II.

(Nezakonodavni akti)

ODLUKE

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2016/2395

od 5. kolovoza 2016.

o državnoj potpori SA.32619 (2012/C (ex 2011/N)) koju je prijavila Kraljevina Španjolska za nadoknadu određenih troškova za oslobađanje digitalne dividende

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2016) 4886)

(Vjerodostojan je samo tekst na španjolskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2.,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon što je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u skladu s prethodno navedenim odredbama ([1]) te uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. **POSTUPAK**

(1) Španjolska tijela prijavila su 5. srpnja 2011. Komisiji dvije mjere državne potpore. Mjera I. odnosila se na subvencije stanarima u stambenim zgradama koji su, kako bi osigurali neprekinuti prijem besplatnih (engl. *free-to-air*, FTA) ([2]) kanala koji su se dotad emitirali u frekvencijskom pojasu 790 – 862 MHz (800 MHz), morali izvesti nadogradnju postojeće infrastrukture za digitalnu zemaljsku televiziju (engl. *Digital Terrestrial Television*, DTT) ili se prebaciti na drugu platformu po izboru. Mjerom II. predviđena je nadoknada dodatnih troškova javnim i privatnim televizijskim kućama koji su nastali zbog obveze istodobnog emitiranja tijekom postupka oslobađanja digitalne dividende ([3]) (dalje u tekstu: istodobno emitiranje).

(2) Nakon razmjene dopisa sa španjolskim tijelima o prijavljenim mjerama, Komisija je 25. travnja 2012. donijela odluku ([4]) da neće uložiti prigovore na mjeru I. i da će pokrenuti službeni istražni postupak utvrđen člankom 108. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: Ugovor) u pogledu mjere II. za javne i privatne televizijske kuće. Odluka Komisije o pokretanju postupka (dalje u tekstu: odluka o pokretanju postupka) objavljena je 19. srpnja 2012. u *Službenom listu Europske unije* ([5]). Komisija je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe o dotičnoj mjeri.

([1]) Odluka Komisije 2012/C-213/03 od 25. travnja 2012. (SL C 213, 19.7.2012., str. 41.).
([2]) Besplatnim kanalima smatraju se televizijski i radijski kanali koji se emitiraju u čistom (nekodiranom) obliku, zahvaljujući čemu svi s odgovarajućom opremom za prijem mogu primati signal i gledati ili slušati sadržaj bez plaćanja pretplate, ostalih tekućih troškova ili jednokratne naknade (npr. naknada za gledanje po narudžbi). U tradicionalnom smislu emitiranje se obavlja putem zemaljskih radijskih signala i prima putem antene.
([3]) Odgovara frekvencijskom pojasu 800 MHz.
([4]) C(2012)2533 final.
([5]) Vidjeti bilješku 1.

(3) Španjolska su tijela dostavila svoje primjedbe o odluci o pokretanju postupka u dopisima od 29. lipnja 2012., 12. prosinca 2012. i 6. lipnja 2013. Osim toga, održane su i dvije telekonferencije sa španjolskim tijelima: prva 24. lipnja 2013., a druga 3. lipnja 2014. Održana su i tri sastanka s njima: prvi u lipnju 2014., drugi u prosincu 2014., a treći u ožujku 2015.

(4) Komisija je zaprimila i primjedbe društva Abertis Telecom ([6]) (dalje u tekstu: Albertis) u dopisu od 7. kolovoza 2012., društva Sociedad Gestora de Televisión NET TV (dalje u tekstu: NET TV) u dopisu od 14. kolovoza 2012., udruženja Broadcast Networks Europe (dalje u tekstu: BNE) u dopisu od 17. kolovoza 2012., Europske radiodifuzijske unije (engl. *European Broadcasting Union*, EBU) u dopisima od 20. kolovoza 2012. i 21. lipnja 2013. te društva SES Astra (dalje u tekstu: Astra) u dopisima od 19. kolovoza 2012. i 30. listopada 2012. Tijekom istražnog postupka održano je nekoliko telekonferencija i sastanaka: između Komisije i EBU-a u lipnju i prosincu 2013. te u lipnju i prosincu 2014., a između Komisije i društva Astra u lipnju, srpnju i prosincu 2013. te u travnju i studenome 2014. Španjolska tijela dostavila su 12. prosinca 2012. zapažanja o primjedbama društva Astra.

(5) Španjolska su tijela 3. rujna 2014. povukla prijavu o nadoknadi troškova javnim televizijskim kućama nastalih zbog istodobnog emitiranja, ali ne i privatnim televizijskim kućama. Obavijestila su Komisiju da je cilj Kraljevskog dekreta 677/2014 o dodjeli izravnih bespovratnih sredstava javnim televizijskim kućama podmirivanje dotične nadoknade na temelju koncepta usluga od općeg gospodarskog interesa (engl. *Services of General Economic Interest*, SGEI). Dekret je objavljen u španjolskom Službenom listu ([7]) od 6. kolovoza 2014. ([8]).

(6) Španjolska tijela nisu dostavila dodatne izmjene prijave o mjeri II.

(7) S obzirom na to da su španjolska tijela u rujnu 2014. povukla prijavu o dijelu mjere II. koji se odnosio na javne televizijske kuće, na službeni istražni postupak u pogledu tog dijela mjere II. nije bilo prigovora. Stoga je Komisija odlučila da će zatvoriti službeni istražni postupak o tom dijelu mjere II. Tom su odlukom obuhvaćene isključivo prijavljene nadoknade troškova privatnim televizijskim kućama zbog istodobnog emitiranja (dalje u tekstu: mjera).

2. **OPIS MJERE**

2.1. **Kontekst**

(8) Iskorištavanje koristi digitalne dividende uporabom bežičnog širokopojasnog pristupa kako bi se osigurala pokrivenost svih područja, uključujući udaljene i ruralne regije, važan je cilj Digitalne agende za Europu ([9]), a time i dio strategije Europa 2020. ([10]). Operateri pokretnih mreža za izgradnju bežičnih mreža trebaju uski radiofrekvencijski pojas za prijenos signala. Ako u državama članicama te frekvencije zauzimaju zemaljske televizijske mreže, televizijske kuće koje pružaju usluge zemaljske televizije potrebno je prebaciti na drugu platformu za prijenos (širokopojasni pristup, kabelski ili satelitski prijenos signala) ili u drugi (neiskorišteni) frekvencijski pojas u dostupnom spektru namijenjenom za tu svrhu. Komisija je u 2009. državama članicama preporučila da osiguraju da se sve usluge zemaljskog televizijskog emitiranja prestanu emitirati analognom prijenosnom tehnologijom te da pruže potporu regulatornim nastojanjima usmjerenima na to da se vrijedan frekvencijski pojas 800 MHz učini dostupnim za elektroničke komunikacijske usluge. Taj se postupak naziva oslobađanjem digitalne dividende ([11]) i odnosi se isključivo na usluge zemaljskog televizijskog emitiranja.

(9) Televizijske kuće koje pružaju usluge zemaljske televizije zbog oslobađanja digitalne dividende imaju troškove prelaska koji uključuju troškove istodobnog emitiranja signala u starim i novim frekvencijskim pojasevima ([12]).

([6]) Društvo Abertis Telecom S.A., trenutačno društvo Cellnex Telecom, S.A.

([7]) *Boletín Oficial del Estado*.

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

([9]) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. COM(2010) 245 final/2.

([10]) EUROPA 2020. – Strategija za pametan, održiv i uključiv rast. COM(2010)2020.

([11]) Preporuka Komisije 2009/848/EZ od 28. listopada 2009. o lakšem oslobađanju digitalne dividende u Europskoj uniji (SL L 308, 24.11.2009., str. 24.). Načini provedbe tog postupka u praksi prepušteni su državama članicama. Uloga je Komisije osigurati da se taj postupak odvija nesmetano i u skladu s pravom EU-a u području državnih potpora, posebno s načelom tehnološke neutralnosti.

([12]) Nekoliko država članica dodijelilo je državnu potporu u kontekstu digitalizacije emitiranja (dalje u tekstu: prelazak na digitalno emitiranje). Konkretno, potpora je dodijeljena kao pomoć socijalno ugroženim kućanstvima za kupnju novih pretvarača. Takve su mjere mogle biti odobrene uz poštovanje načela tehnološke neutralnosti, potrebe i proporcionalnosti.

2.2. **Europska politika u području oslobađanja digitalne dividende**

(10) Posljednjih je godina sektor radiodifuzije izložen brojnim promjenama zbog uvođenja digitalnih tehnologija. U usporedbi s analognim digitalni prijenos televizijskog signala omogućava bolje iskorištavanje uskog frekvencijskog spektra zbog čega je dostupno više televizijskih kanala. Komisija je u Komunikaciji o prelasku s analogne na digitalnu radiodifuziju iz 2003. ([13]) naglasila koristi od prelaska na digitalnu radiodifuziju i pokrenula raspravu o usmjerenjima politike EU-a na pitanja kao što je širina spektra koji je potrebno osloboditi i njegova buduća uporaba.

(11) Zbog prelaska s analogne na digitalnu radiodifuziju došlo je do oslobađanja dijela radiofrekvencijskog (dalje u tekstu: RF) spektra koji se dotad upotrebljavao za televizijsko emitiranje. To je bilo moguće zahvaljujući većoj učinkovitosti digitalne tehnologije u usporedbi s analognom. Oslobođeni dio spektra koji je rezultat tog poboljšanja naziva se digitalnom dividendom.

(12) Međunarodni sporazumi, kao što su oni dogovoreni na Regionalnoj radiokomunikacijskoj konferenciji (RRC-06) Međunarodne telekomunikacijske unije (engl. *International Telecommunication Union*, ITU) u lipnju 2006. i Svjetskoj radiokomunikacijskoj konferenciji (WRC-07) u studenome 2007., sklopljeni su o koprimarnoj dodjeli pojasa 800 MHz uslugama u pokretnoj mreži te radiodifuzijskim uslugama i uslugama u nepokretnoj mreži ([14]). Međutim, na temelju ranije dodjele tih frekvencija radiodifuzijskim uslugama tijekom ranog planiranja prelaska s analogne na digitalnu tehnologiju neke države članice, kao što je Španjolska, nisu uzele u obzir mogućnost ponovne uporabe oslobođenog spektra 800 MHz za usluge koje ne uključuju zemaljsko emitiranje.

(13) Komisija je krajem 2007., zbog povećanja potražnje za RF spektrom na svjetskoj razini i učinkovitijih tehnologija, razmotrila mogućnosti i velik potencijal, u komercijalnom pogledu i u pogledu inovacija i rasta, koji digitalna dividenda može ponuditi ako se upotrebljava za pružanje naprednih usluga elektroničkih komunikacija. Komisija je zaključila da bi za potpuno iskorištavanje koristi digitalne dividende države članice trebale istodobno dodijeliti relevantni spektar za elektroničke komunikacijske usluge u najkraćem mogućem roku ([15]).

(14) U Komunikaciji Komisije o pretvaranju digitalne dividende u socijalne koristi i gospodarski rast iz 2009. ([16]) državama članicama preporučuje se prestanak uporabe pojasa 800 MHz za radiodifuzijske usluge velike snage i potpuna provedba odluke EU-a o tehničkom usklađivanju do određenog datuma usuglašenog na razini EU-a.

(15) Konačno, Odlukom br. 243/2012/EU Europskog parlamenta i Vijeća ([17]) o uspostavljanju višegodišnjeg programa za politiku radiofrekvencijskog spektra zahtijeva se od svih država članica da dodijele pojas 800 MHz za elektroničke komunikacije do 1. siječnja 2013. ([18]). Odlukom se Komisija ovlašćuje za odobravanje posebnih odstupanja do 31. prosinca 2015. u slučaju izuzetnih nacionalnih ili lokalnih okolnosti ili prekograničnih problema povezanih s usklađivanjem frekvencija ([19]).

([13]) Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o prelasku s analogne na digitalnu radiodifuziju (od prelaska na digitalnu radiodifuziju do gašenja analogne radiodifuzije). COM(2003)541 final.

([14]) Koprimarna dodjela uslugama u pokretnoj mreži uz radiodifuzijske usluge i usluge u nepokretnoj mreži trebala je započeti od 2015. ili čak i ranije uz uvjet tehničke koordinacije s ostalim zemljama ovisno o potrebi.

([15]) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Potpuno iskorištavanje koristi digitalne dividende u Europi: zajednički pristup uporabi spektra oslobođenog prelaskom na digitalno emitiranje. COM(2007)700 final.

([16]) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o pretvaranju digitalne dividende u socijalne koristi i gospodarski rast. COM(2009)586 final.

([17]) Odluka br. 243/2012/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o uspostavljanju višegodišnjeg programa za politiku radiofrekvencijskog spektra („PPRS") (SL L 81, 21.3.2012., str. 7.).

([18]) Odluka Komisije 2010/267/EU od 6. svibnja 2010. o usklađenim tehničkim uvjetima za uporabu frekvencijskog pojasa 790-862 MHz za terestričke sustave koji mogu pružati elektroničke komunikacijske usluge u Europskoj uniji (SL L 117, 11.5.2010., str. 95.).

([19]) Odobravanje posebnih odstupanja predviđeno je člankom 6. stavkom 4. Odluke. U prijavi mjera Španjolska se oslanjala na tu iznimku i tvrdila da se na nju primjenjuje posebno odstupanje zbog poteškoća pri liberalizaciji spektra, uključujući više od 1 300 planiranih televizijskih kanala na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, složenu orografiju Španjolske koja planiranje spektra čini zahtjevnim, potrebu za međunarodnom koordinacijom sa susjednim europskim i sjevernoafričkim zemljama itd. Prema izjavi ministra industrije, energetike i turizma od 13. ožujka 2012. Španjolska je razmatrala oslobađanje digitalne dividende godinu dana prije nego li je to predviđeno u prijavi, odnosno do kraja 2013. U praksi je digitalna dividenda u Španjolskoj oslobođena tek 31. ožujka 2015.

2.3. **Razvoj digitalne dividende u Španjolskoj**

(16) Španjolska je 3. travnja 2010. dovršila prelazak na DTT čime je obustavljeno analogno emitiranje. S obzirom na to da pravna osnova za prelazak s analognog na digitalno zemaljsko emitiranje – Nacionalni tehnički plan DTT-a (dalje u tekstu: NTP) ([20]) – potječe iz 2005., u to vrijeme nije planirana uporaba spektra (koji je dodijelio ITU za zemaljsku televiziju) za ostale namjene. Dvije su posljedice te činjenice:

— Cijeli spektar koji je oslobođen nakon gašenja analogne radiodifuzije bio je u 2005. rezerviran isključivo za usluge zemaljske televizije kako bi se povećao broj dostupnih kanala.

— Iste je godine španjolska vlada odlučila iskoristiti taj pojas za puštanje u upotrebu prvih odašiljača za digitalnu zemaljsku televiziju kako bi olakšala uvođenje nove digitalne zemaljske tehnologije bez potrebe za prethodnim oslobađanjem spektra.

(17) NTP-om i naknadnim regulatornim mjerama državno područje Španjolske podijeljeno je u tri područja:

(a) Područjem I. obuhvaćeno je 96 % stanovništva Španjolske u čijem su slučaju televizijske kuće same snosile troškove prelaska. Kada je riječ o tom području, prelazak je bio obvezan zbog obveze široke pokrivenosti sadržane u dozvolama televizijskih kuća pa zauzvrat nije osigurana državna potpora. Ulaganje u digitalizaciju mreže bilo je prepušteno televizijskim kućama i/ili operaterima platforme.

(b) Područjem II. obuhvaćeno je približno 2,5 % stanovništva Španjolske u manje urbaniziranim i udaljenim područjima u čijem slučaju televizijske kuće nisu imale komercijalni interes za pružanje naprednih usluga. S obzirom na protivljenje televizijskih kuća da financijski sudjeluju u nadogradnji odašiljačkih centara potrebnih za prijenos njihovih signala, država je financirala proširenje pokrivenosti ([21]).

(c) Područjem III. obuhvaćen je preostali dio stanovništva Španjolske, a riječ je o području na kojem zbog topografije nije moguće pružati televizijsku uslugu putem zemaljske platforme i stoga se pruža satelitom.

(18) Zbog prelaska na digitalno emitiranje i gledatelji su imali određene troškove. Pojedinačna kućanstva na područjima I. i II. morala su platiti pretvarače radi prilagodbe televizijskih prijemnika za DTT. Stanari stambenih zgrada morali su dodatno platiti prilagodbu infrastrukture za prijem digitalnog signala. Stanovnici na području III. morali su nabaviti opremu za satelitski prijem, što su u nekim slučajevima djelomično ili u potpunosti financirala regionalna ili lokalna tijela ([22]).

(19) U studenome 2007., više od dvije godine nakon odobravanja NTP-a, ITU je odlučio dodijeliti pojas 800 MHz elektroničkim komunikacijskim uslugama na koprimarnoj osnovi. U tom je trenutku pokrivenost DTT-om u pojasu 800 MHz u Španjolskoj već dosegnula od 80 % do 90 % stanovništva.

(20) Španjolska je potom u svibnju 2009. odlučila namijeniti pojas 800 MHz elektroničkim komunikacijama. Ta je najava imala regulatorno pokriće u Zakonu o održivom gospodarstvu ([23]). Zakonom je predviđeno da se frekvencijski pojas 800 MHz uglavnom upotrebljava za pružanje naprednih elektroničkih komunikacijskih usluga u skladu s usklađenim uporabama usuglašenima u EU-u ([24]). Člankom 51. Zakona o održivom gospodarstvu utvrđuje se pravo javnih i privatnih televizijskih kuća na financijsku nadoknadu svih troškova preraspodjele uporabe spektra potrebne za oslobađanje frekvencijskog pojasa 800 MHz, odnosno konkretnije troškova istodobnog emitiranja ([25]). Ta je odredba nacionalnog prava pravna osnova mjere.

([20]) *Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre.*

([21]) Mjere koje su španjolska tijela provela radi proširenja pokrivenosti DTT-om u području II. bile su predmet procjene u dvjema odlukama Komisije: Odluci Komisije od 19. lipnja 2013. o državnoj potpori Kraljevine Španjolske za uvođenje digitalne zemaljske televizije u udaljenim i manje urbaniziranim područjima osim u Kastilji-La Manchi (SA.28599) i Odluci Komisije od 1. listopada 2014. o državnoj potpori koju su provela nadležna tijela Kastilje-La Manche za uvođenje digitalne zemaljske televizije u udaljenim i manje urbaniziranim područjima Kastilje-La Manche (SA.27408).

([22]) Vidjeti primjerice Odluku Komisije od 8. veljače 2012. u predmetu „Captación de television digital en Cantabria".

([23]) *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.*

([24]) Vidjeti bilješke 17. i 18.

([25]) U članku 51. Zakona o održivom gospodarstvu navodi se: „Uprava snosi troškove preraspodjele uporabe spektra potrebne za oslobađanje frekvencijskog pojasa 790 – 862 MHz…".

(21) S obzirom na to da su frekvencijski pojas 800 MHz u trenutku njegove prenamjene za elektroničke komunikacijske usluge ([26]) upotrebljavale televizijske kuće koje emitiraju DTT, bilo je potrebno njihovo premještanje s tada korištenih kanala na ostale kanale u pojasu 694 – 790 MHz (dalje u tekstu: pojas 700 MHz). Taj je postupak utvrđen Kraljevskim dekretom 365/2010 ([27]) kojim se uređuje dodjela multipleksa DTT-a nakon gašenja analogne radiodifuzije.

(22) Kraljevskim dekretom 365/2010 predviđa se stavljanje na raspolaganje pet multipleksa ([28]) radi zamjene onih koji su se upotrebljavali u pojasu 800 MHz. Zbog tog je prelaska došlo do sljedećih poteškoća:

— Osiguranje prijelaznog razdoblja u kojem su se televizijski signali morali emitirati istodobno u pojasevima 800 MHz i 700 MHz jer trenutačni prelazak na nove multiplekse nije bio moguć.

— Novi multipleksi podudaraju se s radiofrekvencijskim kanalima koji se ranije nisu upotrebljavali za emitiranje DTT-a. Zbog toga je u većini stambenih zgrada infrastrukturu za prijem televizijskog signala trebalo prilagoditi novoj situaciji.

(23) Kraljevskim dekretom 365/2010 utvrđeno je da se kanali za emitiranje do kraja 2014. moraju prebaciti na ostale frekvencije ispod 790 MHz. Isto tako, televizijske kuće obvezuju se na istodobno emitiranje u oba frekvencijska pojasa do konačne dodjele multipleksa u pojasu 700 MHz.

(24) Španjolska je u 2011. odlučila ponuditi pojas 800 MHz telekomunikacijskim operaterima ([29]). Telekomunikacijski operateri kojima su dodijeljene nove frekvencije izvršili su plaćanje za njih do lipnja 2012. i obvezali su se do 2020., neovisno o tehnologiji ili frekvencijskom pojasu, postići pokrivenost kojom se najmanje 90 % naselja s manje od 5 000 stanovnika osigurava pristup brzine od 30 Mbps ili veće.

(25) Španjolska tijela procijenila su da će mjera trajati od šest mjeseci do 24 mjeseca ovisno o teritoriju unutar područja I., ali da ne bi trebala trajati dulje od 31. prosinca 2014. ([30]). Ukupni proračun za mjeru procijenjen je na 100 do 200 milijuna EUR ([31]). Nadoknada nije smjela premašivati 100 % troškova televizijskih kuća zbog obveze istodobnog emitiranja.

2.4. **Opis tržišta**

(26) Mjera se odnosi na sektor radiodifuzije u kojem postoje dvije glavne skupine sudionika, od kojih je svaka aktivna na različitoj razini proizvodnog lanca radiodifuzijskih usluga: i televizijske kuće koje emitiraju televizijske kanale te ii. operateri platforme.

(27) „Televizijske kuće" urednici su televizijskih kanala. Kupuju ili proizvode televizijski sadržaj vlastitim sredstvima, grupiraju ga u kanale i stavljaju na raspolaganje javnosti putem različitih platformi (npr. satelitski signal, DTT, kabelska televizija, IPTV ([32])). Osim emitiranja putem DTT-a televizijske kuće mogu emitirati vlastite kanale za gledanje po narudžbi ili besplatne kanale putem ostalih platformi kao što je satelitska platforma Movistar+.

(28) Zakonodavac nacionalne, regionalne i lokalne besplatne kanale koje emitiraju javne televizijske kuće (RTVE na nacionalnoj razini) smatra javnom uslugom ([33]). Suprotno tome, besplatni kanali koje emitiraju privatne televizijske kuće ne smatraju se javnom uslugom ([34]). Privatnim televizijskim kućama dodijeljene su dozvole za emitiranje na dodijeljenim frekvencijama koje istječu najranije u 2025.

([26]) U Španjolskoj su televizijske kuće u praksi upotrebljavale frekvencije unutar pojasa 800 MHz do 31. ožujka 2015.
([27]) *Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica*.
([28]) Multipleks je signal nastao kombiniranjem ostalih signala radi boljeg prijenosa i emitiranja signala. U tom je trenutku postojalo ukupno osam multipleksa s nacionalnom pokrivenošću (dva za javnu televiziju i šest za privatnu).
([29]) *Real Decreto 458/2011, de 1 de abril, sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital*.
([30]) Konačni datum za oslobađanje pojasa 800 MHz za telekomunikacijske operatere utvrđen Kraljevskim dekretom 365/2010 bio je 31. prosinca 2014. Zbog kašnjenja prilagodbe kućanstava promjeni frekvencija digitalna dividenda u Španjolskoj oslobođena je tek 31. ožujka 2015.
([31]) Izvorna procjena kojom su obuhvaćene javne i privatne televizijske kuće.
([32]) Televizija putem internetskog protokola.
([33]) Za više informacija vidjeti odluku o pokretanju postupka.
([34]) Državna dozvola uključuje dodjelu frekvencije za zemaljsko emitiranje. Nacionalne su privatne televizijske kuće Atresmedia (Antena 3+La Sexta), Mediaset España (Telecinco+Cuatro), Veo TV i Net TV. Osim nacionalnih postoji i nekoliko regionalnih i lokalnih privatnih televizijskih kuća.

(29) Kako bi se osiguralo da stanovništvo učinkovito iskorištava usluge televizije, javne i privatne televizijske kuće španjolskim su pravom obvezane osigurati minimalnu pokrivenost putem zemaljske mreže. Te su obveze u smislu pokrivenosti dio pružanja javne usluge koja je povjerena javnim televizijskim kućama, odnosno dozvola dodijeljenih privatnim televizijskim kućama. Javne televizijske kuće obvezne su pokrivati najmanje 98 % stanovništva Španjolske, dok su privatne obvezne pokrivati najmanje 96 % stanovništva.

(30) „Operateri platforme" privatna su ili javna tijela koja upravljaju tehnološkom infrastrukturom potrebnom za prijenos i javno emitiranje kanala koje proizvode televizijske kuće. Ranije je jedina dostupna platforma bila analogna zemaljska platforma. Zahvaljujući tehnološkom napretku na tržištu je postalo dostupno više platformi, a u Španjolskoj trenutačno postoje četiri radiodifuzijske platforme:

i. zemaljska, na kojoj se do oslobađanja digitalne dividende u pojasu 800 MHz emitiralo približno 30 nacionalnih besplatnih kanala i brojni regionalni i lokalni besplatni kanali te dva televizijska kanala uz plaćanje;

ii. satelitska, koja se emitira u različitom radiofrekvencijskom pojasu od DTT-a ([35]) na kojoj su dostupne različite ponude, uključujući besplatne televizijske kanale i one koji se plaćaju;

iii. kabelska, na kojoj se emitiraju različiti pretplatnički televizijski kanali, uključujući većinu besplatnih kanala dostupnih putem DTT-a;

iv. IPTV, koja se može nuditi putem širokopojasnih pristupa FTTH i XDSL brzine od najmanje 8 Mbps za prijenos televizijskog signala. Na njoj se emitiraju pretplatnički televizijski kanali, uključujući većinu besplatnih kanala dostupnih putem DTT-a.

(31) DTT je prevladavajuća platforma u Španjolskoj i na njoj se emitira glavnina besplatnih kanala. Zemaljska mreža sastoji se od infrastrukture za prijenos i centara za radiodifuziju koji se sastoje od tornjeva, odašiljača itd. Centri za radiodifuziju u vlasništvu su nacionalnih i regionalnih operatera platforme i javnih tijela (gradskih ili regionalnih uprava). Zbog tehničkih ograničenja zemaljska televizija nije dostupna u svim dijelovima Španjolske, kao što su određena slabo naseljena ili planinska područja bez signala (područje III.). Međutim, zahvaljujući obvezama u pogledu pokrivenosti koje su za televizijske kuće uvedene zakonom (područje I.) i javnim sredstvima namijenjenima proširenju mreže DTT-a u udaljenim i manje urbaniziranim područjima (područje II.) pokrivenost DTT-om doseže približno 98,85 % stanovništva ([36]). Preostalih 1,15 % stanovništva Španjolske pokriveno je satelitskim signalom. Prema tvrdnjama društva Astra satelit je jedina platforma kojom je tehnički moguće emitiranje signala za cjelokupno stanovništvo Španjolske ([37]).

(32) Kada je riječ o ostalim platformama prema podacima španjolskog regulatora telekomunikacijskog tržišta ([38]) (dalje u tekstu: CMT), postojećom mrežom kabelske televizije moguće je obuhvatiti neznatno više od 20 % stanovništva, a putem širokopojasne mreže (putem pristupa FTTH i XDSL) moguće je ponuditi usluge IPTV-a 16,5 % stanovništva ([39]).

(33) Uslugu prijenosa i emitiranja signala DTT-a pružaju operateri platforme ([40]), od kojih je glavni Abertis ([41]).

([35]) Dok televizijske kuće koje emitiraju DTT upotrebljavaju pojas UHF (*Ultra High Frequency*), satelitski operateri za prijenos televizijskih signala upotrebljavaju pojas SHF (*Super High Frequency*).

([36]) Postotak od 93,5 % stanovništva upotrebljava zemaljsku platformu za gledanje televizije. Preostalih 5,35 % daje prednost pristupu uslugama televizije putem ostalih platformi.

([37]) Satelitska platforma sastoji se od zemaljske stanice, satelita i na razini prijemnika od satelitskog tanjura i pretvarača. Za proširenje satelitske pokrivenosti u regiji potrebno je postaviti opremu u dom korisnika.

([38]) *Comisión del Mercado de Telecomunicaciones*.

([39]) U 2010. ugovor za IPTV imala su 855 584 kućanstva, dok su 1 586 573 kućanstva imala pretplatu na kabelsku televiziju. Španjolska ima ukupno 47 021 031 stanovnika. Za više informacija vidjeti CMT-ovo godišnje izvješće na http://informeanual.cmt.es/.

([40]) Ostali su operateri platforme DTT-a na regionalnoj razini Itelazpi, Nasertic i TelecomCLM.

([41]) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 25. odluke o pokretanju postupka, španjolsko tijelo za tržišno natjecanje (španj. *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, CNMC) utvrdilo je da je Abertis zloupotrebljavao vladajući položaj na tržištu pružanja usluge emitiranja putem DTT-a i povezanih maloprodajnih usluga prijenosa (CNMC *Expediente S/0207/09 Transporte de Televisión*). Abertis je dužan omogućiti pristup vlastitoj mreži za emitiranje signala DTT-a jer je riječ o imovini koja se ne može replicirati, a koja je nužna za pružanje usluge prijenosa i emitiranja signala DTT-a. Abertis isto tako pruža te usluge prijenosa i emitiranja signala DTT-a televizijskim kućama na tržištu na kojem je u vladajućem položaju. Nakon pomne analize troškova i prihoda društva Abertis, CNMC je utvrdio da po cijenama po kojima društvo pruža uslugu pristupa vlastitim centrima i s obzirom na uvjete koje je dogovorio s korisnicima na maloprodajnom tržištu, konkurenti koji su jednako učinkoviti kao Abertis nemaju maržu za preživljavanje na tržištima prijenosa i emitiranja signala DTT-a.

(34) Približno 10,8 % stanovništva Španjolske ([42]) pretplatnici su televizije uz plaćanje. Većina besplatnih kanala dostupnih na DTT-u emitira se i na drugim platformama bez naknade ili kao dio plaćenog paketa. Druga je prevladavajuća platforma za televiziju uz plaćanje satelitska ([43]), za koju postoje dva glavna operatera platforme – Hispasat i Astra.

2.5. **Pravni okvir za privatno (komercijalno) emitiranje u Španjolskoj**

(35) Prava i obveze privatnih televizijskih kuća koje emitiraju putem zemaljske platforme utvrđena su nizom pravnih akata: koncesijama za pružanje usluga televizije, njihovim obnavljanjima i naknadnim dozvolama. Tim privatnim televizijskim kućama koje su željele upotrebljavati uski frekvencijski pojas prvo su dodijeljene koncesije, a potom je uslijedio natječajni postupak koji su pokrenula tijela. Kako bi sudjelovale u natjecanju za koncesije morale su dostaviti ponude kojima se ispunjavaju uvjeti navedeni u pozivu na podnošenje ponuda ([44]). Potom je televizijskim kućama dodijeljeno pravo emitiranja kanala na frekvencijama putem zemaljske mreže čiji su kapaciteti ograničeni i koje država mora regulirati. Koncesije su obnovljene i u 2010. pretvorene u dozvole koje će isteći najranije u 2025. ([45]). Država se obvezuje trajanjem valjanosti dozvola, a može ih oduzeti samo u slučaju da televizijske kuće ne ispunjavaju obveze koje su preuzele ([46]). Televizijske kuće mogu vratiti dozvole ako ne mogu ispuniti svoje obveze.

(36) Privatne televizijske kuće obvezne su pružati uslugu putem zemaljske mreže minimalnom postotku stanovnika koji je NTP-om utvrđen na 96 %. Kraljevskim dekretom 365/2010 utvrđeno je da su u kontekstu oslobađanja digitalne dividende televizijske kuće obvezne osigurati istodobno emitiranje na objema frekvencijama do konačne dodjele novih multipleksa ([47]).

(37) Početne koncesije dodijeljene privatnim televizijskim kućama za pružanje usluga televizije, njihova obnavljanja i naknadne dozvole nisu uključivali upućivanja na pravo na nadoknadu troška migracije ili preraspodjele uporabe spektra. Osim toga, NTP-om je predviđeno da tijela mogu utvrditi posebne uvjete za emitiranje koji nisu predviđeni koncesijama u slučaju potrebe za promjenom načina emitiranja zbog razvoja tržišta ili tehnološkog razvoja ([48]). NTP-om nije utvrđeno pravo na nadoknadu privatnim televizijskim kućama u tom slučaju.

3. **SLUŽBENI ISTRAŽNI POSTUPAK**

3.1. **Razlozi za pokretanje postupka**

(38) Komisija je u odluci o pokretanju postupka kao prvo napomenula da se čini da mjera zadovoljava sve kriterije iz članka 107. stavka 1. Ugovora te da se zato može smatrati državnom potporom u smislu te odredbe.

(39) Prema odluci o pokretanju postupka izravni su korisnici mjere javne i privatne televizijske kuće koje emitiraju putem DTT-a.

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

([43]) Udio gledatelja prema vrstama platforma za emitiranje televizije uz plaćanje u 2014. iznosio je kako slijedi: IPTV – 38,8 %, satelitska – 30,2 %, kabelska – 23,7 % i DTT – 4,5 %. Izvor: http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/inf_anual.jsp.

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

([45]) Zakon *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*, čini pravnu osnovu za pretvaranje prava na pružanje audiovizualnih usluga. Važeće koncesije pretvorene su u dozvole pojedinačnim sporazumima s dotičnim televizijskim kućama – vidjeti sporazum od 11. srpnja 2010. s društvima Antena 3, Telecinco, La Sexta i Veo te sporazum od 28. svibnja 2010. s društvom Sogecable.

([46]) Primjerice ako televizijske kuće prestanu s emitiranjem na 15 ili više dana.

([47]) Španjolska tijela obavijestila su Komisiju 11. veljače 2016. da je obveza privatnih televizijskih kuća u smislu istodobnog emitiranja ukinuta Kraljevskim dekretom 805/2014 od 19. rujna 2014. kojim se odobrava novi Nacionalni tehnički plan za DTT. Tom se regulatornom mjerom predviđa da privatne televizijske kuće mogu razmotriti istodobno emitiranje tijekom oslobađanja digitalne dividende, ali nisu obvezne to učiniti. Međutim, ta izmjena nije prijavljena Komisiji.

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

(40) Osim toga, u odluci o pokretanju postupka operateri platforme DTT-a, posebno Abertis, smatrali su se mogućim neizravnim korisnicima mjere.

(41) Komisija je izrazila sumnju o tome hoće li se mjerom opravdati nadoknada troška koji bi u pravilu trebao biti uključen u proračun televizijskih kuća te je dovela u pitanje njezinu spojivost. Zauzela je privremeno stajalište da bi se mjerom neka poduzeća dovela u povlašteni položaj i narušilo tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Komisija je zaključila da „na temelju postojećih informacija takva potpora nije spojiva osim ako se poduzmu odgovarajuće mjere za rješavanje učinaka kojima se narušava tržišno natjecanje operatera platforme".

(42) Komisija je stoga od Španjolske zatražila da dostavi primjedbe o mjeri i sve informacije korisne za njezinu procjenu.

(43) Dodatne činjenice o razlozima za pokretanje službenog istražnog postupka sadržane su u odluci o pokretanju postupka, koja se treba smatrati sastavnim dijelom ove Odluke.

3.2. **Primjedbe španjolskih tijela**

Primjedbe španjolskih tijela o odluci o pokretanju postupka

(44) Prema tvrdnjama španjolskih tijela mjera ne čini državnu potporu jer korisnici ne bi ostvarili nikakvu prednost od prelaska u niži frekvencijski pojas. S tog gledišta mjera čini nadoknadu u smislu članka 106. stavka 2. španjolskog Ustava, prema kojem je država obvezna nadoknaditi štetu nastalu zbog administrativne mjere. U svakom slučaju ako se utvrdi da čini državnu potporu, mjera bi bila spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) Ugovora jer je oslobađanje digitalne dividende, prema španjolskim tijelima, izvanredan događaj.

(45) Druga je mogućnost da se mjera proglasi spojivom s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora jer prema španjolskim tijelima: i. mjerom se pruža potpora europskoj politici u području pretvaranja digitalne dividende u socijalne koristi i gospodarski rast; ii. mjerom se ispravlja tržišni nedostatak; iii. jer je mjera odgovarajući instrument s obzirom na to da će se primjenjivati samo na one televizijske kuće koje su obvezne snositi neželjene troškove zbog uvođenja obveze istodobnog emitiranja, a nadoknada će biti ograničena isključivo na iznos navedenih izvanrednih troškova; iv. mjera ima poticajni učinak jer u slučaju nepostojanja potpore televizijske kuće ne bi bile sklone sudjelovati u preraspodjeli spektra i istodobnom emitiranju; v. mjera je proporcionalna je se njome podmiruju isključivo dodatni troškovi televizijskih kuća zbog preraspodjele kanala; vi. mjera je tehnološki neutralna jer ostale platforme ne podliježu promjeni kanala potrebnoj za oslobađanje digitalne dividende te vii. mjerom se ne narušava tržišno natjecanje jer da su televizijske kuće morale snositi troškove bez nadoknade, to bi narušilo njihova očekivanja u smislu rasta i išlo bi u korist sudionicima na ostalim tržištima.

(46) Španjolska su tijela u odluci o pokretanju postupka pozvana da dostave primjedbe o mjeri i, među ostalim, sljedeće informacije: i. dokumente, kao što su korespondencija s televizijskim kućama i izjave, iz kojih je vidljiva njihova nemogućnost da financiraju razdoblje istodobnog emitiranja iz vlastitih sredstava; ii. dokaze, kao što su natječajna dokumentacija, *ex ante* analize troškova/koristi, javna savjetovanja o toj temi itd., kojima bi se opravdao odabir zemaljske platforme (preraspodjela zemaljskog emitiranja u niži zemaljski frekvencijski pojas) radi rješavanja problema uskog frekvencijskog spektra; iii. sažetak prava i obveza televizijskih kuća na temelju trenutačnih dozvola, koncesija, uvjeta za izmjenu tih dozvola/koncesija i posljedice tih izmjena za državu i za televizijske kuće; iv. detaljan pregled troškova povezanih s prilagodbom infrastrukture koju svaka televizijska kuća financira iz vlastitih sredstava; v. objašnjenje učinka vremenskog okvira oslobađanja digitalne dividende i vi. više informacija o prihvatljivosti televizijskih kuća koje emitiraju kanale čije se gledanje naplaćuje i koji se trenutačno emitiraju putem DTT-a.

(47) Španjolska tijela odgovorila su da je većina tih informacija već dostavljena prije pokretanja službenog istražnog postupka. Španjolska tijela iznijela su posebne primjedbe u pogledu pitanja o traženim dokazima kojima bi se opravdao odabir zemaljske platforme radi rješavanja problema uskog frekvencijskog spektra, tvrdeći da to pitanje

nadilazi procjenu neutralnosti mjere i da planirane kompenzacijske mjere koje su jasno spojive s pravom Unije ne moraju obrazložiti. Španjolska tijela tvrdila su isto i u pogledu dozvola privatnih televizijskih kuća u smislu da država ima pravo uvesti dozvole koje nisu tehnički neutralne kako bi osigurala propisanu obvezu pokrivenosti od 96 % u području I. Tvrdila su da čak i da tim dozvolama nije predviđeno pravo privatnih televizijskih kuća na nadoknadu troškova oslobađanja digitalne dividende, njima takva nadoknada nije isključena. Osim toga, objasnila su da sve privatne televizijske kuće koje pružaju audiovizualne usluge u javnom interesu bez dozvole mogu odabrati jednu od dostupnih tehnologija za platformu. To se pravo primjenjuje i na privatne televizijske kuće koje imaju dozvolu, ali isključivo iznad obveze pokrivenosti od 96 % i na komplementaran način.

(48) Kada je konkretnije riječ o tehnološkoj neutralnosti, španjolska tijela tvrdila su da se u njihovoj prijavi poštuje to načelo u smislu da privatne televizijske kuće mogu odabrati platformu za istodobno emitiranje (satelitska, kabelska, ADSL, optičko vlakno ili DTT). Međutim, navela su da se mjera odnosi isključivo na razdoblje istodobnog emitiranja, a ne i na razdoblje nakon njega. Nakon završetka istodobnog emitiranja, odnosno prijelaznog razdoblja, obveza tih televizijskih kuća da osiguraju geografsku pokrivenost putem DTT-a, kako je predviđeno važećim dozvolama, ostaje na snazi. Osim toga, španjolska tijela objasnila su da obveza privatnih televizijskih kuća da osiguraju pokrivenost od 96 % u području I. putem DTT-a ne znači da bi točno toliki postotak stanovništva Španjolske doista primao programe televizijskih kuća koje pružaju usluge zemaljske televizije putem sustava za prijem DTT-a. Razlog je taj što se područje pokrivenosti drugim tehnologijama može preklapati s područjem pokrivenosti DTT-om ([49]).

(49) Španjolska tijela zaključila su da privatnim televizijskim kućama koje emitiraju na platformi DTT-a mjerom nije osigurana nikakva gospodarska prednost jer je ona ograničena na nadoknadu izvanrednih troškova istodobnog emitiranja koji su izravna posljedica njihove obveze oslobađanja pojasa 800 MHz.

Odgovori španjolskih tijela na primjedbe društva Astra

(50) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 4., španjolska tijela dostavila su opažanja o primjedbama koje je društvo Astra iznijelo tijekom službenog istražnog postupka. Naglasila su da društvo Astra nije dostavilo dodatne informacije osim tvrdnji navedenih u odluci o pokretanju postupka.

(51) Španjolska tijela istaknula su da kritike društva Astra nadilaze područje primjene prijavljene mjere koja je ograničena na privremenu nadoknadu troškova istodobnog emitiranja privatnim televizijskim kućama. Španjolska tijela smatraju da je cilj društva Astra izmjena španjolskog regulatornog okvira za prijenos televizijskih kanala u području I., što nije predmet prijave. Španjolska tijela objasnila su i da se mjera u praksi ne primjenjuje samo na privatne televizijske kuće koje upotrebljavaju tehnologiju DTT-a, već i na sve televizijske kuće koje emitiraju besplatne kanale, a koje postoje u Španjolskoj. Razlog je taj što nema ekskluzivnih televizijskih kuća na drugim platformama, a posebno na satelitskoj. Satelitska platforma upotrebljava se za emitiranje televizijskih kanala koji se gledaju uz plaćanje (besplatni strani kanali i međunarodne verzije određenih kanala) grupiranih u Canal+ ([50]). Španjolska tijela zbog toga smatraju da televizijske kuće koje emitiraju besplatne kanale putem DTT-a i satelitska platforma Canal+ ni u kojem slučaju nisu dio istog tržišta.

(52) Španjolska tijela potom su detaljno odgovorila na mišljenje društva Astra da se mjera ne temelji na pravu Unije upućivanjem na Odluku br. 243/2012/EU i Direktivu 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([51]) („Direktiva o ovlaštenju").

(53) Kada je riječ o njihovim tvrdnjama povezanima s Odlukom br. 243/2012/EU, istaknula su da u skladu s njezinim člankom 6. stavkom 5. „države članice mogu, ako je to primjereno i u skladu s pravom Unije, osigurati odgovarajuću nadoknadu izravnih troškova migracije ili preraspodjele uporabe spektra u skladu s nacionalnim pravom". Španjolska tijela tumače tu odredbu zajedno s uvodnom izjavom 18. u kojoj se navodi da „državama članicama treba omogućiti, ako je to potrebno, uvođenje kompenzacijskih mjera povezanih s troškovima migracije".

([49]) Primjerice, prema tvrdnjama španjolskih tijela korisnici satelitske televizije uz plaćanje u Španjolskoj u pravilu primaju kanale DTT-a putem satelitske platforme zbog praktičnih razloga.
([50]) Jedina televizijska platforma koja se gleda uz plaćanje, a koja uključuje i većinu besplatnih programa koji se emitiraju putem DTT-a.
([51]) Direktiva 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (SL L 108, 24.4.2002., str. 21.).

(54) Kada je riječ o tvrdnjama koje se odnose na Direktivu o ovlaštenju, španjolska tijela protive se tumačenju članka 14. društva Astra. Prema toj odredbi „države članice osiguravaju da se prava, uvjeti i postupci vezani uz opće ovlaštenje, prava korištenja i prava na instalaciju opreme mogu izmijeniti u objektivno opravdanim slučajevima na proporcionalan način". Tim se člankom propisuje i da „države članice ne ograničavaju niti povlače prava na instalaciju opreme prije isteka razdoblja koje im je odobreno osim u opravdanim slučajevima i ako je primjenjivo u skladu s relevantnim nacionalnim odredbama povezanima s nadoknadom za povlačenje prava".

(55) Španjolska su tijela u tom kontekstu tvrdila da suprotno od onoga što je navedeno u odluci o pokretanju postupka, dozvolama dodijeljenima televizijskim kućama nije isključena nadoknada troškova istodobnog emitiranja jer troškove nije bilo moguće predvidjeti u trenutku dodjele dozvola ([52]). Kada je riječ o spojivosti mjere s pravom Unije, španjolska tijela ne slažu se s primjerima presedana u sudskoj praksi sudova EU-a navedenima u uvodnim izjavama od 65. do 67. odluke o pokretanju postupka u vezi s mjerom: 1. zato što je nadoknada predviđena mjerom izravna posljedica uvođenja obveze istodobnog emitiranja; 2. zato što je potonja obveza spojiva s Odlukom br. 243/2012/EU kojom je, kako je prethodno objašnjeno, predviđeno pravo na nadoknadu; 3. zato što je pravni okvir za nadoknadu donesen kao posljedica uvođenja obveze istodobnog emitiranja; 4. zato što se troškovi te obveze u potpunosti podudaraju s područjem primjene nadoknade.

(56) S obzirom na planirano oslobađanje pojasa 700 MHz do 2020. španjolska tijela smatraju da zbog negativne odluke Komisije o mjeri može doći do stvaranja prepreke nesmetanom tijeku te inicijative EU-a.

Nadoknada troškova istodobnog emitiranja javnim televizijskim kućama

(57) Španjolska su tijela u rujnu 2014. nakon donošenja Kraljevskog dekreta 677/2014 povukla prijavu o nadoknadi troškova istodobnog emitiranja javnim televizijskim kućama. U Kraljevskom dekretu navedeno je devet javnih televizijskih kuća. Jedna pokriva cijelo državno područje Španjolske (RTVE), dok ih je osam regionalnog karaktera. U slučaju svih navedenih javnih televizijskih kuća s jasno definiranom obvezom pružanja javne usluge istodobno emitiranje proglašeno je obveznim kako bi se kućanstvima omogućila prilagodba sustava za prijem bez gubitka usluge. Ukupni iznos javnog financiranja bio je niži od izvornog iznosa predviđenog u prijavi iz 2011., a skraćeno je i trajanje istodobnog emitiranja ([53]). Španjolska tijela obavijestila su Komisiju da je Kraljevski dekret u skladu s Odlukom Komisije 2012/21/EU ([54]) i da ga stoga nije potrebno prijaviti.

(58) Kada je riječ o nadoknadi za istodobno emitiranje privatnim televizijskim kućama ([55]), španjolska tijela nisu povukla taj dio prijave na temelju mjere.

3.3. **Primjedbe zainteresiranih strana**

(59) Sve zainteresirane strane navedene u uvodnoj izjavi 4., osim društva Astra, iznijele su argumente protiv privremenih zaključaka Komisije u pogledu mjere.

3.3.1. *Primjedbe društva Astra*

(60) Satelitski operater u privatnom vlasništvu Astra smatra da mjera nedvojbeno čini državnu potporu, da se njome krši načelo tehnološke neutralnosti te da bi se njome ojačao vladajući položaj društva Abertis, operatera platforme DTT-a. Društvo Abertis smatra neizravnim korisnikom mjere.

(61) Kada je riječ o učinku mjere, društvo Astra smatra da bi, bez obzira na ograničavanje mjere na nadoknadu za istodobno emitiranje, njome u praksi bili obuhvaćeni svi troškovi televizijskih kuća povezane s oslobađanjem digitalne dividende.

([52]) U 1989.
([53]) Potpora je iznosila približno 10 milijuna EUR, a istodobno emitiranje trajalo je od tri mjeseca do šest mjeseci.
([54]) Odluka Komisije 2012/21/EU od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koja se dodjeljuje određenim poduzećima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL L 7, 11.1.2012., str. 3.).
([55]) Za razliku od javnih, privatne televizijske kuće nemaju obvezu pružanja javne usluge, a i njihova je obveza geografske pokrivenosti ograničenija.

(62) Društvo Astra slaže se s Komisijom da obveza istodobnog emitiranja privatnih televizijskih kuća proizlazi iz nacionalnog prava (regulatorna mjera) i da kao takva za sobom ne povlači pravo na nadoknadu. Prema tvrdnjama društva Astra NTP-om je predviđeno da javna tijela mogu utvrditi posebne uvjete za emitiranje koji nisu predviđeni dozvolama zbog regulacije tržišta ili tehnološkog razvoja bez prava na nadoknadu.

(63) Društvo Astra naglašava i činjenicu da su televizijske kuće koje emitiraju putem DTT-a bile upoznate s oslobađanjem digitalne dividende i povezanim prijenosom frekvencija prije donošenja Kraljevskog dekreta 365/2010. Mjera bi išla u korist isključivo tih televizijskih kuća, a na štetu televizijskih kuća koje upotrebljavaju ostale platforme.

(64) Kada je riječ o pravnoj procjeni mjere, društvo Astra ne slaže se s tvrdnjom da mjera predstavlja izvanredan događaj kojim bi se opravdala primjena članka 107. stavka 2. točke (b) Ugovora. Ne slaže se ni s tvrdnjom da je mjera u skladu sa zahtjevima članka 107. stavka 3. točke (c) Ugovora jer bi se njome narušilo tržišno natjecanje među operaterima platforme zbog toga što mjera nije tehnološki neutralna. U tom pogledu društvo Astra naglašava da je zadržavanje gledatelja i prihoda od oglašavanja jasan poticaj izravnim korisnicima mjere za istodobno emitiranje bez nadoknade, ne uzimajući u obzir dodatne prednosti oslobađanja digitalne dividende, čime se primjerice otvara mogućnost gledanja televizije putem mobilnih telefona u oslobođenom pojasu 800 MHz. Društvo Astra tvrdi i da španjolska tijela nisu izradila neovisnu studiju kojom se mjera opravdava kao odgovarajuća, nužna i proporcionalna potpora.

(65) Zaključno, društvo Astra pozdravlja otvaranje španjolskog televizijskog tržišta u području I. i omogućivanje tržišnog natjecanja alternativnih tehnoloških platformi na temelju njihovih prednosti.

3.3.2. *Primjedbe društva Abertis*

(66) Slično kao i španjolska tijela ni društvo Abertis ne smatra mjeru državnom potporom zbog izostanka selektivne gospodarske prednosti i narušavanja tržišnog natjecanja. Odluči li da mjera čini državnu potporu, Komisija bi ju trebala proglasiti spojivom na temelju članka 107. stavka 3. Ugovora.

(67) Društvo Abertis navodi da ne bi imalo koristi ni štete od odabira tehnologije koju bi televizijske kuće upotrebljavale tijekom istodobnog emitiranja. Smatra da bi se nadoknadom za istodobno emitiranje zapravo mogla povećati konkurentnost platformi u korist tržišta radiodifuzije i potrošača.

(68) Društvo Abertis brani učinkovitost tehnologije DTT-a, ali ne slaže se s tvrdnjom da će se upotrebom te tehnologije tijekom istodobnog emitiranja odrediti platforma koju će televizijske kuće upotrebljavati u budućnosti. S druge strane, društvo Abertis priznaje da će se signal DTT-a i dalje prenositi isključivo tehnologijom DTT-a uz uvjete sadržane u dozvolama koje su dodijeljene televizijskim kućama.

(69) Zaključno, društvo Abertis ne slaže se s privremenim zaključcima Komisije u pogledu mjere.

3.3.3. *Primjedbe EBU-a*

(70) Ni EBU ne smatra da mjera čini državnu potporu. Odluči li da mjera čini državnu potporu, Komisija bi ju trebala proglasiti spojivom na temelju članka 107. stavka 3. Ugovora jer se njome poštuje načelo tehnološke neutralnosti.

(71) EBU od Komisije traži da procjenu ograniči na činjenični cilj i učinke mjere, odnosno osiguranje istodobnog emitiranja tijekom postupka prebacivanja DTT-a u kontekstu oslobađanja digitalne dividende. Prema tvrdnjama EBU-a digitalna dividenda nije posljedica regulatornog akta javnog tijela nadležnoga za sektor radiodifuzije, ne odnosi se na način na koji se usluga DTT-a treba pružati, ne proizlazi iz tržišnog ili tehnološkog razvoja i ne utječe nužno na cijelu industriju DTT-a.

(72) EBU se ne slaže s tvrdnjom da bi se mjerom mogla omogućiti stvarna prednost televizijskim kućama koje emitiraju putem DTT-a ili operaterima platforme i od Komisije traži da uzme u obzir znatan iznos sredstava koji su španjolske televizijske kuće već uložile u prilagodbu svojih usluga tehnologiji i infrastrukturi DTT-a tijekom prelaska s analogne na digitalnu televiziju.

(73) Prema tvrdnjama EBU-a privatne televizijske kuće koje emitiraju putem DTT-a opravdano očekuju nadoknadu za istodobno emitiranje jer je ona predviđena nacionalnim pravom i važećim dozvolama.

(74) EBU smatra da ne postoji stvarna alternativa tehnologiji DTT-a kojom televizijske kuće mogu ispuniti propisanu obvezu u smislu pokrivenosti. Platforma DTT-a zasebno je tržište u odnosu na ostale platforme jer njihova uporaba i rad nisu zamjenjivi.

(75) Zaključno, EBU se ne slaže s privremenim zaključcima Komisije u pogledu mjere.

3.3.4. *Primjedbe BNE-a*

(76) BNE smatra da mjera ne čini državnu potporu. Odluči li da mjera čini državnu potporu, Komisija bi ju trebala proglasiti spojivom na temelju članka 107. stavka 3. Ugovora i u svakom slučaju tehnološki neutralnom.

(77) Prema tvrdnjama BNE-a troškovi oslobađanja digitalne dividende televizijskih kuća ne samo da uključuju dodatne troškove istodobnog emitiranja (koje treba podmiriti odgovarajući operater platforme DTT-a), već i troškove potrebne promjene frekvencija za prijenos u zemaljskoj mreži. Operateri platforme DTT-a neće imati ni koristi ni štete od mjere jer ne bi došlo do promjene obveze televizijskih kuća da emitiraju na platformi DTT-a uz zadržavanje pokrivenosti na nižim frekvencijama.

(78) BNE poziva Komisiju da svoju procjenu ograniči na aspekte koji se odnose na državnu potporu i da ne dovodi u pitanje tretman tehnologije DTT-a u usporedbi sa satelitskom tehnologijom. BNE smatra da bi televizijske kuće da nema mjere izgubile poticaj za napuštanje pojasa 800 MHz oslobođenog digitalnom dividendom u predviđenom roku. Zbog toga bi došlo do tržišnog neuspjeha.

(79) Zaključno, BNE se ne slaže s privremenim zaključcima Komisije u pogledu mjere.

3.3.5. *Primjedbe društva NET TV*

(80) Društvo NET TV od Komisije traži da mjeru ne smatra državnom potporom, a u suprotnome da je proglasi spojivom s unutarnjim tržištem.

(81) Društvo NET TV sumnja da bi bez mjere televizijske kuće i dalje imale obvezu pružanja usluge od javnog interesa kako bi zadržale licencu. Razlog je taj što ne bi imale nikakve prednosti od premještaja na drugu frekvenciju. Stoga je odgovornost uprave da televizijskim kućama nadoknadi trošak istodobnog emitiranja opravdana.

(82) Troškovi istodobnog emitiranja za društvo NET TV predstavljaju nepremostive troškove s obzirom na mali tržišni udio i status malog i srednjeg poduzeća. Društvo tvrdi da bi zbog toga moglo napustiti relevantno tržište.

(83) Zaključno, društvo NET TV ne slaže se s privremenim zaključcima Komisije u pogledu mjere.

4. **PROCJENA MJERE**

4.1. **Postojanje potpore**

(84) Komisija je ispitala može li se dotična mjera smatrati državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora, kojim je predviđeno da „je svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”.

(85) Iz toga slijedi da sljedeći kumulativni uvjeti moraju biti ispunjeni da bi se mjera smatrala državnom potporom: 1. mjera se mora dodijeliti državnim sredstvima; 2. njome se mora omogućiti gospodarska prednost poduzećima; 3. prednost mora biti selektivna i njome se narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje; 4. mjera mora utjecati na trgovinu među državama članicama.

4.1.1. *Državna sredstva i pripisivost državi*

(86) Kako je već utvrđeno u uvodnoj izjavi 39. odluke o pokretanju postupka, sporna mjera trebala bi se financirati izravno iz španjolskog proračuna iz prihoda ostvarenih ponudom oslobođenih frekvencija telekomunikacijskim operaterima. Španjolska tijela nisu osporila nalaz odluke o pokretanju postupka da bi mjeru trebalo financirati izravno iz proračunskih sredstava.

(87) O mjeri kako je opisana u odjeljku 2.3. odlučuje država, a financira se izravno iz središnjeg državnog proračuna. Stoga Komisija zaključuje da je mjera pripisiva državi i da uključuje upotrebu državnih sredstava.

4.1.2. *Gospodarska prednost*

(88) Komisija je u ranijim odlukama utvrdila da komercijalno emitiranje ([56]) i upravljanje mrežama za prijenos televizijskog signala ([57]) čine gospodarsku aktivnost.

(89) Španjolska tijela i sve zainteresirane strane osim društva Astra smatraju da privatne televizijske kuće ne ostvaruju prednost pri premještaju u niži frekvencijski pojas i da im se nadoknađuju samo dodatni troškovi koje moraju snositi zbog regulatorne promjene.

(90) Člankom 51. Zakona o održivom gospodarstvu utvrđuje se pravo javnih i privatnih televizijskih kuća na financijsku nadoknadu svih troškova preraspodjele uporabe spektra potrebne za oslobađanje frekvencijskog pojasa 800 MHz, odnosno konkretnije troškova istodobnog emitiranja. Španjolska tijela tvrdila su tijekom službenog istražnog postupka da se ta pravna odredba temelji na članku 106. stavku 2. španjolskog Ustava ([58]), prema kojem nadoknadu treba smatrati naslijeđenom obvezom javne uprave čija bi posljedica bila opća obveza nadoknade svih vrsta šteta prouzročenih administrativnom mjerom, čak i kada je nemoguće utvrditi odgovornosti.

(91) Komisija u tom pogledu napominje da početne koncesije dodijeljene privatnim televizijskim kućama za pružanje usluga televizije, njihova obnavljanja i naknadne dozvole nisu uključivali upućivanja na pravo na nadoknadu troška migracije ili preraspodjele uporabe spektra. Osim toga, NTP-om je predviđeno da tijela mogu utvrditi posebne uvjete za emitiranje koji nisu predviđeni koncesijama u slučaju potrebe za promjenom načina emitiranja zbog razvoja tržišta ili tehnološkog razvoja u skladu s praksama ostalih država članica EU-a. Komisija napominje i da NTP-om nije utvrđeno pravo na nadoknadu privatnim televizijskim kućama u tom slučaju.

(92) Osim toga, članak 10. Odluke od 25. siječnja 1989. ([59]), na kojoj se temelje koncesije i naknadne dozvole privatnih televizijskih kuća s obvezom javne usluge, sadržava obvezu televizijskih kuća u smislu neprekinutog pružanja radiodifuzijskih usluga te snošenja svih troškova koji proizlaze iz izvornih koncesija i trenutačnih dozvola.

(93) Kako je Komisija objasnila u uvodnim izjavama od 65. do 70. odluke o pokretanju postupka, u sudskoj praksi sudova Unije potvrđeno je da troškove provedbe pravne obveze u pravilu snose poduzeća na koja se ona odnosi

([56]) Odluka Komisije u predmetu N632/2009 – Nichtkommerzieller Rundfunk-Fonds Austria, stavak 22. i dalje; Odluka Komisije 97/606/EZ (SL L 244, 6.9.1997., str. 18.), stavak 5.

([57]) Odluke Komisije u predmetima N622/2003 Digitalisierungsfonds Austria, stavak 16.; C25/2004 DVB-T Berlin Brandenburg, stavak 62.; C34/2006 DVB-T North-Rhine Westphalia, stavak 83.; C52/2005 Mediaset, stavak 96.

([58]) Člankom 106. stavkom 2. španjolskog Ustava predviđeno je da „fizičke osobe uz uvjete utvrđene zakonom imaju pravo na nadoknadu svih šteta prouzročenih na njihovoj imovini ili pravima, osim u slučajevima više sile sve dok je šteta posljedica djelovanja javne službe".

([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.*

i stoga se sve kompenzacijske mjere u tom pogledu smatraju državnom potporom ([60]). Primjerice, u presudi u predmetu *Fleuren Compost BV protiv Komisije* ([61]) Europski sud smatrao je da „nije važno što je cilj tog programa pružanje potpore poduzećima u ispunjavanju pravnih obveza u pogledu zaštite okoliša. U skladu sa stalnom sudskom praksom člankom 107. stavkom 1. Ugovora ne radi se razlika među mjerama državne intervencije na temelju njihovih uzroka ili ciljeva, već ih se definira prema njihovim učincima. Ostavljajući po strani pitanje primjenjuju li se smjernice za zaštitu okoliša u ovom slučaju […], činjenica da se potporom dodijeljenom u okviru programa BPM promiče zaštita okoliša nije dostatna da se potpora bez odgađanja isključi iz kategorije potpore za potrebe članka 107. Ugovora".

(94) Slično tome, u predmetu *Francuska protiv Komisije* ([62]) Europski je sud utvrdio da su troškovi koje poduzeća imaju zbog regulatornih mjera zbog svojeg karaktera uključeni u proračune poduzeća. Sud navodi: „treba podsjetiti da troškovi poduzeća […] proizlaze iz kolektivnih ugovora sklopljenih između poslodavaca i sindikata, koje poduzeća moraju poštovati bilo zato što su im pristupila ili zato što su oni produljeni propisom. Ti su troškovi zbog svojeg karaktera uključeni u proračune poduzeća".

(95) S obzirom na to da su regulatorne naknade zbog svojeg karaktera uključene u proračune poduzeća, one su u pravilu obuhvaćene pravilima o državnim potporama. Europski sud u predmetu *Cassa di Risparmio di Firenze* ([63]) u tom je pogledu naveo: „Definicija potpore općenitija je od definicije subvencije jer uključuje ne samo pozitivne koristi, kao što su same subvencije, već i mjere kojima se u različitim oblicima ublažavaju naknade koje su u pravilu uključene u proračun poduzeća i koje su stoga, bez da su subvencije u strogom značenju te riječi, slične po karakteru te imaju jednak učinak."

(96) U ovom je predmetu mjerom predviđena nadoknada troškova koje bi u pravilu privatne televizijske kuće morale snositi iz vlastitog proračuna. Zahvaljujući mjeri te televizijske kuće moći će ispuniti zakonom uvedene obveze i zadržati dozvole, gledatelje i povezane prihode od oglašavanja. Na taj se način znatno smanjuju i njihovi ukupni troškovi prelaska. Međutim, televizijske kuće bi i da nema mjere imale obvezu, uvedenu regulatornim aktom, neprekinutog pružanja radiodifuzijske usluge, a time i obvezu da same snose sve troškove koji proizlaze iz dozvola. U tim se okolnostima može zaključiti da je njima omogućena prednost koju ne bi imale da nema mjere.

(97) Španjolska tijela tvrdila su i da je nadoknada televizijskim kućama za istodobno emitiranje predviđena pravom Unije, konkretnije Odlukom br. 243/2012/EU te da zato korisnicima potpore na temelju mjere nije omogućena nikakva neprimjerena gospodarska prednost. Komisija napominje da se člankom 6. stavkom 5. Odluke br. 243/2012/EU državama članicama omogućava da razmotre mogućnost nadoknade izravnih troškova migracije ili preraspodjele uporabe spektra u sljedećim uvjetima: i. nadoknada mora biti odgovarajuća mjera, te ii. mora biti u skladu s pravom Unije, uključujući pravo Unije u području državnih potpora. U ovom predmetu mogućnost država članica da nadoknade izravne troškove povezane s migracijom ili preraspodjelom uporabe spektra ne može biti izvan kontrole državnih potpora.

(98) Konačno, Komisija napominje da privatne televizijske kuće ne podliježu pravnoj obvezi pružanja usluga istodobnog emitiranja ([64]).

(99) Stoga Komisija zaključuje da se mjerom privatnim televizijskim kućama omogućava gospodarska prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. One primaju subvenciju kojom se učinkovito smanjuje trošak koji bi u pravilu trebale snositi.

([60]) Presuda od 10. siječnja 2006. u predmetu *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, stavak 131.; Presuda od 20. studenoga 2003. u predmetu *GEMO SA*, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, stavak 28.; Presuda od 22. studenoga 2001. u predmetu *Ferring SA*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, stavci 19. i dalje; Presuda od 8. studenoga 2001. u predmetu *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, stavak 38.; Presuda od 7. ožujka 2002. u predmetu *Italija protiv Komisije*, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, stavak 251.; Presuda od 14. siječnja 2004. u predmetu *Fleuren Compost BV protiv Komisije*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, stavak 54.; Presuda od 5. listopada 1999. u predmetu *Francuska protiv Komisije*, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, stavak 40.

([61]) Presuda od 14. siječnja 2004. u predmetu *Fleuren Compost BV protiv Komisije*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, stavak 54.

([62]) Presuda od 5. listopada 1999. u predmetu *Francuska protiv Komisije*, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, stavak 40.

([63]) Presuda od 10. siječnja 2006. u predmetu *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, stavak 131.

([64]) Vidjeti bilješku 47.

(100) Količinski odrediva prednost za izravne korisnike, privatne televizijske kuće koje emitiraju putem DTT-a, bila bi ukupni iznos javnih sredstava stavljenih na raspolaganje za ispunjavanje obveze istodobnog emitiranja.

(101) Isto tako, u pogledu utvrđivanja korisnika mjere utvrđuje se da je „potrebno uzeti u obzir ne samo izravnog primatelja subvencije, već i učinke subvencije koji nadilaze taj odnos” ([65]). To znači da korisnik mjere može biti bilo koji subjekt koji je u praksi imao koristi od nje ([66]).

(102) U tom pogledu treba naglasiti da je u predmetu Mediaset Sud potvrdio da se „člankom 107. Ugovora zabranjuje potpora koju dodjeljuje država ili koja se dodjeljuje iz državnih sredstava u bilo kojem obliku bez razlikovanja jesu li prednosti povezane s potporom omogućene izravno ili neizravno” ([67]).

(103) Slično tome, Komisija je u svojoj odluci o španjolskom mehanizmu prvenstvenog dispečiranja u korist elektrana koje se koriste domaćim ugljenom ([68]), koju je potvrdio Opći sud ([69]), utvrdila, unatoč činjenici da postoji pravna obveza kupnje od španjolskih rudnika ugljena i da je nadoknada utvrđena tek nakon uvođenja dotične obveze, da su španjolski proizvođači ugljena neizravni korisnici potpore. Komisija je potvrdila da je njihova prednost proizlazila iz obveze proizvođača da kupuju njihov ugljen, što je nadoknađeno subvencijama koje su dodijeljene proizvođačima električne energije koji se koriste domaćim ugljenom.

(104) Moguće je tvrditi da su operateri platforme DTT-a u sličnom položaju kao i španjolski vlasnici rudnika ugljena u prethodno navedenom predmetu u kojem su španjolska tijela uvela obvezu proizvođačima (odnosno, televizijskim kućama u ovom slučaju) da kupuju ugljen od španjolskih rudnika ugljena (odnosno, u ovom slučaju da ugovore usluge istodobnog emitiranja s operaterima platforme DTT-a).

(105) U tom je kontekstu Komisija u odluci o pokretanju postupka smatrala da su operateri platforme DTT-a mogući neizravni korisnici mjere. Službenim istražnim postupkom potvrđeno je takvo stajalište, posebno na temelju sljedećih razmatranja.

(106) Kao prvo, zbog regulatorne intervencije NTP-a kojom su se privatne televizijske kuće koje emitiraju putem DTT-a obvezale na pokrivanje 96 % stanovništva na temelju DTT-a, a suprotno onome što tvrde španjolska tijela i društva Abertis i NET TV, privatne televizijske kuće bit će sklonije nastaviti upotrebljavati tu platformu. Točnije, televizijskim kućama koje emitiraju putem DTT-a na temelju njihovih dozvola nije dopuštena upotreba ostalih alternativnih platformi, primjerice satelitske, kabelske ili IPTV-a, kako bi osigurale propisanu minimalnu geografsku pokrivenost u području I. ([70]).

(107) Kao drugo, zbog istodobnog emitiranja operateri platforme DTT-a ostvarili su dodatnu prednost u obliku zajamčenih prihoda koje ne bi ostvarili da nema mjere. Doista, da nema mjere privatne televizijske kuće možda bi pružale uslugu istodobnog emitiranja u manjoj mjeri. Točnije, privatne televizijske kuće mogle su čak odlučiti da uopće neće pružati tu uslugu ([71]).

(108) Iako se mjera primjenjuje bez obzira na to je li korisnik u vladajućem položaju ili nije, kada korisnik ima velik tržišni udio ili je u vladajućem položaju, kompenzacijske mjere imaju još veći učinak ([72]).

([65]) Mišljenje nezavisnog odvjetnika Lenza od 23. svibnja 1996., u predmetu *Ijssel-Vliet*, C-311/94, ECLI:EU:C:1996:209, stavak 9.
([66]) Presuda od 21. ožujka 1991. u predmetu *Italija protiv Komisije*, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, stavak 57.
([67]) Presuda od 15. lipnja 2010. u predmetu *Mediaset protiv Komisije*, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233, stavak 75.; naknadno potvrđena Presudom od 28. srpnja 2011. u predmetu *Mediaset protiv Komisije*, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533.
([68]) Odluka Komisije od 29. rujna 2010. u predmetu N178/2010 – Španjolska – Nadoknada za javnu uslugu povezana s mehanizmom prvenstvenog dispečiranja u korist elektrana koje se koriste domaćim ugljenom.
([69]) Presuda od 3. prosinca 2014. u predmetu *Castelnou Energía, SL protiv Komisije*, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021.
([70]) S obzirom na to da, za razliku od alternativnih tehnoloških platformi, oskudne zemaljske resurse, odnosno frekvencije, mora dijeliti više korisnika kao što su televizija, mobilni širokopojasni pristup i telefonija, zbog te su regulatorne intervencije nastali dodatni troškovi koji ne bi nužno nastali da je od početka bio moguć prijenos digitalne televizije putem ostalih platformi.
([71]) Vidjeti bilješku 47.
([72]) Odluka Komisije od 23. rujna 2004. u predmetu SA N 370/2004, Francuska – *Aide à la restructuration de la société Imprimerie nationale*.

(109) U ovom predmetu operateri platforme DTT-a imaju koristi od činjenice da privatne televizijske kuće dobivaju nadoknadu za uslugu istodobnog emitiranja putem DTT-a i da će i dalje upotrebljavati tu platformu. Stoga je nadoknada televizijskim kućama za istodobno emitiranje televizijskog signala uzrok nastavka te prednosti jer televizijske kuće plaćaju operaterima platforme DTT-a za istodobni prijenos njihovih programa u pojasevima 800 MHz i 700 MHz tijekom prijelaznog razdoblja.

(110) S obzirom na to da su mjerom zajamčene koristi od pružanja usluga istodobnog emitiranja televizijskim kućama i s obzirom na dodatnu prednost za operatere platforme DTT-a u obliku zajamčenih prihoda, Komisija zaključuje da su operateri platforme DTT-a neizravni korisnici mjere.

4.1.3. *Selektivnost mjere*

(111) U skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora da bi se mogla smatrati državnom potporom, mjera mora biti specifična ili selektivna tako da u povoljniji položaj stavlja samo određena poduzeća ili proizvodnju određene robe.

(112) Mjera je selektivna jer je je posebno usmjerena na privatna poduzeća koja trenutačno posluju u sektoru usluga prijenosa televizijskog emitiranja putem tehnologije DTT-a. Posljedično, zahvaljujući spornoj mjeri koristi imaju samo društva koja emitiraju na platformi DTT-a u odnosu na ostala društva koja emitiraju na alternativnim platformama kao što su satelitska ili kabelska.

(113) Stoga Komisija zaključuje da je mjera kojom se predviđa nadoknada dodatnih troškova nastalih zbog obveze istodobnog emitiranja selektivna u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

4.1.4. *Narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama*

(114) Mjere državne potpore obuhvaćene su područjem primjene članka 107. stavka 1. Ugovora u mjeri u kojoj se njima narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzeća ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj i u kojoj utječu na trgovinu među državama članicama. U skladu sa sudskom praksom sudova Unije koncept „utjecaja na trgovinu među državama članicama" povezan je s pojmom narušavanja tržišnog natjecanja, a oba su često neraskidivo povezana. Sud u tom pogledu navodi da su „dva uvjeta za primjenu članka 107. stavka 1. Ugovora, odnosno da mora postojati utjecaj na trgovinu među državama članicama i da tržišno natjecanje mora biti narušeno, u pravilu neraskidivo povezana. Konkretno, ako se financijskom potporom koju je odobrila država ojača položaj poduzeća u odnosu na ostala poduzeća koja se natječu u trgovini unutar Zajednice, treba smatrati da ta potpora utječe na tu trgovinu" ([73]).

(115) Osim toga, u skladu sa sudskom praksom u predmetu *Philip Morris* ([74]) utjecaj na trgovinu pretpostavlja se kada se potporom koju dodjeljuje država ojača položaj društva u odnosu na ostale konkurente u trgovini unutar EU-a.

(116) Kako je prethodno objašnjeno, mjerom se televizijske kuće koje emitiraju putem DTT-a stavljaju u povoljniji položaj, a neizravno i operateri platforme DTT-a. Korisnici sporne mjere natječu se s ostalim alternativnim platformama (satelitskom, kabelskom, IPTV-om) koje neće imati koristi od državnog financiranja. Stoga će se mjerom prouzročiti narušavanje tržišnog natjecanja među televizijskim kućama i operaterima platforme.

(117) Komisija smatra da su tržišta komercijalnog emitiranja i upravljanja mrežama za prijenos televizijskog signala otvorena za tržišno natjecanje unutar EU-a ([75]).

(118) Televizijske kuće posluju na tržištima oglašavanja i nabavljaju prava na emitiranje sadržaja preko granica natječući se s društvima iz ostalih država članica. Na španjolskim tržištima radiodifuzije i upravljanja televizijskim mrežama posluju i strani subjekti, primjerice pružatelji sadržaja i oglašivači.

(119) Operateri platforme natječu se na prekograničnoj razini međusobno i s ostalim operaterima platforme elektroničkih komunikacija.

([73]) Presuda od 4. travnja 2001. u predmetu *Regione Friuli Venezia Giulia protiv Komisije*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, stavak 41.
([74]) Presuda od 17. rujna 1980. u predmetu *Phillip Morris protiv Komisije*, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, stavak 11.
([75]) Vidjeti bilješke 56. i 57.

(120) S obzirom na prethodno navedeno Komisija zaključuje da se mjerom narušava tržišno natjecanje i utječe se na trgovinu među državama članicama u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

4.1.5. *Zaključak o postojanju potpore*

(121) Na temelju prethodnih razmatranja Komisija zaključuje da se mjerom ispunjavaju kriteriji utvrđeni člankom 107. stavkom 1. Ugovora i da se ona mora smatrati državnom potporom u smislu tog članka.

4.2. **Procjena spojivosti**

4.2.1. *Opća razmatranja*

(122) Komisija od 2002. aktivno pruža potporu digitalizaciji radiodifuzije u EU-u. Akcijski plan eEurope 2005. ([76]), Inicijativa i2010 ([77]), Komunikacija o prelasku s analogne na digitalnu radiodifuziju i nastojanja Komisije za dovršetak postupnog gašenja analognih prijenosa u EU-u u 2012. jasni su dokazi strategije Komisije u tom pogledu.

(123) Međutim, svjesna rizika povezanih s postupkom digitalizacije, Komisija je nekoliko puta naglasila da se regulacijom u tom području ne bi trebala nametati ni diskriminirati uporaba određene digitalne platforme, već da bi se trebalo pridržavati načela tehnološke neutralnosti. To znači da bi svaka platforma trebala biti konkurentna na temelju svojih sposobnosti, a posebno mogućnosti ponude najveće koristi potrošačima.

(124) U skladu s općim pristupom upotrebi potpore za prevladavanje određenog tržišnog nedostatka ili osiguranje socijalne ili regionalne kohezije ([78]), Komunikacijom Komisije o prelasku s analogne na digitalnu radiodifuziju predviđeno je, u posebnom području digitalizacije, da bi javna intervencija bila opravdana uz dva uvjeta: kao prvo, kada je riječ o općim interesima i, kao drugo, u slučaju tržišnog nedostatka, odnosno kada isključivo tržišnim silama nije moguće postići kolektivnu dobrobit. U Komunikaciji je navedeno i da bi javna intervencija u svakom slučaju trebala biti popraćena analizom zdravog tržišta. U Komunikaciji je navedeno i da je prelazak na digitalnu radiodifuziju veliki izazov industrije kojim tržište mora biti predvođeno. U načelu svaka mreža trebala bi se natjecati na temelju vlastitih prednosti. Kako bi se zaštitilo to načelo, sve javne intervencije trebale bi biti tehnološki neutralne ([79]).

(125) Komisija je primijenila pravila o državnim potporama u ovom sektoru u nekoliko odluka na temelju načela svoje Komunikacije o prelasku na digitalno emitiranje ([80]).

(126) U Španjolskoj je središnja vlada koordinirala prelazak s analogne na digitalnu radiodifuziju te je u praksi pružala potporu platformi DTT-a na štetu alternativnih platformi ([81]).

([76]) Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan eEurope 2005.: informacijsko društvo za sve. COM(2002)263 final.

([77]) Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija pod naslovom „i2010 – europsko informacijsko društvo za rast i zapošljavanje". COM(2005)229 final.

([78]) Vidjeti, primjerice, Akcijski plan državnih potpora – Manje i kvalitetnije državne potpore: plan reforme državnih potpora od 2005. do 2009. COM(2005) 107 final, str. 4.

([79]) Taj je pristup potvrdio i Opći sud u presudama od 26. studenoga 2015. u predmetima *Španjolska protiv Komisije*, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; *Autonomna zajednica Baskija i Itelazpi protiv Komisije*, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; *Galicija protiv Komisije* i *Retegal protiv Komisije*, T-463/13 i T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; *Katalonija i CTTI protiv Komisije*, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; *Navarra protiv Komisije*, T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899; i konačno *Abertis Telecom i Retevisión protiv Komisije*, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898.

([80]) Vidjeti, među ostalim, predmete N622/03 Digitalisierungsfonds – Austrija (SL C 228, 17.9.2005., str. 11.); Odluku Komisije 2006/513/EZ (SL L 200, 22.7.2006., str. 14.); Odluku Komisije 2007/258/EZ (SL L 112, 30.4.2007., str. 77.); Odluku Komisije 2007/374/EZ (SL C 80, 13.4.2007., str. 1.); N270/06 Subvencioniranje digitalnih dekodera s API-jem – Italija (SL C 80, 13.4.2007., str. 1.); N107/07 Subvencije za IdTV – Italija (SL C 246, 20.10.2007., str. 1.); Odluku Komisije 2008/708/EZ (SL L 236, 3.9.2008., str. 10.); SA.28685 *Captación de Televisión Digital en Cantabria* – Španjolska (SL C 119, 24.4.2012., str. 1.); N671b/2009 – Prelazak na digitalno emitiranje u Slovačkoj (SL C 39, 8.2.2011., str. 1.).

([81]) Vidjeti bilješku 21.

4.2.2. *Procjena spojivosti na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) Ugovora*

(127) Člankom 107. stavkom 2. točkom (b) Ugovora utvrđeno je da je potpora *za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih katastrofa ili izvanrednih događaja* spojiva s unutarnjim tržištem. U ovom predmetu španjolska tijela tvrde da bi se oslobađanje digitalne dividende trebalo smatrati izvanrednim događajem.

(128) Međutim, pri razmatranju iznimaka od općeg načela utvrđenog člankom 107. stavkom 1. Ugovora da je državna potpora nespojiva sa zajedničkim tržištem, sudovi EU-a smatraju da se pojam „izvanrednog događaja" sadržan u članku 107. stavku 2. točki (b) Ugovora treba tumačiti restriktivno ([82]). Izvanredni događaji koje su sudovi EU-a dosad prihvaćali uključuju ratove, unutarnje nemire ili štrajkove te, uz određene rezerve i ovisno o razmjeru, velike nuklearne ili industrijske nesreće i požare koji dovode do velikih gubitaka ([83]). Suprotno tome, sudovi EU-a izvanrednim događajima ne smatraju predvidive ili nepredvidive događaje koji se smatraju rizicima koje poduzeća u pravilu snose ([84]). Isto se odnosi i na događaje na temelju političkih, poduzetničkih ili ostalih pogrešaka ili događaje koji se pripisuju uobičajenim poduzetničkim ili ostalim rizicima poduzeća.

(129) Odlukom španjolskih tijela o oslobađanju digitalne dividende zahtijeva se preraspodjela spektra koja je utjecala na obveze društava koja posluju u sektoru radiodifuzije. Međutim, s obzirom na to da te obveze nedvojbeno proizlaze iz regulatornih mjera, ne može ih se smatrati izvanrednim događajima. Prema prethodnoj analizi obveze i troškove na temelju pravne obveze u pravilu snose poduzeća koja posluju u dotičnom sektoru, a oni su po svojem karakteru uključeni u proračune tih poduzeća ([85]).

(130) Stoga Komisija ne dijeli stajalište da je cilj mjere nadoknada troškova nastalih zbog izvanrednih događaja te smatra da mjera nije spojiva na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) Ugovora.

4.2.3. *Procjena spojivosti na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) Ugovora*

(131) Člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora predviđeno je da se „potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu" mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem.

(132) Kako bi potpora bila spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c), Komisija uravnotežuje pozitivne i negativne učinke potpore. Pri primjeni testa ravnoteže Komisija procjenjuje sljedeća pitanja:

1. Je li mjera usmjerena prema dobro definiranom cilju od zajedničkog interesa, odnosno ostvaruje li se predloženom mjerom cilj uklanjanja tržišnog nedostatka ili neki drugi cilj?

2. Je li potpora dobro osmišljena kako bi se postigao cilj od zajedničkog interesa? Posebno:

   (a) Je li potpora odgovarajući instrument, odnosno postoje li ostali, bolje plasirani instrumenti?

   (b) Postoji li poticajni učinak, odnosno mijenja li se potporom ponašanje poduzetnika?

   (c) Je li mjera razmjerna, odnosno bi li ista promjena ponašanja poduzetnika bila moguća uz manju potporu?

3. Jesu li narušavanja tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu ograničeni, tako da je sveukupna ravnoteža pozitivna?

([82]) Vidjeti, među ostalim, Presudu od 11. studenoga 2004. u predmetu *Španjolska protiv Komisije*, C-73/03, ECLI:EU:C:2004:711, stavak 37.; Presudu od 23. veljače 2006. u predmetu *Atzeni protiv Regione autonoma della Sardegna*, C-346/03 i C-529/03, ECLI:EU:C:2006:130, stavak 79.; Presudu od 14. srpnja 2011. u predmetu *Komisija protiv Italije*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, stavak 7.; te Presudu od 25. lipnja 2008. u predmetu *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE protiv Komisije*, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, stavak 52.

([83]) Vidjeti, primjerice, Presudu od 12. studenoga 2008. u predmetu *Cantieri Navali Termoli SpA protiv Komisije*, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, stavak 59.

([84]) Vidjeti Presudu od 12. studenoga 2008. u predmetu *Cantieri Navali Termoli SpA protiv Komisije*, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, stavak 81.

([85]) Vidjeti Presudu od 25. lipnja 2008. u predmetu *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE protiv Komisije*, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, stavak 66.

(133) Osim testa ravnoteže, Komunikacijom Komisije o prelasku s analogne na digitalnu radiodifuziju utvrđeni su kriteriji koje treba poštovati pri isplati subvencija u postupku prelaska na digitalno emitiranje, a posebno u slučaju nacionalnih mjera treba poštovati načelo tehnološke neutralnosti ([86]).

(134) Poštovanje načela tehnološke neutralnosti kako je utvrđeno ovom Komunikacijom Komisije pri procjeni zakonitosti državne potpore podržavaju i sudovi EU-a ([87]).

(135) Komisija smatra da je načelo tehnološke neutralnosti važno i u pogledu oslobađanja digitalne dividende. Razmatranje tog pitanja bit će dio procjene u ovom predmetu.

A. **Cilj od zajedničkog interesa**

Potpora je u skladu s politikom Unije u području digitalne dividende

(136) Komisija je prepoznala važnost digitalne dividende u svojoj prvoj Komunikaciji o digitalnoj dividendi ([88]), u kojoj je navela da digitalnu dividendu treba promatrati u najširem smislu globalne ravnoteže između ponude i potražnje radiofrekvencijskog spektra te je naglasila potrebu da Europa zajamči najbolju moguću uporabu digitalne dividende. Promicanje koordinirane uporabe digitalne dividende dodatno je ojačano Komunikacijom o pretvaranju digitalne dividende u socijalne koristi i gospodarski rast ([89]).

(137) Oslobađanje digitalne dividende važan je čimbenik kojim se pridonosi postizanju ciljeva Digitalne agende za Europu ([90]), koja je jedna od glavnih inicijativa strategije Europa 2020. ([91]). Jedan je od ciljeva navedene Europske digitalne agende zajamčiti univerzalnu širokopojasnu pokrivenost pri sve većim brzinama, za što se predlaže uporaba određenih frekvencija digitalne dividende za bežični širokopojasni pristup ([92]). U tom se pogledu Odlukom br. 243/2012/EU od država članica zahtijeva da osiguraju pojas 800 MHz za elektroničke komunikacije od 1. siječnja 2013. Komisija je ovlaštena za odobravanje izuzeća do 2015. u slučaju izvanrednih nacionalnih ili lokalnih okolnosti.

(138) S obzirom na prethodna razmatranja može se zaključiti da se mjerom pridonosi postizanju dobro definiranog cilja politike.

([86]) Vidjeti posebno odjeljak 2.1.3.

([87]) Vidjeti, primjerice, Presudu od 15. lipnja 2010. u predmetu *Mediaset protiv Komisije*, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233. U stavku 127. Presude navedeno je da se potporom „potrošačima ne opravdava diskriminacija različitih platformi ako ne postoji potreba za navođenjem potrošača na jednu digitalnu platformu". Presudu je potvrdio i Sud u Presudi od 28. srpnja 2011. u predmetu *Mediaset protiv Komisije*, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533. Vidjeti i Presudu od 15. rujna 2011. u predmetu *Njemačka protiv Komisije*, C-544/09, ECLI:EU:C:2011:584 u kojoj je Sud u stavku 80. utvrdio da u tom predmetu nije dokazano da je potpora jednoj tehnologiji na štetu druge potrebna za rješavanje strukturnog problema. Osim toga, u Presudi od 6. listopada 2009. u predmetu *Njemačka protiv Komisije*, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387, u predmetu *DVB-T – Berlin/Brandenburg*, Sud je u stavku 69. razmatrao tehnološku neutralnost i naveo da pri prelasku s analogne na digitalnu radiodifuziju u obzir treba uzeti sve platforme za prijenos, odnosno kabelske, satelitske ili zemaljske mreže. Nedavno je u presudama od 26. studenoga 2015. u predmetima *Španjolska protiv Komisije*, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; *Autonomna zajednica Baskija i Itelazpi protiv Komisije*, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; *Galicija protiv Komisije* i *Retegal protiv Komisije*, T-463/13 i T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; *Katalonija i CTTI protiv Komisije*, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; *Navarra protiv Komisije*, T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899; i konačno *Abertis Telecom i Retevisión protiv Komisije*, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898, Sud odbacio sve postupke i potvrdio Odluku Komisije u predmetu SA.28599 o uvođenju DTT-a u Španjolskoj. Sud je konkretno utvrdio da je Komisija imala pravo kada je smatrala da se dotična mjera ne može smatrati državnom potporom spojivom s unutarnjim tržištem, posebno jer nije poštovano načelo tehnološke neutralnosti.

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

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

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

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

([92]) „Europskom politikom u području spektra okrenutom prema budućnosti trebalo bi, osim rješavanja pitanja radiodifuzije, promicati učinkovito upravljanje spektrom uvjetovanjem uporabe određenih frekvencija digitalne dividende za bežični širokopojasni pristup do određenog budućeg datuma, osiguranjem dodatne fleksibilnosti (uključujući dopuštanje trgovanja spektrom) te pružanjem potpore tržišnom natjecanju i inovacijama".

Tržišni nedostatak

(139) Komisija u Akcijskom planu državnih potpora ([93]) objašnjava vlastiti opći pristup državnim potporama usmjeren prema održivom razvoju, konkurentnosti i koheziji. Naglašava da države članice mogu upotrijebiti državne potpore za prevladavanje određenog tržišnog nedostatka ili osiguranje socijalne ili regionalne kohezije. Međutim, u tim slučajevima potrebno je dokazati da je potpora odgovarajući instrument za rješavanje dotičnog pitanja, da je ograničena na najmanji potreban iznos i da se njome neopravdano ne narušava tržišno natjecanje.

(140) Španjolska tijela tvrdila su da se mjerom ispravlja tržišni nedostatak na tržištu elektroničkih komunikacija, odnosno uzak dostupni spektar za odgovarajuće pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga, posebno za razvoj aplikacija za bežične širokopojasne usluge sljedeće generacije (4G). Taj je problem Komisija već prepoznala u Komunikaciji o prelasku s analogne na digitalnu radiodifuziju i stoga je u 2009. preporučila oslobađanje frekvencijskog pojasa 800 MHz, koji je vrlo pogodan za elektroničke komunikacijske usluge.

(141) U oslobađanju digitalne dividende uočljive su sličnosti s prelaskom na digitalno emitiranje, pri čemu su se morale osloboditi analogne zemaljske frekvencije, a emitiranje je prebačeno na digitalne zemaljske frekvencije. Komisija je prepoznala u slučajevima prelaska na digitalno emitiranje ([94]) da do tržišnog nedostatka može doći, na primjer, ako sudionici na tržištu nisu spremni usuglasiti zajednički raspored prelaska s jedne širine pojasa na drugu (problem koordinacije) ili ako ne žele uzeti u obzir pozitivne učinke tog postupka za društvo u cjelini zato što nemaju pravih poticaja da to učine (pozitivni vanjski učinci).

(142) Pozitivni vanjski učinci oslobađanja digitalne dividende usmjereni su prema operaterima elektroničkih komunikacija te općenito gospodarstvu, a ne posebno prema televizijskim kućama.

(143) U tom pogledu treba podsjetiti da je cilj mjere nadoknada dodatnih troškova privatnim televizijskim kućama zbog obveze istodobnog emitiranja.

(144) Stoga se za potrebe procjene državne potpore pitanje tržišnog nedostatka odnosi na kontinuitet usluga koje pružaju privatne televizijske kuće.

(145) U tom bi pogledu trebalo napomenuti da, za razliku od javnih, privatne televizijske kuće nemaju obvezu pružanja javne usluge.

(146) Potrebno je uzeti u obzir i to da bez istodobnog emitiranja televizijske kuće moraju prebaciti svoje kanale na nove frekvencije, zbog čega može doći do znatnog gubitka gledatelja do prilagodbe svih antena. Drugim riječima, gubitak gledatelja zdrava je poslovna motivacija za televizijske kuće da obavljaju istodobno emitiranje, čak i da nema regulatorne obveze. Točnije, kada bi televizijske kuće snosile to opterećenje, pobrinule bi se da razdoblje istodobnog emitiranja traje što je kraće moguće i da na kraju tog razdoblja imaju što je više moguće gledatelja, čime bi uskladile svoje interese s interesima španjolskih tijela bez potrebe za javnim financiranjem. To se potvrđuje i činjenicom da je u međuvremenu prelazak u pojas 700 MHz već dovršen i da su privatne televizijske kuće već podmirile trošak istodobnog emitiranja ([95]).

(147) Štoviše, španjolska tijela u međuvremenu su ukinula obvezu privatnih televizijskih kuća u smislu istodobnog emitiranja Kraljevskim dekretom 805/2014 ([96]), čime su potvrdila zaključak Komisije iz odluke o pokretanju postupka da je gubitak gledatelja zdrava poslovna motivacija za televizijske kuće da pružaju uslugu istodobnog emitiranja i/ili da pružanje usluga istodobnog emitiranja nije potrebno i/ili da ga televizijske kuće mogu same financirati.

(148) S obzirom na prethodna razmatranja Komisija zaključuje da postojanje tržišnog nedostatka nije utvrđeno. Španjolska tijela ili zainteresirane strane nisu tvrdili da postoji još neki dobro definirani cilj od zajedničkog interesa.

([93]) COM(2005) 107 final.
([94]) Vidjeti bilješku 80.
([95]) Na temelju informacija koje su dostavila španjolska tijela u rujnu 2015.
([96]) *Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del dividendo digital*.

(149) Bez dobro definiranog cilja od zajedničkog interesa mjera nije spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a.

(150) Ipak, u nastavku se razmatraju ostali elementi prethodno opisanoga testa ravnoteže. Kako će se pokazati, i ti su elementi u suprotnosti s tvrdnjom o spojivost mjere s unutarnjim tržištem.

B. **Dobro osmišljena potpora**

Potpora je odgovarajući instrument

(151) Javna tijela imaju različite alate za upravljanje oslobađanjem digitalne dividende. U ovom su predmetu španjolska tijela odlučila uvesti obvezu istodobnog emitiranja i nadoknaditi televizijskim kućama koje emitiraju putem DTT-a dodatne troškove koji proizlaze iz nje.

(152) Konkretnije, španjolska tijela planirala su Kraljevskim dekretom 365/2010 preraspodjelu frekvencija i njezin raspored. Kraljevskim dekretom televizijskim je kućama uvedena obveza istodobnog emitiranja u starom i novom frekvencijskom pojasu (odnosno, u pojasevima 800 MHz i 700 MHz) do konačne dodjele multipleksa ([97]) u nižem frekvencijskom pojasu 700 MHz, odnosno dok se broj infrastruktura za prijem (antena za emitiranje) pogodnih za nove multiplekse ne izjednači s onima za prethodne multiplekse dodijeljenima u fazi prelaska na digitalno emitiranje. Kasnije su španjolska tijela Zakonom o održivom gospodarstvu televizijskim kućama priznala pravo na financijsku nadoknadu troškova povezanih s obvezom istodobnog emitiranja.

(153) Ipak, regulatorna obveza bila je sama po sebi dovoljna za postizanje željenog cilja osiguravanja istodobnog emitiranja na nekoliko frekvencija tijekom prijelaznog razdoblja. Doista, kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 147., španjolska su tijela zbog tržišnog razvoja u području I. uvidjela da ni regulatorna obveza istodobnog emitiranja nije bila dovoljna kako bi se osiguralo neometano oslobađanje digitalne dividende. S obzirom na prethodna razmatranja Komisija zaključuje da mjera nije odgovarajući instrument.

Poticajni učinak i nužnost

(154) Kada je riječ o poticajnom učinku i nužnosti mjere, potrebno je ispitati bi li se privatne televizijske kuće spontano odlučile na istodobno emitiranje i bi li to učinile u istom roku bez državne potpore.

(155) Španjolska tijela i dalje su tijekom službenog istražnog postupka tvrdila da privatne televizijske kuće ne bi bile spremne na istodobno emitiranje. One su već financirale skup prelazak s analognog na digitalno emitiranje televizijskog signala i riješile probleme uzrokovane tim prelaskom, primjerice interferencije na digitalnim zemaljskim kanalima koji su im izvorno dodijeljeni, a od premještanja u drugi frekvencijski pojas ne bi ostvarile nikakve dodatne koristi.

(156) Unatoč prethodnim tvrdnjama nije valjano dokazano da bi se televizijske kuće protivile istodobnom emitiranju da nema potpore. Točnije, iz njihovog tržišnog ponašanja vidljivo je suprotno.

(157) Komisija smatra da obveza televizijskih kuća na temelju dozvola da pružaju kontinuiranu i kvalitetnu uslugu podrazumijeva vlastito financiranje istodobnog emitiranja tijekom privremenog razdoblja ([98]). Komisija je u odluci o pokretanju postupka u tom pogledu smatrala da se uvođenje obveze televizijskim kućama istodobnog emitiranja o vlastitom trošku regulatornim aktom čini dostatnim za osiguranje nesmetanog oslobađanja digitalne dividende. Činjenica da je ta izričita obveza kasnije ukinuta, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 147., samo je dokaz da je za nastojanje privatnih televizijskih kuća da osiguraju kontinuiranu uslugu na temelju dozvola potrebno vlastito financiranje istodobnog emitiranja te da one u svakom slučaju imaju dovoljno vlastitih poticaja za pružanje dotične usluge te da stoga mjera nije nužna.

([97]) Pri prelasku s analogne na digitalnu radiodifuziju Španjolska je televizijskim kućama dodijelila prelazne multiplekse (faza I.). Nakon oslobađanja digitalne dividende dodijeljeni su im konačni multipleksi (faza II.).

([98]) To naravno nije spriječilo španjolska tijela da za televizijske kuće uvedu obvezu istodobnog emitiranja u oba frekvencijska pojasa do konačne dodjele multipleksa u pojasu 700 MHz kako bi se osiguralo nesmetano oslobađanje digitalne dividende.

(158) S obzirom na prethodna razmatranja Komisija zaključuje da španjolska tijela nisu dokazala poticajni učinak i nužnost mjere.

Proporcionalnost

(159) U kontekstu testa ravnoteže važno je procijeniti je li mjera koju su tijela donijela proporcionalna potrebi za prevladavanjem tržišnog nedostatka i poticanjem tržišnog natjecanja na tržištu. Kada je riječ o proporcionalnosti, Komisija je u odluci u predmetu *DVB-T Brandenburg* ([99]) utvrdila da je donesenu mjeru potrebno usporediti s mogućim alternativama: „Regulacijom se ne bi trebala nametati ni diskriminirati uporaba određene digitalne platforme, kao što su kabelska, satelitska, zemaljska ili DSL TV-a, već bi se trebalo pridržavati načela ‚tehnološke neutralnosti'. Kako je navedeno u Okvirnoj direktivi, time se država članica ne sprečava da poduzme proporcionalne korake za promicanje određenih posebnih usluga u opravdanim slučajevima, kao što je digitalna televizija kao sredstvo za povećanje učinkovitosti spektra. To znači da bi se svaka platforma u načelu trebala natjecati na temelju vlastitih prednosti, ali da se može predvidjeti interventno ciljanje u ispravljanju tržišnih nedostataka koji su specifični za jednu platformu. Konačno, trebale bi prevladati platforme koje potrošačima nude najviše koristi". Komisija je u tom predmetu zaključila da potpora nije bila nužna ni proporcionalna.

(160) U ovom predmetu Komisija uzima u obzir da je mjera ograničena na izvanredne troškove koje će privatne televizijske kuće morati snositi zbog obveze istodobnog emitiranja unutar područja primjene obveze pokrivenosti od 96 % u području I. Iznos nadoknade utvrđen je kako bi se podmirili isključivo troškovi povezani s obvezom istodobnog emitiranja.

(161) Španjolska vlada planirala je nadoknaditi 100 % dodatnih troškova povezanih s istodobnim emitiranjem. Španjolska su tijela tvrdila da je nadoknada 100 % dodatnih troškova potrebna zbog financijskog položaja televizijskih kuća koje su vlastitim sredstvima financirale prelazak na digitalno emitiranje. Štoviše, tvrdila su da bi bez financiranja putem mjere određene lokalne televizijske kuće otišle u stečaj. Međutim, španjolska tijela nisu dostavila dovoljno uvjerljive dokaze kojima bi se opravdala potpora u tolikoj mjeri.

(162) Komisija je u odluci o pokretanju postupka smatrala i da nije moguće isključiti da se mogući tržišni nedostatak mogao ispraviti manjom potporom, usmjeravanjem potpore samo na poduzeća koja mogu dokazati potrebu za potporom ili skraćivanjem razdoblja istodobnog emitiranja. Međutim, španjolska tijela nisu od početka razmatrala takav pristup.

(163) Isto tako, španjolska tijela nisu dostavila uvjerljive dokaze, posebno studiju troška, o tome da je odluka o preraspodjeli multipleksa 800 MHz drugom zemaljskom frekvencijskom pojasu bila najmanje skupo i najbrže rješenje za oslobađanje digitalne dividende.

(164) S obzirom na prethodna razmatranja Komisija zaključuje da španjolska tijela nisu dokazala da bi mjera bila proporcionalna i ograničena na najmanji potreban iznos.

Tehnološka neutralnost

(165) Komisija je nekoliko puta naglasila važnost tehnološke neutralnosti pri prelasku na digitalno emitiranje. U Komunikaciji o prelasku s analogne na digitalnu radiodifuziju Komisija je izrazila namjeru djelovanja u skladu s „karakterom ‚novog regulatornog okvira za elektroničke komunikacije', koji se temelji na tržišnoj inicijativi i tehnološkoj neutralnosti" ([100]). Stoga se intervencijama država članica treba izbjeći neopravdano narušavanje tržišnog natjecanja među platformama kako bi svaka platforma imala priliku natjecati se „na temelju vlastitih prednosti" u „jednakim uvjetima u regulatornom smislu".

([99]) Odluka Komisije 2006/513/EZ od 9. studenoga 2005. o državnoj potpori koju je provela Savezna Republika Njemačka za uvođenje digitalne zemaljske televizije (DVB-T) u Berlinu, Brandenburg (SL L 200, 22.7.2006., str. 14.).

([100]) Odjeljak 2.1.3.

(166) Isto tako, člankom 9. stavkom 3. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([101]) države članice obvezuju se osigurati da se sve vrste tehnologije za elektroničke komunikacije mogu upotrebljavati u radiofrekvencijskim pojasevima koji su proglašeni raspoloživima za elektroničke komunikacijske usluge u njihovom Planu za dodjelu nacionalnih frekvencija u skladu s pravom Unije. Točno je da se istom odredbom državama članicama dopušta da predvide proporcionalna i nediskriminirajuća ograničenja za vrste radijskih mreža ili tehnologije bežičnog pristupa koje se upotrebljavaju za elektroničke komunikacijske usluge ako je potrebno, među ostalim, osigurati (c) tehničku kvalitetu usluge ili (f) postići cilj od općeg interesa kao što je izbjegavanje neučinkovite uporabe radijskih frekvencija ili zaštita ljudskog života. Međutim, u ovom predmetu španjolska tijela nisu tvrdila ni dokazala da bi mjera opravdala iznimku od načela tehnološke neutralnosti zbog tih razloga.

(167) Suprotno tome, španjolska su tijela tvrdila da je mjera tehnološki neutralna u smislu da privatne televizijske kuće mogu odabrati bilo koju dostupnu tehnološku platformu za istodobno emitiranje. Tu je tvrdnju Komisija provjerila tijekom službenog istražnog postupka i utvrdila da takav scenarij nije moguć zbog trenutačnih dozvola kojima se od privatnih televizijskih kuća zahtijeva upotreba tehnologije DTT-a kako bi osigurale geografsku pokrivenost od 96 % u području I.

(168) Odlukama Komisije u području državnih potpora za prelazak na digitalno emitiranje potvrđuje se taj pristup. U odlukama u predmetima *DVB-T-Berlin Brandenburg* ([102]) i Digitalni pretvarači ([103]), koje je potvrdio Opći sud ([104]), te u odlukama protiv Španjolske o uvođenju DTT-a u područje II. ([105]), koje je potvrdio Opći sud ([106]), Komisija je navela: 1) tehnologija DTT-a nije superiorna u odnosu na ostale tehnologije; 2) dodjela potpore toj platformi bila bi neopravdana iznimka od načela tehnološke neutralnosti, te 3) zbog diskriminacije pri kršenju načela tehnološke neutralnosti dotičnu mjeru ne može se proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem.

(169) Kako je prethodno objašnjeno, privatne televizijske kuće plaćaju prijenos svojih sadržaja operaterima platforme DTT-a koji su neizravni korisnici mjere. Stoga poštovanje načela tehnološke neutralnosti treba ispitati u odnosu na operatere platforme.

(170) U Španjolskoj je do odabira tehnologije došlo na samom početku upravnog postupka kada je odobren Kraljevski dekret 365/2010. Dok se Kraljevski dekret isključivo temeljio na preraspodjeli nižeg zemaljskog frekvencijskog pojasa i posebno na prijenosu emitiranja putem DTT-a na frekvencije ispod pojasa 800 MHz do kraja 2014., tek je donošenjem Zakona o održivom gospodarstvu u 2011. utvrđeno oslobađanje tog pojasa za telekomunikacijske operatere, a financijska nadoknada troškova istodobnog emitiranja u isključivu korist platforme DTT-a, a na štetu alternativnih platformi ugrađena u nacionalno pravo.

(171) Španjolska tijela tvrdila su da se mjera sastoji samo od nadoknade štete zbog preraspodjele zemaljskih frekvencija. Ona se ne odnosi na ostale platforme, kao što su satelitska, kabelska, IPTV-a itd. jer u njihovom slučaju nije potrebna promjena kanala nužna za oslobađanje digitalne dividende pa im kompenzacijska mjera nije potrebna. Još su tvrdila i da satelit nije pogodan za prijenos lokalnih i regionalnih programa na jednak način kao platforma DTT-a te dodala da se određeni sadržaji visoke vrijednosti koje su kupile televizijske kuće mogu emitirati samo na državnom području Španjolske ili čak samo putem zemaljske platforme.

(172) Komisija u pogledu tih tvrdnji naglašava da na razini operatera platforme postoje ostale platforme za prijenos koje se mogu smatrati alternativnim rješenjima za rješavanje problema oskudnih frekvencija na relevantnom španjolskom tržištu. Primjerice u slučaju satelitskog prijenosa ne bi bilo potrebe za ponovnom prilagodbom

([101]) Direktiva 2002/21/EZ od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL L 108, 24.4.2002., str. 33.).
([102]) Državna potpora C 25/2004, DVB-T Berlin Brandenburg.
([103]) Državna potpora C 52/2005, Digitalni pretvarači.
([104]) Presuda od 6. listopada 2009. u predmetu *Njemačka protiv Komisije u predmetu DVB-T – Berlin/Brandenburg*, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387; i Presuda od 15. lipnja 2010. u predmetu *Mediaset protiv Komisije*, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233.
([105]) Vidjeti bilješku 21.
([106]) Vidjeti bilješku 79.

spektra pojasu UHF. Osim toga, prema informacijama koje su dostavila španjolska tijela nije proveden *ex ante* istražni postupak, primjerice putem javnog savjetovanja ili naručenih studija, kojim se dionike poziva na iznošenje primjedbi o tim pitanjima, ni studija troška/koristi kojom se uspoređuju alternativna rješenja. U praksi nije razmatrana alternativna preraspodjela frekvencija.

(173) Umjesto toga, kako je detaljnije objašnjeno u uvodnim izjavama od 179. do 181., mjerom se narušava tržišno natjecanje među različitim platformama, odnosno tehnološkim rješenjima, u slučaju nadoknade troškova upotrebe samo određene platforme. S obzirom na to da alternativne platforme ne proizvode slične troškove prenamjene spektra i ne ovise o oskudnim radijskim frekvencijama u pojasu UHF, mjerom se ne podupire najučinkovitije tehnološko rješenje.

(174) S obzirom na prethodna razmatranja Komisija zaključuje da španjolska tijela nisu dokazala da bi mjera bila tehnološki neutralna.

C. **Mjera u kojoj je narušeno tržišno natjecanje i u kojoj se utječe na trgovinu među državama članicama**

(175) Komisija je procjenjivala brojne državne mjere povezane s prelaskom na digitalno emitiranje ([107]). Komisija je objasnila da države članice imaju nekoliko mogućnosti za dodjelu javnih sredstava za prelazak, uključujući istodobno emitiranje, uz uvjet da se mjerama neopravdano ne narušava tržišno natjecanje među tehnologijama ili društvima te da su mjere proporcionalne i ograničene na najmanji potreban iznos. Analogijom s prelaskom na digitalno emitiranje jednaki bi se uvjeti trebali primjenjivati na mjeru koju su prijavila španjolska tijela.

(176) U ovom predmetu zbog činjenice da postoje izravni i neizravni korisnici potpore, do narušavanja tržišnog natjecanja može doći na različitim razinama.

Narušavanje tržišnog natjecanja na razini privatnih televizijskih kuća

(177) Kako je već zaključeno, privatne televizijske kuće koje upotrebljavaju platformu DTT-a ostvaruju prednost jer im se nadoknađuju troškovi koje bi u pravilu trebale snositi same. Zbog mjere se mijenja njihovo ponašanje u uobičajenim tržišnim uvjetima. Doista, prema tvrdnjama španjolskih tijela, da nema nadoknade neke od uključenih televizijskih kuća ne bi mogle financirati istodobno emitiranje i otišle bi u stečaj zbog čega bi došlo do vraćanja dozvole. U tom bi slučaju ostale televizijske kuće mogle podnijeti zahtjev za raspoloživu dozvolu. Međutim, zahvaljujući mjeri zemaljske privatne televizijske kuće zadržavaju postojeće stanje i oskudne zemaljske dozvole, zbog čega su ostale televizijske kuće spriječene da uđu na tržište. Jedini je zaključak koji je moguće donijeti na temelju informacija kojima Komisija raspolaže da se mjerom štiti položaj postojećih sudionika na tržištu.

(178) Stoga se mjerom narušava tržišno natjecanje na razini privatnih televizijskih kuća u mjeri suprotnoj zajedničkom interesu.

Narušavanje tržišnog natjecanja na razini operatera platforme

(179) Nadoknadom troškova istodobnog emitiranja putem infrastrukture DTT-a televizijske kuće potiču se na nastavak upotrebe zemaljske platforme umjesto da razmotre bi li prelazak na drugu platformu bio u njihovom interesu. To dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja na razini platformi za prijenos.

(180) Osim toga, operateri DTT-a u području I. imaju koristi od regulatorne intervencije NTP-a kojom se televizijske kuće obvezuju na osiguranje pokrivenosti od 96 % stanovništva na temelju DTT-a. Isto tako, televizijskim kućama na temelju njihovih dozvola nije dopuštena upotreba ni jedne druge alternativne platforme, primjerice satelitske, kabelske ili IPTV-a, kako bi osigurale propisanu minimalnu geografsku pokrivenost. U suprotnom bi izgubile dozvolu. Posljedično, većina rashoda za istodobno emitiranje potrošit će se *de facto* na upotrebu platforme društva Abertis za DTT s obzirom na njegov tržišni položaj. Ta se prednost ostvaruje na štetu ostalih tehnoloških platformi, kao što je satelitska, koje se natječu na istom tržištu.

([107]) Vidjeti bilješku 80.

(181) Stoga se mjerom narušava tržišno natjecanje na razini operatera platforme u mjeri suprotnoj zajedničkom interesu.

Procjena

(182) S obzirom na prethodna razmatranja Komisija zaključuje da se prednost privatnih televizijskih kuća koje emitiraju putem DTT-a i operatera platforme DTT-a ostvaruje na štetu ostalih privatnih televizijskih kuća i operatera alternativnih tehnoloških platformi koji se natječu na istom tržištu, zbog čega je narušeno tržišno natjecanje na različitim razinama u mjeri suprotnoj zajedničkom interesu.

Zaključak

(183) Zaključuje se da mjera nije odgovarajući, nužan, proporcionalan i tehnološki neutralan instrument i da se njome narušava tržišno natjecanje i utječe na trgovinu među državama članicama u mjeri suprotnoj zajedničkom interesu.

5. **ZAKLJUČAK**

(184) Komisija zaključuje da mjera za nadoknadu troškova istodobnog emitiranja privatnih televizijskih kuća u kontekstu oslobađanja digitalne dividende nije u skladu sa zahtjevima članka 107. stavka 3. Ugovora zbog čega nije spojiva s unutarnjim tržištem,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Državna potpora koju je prijavila Kraljevina Španjolska za nadoknadu troškova istodobnog emitiranja privatnih televizijskih kuća u kontekstu oslobađanja digitalne dividende nije u skladu sa zahtjevima članka 107. stavka 3. Ugovora zbog čega nije spojiva s unutarnjim tržištem. Potpora se stoga ne smije provesti.

Članak 2.

U roku od dva mjeseca od objave ove Odluke, Kraljevina Španjolska obavješćuje Komisiju o mjerama koje je poduzela kako bi se uskladila s tom Odlukom.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Kraljevini Španjolskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 5. kolovoza 2016.

Za Komisiju
Margrethe VESTAGER
Članica Komisije