maßnahme nicht durchgeführt werden.

Artikel 2

Das Königreich Spanien unterrichtet die Kommission innerhalb einer Frist von 2 Monaten ab der Zustellung dieses Beschlusses von den zur Umsetzung dieses Beschlusses getroffenen Maßnahmen.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an das Königreich Spanien gerichtet.

Brüssel, den 5. August 2016

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission