II

(Atti non legislativi)

DECISIONI

DECISIONE (UE) 2016/2395 DELLA COMMISSIONE

del 5 agosto 2016

sull'aiuto di Stato SA.32619 (2012/C) (ex 2011/N) notificato dal Regno di Spagna per il risarcimento di taluni costi causati dalla liberazione del dividendo digitale

[notificata con il numero C(2016) 4886]

(Il testo in lingua spagnola è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente ai detti articoli ([1]) e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. **PROCEDIMENTO**

(1) Il 5 luglio 2011 le autorità spagnole hanno notificato alla Commissione due misure di aiuto di Stato. La misura I riguardava sovvenzioni a favore degli abitanti di complessi abitativi che, per garantire la continuità della ricezione dei canali in chiaro («Free-to-air», FTA) ([2]) finora trasmessi sulla banda di frequenza 790-862 MHz («800 MHz»), hanno dovuto adattare l'infrastruttura esistente per la televisione digitale terrestre («TDT») o passare a un'altra piattaforma di loro scelta. La misura II prevedeva il risarcimento a emittenti pubbliche e private dei costi aggiuntivi sostenuti a causa dell'obbligo di trasmettere contemporaneamente su due bande durante il processo di liberazione del dividendo digitale ([3]) («simulcast»).

(2) In seguito allo scambio di comunicazioni scritte con le autorità spagnole sulle misure notificate, il 25 aprile 2012 la Commissione ha adottato la decisione ([4]) di non sollevare obiezioni sulla misura I e di avviare il procedimento di indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («trattato») in relazione alla misura II, per quanto concerne sia le emittenti pubbliche che quelle private. La decisione della Commissione di avviare il procedimento («decisione di avvio») è stata pubblicata il 19 luglio 2012 nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ([5]). La Commissione ha invitato le parti interessate a presentare le loro osservazioni sulla misura in questione.

([1]) Decisione 2012/C-213/03 della Commissione, del 25 aprile 2012 (GU C 213 del 19.7.2012, pag. 41).
([2]) Il termine *free-to-air* (FTA) descrive i servizi di trasmissione radiotelevisiva in chiaro (non criptati) che consentono a qualunque soggetto munito di un'adeguata apparecchiatura di ricezione di ricevere il segnale e vedere o ascoltare i contenuti senza dover né sottoscrivere un abbonamento né sostenere altri costi correnti o pagare una tariffa una tantum (ad esempio televisione pagata a consumo, o *pay-per-view*). Nel senso tradizionale del termine, si tratta di segnali radio terrestri ricevuti tramite un'antenna.
([3]) Corrispondente alla banda di frequenza da 800 MHz.
([4]) C(2012)2533 final.
([5]) Cfr. nota a piè di pagina 1.

(3) Le autorità spagnole hanno presentato le loro osservazioni sulla decisione di avvio con lettere del 29 giugno 2012, del 12 dicembre 2012 e del 6 giugno 2013. Sono state organizzate anche due teleconferenze con le autorità spagnole: la prima il 24 giugno 2013 e la seconda il 3 giugno 2014. Inoltre, si sono tenuti tre incontri con le medesime autorità: il primo nel giugno 2014, il secondo nel dicembre 2014 e il terzo nel marzo 2015.

(4) La Commissione ha altresì ricevuto osservazioni da Abertis Telecom ([6]) («Abertis») con lettera del 7 agosto 2012, da Sociedad Gestora de Televisión NET TV («NET TV») con lettera del 14 agosto 2012, da Broadcast Networks Europe («BNE») con lettera del 17 agosto 2012, dall'Unione europea di radiodiffusione («UER») con lettere del 20 agosto 2012 e del 21 giugno 2013, e infine da SES Astra («Astra») con lettere del 19 agosto 2012 e del 30 ottobre 2012. Nel corso dell'indagine, sono stati tenuti vari incontri e teleconferenze: tra la Commissione e l'UER nel giugno e dicembre 2013 e nel giugno e dicembre 2014, e tra la Commissione e Astra nel giugno, luglio e dicembre 2013 e nell'aprile e novembre 2014. Le autorità spagnole hanno trasmesso i loro commenti sulle osservazioni di Astra il 12 dicembre 2012.

(5) Il 3 settembre 2014 le autorità spagnole hanno ritirato la notifica concernente il risarcimento dei costi per la trasmissione in simulcast sostenuti da emittenti pubbliche (ma non private) e hanno comunicato alla Commissione che il Regio decreto 677/2014 sulla concessione di sussidi diretti a emittenti pubbliche era inteso a coprire tale risarcimento sulla base del concetto di servizi di interesse economico generale («SIEG»). Il decreto è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale spagnola ([7]) il 6 agosto 2014 ([8]).

(6) Le autorità spagnole non hanno presentato alcuna modifica ulteriore alla notifica relativa alla misura II.

(7) Considerando che la parte della misura II concernente le emittenti pubbliche è stata ritirata dalle autorità spagnole nel settembre 2014, il procedimento di indagine formale riguardante tale parte della medesima misura è ormai privo di fondamento. La Commissione ha pertanto deciso di chiudere il procedimento di indagine formale per quanto concerne tale parte della misura II. La presente decisione riguarda esclusivamente il risarcimento notificato dei costi del simulcast a favore delle emittenti private («misura»).

2. **DESCRIZIONE DELLA MISURA**

2.1. **Contesto**

(8) Trarre beneficio dal dividendo digitale utilizzando la banda larga senza fili per garantire la copertura di tutte le aree, comprese le regioni più remote e rurali è un obiettivo importante dell'agenda digitale europea ([9]) e quindi parte della strategia Europa 2020 ([10]). Per realizzare le reti senza fili, gli operatori mobili necessitano, per la trasmissione dei segnali, di frequenze radio di cui c'è scarsità. Se negli Stati membri dette frequenze sono occupate da reti televisive terrestri, le emittenti terrestri devono essere spostate su un'altra piattaforma di trasmissione (banda larga, cavo o satellite) o su un'altra frequenza (inutilizzata) nello spettro disponibile adatto allo scopo. Nel 2009, la Commissione ha raccomandato agli Stati membri di garantire che tutti i servizi di trasmissione radiotelevisiva terrestre abbandonassero la tecnologia di trasmissione analogica e di sostenere i provvedimenti normativi tesi a rendere la preziosa banda di frequenza di 800 MHz disponibile ai servizi di comunicazione elettronica. Detto processo è denominato liberazione del dividendo digitale ([11]) e riguarda esclusivamente i servizi di radiodiffusione televisiva terrestre.

(9) La liberazione del dividendo digitale genera costi di transizione per le emittenti terrestri che comprendono i costi per la trasmissione simultanea del segnale sulle bande di frequenza vecchie e nuove ([12]).

([6]) Abertis Telecom SA, attualmente Cellnex Telecom, SA.

([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]) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Un'agenda digitale europea. COM(2010)245 final/2.

([10]) EUROPA 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. COM(2010)2020.

([11]) Raccomandazione 2009/848/CE della Commissione del 28 ottobre 2009 agevolare l'utilizzo del dividendo digitale nell'Unione europea (GU L 308 del 24.11.2009, pag. 24). Le modalità pratiche per l'attuazione del processo citato sono di competenza degli Stati membri. La Commissione ha il ruolo di garantire che tutto proceda regolarmente e nel rispetto del diritto dell'UE in materia di aiuti di Stato, in particolare del principio della neutralità tecnologica.

([12]) Diversi Stati membri hanno concesso aiuti di Stato nel contesto della digitalizzazione della radiodiffusione («switchover digitale»). In particolare, sono stati concessi aiuti a sostegno dei nuclei familiari socialmente svantaggiati per l'acquisto di nuovi decoder. Sarebbe stato possibile approvare tali misure se fossero stati rispettati i principi di neutralità tecnologica, necessità e proporzionalità.

2.2. **Politica europea in materia di liberazione del dividendo digitale**

(10) Negli ultimi anni, il settore della radiodiffusione è stato oggetto di importanti cambiamenti dovuti all'introduzione delle tecnologie digitali. Rispetto alla televisione analogica, la trasmissione digitale di segnali televisivi consente un migliore utilizzo del limitato spettro di frequenze disponibili e, quindi, un maggior numero di canali televisivi. La comunicazione della Commissione del 2003 sulla transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale ([13]) sottolinea i vantaggi del passaggio alla trasmissione digitale e ha avviato il dibattito sugli orientamenti politici dell'UE in merito a questioni quali la quantità di spettro da liberare e il suo utilizzo futuro.

(11) La transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale ha comportato la liberazione di una parte dello spettro di radiofrequenze («RF») fino ad allora utilizzata per le trasmissioni televisive. Ciò è stato possibile grazie alla maggiore efficienza della tecnologia digitale rispetto a quella analogica. La porzione dello spettro che si è liberata a seguito di tale miglioramento è stata denominata «dividendo digitale».

(12) Alcuni accordi internazionali, come quelli conclusi alla Conferenza regionale delle radiocomunicazioni (RRC-06) dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) nel giugno 2006 e alla Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni dell'UIT nel novembre 2007 (WRC-07), hanno stabilito l'assegnazione su base co-primaria della banda di frequenza da 800 MHz ai servizi mobili, oltre che ai servizi fissi e di radiodiffusione ([14]). Tuttavia, sulla base della precedente assegnazione di tali frequenze ai servizi di radiodiffusione durante le prime fasi della pianificazione della transizione dalla tecnologia analogica a quella digitale, alcuni Stati membri come la Spagna non hanno considerato la possibilità di riutilizzare lo spettro liberato degli 800 MHz per servizi diversi dalla radiodiffusione terrestre.

(13) Verso la fine del 2007, alla luce dell'aumento a livello mondiale della domanda di spettro delle frequenze radio e di tecnologie più efficienti, la Commissione ha studiato le possibilità e l'enorme potenziale, commerciale e in termini di innovazione e crescita, che il dividendo digitale poteva offrire se utilizzato per fornire servizi di comunicazione elettronica avanzata e ha concluso che, per trarre il massimo beneficio dal dividendo digitale, gli Stati membri avrebbero dovuto assegnare contemporaneamente lo spettro pertinente ai servizi di comunicazione elettronica nel più breve tempo possibile ([15]).

(14) Nella comunicazione della Commissione del 2009 dal titolo «Trasformare il dividendo digitale in benefici per la società e in crescita economica» ([16]) gli Stati membri sono stati invitati a cessare di utilizzare la banda di frequenza di 800 MHz per i servizi di radiodiffusione ad alta potenza e a procedere alla piena attuazione della decisione dell'UE sull'armonizzazione tecnica entro un determinato termine concordato a livello dell'UE.

(15) Infine, la decisione n. 243/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ([17]), che istituisce un programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio ha previsto che tutti gli Stati membri assegnassero la banda di frequenza di 800 MHz ai servizi di comunicazione elettronica entro il 1º gennaio 2013 ([18]). La decisione ha autorizzato la Commissione a concedere deroghe specifiche fino al 31 dicembre 2015 in caso di circostanze eccezionali a livello nazionale o locale o in presenza di problemi di coordinamento transfrontaliero delle frequenze ([19]).

([13]) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale (dallo «switchover» digitale allo «switch-off» analogico). COM(2003)541 final.

([14]) L'assegnazione co-primaria ai servizi mobili in aggiunta a quelli fissi e di radiodiffusione era prevista a partire dal 2015, o anche prima di tale data a seconda, ove necessario, del coordinamento tecnico con altri paesi.

([15]) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Trarre il massimo beneficio dal dividendo digitale in Europa: un approccio comune all'uso dello spettro liberato dal passaggio al digitale. COM(2007)700 final.

([16]) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Trasformare il dividendo digitale in benefici per la società e in crescita economica. COM(2009)586 final.

([17]) Decisione n. 243/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che istituisce un programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio (GU L 81 del 21.3.2012, pag. 7).

([18]) Decisione 2010/267/UE della Commissione, del 6 maggio 2010, relativa all'armonizzazione delle condizioni tecniche d'uso della banda di frequenze 790-862 MHz per i sistemi terrestri in grado di fornire servizi di comunicazioni elettroniche nell'Unione europea (GU L 117 dell'11.5.2010, pag. 95).

([19]) La concessione di deroghe specifiche è prevista all'articolo 6, paragrafo 4, della decisione. Nella notifica delle misure la Spagna si è basata su questa eccezione per sostenere che nel suo caso si applicherebbe una deroga speciale a causa delle difficoltà comportate dalla liberazione dello spettro: in particolare, oltre 1 300 canali televisivi pianificati (a livello nazionale, regionale e locale), la complessa orografia spagnola che rende difficoltosa la pianificazione dello spettro, la necessità di coordinamento internazionale con i paesi limitrofi, europei e nordafricani ecc. Secondo quanto dichiarato dal ministro dell'Industria, dell'Energia e del Turismo il 13 marzo 2012, la Spagna ha preso in considerazione la liberazione del dividendo digitale un anno prima rispetto a quanto indicato nella notifica, quindi alla fine del 2013. In realtà, il dividendo digitale in Spagna è stato liberato solo il 31 marzo 2015.

2.3. **Evoluzione del dividendo digitale in Spagna**

(16) La Spagna ha completato la transizione alla televisione digitale terrestre (TDT) il 3 aprile 2010, con la cessazione delle trasmissioni analogiche. Nel 2005, epoca a cui risaliva la base giuridica per il passaggio dalla trasmissione analogica a quella digitale — piano tecnico nazionale della TDT ([20]) — non erano stati fatti piani per utilizzare lo spettro (assegnato dall'UIT alla televisione terrestre) per altri scopi. Tale circostanza ha avuto due conseguenze:

— l'intero spettro liberato dopo la cessazione delle trasmissioni in analogico («switch-off» analogico) nel 2005 è stato riservato esclusivamente ai servizi televisivi terrestri, al fine di aumentare il numero di canali disponibili;

— nello stesso anno, il governo spagnolo ha deciso di utilizzare la banda per il varo dei primi trasmettitori della televisione digitale terrestre, onde agevolare l'introduzione della nuova tecnologia digitale terrestre, senza una preventiva pulizia dello spettro.

(17) Il piano tecnico nazionale e i successivi provvedimenti normativi hanno suddiviso il territorio della Spagna in tre zone:

a) zona I — copre il 96 % della popolazione spagnola, dove le emittenti hanno sostenuto autonomamente i costi del passaggio al digitale. Per quanto riguarda tale area, il passaggio è stato indispensabile dato l'obbligo di un'ampia copertura contenuto nelle licenze delle emittenti e non è stato fornito, in cambio, alcun aiuto di Stato. Spettava alle emittenti e/o agli operatori delle piattaforme investire nella digitalizzazione della rete;

b) zona II — copre all'incirca il 2,5 % della popolazione spagnola che vive in zone remote e meno urbanizzate, dove le emittenti non avevano interessi commerciali a fornire un servizio migliore. Poiché le emittenti non intendevano partecipare finanziariamente al miglioramento dei centri di trasmissione necessari per trasmettere i segnali, lo Stato ha finanziato l'estensione della copertura ([21]).

c) zona III — copre la restante parte della popolazione spagnola e comprende le zone in cui, per ragioni topografiche, non è possibile utilizzare la piattaforma terrestre per fornire il servizio televisivo, che è dunque erogato via satellite.

(18) Il passaggio al digitale ha imposto anche alcuni costi al pubblico. I singoli nuclei familiari residenti nelle zone I e II hanno dovuto pagare i decoder per adattare i loro televisori alla televisione digitale terrestre. Gli abitanti di complessi abitativi hanno dovuto sostenere costi aggiuntivi per adattare al segnale digitale la loro infrastruttura di ricezione. I residenti della zona III hanno dovuto, a loro volta, acquistare l'apparecchiatura per la ricezione via satellite e tale acquisto è stato, in alcuni casi, finanziato in tutto o in parte dalle autorità regionali o locali ([22]).

(19) Nel novembre 2007, più di due anni dopo l'approvazione del piano tecnico nazionale, l'UIT ha stabilito di assegnare la banda di frequenza di 800 MHz ai servizi di comunicazione elettronica su base co-primaria. In tale data, la copertura del digitale terreste tramite la banda di frequenza di 800 MHz aveva già raggiunto, in Spagna, l'80-90 % della popolazione.

(20) Nel maggio 2009, la Spagna ha deciso di destinare la banda di frequenza di 800 MHz alle comunicazioni elettroniche. Il sostegno normativo all'annuncio è stato fornito dalla legge spagnola sull'economia sostenibile ([23]), che prevede che la banda di frequenza di 800 MHz sia utilizzata principalmente per l'erogazione di servizi avanzati di comunicazione elettronica, in linea con gli usi armonizzati concordati a livello dell'UE ([24]). L'articolo 51 della legge sull'economia sostenibile stabilisce, sia per le emittenti pubbliche sia per quelle private, il diritto al risarcimento finanziario di tutti i costi relativi alla riassegnazione dell'uso dello spettro necessaria per la liberazione della banda di frequenza di 800 MHz, in particolare i costi di simulcast ([25]). Tale disposizione di legge nazionale costituisce pertanto la base giuridica della misura.

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

([21]) Le misure attuate dalle autorità spagnole per estendere la copertura della televisione digitale terrestre nella zona II sono state valutate in due decisioni della Commissione: decisione della Commissione del 19 giugno 2013 relativa all'aiuto di Stato concesso dal Regno di Spagna a favore della diffusione della televisione digitale terrestre in zone remote e meno urbanizzate (ad eccezione di Castiglia-La Mancha) (SA.28599) e decisione della Commissione del 1º ottobre 2014 relativa all'aiuto di Stato concesso dalle autorità di Castilla-La Mancha a favore della diffusione della televisione digitale terrestre in zone remote e meno urbanizzate della regione Castiglia-La Mancha (SA.27408).

([22]) Cfr. ad esempio la decisione della Commissione dell'8 febbraio 2012 nel caso «*Captación de television digital en Cantabria*».

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

([24]) Cfr. note a piè di pagina 17 e 18.

([25]) L'articolo 51 della legge spagnola sull'economia sostenibile dispone che: «I costi di riassegnazione dell'uso dello spettro necessaria per la liberazione della banda di frequenza fra 790 e 862 MHz s'intendono a carico dell'amministrazione».

(21) Poiché la banda di frequenza di 800 MHz era utilizzata dalle emittenti della televisione digitale terrestre all'epoca della sua riassegnazione ai servizi di comunicazione elettronica ([26]), è stato necessario trasferire tali emittenti dai canali utilizzati fino a quel momento ad altri canali localizzati sulla banda di frequenza compresa fra 694 e 790 MHz («700 MHz»). Tale processo è stato definito dal Regio decreto 365/2010 ([27]), che regolamentava l'assegnazione di multiplex della TDT dopo lo *switch-off* analogico.

(22) Il Regio decreto 365/2010 prevede la fornitura di cinque multiplex ([28]) per sostituire quelli utilizzati nella banda di frequenza di 800 MHz. Tale passaggio ha posto i seguenti problemi:

— assicurare un periodo di transizione durante il quale i segnali della TV digitale dovevano essere trasmessi contemporaneamente sulle bande di frequenza di 800 MHz e di 700 MHz, in quanto era impossibile passare istantaneamente ai nuovi multiplex;

— i nuovi multiplex corrispondono a canali di radiofrequenza non utilizzati in precedenza per le trasmissioni TDT e per questo motivo, nella maggior parte dei contesti residenziali con più di un'abitazione, l'infrastruttura di ricezione dei segnali televisivi ha dovuto essere adattata alla nuova situazione.

(23) Il Regio decreto 365/2010 stabiliva che i canali di trasmissione avrebbero dovuto essere trasferiti ad altre frequenze inferiori a 790 MHz entro la fine del 2014. Inoltre, il medesimo decreto imponeva alle emittenti l'obbligo di trasmettere contemporaneamente su entrambe le bande di frequenza fino all'assegnazione definitiva dei multiplex nella banda di 700 MHz.

(24) Nel 2011, la Spagna ha deciso di mettere all'asta la banda di frequenza di 800 MHz agli operatori delle telecomunicazioni ([29]). Gli operatori delle telecomunicazioni ai quali sono state assegnate le nuove frequenze hanno provveduto al pagamento entro il giugno 2012 e si sono impegnati a fornire la copertura (mediante qualsiasi tecnologia o su un'altra banda di frequenza) per consentire l'accesso con velocità pari o superiore a 30 Mbit/s, almeno al 90 % delle unità di popolazione con meno di 5 000 abitanti entro l'anno 2020.

(25) Le autorità spagnole hanno valutato che la misura sarebbe durata tra i 6 e i 24 mesi, a seconda del territorio all'interno della zona I, ma avrebbe dovuto concludersi entro e non oltre il 31 dicembre 2014 ([30]). Lo stanziamento di bilancio totale per la misura è stato stimato in 100-200 milioni di EUR ([31]). Il risarcimento non doveva superare il totale dei costi sostenuti dalle emittenti a seguito dell'obbligo di trasmissione in simulcast.

2.4. **Descrizione del mercato**

(26) La misura riguarda il settore della radiodiffusione in cui sono presenti due gruppi principali di attori, ciascuno dei quali opera a un livello diverso della catena di produzione dei servizi di radiodiffusione: i) emittenti di canali televisivi e ii) operatori di piattaforma.

(27) Le emittenti sono gli editori dei canali televisivi, che acquistano o producono in proprio contenuti televisivi, li raggruppano in canali e li trasmettono al pubblico attraverso varie piattaforme (vale a dire via satellite, tramite televisione digitale terrestre, via cavo o IPTV ([32])). Oltre a trasmettere tramite la TDT, le emittenti possono offrire canali a pagamento o in chiaro su altre piattaforme, ad esempio Movistar+ via satellite.

(28) Il legislatore ha ritenuto che la trasmissione di canali in chiaro a livello nazionale, regionale e locale offerta agli spettatori a titolo gratuito da emittenti pubbliche (RTVE a livello nazionale) sia un servizio pubblico ([33]). Non è stato questo il caso per l'offerta di canali in chiaro delle emittenti private ([34]). Alle emittenti private sono state concesse licenze per la trasmissione nelle frequenze assegnate che non scadranno prima del 2025.

([26]) In realtà, in Spagna le frequenze sulla banda da 800 MHz sono state utilizzate dalle emittenti fino al 31 marzo 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]) Il multiplex è un segnale generato tramite l'unione di altri segnali per migliorarne il trasporto e la trasmissione. All'epoca esistevano in tutto 8 multiplex con copertura nazionale (2 per la rete televisiva pubblica e 6 per le reti televisive private).
([29]) *Real Decreto 458/2011, de 1 de abril, sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital*.
([30]) Il 31 dicembre 2014 era la data finale stabilita dal Regio decreto 365/2010 per liberare la banda di frequenza di 800 MHz agli operatori delle telecomunicazioni. A causa di ritardi nell'adeguamento da parte dei nuclei familiari al cambio delle frequenze, in Spagna il dividendo digitale è stato liberato solo il 31 marzo 2015.
([31]) Stima iniziale che riguarda sia le emittenti pubbliche che quelle private.
([32]) «Internet Protocol Television», televisione via Internet.
([33]) Per maggiori dettagli cfr. la decisione di avvio.
([34]) La licenza statale prevede l'attribuzione di una frequenza per la radiodiffusione terrestre. Le emittenti private nazionali sono Atresmedia (Antena 3+La Sexta), Mediaset España (Telecinco+Cuatro), Veo TV e NET TV. Oltre alle emittenti private nazionali, esistono anche numerose emittenti private regionali e locali.

(29) Affinché la popolazione possa effettivamente godere dei servizi televisivi, la legge spagnola obbliga le emittenti pubbliche e private a garantire una copertura minima tramite la rete terrestre. Tali obblighi di copertura sono previsti dalla funzione di servizio pubblico attribuita alle emittenti pubbliche e dalle licenze detenute dalle emittenti private. Le emittenti pubbliche devono servire almeno il 98 % della popolazione spagnola, mentre per gli operatori privati detta percentuale è pari ad almeno il 96 %.

(30) Gli operatori delle piattaforme sono enti privati o controllati dall'amministrazione pubblica che sfruttano le infrastrutture tecnologiche necessarie per veicolare e trasmettere al pubblico i canali prodotti dalle emittenti. In passato, l'unica piattaforma disponibile era quella analogica terrestre. Con il progresso tecnologico, sono divenute disponibili sul mercato nuove piattaforme e attualmente in Spagna sono presenti quattro piattaforme di radiodiffusione:

i) *terrestre*, che fino alla liberazione del dividendo digitale distribuiva sulla banda di frequenza di 800 MHz circa 30 canali nazionali, una serie di canali regionali e locali in chiaro e due canali televisivi a pagamento;

ii) *satellitare*, che distribuisce su una banda di radiofrequenza diversa dalla TDT ([35]) e per mezzo della quale sono disponibili diverse offerte (tra cui canali in chiaro e a pagamento);

iii) *via cavo*, che distribuisce vari canali TV in abbonamento (compresa la maggioranza dei canali in chiaro disponibili via TDT);

iv) *IPTV*, offerta su connessioni a banda larga FTTH e XDSL da almeno 8 Mbit/s per la trasmissione del segnale TV; trasmette canali TV in abbonamento, compresa la maggioranza dei canali in chiaro disponibili via TDT.

(31) La TDT è la piattaforma più utilizzata in Spagna ed è il principale distributore di canali televisivi in chiaro. La rete terrestre è costituita da infrastrutture di trasporto e centri di trasmissione (che a loro volta comprendono torri, trasmettitori ecc.). I centri di trasmissione sono di proprietà di operatori di piattaforma nazionali e regionali e di autorità pubbliche (comuni o amministrazioni regionali). A causa dei limiti tecnici, la TV terrestre non raggiunge l'intera popolazione della Spagna (ad esempio non ricevono il segnale alcune località scarsamente popolate o montuose — zona III). Tuttavia, grazie agli obblighi di copertura imposti per legge alle emittenti (zona I) e ai fondi pubblici impiegati per l'estensione della rete TDT in zone remote e meno urbanizzate (zona II) la copertura TDT raggiunge circa il 98,85 % della popolazione ([36]). Il rimanente 1,15 % della popolazione spagnola è servito via satellite. Secondo Astra, la piattaforma satellitare è l'unica tecnicamente in grado di distribuire il segnale all'intera popolazione della Spagna ([37]).

(32) Per quanto riguarda le altre piattaforme, secondo i dati disponibili dell'autorità spagnola di regolamentazione delle telecomunicazioni ([38]) («CMT»), la rete già esistente di TV via cavo potrebbe raggiungere poco più del 20 % della popolazione e la rete a banda larga (su FTTH e XDSL) potrebbe offrire servizi IPTV al 16,5 % della popolazione ([39]).

(33) Il servizio di trasporto e distribuzione del segnale TDT è fornito da operatori di piattaforma ([40]), dei quali il principale è Abertis ([41]).

([35]) Mentre le emittenti TDT utilizzano la banda UHF («Ultra High Frequency»), gli operatori satellitari trasmettono segnali TV sulla banda SHF («Super High Frequency»).

([36]) Il 93,5 % della popolazione utilizza la piattaforma terrestre per guardare la televisione. Il restante 5,35 % preferisce accedere ai servizi televisivi attraverso altre piattaforme.

([37]) La piattaforma satellitare è costituita da una stazione terrestre, un satellite e, per la ricezione, da un'antenna parabolica e un decoder. Per aumentare la copertura satellitare nella regione, l'antenna e il decoder in questione devono essere installati presso l'abitazione del cliente.

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

([39]) Nel 2010, 855 584 nuclei familiari erano abbonati alla IPTV e 1 586 573 alla TV via cavo. La popolazione totale della Spagna era di 47 021 031 abitanti. Per maggiori dettagli, cfr. la relazione annuale della CMT all'indirizzo http://informeanual.cmt.es/.

([40]) Altri operatori di piattaforma TDT sono, a livello regionale, Itelazpi, Nasertic e TelecomCLM.

([41]) Come rilevato al punto 25 della decisione di avvio, l'autorità spagnola della concorrenza («Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia», CNMC) ha riscontrato che Abertis avrebbe abusato della sua posizione dominante sui mercati per la distribuzione della TDT e per la fornitura dei relativi servizi di trasporto («CNMC Expediente S/0207/09 Transporte de Televisión»). Abertis ha l'obbligo di consentire l'accesso alla sua rete di trasmissione di segnali TDT, in quanto tale rete è una risorsa che non può essere replicata e che è essenziale per la fornitura del servizio di trasporto e trasmissione del segnale TDT. Abertis fornisce tali servizi di trasporto e trasmissione del segnale TDT a emittenti anche laddove ha una posizione dominante. A seguito di un'analisi dettagliata dei costi e delle entrate di Abertis, la CNMC ha riscontrato che, ai prezzi ai quali la società fornisce il servizio di accesso ai suoi centri e considerati i termini che ha concordato con i clienti nel mercato al dettaglio, i concorrenti con un livello di efficienza pari a quello di Abertis non hanno alcuna possibilità di sopravvivenza nei mercati del trasporto e della distribuzione del segnale TDT.

(34) Circa il 10,8 % della popolazione spagnola ([42]) è abbonato a canali di TV a pagamento. La maggior parte dei canali in chiaro disponibili su TDT sono altresì trasmessi su piattaforme alternative (a titolo gratuito o nell'ambito di un pacchetto a pagamento). La seconda piattaforma in ordine di importanza per la TV a pagamento è quella satellitare ([43]), che conta due principali operatori di piattaforma — Hispasat e Astra.

2.5. **Quadro giuridico relativo alla radiodiffusione privata (commerciale) in Spagna**

(35) I diritti e gli obblighi delle emittenti private che trasmettono tramite la piattaforma terrestre sono indicati in una serie di atti giuridici: le concessioni da loro ottenute per la fornitura di servizi televisivi, i relativi rinnovi e le successive licenze. Per attingere al ridotto spettro di frequenze, tali emittenti private hanno innanzitutto ottenuto le concessioni in seguito a una gara d'appalto indetta dalle autorità. Per partecipare alla gara per le concessioni, hanno dovuto presentare offerte conformi ai requisiti specificati nell'invito a presentare offerte ([44]). In seguito, è stato concesso alle emittenti il diritto di trasmettere i loro canali sulle frequenze della rete terrestre, che presenta una capacità limitata e che deve essere regolamentata dallo Stato. Le concessioni sono state rinnovate e, nel 2010, trasformate in licenze che non scadranno prima del 2025 ([45]). Lo Stato è vincolato dalla durata delle licenze e può revocarle solo in caso di mancato rispetto degli obblighi da parte delle emittenti ([46]). Le emittenti possono restituire le licenze se non sono in grado di adempiere ai loro obblighi.

(36) Le emittenti private hanno l'obbligo di fornire il servizio tramite la rete terrestre a una percentuale minima di popolazione, fissata nel piano tecnico nazionale al 96 %. Il Regio decreto 365/2010 ha stabilito che nel contesto della liberazione del dividendo digitale le emittenti hanno l'obbligo di trasmettere in simulcast, su entrambe le frequenze, fino all'assegnazione definitiva dei nuovi multiplex ([47]).

(37) Le concessioni inizialmente rilasciate alle emittenti private per la fornitura di servizi televisivi, i rispettivi rinnovi e le successive licenze non contenevano alcun riferimento al diritto al risarcimento per il costo della migrazione o della riassegnazione dell'uso dello spettro. Inoltre, il piano tecnico nazionale prevedeva che le autorità potessero stabilire condizioni speciali per la trasmissione, non indicate nelle concessioni, qualora risultasse necessario cambiare la modalità di trasmissione in seguito all'evoluzione del mercato o al progresso tecnologico ([48]). In tale caso il piano tecnico nazionale non prevedeva il diritto al risarcimento per le emittenti private.

3. **Procedimento d'indagine formale**

3.1. **Motivi per l'avvio del procedimento**

(38) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha osservato innanzitutto che la misura sembrava soddisfare tutti i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e, quindi, poteva essere considerata un aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione.

(39) Secondo la decisione di avvio, i beneficiari diretti della misura sono le emittenti della televisione digitale terrestre sia pubbliche che private.

([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*, pag. 3.

([43]) Nel 2014 la distribuzione degli spettatori tra piattaforme di TV a pagamento era la seguente: IPTV — 38,8 %, satellite — 30,2 %, cavo — 23,7 % e TDT — 4,5 %. *Fonte:* 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]) La legge spagnola «*Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*» ha fornito la base giuridica per la conversione del titolo abilitante alla fornitura di servizi audiovisivi. Le concessioni in corso di validità sono state convertite in licenze mediante accordi individuali con le emittenti interessate — cfr. l'accordo dell'11 luglio 2010 con Antena 3, Telecinco, La Sexta e Veo e l'accordo del 28 maggio 2010 con Sogecable.

([46]) Ad esempio, se l'emittente interrompe le trasmissioni per almeno 15 giorni.

([47]) L'11 febbraio 2016 le autorità spagnole hanno comunicato alla Commissione che l'obbligo delle emittenti private di trasmettere in simulcast è stato abolito dal Regio decreto 805/2014 del 19 settembre 2014 che approva il nuovo piano tecnico nazionale per la TDT. Tale provvedimento normativo prevede che le emittenti private possono prendere in considerazione la trasmissione in simulcast durante il periodo di liberazione del dividendo digitale ma non ne hanno l'obbligo. Tuttavia, detta modifica non è stata notificata alla Commissione.

([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) La decisione di avvio considera altresì gli operatori di piattaforma TDT, Abertis in particolare, come potenziali beneficiari indiretti della misura.

(41) La Commissione ha espresso dubbi in merito al fatto che la misura potesse giustificare il risarcimento a copertura di un costo che di norma dovrebbe essere incluso nel bilancio delle emittenti e, pertanto, ne ha contestato la compatibilità. La Commissione ha inizialmente ritenuto che la misura avrebbe favorito talune imprese e falsato la concorrenza sul mercato interno. La Commissione ha concluso che «sulla base delle informazioni esistenti, tale sostegno non può essere considerato compatibile se non vengono adottate misure appropriate tese, in particolare, a eliminare l'effetto distorsivo sulla concorrenza tra operatori di piattaforma».

(42) La Commissione ha pertanto chiesto alla Spagna di presentare le sue osservazioni in merito alla misura e di fornire tutte le informazioni utili per la sua valutazione.

(43) Ulteriori dettagli fattuali sui motivi che hanno portato all'avvio del procedimento di indagine formale sono contenuti nella decisione di avvio, che va considerata parte integrante della presente decisione.

3.2. **Osservazioni delle autorità spagnole**

Osservazioni delle autorità spagnole sulla decisione di avvio

(44) Secondo le autorità spagnole, la misura non costituisce un aiuto di Stato, in quanto i beneficiari non otterrebbero alcun vantaggio dal passaggio alla banda di frequenza inferiore. Da tale prospettiva, la misura costituisce un risarcimento ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, della Costituzione spagnola, secondo il quale lo Stato ha l'obbligo di risarcire eventuali danni provocati da un'azione amministrativa. Ad ogni modo, se la misura viene considerata aiuto di Stato, sarebbe comunque compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato, poiché, secondo le autorità spagnole, la liberazione del dividendo digitale è una circostanza eccezionale.

(45) In alternativa, la misura potrebbe essere dichiarata compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, in quanto, secondo le autorità spagnole, la misura: i) sostiene la politica europea sulla trasformazione del dividendo digitale in benefici per la società e in crescita economica; ii) pone rimedio a un fallimento del mercato; iii) è lo strumento adeguato, in quanto si applica esclusivamente alle emittenti che sono obbligate a sostenere costi indesiderati dovuti all'obbligo di trasmettere in simultanea e il risarcimento s'intende rigorosamente limitato all'ammontare di tali spese eccezionali; iv) ha un effetto incentivante poiché, in sua assenza, le emittenti potrebbero essere riluttanti a partecipare alla riassegnazione dello spettro e a garantire la trasmissione in simulcast; v) è proporzionata, in quanto copre esclusivamente i costi aggiuntivi sostenuti dalle emittenti a causa della riassegnazione dei canali; (vi) è tecnologicamente neutrale, in quanto le altre piattaforme non sono interessate dal cambio di canali necessario per liberare il dividendo digitale; e vii) non falserebbe la concorrenza poiché se dovessero farsi carico dei costi senza un risarcimento, le emittenti vedrebbero vanificate le proprie aspettative di crescita a vantaggio degli operatori in altri mercati.

(46) Nella decisione di avvio, le autorità spagnole sono state invitate a presentare le loro osservazioni in merito alla misura e a fornire, tra l'altro, le seguenti informazioni: i) documenti (ad esempio la corrispondenza con le emittenti e le dichiarazioni) a dimostrazione della loro incapacità di finanziare il periodo di trasmissione in simulcast con risorse proprie; ii) prove (ad esempio le offerte, le analisi ex ante dei costi/benefici, le consultazioni pubbliche in materia ecc.) che giustificherebbero la scelta della piattaforma terrestre (riassegnazione della radiodiffusione terrestre a una banda di frequenza terrestre inferiore) per risolvere il problema della scarsità di frequenze; iii) una sintesi dei diritti e degli obblighi delle emittenti ai sensi delle attuali licenze/concessioni, le condizioni alle quali tali licenze/concessioni possono essere modificate e le conseguenze di tali modifiche (per lo Stato e per le emittenti); iv) una panoramica dettagliata dei costi connessi all'adeguamento delle infrastrutture che ciascuna emittente finanzia con le rispettive risorse; v) una spiegazione sull'impatto delle tempistiche relative alla liberazione del dividendo digitale; e vi) maggiori informazioni in merito all'ammissibilità delle emittenti dei canali di TV a pagamento attualmente trasmessi tramite TDT.

(47) Le autorità spagnole hanno risposto sostenendo che la maggior parte di tali informazioni erano già state fornite prima dell'avvio del procedimento di indagine formale ed hanno inoltre fornito osservazioni specifiche in merito

alla questione concernente la richiesta di una prova che giustificherebbe la scelta della piattaforma terrestre per risolvere il problema della scarsità delle frequenze, sostenendo che tale aspetto va oltre la valutazione della neutralità della misura e che esse non sono obbligate a giustificare misure di risarcimento chiaramente compatibili con il diritto dell'Unione. Le autorità spagnole hanno ribadito le stesse argomentazioni in relazione alle licenze delle emittenti private, sostenendo che è un diritto dello Stato imporre licenze tecnologicamente non neutrali per garantire l'obbligo di copertura del 96 % previsto nella zona I. Inoltre, esse hanno affermato che, pur non prevedendo il diritto delle emittenti private al risarcimento dei costi relativi alla liberazione del dividendo digitale, tali licenze non escludono peraltro detto risarcimento. Le autorità spagnole hanno anche spiegato che tutte le emittenti private che forniscono servizi audiovisivi di interesse pubblico senza avere una licenza sono libere di scegliere tra le tecnologie di piattaforma disponibili. Tale diritto si applica anche alle emittenti private titolari di una licenza ma in modo complementare e solo oltre l'obbligo di copertura del 96 %.

(48) Per quanto riguarda più nello specifico la neutralità tecnologica, le autorità spagnole hanno affermato che la loro notifica rispettava tale principio, nel senso che le emittenti private erano libere di scegliere qualsivoglia piattaforma per garantire l'obbligo di simulcast (satellite, cavo, ADSL, fibra ottica o TDT). Tuttavia, esse hanno specificato che la misura si applica esclusivamente al periodo di simulcast e non oltre. Una volta terminato il periodo (transitorio) di simulcast, resta in vigore l'obbligo delle emittenti in questione di garantire la copertura geografica tramite TDT, ai sensi delle licenze in vigore. Inoltre, le autorità spagnole hanno spiegato che l'obbligo delle emittenti private di garantire la copertura del 96 % nella zona I tramite TDT non implica che esattamente la medesima percentuale della popolazione spagnola riceva effettivamente i programmi delle emittenti terrestri tramite sistemi di ricezione TDT. Ciò è dovuto al fatto che l'area di copertura delle tecnologie alternative può coincidere con quella della TDT ([49]).

(49) Le autorità spagnole hanno concluso che la misura non concede alcun vantaggio economico alle emittenti private che operano sulla piattaforma TDT in quanto essa si limita al risarcimento dei costi sostenuti in via eccezionale per la trasmissione in simulcast che sono causati direttamente dall'obbligo di liberare la banda di frequenza di 800 MHz.

Commenti delle autorità spagnole alle osservazioni di Astra

(50) Come affermato al punto 4, le autorità spagnole hanno trasmesso i loro commenti sulle osservazioni che Astra ha presentato nel corso dell'indagine formale, sottolineando che Astra non ha fornito informazioni ulteriori agli argomenti contenuti nella decisione di avvio.

(51) Le autorità spagnole hanno evidenziato che le critiche di Astra vanno chiaramente oltre la portata della misura notificata che si limita a un risarcimento temporaneo alle emittenti private per i costi sostenuti a causa della trasmissione simultanea. Secondo le autorità spagnole, Astra punta a modificare il quadro normativo spagnolo per la trasmissione di canali TV nella zona I che non è oggetto della notifica. Le autorità spagnole hanno inoltre spiegato che, nella pratica, la misura non si applica solo alle emittenti private che utilizzano la tecnologia TDT, bensì a tutte le emittenti di canali in chiaro presenti in Spagna in quanto non esistono emittenti esclusive sulle piattaforme alternative e, in particolare, sul satellite. La piattaforma satellitare è utilizzata per la trasmissione di canali TV a pagamento (canali stranieri in chiaro e versioni internazionali di determinati canali) raggruppati all'interno di Canal+ ([50]). In tale contesto, le autorità spagnole ritengono che, in ogni caso, le emittenti di canali in chiaro della TDT e la piattaforma Canal+ basata sul satellite non facciano parte dello stesso mercato.

(52) Facendo riferimento alla decisione n. 243/2012/UE e alla direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva autorizzazioni») ([51]) le autorità spagnole hanno poi fornito un loro punto di vista dettagliato sul parere di Astra, secondo la quale la misura non ha fondamento nel diritto dell'Unione.

(53) Per quanto riguarda le loro argomentazioni che fanno riferimento alla decisione n. 243/2012/UE, esse hanno precisato che ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 5, di tale decisione «gli Stati membri possono garantire, ove opportuno e conformemente al diritto dell'Unione, che il costo diretto della migrazione o della riassegnazione dell'uso dello spettro radio sia adeguatamente indennizzato conformemente al diritto nazionale». Le autorità spagnole leggono tale disposizione in combinato disposto con il considerando 18, secondo cui «gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, se del caso, ad introdurre misure compensative connesse ai costi della migrazione».

([49]) A titolo di esempio, secondo le autorità spagnole, in Spagna gli utenti della piattaforma satellitare per la TV a pagamento solitamente ricevono, per motivi pratici, i canali della TDT tramite la piattaforma satellitare.
([50]) Piattaforma di sola TV a pagamento che comprende anche la maggioranza dei programmi in chiaro della TDT.
([51]) Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 21).

(54) Per quanto concerne le argomentazioni relative alla direttiva autorizzazioni, le autorità spagnole hanno coinciso con l'interpretazione dell'articolo 14 fornita da Astra. Secondo tale disposizione «gli Stati membri fanno sì che i diritti, le condizioni, e le procedure relativi alle autorizzazioni generali e ai diritti d'uso o di installare strutture possano essere modificati solo in casi obiettivamente giustificati e in misura proporzionata». Lo stesso articolo prevede inoltre che «gli Stati membri non devono limitare o revocare i diritti di passaggio prima della scadenza del periodo per il quale sono stati concessi, salvo in casi motivati ed eventualmente in conformità con le pertinenti disposizioni nazionali relative alla compensazione per la revoca dei diritti».

(55) In tale contesto, le autorità spagnole hanno sostenuto che, contrariamente a quanto affermato nella decisione di avvio, le licenze delle emittenti non escludono il risarcimento per i costi di simulcast perché non rappresentavano costi prevedibili al momento della concessione delle licenze ([52]). Per quanto riguarda la compatibilità della misura con il diritto dell'Unione, le autorità spagnole non sono d'accordo con gli esempi dei precedenti giurisprudenziali dei tribunali dell'UE citati ai considerando da 65 a 67 della decisione di avvio in merito alla misura, perché: 1) il risarcimento previsto dalla misura è una diretta conseguenza dell'imposizione dell'obbligo di trasmissione in simulcast; 2) tale obbligo è compatibile con la decisione n. 243/2012/UE che, come spiegato, prevede il diritto al risarcimento; 3) il quadro giuridico per il risarcimento è stato adottato in conseguenza dell'imposizione dell'obbligo di trasmissione in simulcast; 4) i costi generati da tale obbligo corrispondono esattamente alla portata del risarcimento.

(56) In vista della liberazione della banda di frequenza di 700 MHz, pianificata entro il 2020, le autorità spagnole sono del parere che una decisione negativa della Commissione in merito alla misura possa costituire un ostacolo per il buon funzionamento di tale iniziativa dell'UE.

Risarcimento dei costi di simulcast sostenuti dalle emittenti pubbliche

(57) Nel settembre 2014, a seguito dell'adozione del Regio decreto 677/2014, le autorità spagnole hanno ritirato la notifica concernente il risarcimento dei costi di simulcast sostenuti dalle emittenti pubbliche. Il Regio decreto identifica nove emittenti pubbliche, di cui una copre l'intero territorio della Spagna (RTVE) e otto a carattere regionale. Per tutte le emittenti pubbliche citate, tramite un mandato di servizio pubblico chiaramente definito, la trasmissione in simulcast è stata dichiarata obbligatoria per consentire l'adeguamento dei sistemi di ricezione dei nuclei familiari senza la perdita del servizio. L'ammontare totale del finanziamento pubblico è stato inferiore a quello originariamente previsto nella notifica del 2011 ed è stata abbreviata anche la durata del simulcast ([53]). Le autorità spagnole hanno informato la Commissione in merito al fatto che il Regio decreto è conforme alla decisione 2012/21/UE della Commissione ([54]) e pertanto non deve essere notificato.

(58) Per quanto concerne il risarcimento dei costi di simulcast per le emittenti private ([55]), le autorità spagnole non hanno ritirato tale parte della notifica concernente la misura.

3.3. **Osservazioni delle parti interessate**

(59) Tutte le parti interessate di cui al punto 4, ad eccezione di Astra, hanno presentato argomentazioni contro le conclusioni preliminari della Commissione in merito alla misura.

3.3.1. *Osservazioni di Astra*

(60) L'operatore satellitare privato Astra ritiene che la misura costituisca chiaramente un aiuto di Stato, violi il principio della neutralità tecnologica e rafforzi Abertis, operatore dominante sulla piattaforma del digitale terrestre, il quale, a suo parere, sarebbe un beneficiario indiretto della misura.

(61) Per quanto riguarda l'impatto della misura, Astra ritiene che, malgrado sia limitata al risarcimento dei costi di simulcast, essa coprirebbe di fatto tutte le spese delle emittenti relative alla liberazione del dividendo digitale.

([52]) Nel 1989.
([53]) L'ammontare dell'aiuto è stato di circa 10 milioni di EUR e il simulcast è durato fra i 3 e i 6 mesi.
([54]) Decisione della Commissione 2012/21/UE, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3).
([55]) Al contrario delle emittenti pubbliche, quelle private non hanno un mandato di servizio pubblico e, inoltre, hanno un obbligo di copertura geografica è più ristretto.

(62) Astra concorda con la Commissione sul fatto che l'obbligo di simulcast da parte delle emittenti private derivi dalla legislazione nazionale (misura di regolamentazione) e, in quanto tale, non comporti il diritto al risarcimento. Secondo Astra, il piano tecnico nazionale prevede che le autorità pubbliche possano stabilire condizioni speciali per la trasmissione che non sono indicate nelle licenze, in conseguenza di misure di regolamentazione del mercato o in conseguenza del progresso tecnologico, senza alcun diritto al risarcimento.

(63) Astra precisa inoltre che le emittenti del digitale terrestre erano a conoscenza della liberazione del dividendo digitale e del relativo trasferimento delle frequenze prima dell'adozione del Regio decreto 365/2010. La misura andrebbe a esclusivo vantaggio di dette emittenti, a danno delle emittenti che utilizzano altre piattaforme.

(64) Per quanto concerne la valutazione della misura sul piano giuridico, Astra non concorda sul fatto che la misura rappresenti una circostanza di carattere eccezionale che giustificherebbe l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato. Inoltre, Astra ritiene che la misura non soddisfi i requisiti dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c) del trattato, in quanto falserebbe la concorrenza tra operatori di piattaforma a causa del suo carattere tecnologicamente non neutrale. A questo proposito, Astra evidenzia che i beneficiari diretti della misura sono chiaramente incentivati a fornire la trasmissione in simulcast anche senza risarcimento, al fine di conservare il loro pubblico e gli introiti pubblicitari; senza tenere conto dei loro vantaggi aggiuntivi derivanti dalla liberazione del dividendo digitale (che ad esempio offre la possibilità di fruire di servizi televisivi attraverso la telefonia mobile sulla banda di frequenza di 800 MHz liberata). Astra sostiene altresì che le autorità spagnole non hanno presentato uno studio indipendente che giustifichi la misura in quanto aiuto appropriato, necessario e proporzionato.

(65) In conclusione, Astra è favorevole all'apertura del mercato televisivo spagnolo nella zona I e alla concorrenza sulla base dei meriti tra le piattaforme tecnologiche alternative.

3.3.2. *Osservazioni di Abertis*

(66) In modo analogo alle autorità spagnole, anche Abertis non ritiene che la misura rappresenti un aiuto di Stato, in considerazione della mancanza di un vantaggio economico selettivo e di una distorsione della concorrenza. Se decidesse che la misura costituisce un aiuto di Stato, la Commissione dovrebbe dichiararla compatibile ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, del trattato.

(67) Abertis afferma che non trarrebbe né vantaggi né svantaggi dalla scelta della tecnologia utilizzata dalle emittenti nel periodo di trasmissione in simulcast e ritiene che il risarcimento dei costi di simulcast potrebbe, in realtà, aumentare la concorrenza tra le piattaforme a vantaggio del mercato della radiodiffusione e dei consumatori.

(68) Da un lato, Abertis difende l'efficacia della tecnologia TDT ma non è d'accordo sul fatto che l'uso di tale particolare tecnologia per la trasmissione in simulcast determinerà la scelta della piattaforma utilizzata in futuro dalle emittenti. Dall'altro lato, Abertis ammette che il segnale TDT continuerà ad essere trasmesso esclusivamente mediante la tecnologia TDT alle condizioni contenute nelle licenze concesse alle emittenti.

(69) In conclusione, Abertis non è d'accordo con le conclusioni preliminari della Commissione sulla misura.

3.3.3. *Osservazioni dell'UER*

(70) Anche secondo l'UER, la misura non configura un aiuto di Stato. Se l decidesse che la misura costituisce un aiuto di Stato, a Commissione dovrebbe dichiararla compatibile ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, del trattato in quanto rispetta il principio della neutralità tecnologica.

(71) L'UER chiede alla Commissione di limitare la valutazione all'obiettivo fattuale e agli effetti della misura, vale a dire garantire la trasmissione in simulcast durante il processo di migrazione alla TDT nel contesto della liberazione del dividendo digitale. Secondo l'UER, il dividendo digitale non è la conseguenza di un atto normativo dell'autorità pubblica pertinente per il settore della radiodiffusione: non si riferisce alle modalità di fornitura del servizio di TDT, non deriva dall'evoluzione del mercato o dagli sviluppi tecnologici e non influisce necessariamente sull'intero settore del digitale terrestre.

(72) L'UER non è d'accordo sul fatto che la misura possa conferire un vantaggio reale a emittenti o operatori di piattaforma della TDT, e chiede alla Commissione di tenere conto dei consistenti investimenti già effettuati dalle emittenti spagnole per adeguare i loro servizi alla tecnologia e alle infrastrutture del digitale terrestre durante il passaggio dalla TV analogica a quella digitale.

(73) Secondo l'UER, le emittenti private della TDT hanno aspettative legittime in merito al risarcimento dei costi del simulcast, poiché tale risarcimento era previsto nella legislazione nazionale e nelle licenze in corso di validità.

(74) L'UER ritiene che non esistano reali alternative alla tecnologia TDT che consentano il rispetto dell'obbligo di copertura previsto a carico delle emittenti. La piattaforma TDT rappresenta un mercato differente da quello delle altre piattaforme, in quanto il loro utilizzo e il loro funzionamento non sono sostituibili.

(75) In conclusione, l'UER non concorda con le conclusioni preliminari della Commissione sulla misura.

3.3.4. *Osservazioni di BNE*

(76) BNE è del parere che la misura non costituisca un aiuto di Stato. Se decidesse che la misura costituisce un aiuto di Stato, la Commissione dovrebbe dichiararla compatibile ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, del trattato e, comunque, tecnologicamente neutrale.

(77) Secondo BNE, i costi della liberazione del dividendo digitale a carico delle emittenti non comprendono soltanto i costi aggiuntivi della trasmissione in simulcast (da pagare al rispettivo operatore di piattaforma TDT), ma anche i costi derivanti dal necessario cambio delle frequenze di trasmissione sulla rete terrestre. Gli operatori di piattaforma TDT non sono né avvantaggiati né svantaggiati dalla misura, poiché non cambierebbe l'obbligo delle emittenti di trasmettere sulla piattaforma TDT mantenendo la copertura su frequenze più basse.

(78) BNE invita la Commissione a limitare la sua valutazione alle questioni inerenti agli aiuti di Stato e a non mettere in discussione il trattamento della tecnologia TDT rispetto a quello della tecnologia satellitare. BNE ritiene che, in assenza della misura, le emittenti non sarebbero incentivate a lasciare la banda di frequenza di 800 MHz liberata dal dividendo digitale entro il termine previsto, con conseguente fallimento del mercato.

(79) In conclusione, BNE non concorda con le conclusioni preliminari della Commissione sulla misura.

3.3.5. *Osservazioni di NET TV*

(80) NET TV chiede alla Commissione di non considerare la misura come un aiuto di Stato e, comunque, di dichiararla compatibile con il mercato interno.

(81) NET TV dubita che in assenza della misura le emittenti sarebbero tenute a continuare a osservare il loro obbligo relativo all'interesse pubblico per conservare le licenze, poiché non trarrebbero alcun vantaggio dallo spostamento a un'altra frequenza. La responsabilità dell'amministrazione di concedere alle emittenti un risarcimento per i costi della trasmissione in simulcast è pertanto giustificata.

(82) I costi della trasmissione in simulcast sono «impossibili» per NET TV, tenuto conto della sua quota di mercato limitata e il suo status di PMI. La società afferma che ciò potrebbe portare all'uscita di NET TV dal mercato in questione.

(83) In conclusione, NET TV non concorda con le conclusioni preliminari della Commissione sulla misura.

4. **VALUTAZIONE DELLA MISURA**

4.1. **Esistenza di un aiuto**

(84) La Commissione ha valutato se la misura in questione possa essere qualificata come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, secondo cui «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

(85) Ne consegue che, per essere considerata aiuto di Stato, una misura deve soddisfare le seguenti condizioni cumulative: 1) dev'essere concessa mediante risorse statali; 2) deve conferire un vantaggio economico alle imprese; 3) il vantaggio dev'essere selettivo e falsare la concorrenza, o minacciare di falsarla; 4) la misura deve incidere sugli scambi tra Stati membri.

4.1.1. *Risorse statali e imputabilità allo Stato*

(86) Come già stabilito al considerando 39 della decisione di avvio, la misura contestata viene finanziata direttamente dal bilancio spagnolo mediante i proventi ottenuti dalla vendita all'asta delle frequenze liberate agli operatori delle telecomunicazioni. Le autorità spagnole non hanno contestato il rilievo formulato nella decisione di avvio sul fatto che la misura dovrebbe essere finanziata direttamente con risorse di bilancio.

(87) La misura, come descritta nella sezione 2.3, è decisa dallo Stato e finanziata direttamente dal bilancio dello Stato centrale. La Commissione conclude pertanto che è imputabile allo Stato e comporta l'impiego di risorse statali.

4.1.2. *Vantaggio economico*

(88) Nelle decisioni precedenti, la Commissione ha constatato che la radiodiffusione commerciale ([56]) e la gestione di reti di trasmissione televisiva ([57]) costituiscono un'attività economica.

(89) Le autorità spagnole e tutte le parti interessate tranne Astra ritengono che le emittenti private non traggano alcun vantaggio dallo spostamento alla banda di frequenza più bassa e che siano risarcite esclusivamente per i costi aggiuntivi che devono sostenere a seguito di una modifica normativa.

(90) L'articolo 51 della legge spagnola sull'economia sostenibile stabilisce il diritto sia delle emittenti pubbliche sia di quelle private al risarcimento finanziario di tutti i costi relativi alla riassegnazione dell'uso dello spettro necessaria per la liberazione della banda di frequenza di 800 MHz e, in particolare, dei costi di simulcast. Nel corso dell'indagine formale, le autorità spagnole hanno sostenuto che la disposizione legislativa citata si basa sull'articolo 106, paragrafo 2, della Costituzione spagnola ([58]), secondo cui il risarcimento dovrebbe essere considerato come responsabilità patrimoniale dell'amministrazione pubblica che porterebbe a un obbligo generale di indennizzo per qualsivoglia danno provocato da un'azione amministrativa, anche qualora non sia possibile determinarne le responsabilità.

(91) A tale proposito, la Commissione rileva che le concessioni inizialmente rilasciate alle emittenti private per la fornitura di servizi televisivi, per i rispettivi rinnovi e le successive licenze non contenevano riferimenti al diritto al risarcimento del costo della migrazione o della riassegnazione dell'uso dello spettro. Inoltre, il piano tecnico nazionale prevedeva che le autorità potessero stabilire condizioni speciali per la trasmissione, non previste nelle concessioni, qualora risultasse necessario cambiare la modalità di trasmissione in seguito all'evoluzione del mercato o al progresso tecnologico in linea con le prassi di altri Stati membri dell'UE. La Commissione rileva altresì che, in tale caso, il piano tecnico nazionale non prevedeva il diritto al risarcimento per le emittenti private.

(92) Inoltre, l'articolo 10 della risoluzione del 25 gennaio 1989 ([59]), su cui si basano le concessioni e le successive licenze delle emittenti private con obbligo di servizio pubblico, contiene l'obbligo per le emittenti di fornire con continuità il servizio di trasmissione nonché di sostenere tutti i costi derivanti dalle concessioni iniziali e dalle licenze correnti.

(93) Come spiegato dalla Commissione ai considerando da 65 a 70 della decisione di avvio, la giurisprudenza dei tribunali dell'Unione conferma che, di norma, i costi derivanti dall'attuazione di un obbligo giuridico sono

([56]) Decisione della Commissione per il caso N632/2009 — *Nichtkommerzieller Rundfunk-Fonds Austria*, punti 22 e segg.; decisione 97/606/CE della Commissione, del 26 giugno 1997, relativa all'articolo 90, punto 3, del trattato EC, riguardante il diritto esclusivo di trasmettere pubblicità televisiva nelle Fiandre (GU L 244, del 6.9.1997, pag. 18), punto 5.

([57]) Decisioni della Commissione per i casi N622/2003 — *Digitalisierungsfonds Austria*, punto 16, C25/2004 *DVB-T Berlino Brandeburgo*, punto 62, C34/2006 *DVB-T Renania settentrionale-Vestfalia*, punto 83, C52/2005 Mediaset, punto 96.

([58]) L'articolo 106, paragrafo 2, della Costituzione spagnola prevede che «Le persone, in base a quanto stabilito dalla legge, hanno diritto al risarcimento per qualsivoglia danno subito a beni o diritti, salvo nei casi di forza maggiore, nella misura in cui il danno sia una conseguenza dell'attività della pubblica amministrazione».

([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*.

a carico delle imprese interessate e che pertanto qualsiasi misura compensativa a tale proposito configuri un aiuto di Stato ([60]). A titolo di esempio, nella sentenza *Fleuren Compost BV/Commissione* ([61]) la Corte di giustizia dell'UE ha affermato che «è irrilevante che l'attuazione di tale regime si prefigga lo scopo di aiutare le imprese a far fronte ai loro obblighi di legge in materia di tutela dell'ambiente. *Infatti, secondo costante giurisprudenza, l'articolo 107, paragrafo 1, del trattato non distingue gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti*. A prescindere dall'applicabilità nella specie della disciplina degli aiuti per la tutela dell'ambiente […] il fatto che i sussidi concessi sulla base del regime BPM favoriscano un miglior rispetto dell'ambiente non è quindi sufficiente a sottrarli ipso facto alla loro qualificazione come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, del trattato.»

(94) Analogamente, nella causa *Francia/Commissione* ([62]), la Corte di giustizia ha specificato che i costi a carico delle imprese derivanti da provvedimenti normativi gravano per loro stessa natura sui bilanci delle imprese e ha affermato che «si deve ricordare che i costi per le imprese […] risultano da accordi collettivi, stipulati fra i datori di lavoro e i sindacati, che le imprese sono tenute a rispettare, in forza di un'adesione a tali accordi, oppure a seguito di un'estensione di questi ultimi mediante regolamenti. Siffatti costi gravano, per loro stessa natura, sul bilancio delle imprese».

(95) Poiché le spese derivanti da provvedimenti normativi gravano per loro stessa natura sui bilanci delle imprese, esse rientrano nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Nella sentenza *Cassa di Risparmio di Firenze* ([63]), la Corte di giustizia ha dichiarato a tale proposito: «Il concetto di aiuto è più ampio di quello di sovvenzione, poiché esso vale a designare non soltanto prestazioni positive, come le sovvenzioni stesse, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti».

(96) Nel caso in esame, la misura prevede un risarcimento dei costi che le emittenti private dovrebbero di norma sostenere attingendo al loro bilancio. La misura consente a tali emittenti di adempiere agli obblighi posti a loro carico dalla legge e quindi di conservare le licenze, il pubblico e i relativi introiti pubblicitari. Inoltre, essa riduce notevolmente i costi generali sostenuti per la transizione. Tuttavia, in assenza della misura, le emittenti sarebbero comunque tenute per legge a rispettare l'obbligo di fornire con continuità il servizio di trasmissione, sostenendo quindi tutti i costi derivanti dalle licenze. In tali circostanze si può concludere che esse ricevono un vantaggio di cui non godrebbero in assenza della misura.

(97) Le autorità spagnole hanno inoltre sostenuto che il risarcimento dei costi del simulcast a favore delle emittenti è previsto dal diritto dell'Unione, precisamente dalla decisione n. 243/2012/UE, e che pertanto non comporta un indebito vantaggio economico per i beneficiari dell'aiuto interessati dalla misura. La Commissione rileva che l'articolo 6, paragrafo 5, della decisione n. 243/2012/UE consente agli Stati membri di considerare la possibilità di indennizzare il costo diretto della migrazione o della riassegnazione dell'uso dello spettro radio alle seguenti condizioni: i) il risarcimento deve essere costituito da una misura opportuna e ii) conforme al diritto dell'Unione, ivi compresa la normativa sugli aiuti di Stato. Nel caso in esame, la possibilità per lo Stato membro di indennizzare i costi diretti connessi alla migrazione o alla riassegnazione dell'uso dello spettro rientra nell'ambito di applicazione del controllo sugli aiuti di Stato.

(98) Infine, la Commissione rileva che le emittenti private non sono soggette ad alcun obbligo legale di offrire servizi di trasmissione in simulcast ([64]).

(99) La Commissione conclude pertanto che la misura conferisce alle emittenti private un vantaggio economico ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, poiché esse ricevono una sovvenzione che riduce, di fatto, i costi che dovrebbero normalmente sostenere.

([60]) Sentenza del 10 gennaio 2006, *Cassa di risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 131; sentenza del 20 novembre 2003, *GEMO SA*, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, punto 28; sentenza del 22 novembre 2001, *Ferring SA*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punti 19 e segg.; sentenza dell'8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punto 38; sentenza del 7 marzo 2002, *Italia/Commissione*, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, punto 251; sentenza del 14 gennaio 2004, *Fleuren Compost BV/Commissione*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, punto 54; sentenza del 5 ottobre 1999, *Francia/Commissione*, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, punto 40.

([61]) Sentenza del 14 gennaio 2004, *Fleuren Compost BV/Commissione*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, punto 54.

([62]) Sentenza del 5 ottobre 1999, *Francia/Commissione*, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, punto 40.

([63]) Sentenza del 10 gennaio 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8,punto 131.

([64]) Cfr. nota a piè di pagina 47.

(100) Il vantaggio quantificabile concesso ai diretti beneficiari, ossia le emittenti private della TDT, corrisponderebbe all'ammontare complessivo dei fondi pubblici resi disponibili per l'adempimento dell'obbligo di simulcast.

(101) Inoltre, per quanto concerne la determinazione del beneficiario di una misura, è stabilito che «non ci si deve limitare a considerare il soggetto che riceve direttamente la sovvenzione, ma bisogna tenere conto degli effetti che la sovvenzione produce al di là di tale contesto» ([65]). Ciò significa che il beneficiario della misura può essere qualsiasi ente che ne abbia effettivamente tratto beneficio ([66]).

(102) A tale proposito, vale la pena notare che, nella causa Mediaset, il Tribunale ha confermato che «l'articolo 107 del trattato vieta gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, senza distinguere a seconda che i vantaggi relativi agli aiuti siano concessi in modo diretto o indiretto ([67])».

(103) Analogamente, nella decisione sul sistema spagnolo di chiamata prioritaria a favore delle centrali di produzione di energia elettrica che utilizzano carbone di origine nazionale ([68]), confermata dal Tribunale ([69]), la Commissione ha constatato che, malgrado vi fosse l'obbligo di legge di acquistare dalle miniere di carbone e nonostante la misura compensativa fosse stata istituita soltanto dopo l'imposizione dell'obbligo in questione, i produttori di carbone spagnoli erano beneficiari indiretti dell'aiuto. La Commissione ha riconosciuto che il vantaggio derivava dall'obbligo dei produttori di energia di acquistare il loro carbone e che tale acquisto era compensato dalle sovvenzioni concesse ai produttori di elettricità che utilizzavano carbone di origine nazionale.

(104) È possibile sostenere che gli operatori di piattaforma TDT sono in una posizione simile a quella dei proprietari delle miniere di carbone nella causa sul carbone spagnolo, nella quale le autorità spagnole hanno imposto ai produttori di energia (nel presente caso le emittenti) di acquistare il carbone dalle miniere spagnole (nel presente caso di appaltare servizi di simulcast a operatori di piattaforma TDT).

(105) In tale contesto, nella decisione di avvio la Commissione ha ritenuto che gli operatori di piattaforma TDT fossero potenziali beneficiari indiretti della misura. L'indagine formale ha confermato detta posizione, in particolare sulla base delle seguenti considerazioni.

(106) In primo luogo, a causa dell'intervento normativo del piano tecnico nazionale che ha obbligato le emittenti private della TDT a coprire il 96 % della popolazione basandosi sulla tecnologia digitale terrestre e, contrariamente a quanto sostenuto dalle autorità spagnole, da Abertis e da NET TV, le emittenti private saranno più propense a continuare a utilizzare la piattaforma in questione. Di fatto, in base alle loro licenze, le emittenti TDT non sono autorizzate a utilizzare piattaforme alternative (ossia satellite, cavo o IPTV) per garantire la copertura geografica minima obbligatoria nella zona I ([70]).

(107) In secondo luogo, in conseguenza della trasmissione simultanea, gli operatori di piattaforma TDT ottengono un vantaggio aggiuntivo, sotto forma di entrate garantite, che non sarebbe stato ricevuto in mancanza della misura. In effetti, senza la misura, le emittenti private avrebbero potuto fornire il servizio di trasmissione in simulcast in misura minore. Di fatto, le emittenti private avrebbero potuto decidere addirittura di non fornirlo affatto ([71]).

(108) Benché la misura si applichi a prescindere dal fatto che il beneficiario abbia o meno una posizione dominante, quando il beneficiario ha una quota di mercato consistente o è dominante, le misure compensative hanno un impatto anche maggiore ([72]).

([65]) Conclusioni dell'avvocato generale Lenz del 23 maggio 1996, *Ijssel-Vliet*, C-311/94, ECLI:EU:C:1996:209, punto 9.
([66]) Sentenza del 21 marzo 1991, *Italia/Commissione*, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punto 57.
([67]) Sentenza del 15 giugno 2010, *Mediaset/Commissione*, T-177/07, ECLI:EU:C:2010:233, punto 75; successivamente confermata dalla sentenza del 28 luglio 2011, *Mediaset/Commissione*, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533.
([68]) Decisione della Commissione del 29 settembre 2010 relativa all'aiuto di Stato N178/2010 — Spagna — Compensazione per obbligo di servizio pubblico associata ad un meccanismo di chiamata prioritaria a favore delle centrali di produzione di energia elettrica che utilizzano carbone di origine nazionale.
([69]) Sentenza del 3 dicembre 2014, *Castelnou Energía, SL/Commissione*, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021.
([70]) In quanto, diversamente dalle piattaforme tecnologiche alternative, le scarse risorse del terrestre (ossia le frequenze) devono essere condivise per molteplici utilizzi quali le trasmissioni televisive, le trasmissioni in banda larga mobile e quelle per la telefonia, l'intervento normativo in questione ha creato costi aggiuntivi che non sarebbero necessariamente sorti se fosse stata possibile fin dall'inizio la trasmissione televisiva digitale utilizzando altre piattaforme.
([71]) Cfr. nota a piè di pagina 47.
([72]) Decisione della Commissione del 23 settembre 2004, SA N 370/2004, Francia -*Aide à la restructuration de la société Imprimerie nationale*.

(109) Nel caso in esame, gli operatori di piattaforma TDT beneficiano del fatto che le emittenti private sono indennizzate per la fornitura del servizio di simulcast via TDT e che continueranno a utilizzare la piattaforma TDT. Di conseguenza, qualsiasi risarcimento alle emittenti per la trasmissione TV in simulcast fa perdurare il vantaggio poiché le emittenti pagano gli operatori di piattaforma TDT per la trasmissione simultanea dei loro programmi sulle bande di frequenza di 800 MHz e di 700 MHz nel periodo di transizione.

(110) In quanto la misura garantisce alle emittenti i vantaggi derivanti dalla fornitura dei servizi di trasmissione in simulcast e in considerazione del vantaggio aggiuntivo per gli operatori di piattaforma TDT sotto forma di entrate garantite, la Commissione conclude che gli operatori di piattaforma TDT sono beneficiari indiretti della misura.

4.1.3. *Selettività della misura*

(111) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, per essere considerata aiuto di Stato, una misura deve essere specifica o selettiva, nel senso che favorisce solo talune imprese o talune produzioni di beni.

(112) La misura è selettiva poiché si rivolge specificamente a imprese private attualmente operanti nel settore dei servizi di radiodiffusione televisiva tramite la tecnologia TDT. Di conseguenza, la misura contestata va a esclusivo vantaggio delle imprese che operano sulla piattaforma TDT a discapito delle altre imprese che operano su piattaforme alternative, come il satellite o la piattaforma via cavo.

(113) La Commissione conclude pertanto che la misura che prevede il risarcimento dei costi aggiuntivi sostenuti a causa dell'obbligo della trasmissione in simulcast costituisce una misura selettiva ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

4.1.4. *Distorsione della concorrenza ed effetti sugli scambi tra gli Stati membri*

(114) Le misure statali rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato se falsano o minacciano di falsare la concorrenza favorendo talune produzioni e incidendo sugli scambi tra Stati membri. Secondo la giurisprudenza dei tribunali dell'Unione, il concetto di «effetto sugli scambi tra Stati membri» è collegato al concetto di distorsione della concorrenza e spesso i due aspetti sono strettamente connessi. A tale proposito, il tribunale ha affermato che «i due presupposti di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, relativi all'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri ed alla distorsione della concorrenza, sono, in generale, indissolubilmente connessi. In particolare, allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto» ([73]).

(115) Inoltre, secondo la giurisprudenza relativa alla causa *Philip Morris* ([74]), gli scambi vengono influenzati se un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intra UE.

(116) Come sopra illustrato, la misura favorisce le emittenti TDT e indirettamente gli operatori di piattaforma TDT. I beneficiari della misura contestata competono con altri fornitori alternativi (satellite, cavo, IPTV) che non beneficeranno del finanziamento statale. Di conseguenza, la misura provocherà distorsioni della concorrenza tra emittenti e tra operatori di piattaforma.

(117) La Commissione ritiene che i mercati della radiodiffusione commerciale e della gestione di reti di trasmissione televisiva siano aperti alla concorrenza all'interno dell'UE ([75]).

(118) Le emittenti operano sui mercati pubblicitari e acquistano diritti sui contenuti oltre confine, in concorrenza con imprese di altri Stati membri. Anche i mercati spagnoli per la radiodiffusione e l'utilizzo di reti televisive ospitano operatori stranieri (ad esempio fornitori di contenuti e operatori pubblicitari).

(119) Gli operatori di piattaforma competono a livello transfrontaliero anche con altri operatori di piattaforma nel settore delle comunicazioni elettroniche.

([73]) Sentenza del 4 aprile 2001, *Regione Friuli Venezia Giulia/Commissione*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punto 41.
([74]) Sentenza del 17 settembre 1980, *Philip Morris/Commissione*, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punto 11.
([75]) Cfr. note a piè di pagina56 e 57.

(120) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la misura falsa la concorrenza e incide sugli scambi commerciali tra Stati membri ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

4.1.5. *Conclusione sull'esistenza dell'aiuto*

(121) Tenuto conto delle considerazioni che precedono, la Commissione conclude che la misura soddisfa i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e deve essere considerata un aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione.

4.2. **Valutazione della compatibilità**

4.2.1. *Considerazioni di carattere generale*

(122) Dal 2002, la Commissione sostiene attivamente la digitalizzazione della radiodiffusione nell'UE. Il «piano d'azione eEurope 2005» ([76]), l'«iniziativa i2010» ([77]), la comunicazione sulla transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale e l'impegno della Commissione a portare a termine il graduale abbandono delle trasmissioni analogiche nell'UE nel 2012 costituiscono a tale proposito prove evidenti della strategia della Commissione.

(123) Tuttavia, conscia dei rischi associati alla digitalizzazione, la Commissione ha ripetutamente sottolineato che la normativa in tale area non dovrebbe né prescrivere né favorire l'utilizzo di una specifica piattaforma digitale ma dovrebbe attenersi al principio della neutralità tecnologica. Ciò significa che ciascuna piattaforma dovrebbe competere secondo le proprie capacità e, in particolare, alla propria possibilità di offrire il massimo beneficio ai consumatori.

(124) In linea con l'approccio generale relativo all'utilizzo degli aiuti per superare uno specifico fallimento del mercato o per garantire la coesione sociale o regionale ([78]), la comunicazione della Commissione sulla transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale prevede che, nel campo specifico della digitalizzazione, l'intervento pubblico è giustificato a due condizioni: in primo luogo, laddove siano in gioco interessi generali e, in secondo luogo, in caso di fallimento del mercato, ossia quando le sole forze del mercato non sono in grado di ottenere risultati in termini di benessere della collettività. La comunicazione specifica altresì che, in ogni caso, l'intervento pubblico dovrebbe essere sostenuto da una solida analisi di mercato e indica inoltre che la transizione alla radiodiffusione digitale rappresenta un'importante sfida industriale che deve essere trainata dal mercato. In linea di principio, ciascuna rete dovrebbe competere con le proprie forze. Per salvaguardare tale principio, qualsiasi intervento pubblico dovrebbe essere tecnologicamente neutrale ([79]).

(125) La Commissione ha applicato le norme sugli aiuti di Stato in tale settore in numerose decisioni, sulla base dei principi della sua comunicazione sul passaggio al digitale («switchover») ([80]).

(126) In Spagna, il governo centrale ha coordinato la transizione dalla radiodiffusione analogica a quella digitale e, in effetti, ha sostenuto la piattaforma TDT a scapito di piattaforme alternative ([81]).

([76]) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — piano d'azione eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti. COM(2002)263 final.

([77]) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni dal titolo «i2010 — Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione.» COM(2005)229 final.

([78]) Cfr., ad esempio, il piano di azione nel settore degli aiuti di Stato — Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009. COM(2005)107 final, pag. 4.

([79]) Tale approccio è stato confermato dal Tribunale nelle sentenze del 26 novembre 2015, *Spagna/Commissione*, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; *Paese Basco e Itelazpi/Commissione*, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; *Galizia/Commissione* e *Retegal/Commissione*, T-463/13 e T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; *Catalogna e CTTI/Commissione*, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; *Navarra/Commissione*, T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899; e infine *Abertis Telecom e Retevisión/Commissione*, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898.

([80]) Cfr., tra le altre, N622/03 *Digitalisierungsfonds — Austria* (GU C 228 del 17.9.2005, pag. 11); decisione 2006/513/CE della Commissione, del 9 novembre 2005, sull'aiuto di Stato con cui la Repubblica federale di Germania ha dato esecuzione a favore dell'introduzione della televisione digitale terrestre (DVB-T) nella regione di Berlino-Brandeburgo (GU L 200 del 22.7.2006, pag. 14); decisione 2007/258/CE della Commissione, del 20 dicembre 2006, sulla misura C 24/2004 (ex NN 35/2004) applicata dalla Svezia per introdurre la televisione digitale (GU L 112 del 30.4.2007, pag. 77); decisione 2007/374/CE della Commissione, del 24 gennaio 2007, relativa all'aiuto di Stato C-52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) al quale la Repubblica italiana ha dato esecuzione con il contributo all'acquisto di decoder digitali (GU L 147 dell'8.6.2007, pag. 1); N270/06 Contributi ai decoder digitali con API aperta — Italia (GU C 80 del 13.4.2007, pag. 1); N107/07 Sussidi per l'acquisto di IdTV — Italia (GU C 246 del 20.10.2007, pag. 1); decisione 2008/708/Ce della Commissione, del 23 ottobre 2007, relativa all'aiuto di Stato C-34/06 (ex N 29/05, ex CP 13/04) che la Repubblica federale di Germania intende concedere per l'introduzione della televisione digitale terrestre (DVB-T) in Renania settentrionale-Vestfalia (GU L 236 del 3.9.2008, pag. 10); SA.28685 *Captación de Televisión Digital en Cantabria* — Spagna (GU C 119 del 24.4.2012, pag. 1); N671b/2009 Passaggio al digitale in Slovacchia (GU C 39 dell'8.2.2011, pag. 1).

([81]) Cfr. nota a piè di pagina 21.

4.2.2. *Valutazione della compatibilità a norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato*

(127) A norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato sono compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a «ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali». Nel caso in esame, le autorità spagnole sostengono che la liberazione del dividendo digitale dovrebbe essere considerata un evento eccezionale.

(128) Tuttavia, nel valutare le eccezioni al principio generale contenute nell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, secondo le quali l'aiuto di Stato è incompatibile con il mercato comune, i tribunali dell'UE affermano che la nozione di «evento eccezionale» di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato deve essere interpretata in maniera restrittiva ([82]). Finora i tribunali dell'UE hanno riconosciuto come eventi eccezionali le guerre, i disordini interni o gli scioperi e, con talune riserve e in funzione della loro portata, gli incidenti nucleari o industriali gravi o gli incendi che causano perdite consistenti ([83]). Per contro, i tribunali dell'UE non considerano come tali gli eventi prevedibili o imprevedibili che rientrano nei rischi normalmente affrontati dalle imprese ([84]). Lo stesso vale per gli eventi derivanti da errori politici, imprenditoriali o di altro tipo, oppure eventi attribuibili ai normali rischi imprenditoriali o di altro tipo di un'impresa.

(129) La decisione delle autorità spagnole di liberare il dividendo digitale ha comportato la riassegnazione dello spettro con un impatto sugli obblighi delle imprese operanti nel settore della radiodiffusione. Tuttavia, poiché tali obblighi derivano indubbiamente da provvedimenti normativi, non è possibile considerarli come eventi eccezionali. Come rilevato in precedenza, di norma, gli obblighi e i costi connessi agli obblighi di legge sono a carico delle imprese operanti in un dato settore e per loro stessa natura gravano sui bilanci di tali imprese ([85]).

(130) Di conseguenza, la Commissione non condivide l'opinione secondo cui la misura sarebbe intesa a compensare i costi sostenuti a causa di eventi eccezionali e pertanto non la considera compatibile a norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato.

4.2.3. *Valutazione della compatibilità a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato*

(131) L'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato stabilisce che possono considerarsi compatibili con il mercato interno «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

(132) Affinché l'aiuto sia compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, la Commissione mette a confronto gli effetti positivi e quelli negativi dell'aiuto. Nell'effettuare il test comparativo, la Commissione si pone i seguenti interrogativi:

1) la misura di aiuto persegue un obiettivo di interesse comune ben definito (ovvero l'aiuto proposto pone rimedio a un fallimento del mercato o consegue altri obiettivi)?

2) l'aiuto è ben strutturato per realizzare l'obiettivo di interesse comune? In particolare:

   a) la misura di aiuto è uno strumento appropriato, ossia vi sono altri strumenti più consoni?

   b) si produce un effetto di incentivazione, ovvero l'aiuto modifica il comportamento delle imprese?

   c) la misura di aiuto è proporzionata, ossia lo stesso cambiamento di comportamento potrebbe essere ottenuto con meno aiuti?

3) le distorsioni della concorrenza e l'incidenza sugli scambi sono limitate, di modo che il bilancio complessivo sia positivo?

([82]) Cfr., tra le altre, la sentenza dell'11 novembre 2004, *Spagna/Commissione*, C-73/03, ECLI:EU:C:2004:711, punto 37; la sentenza del 23 febbraio 2006, *Atzeni/Regione autonoma della Sardegna*, C-346/03 e C-529/03, ECLI:EU:C:2006:130, punto 79; la sentenza del 14 luglio 2011, *Commissione/Italia*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, punto 7; e la sentenza del 25 giugno 2008, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE/Commissione*, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, punto 52.

([83]) Cfr., ad esempio, la sentenza del 12 novembre 2008, *Cantieri Navali Termoli SpA/Commissione*, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, punto 59.

([84]) Cfr. la sentenza del 12 novembre 2008, *Cantieri Navali Termoli SpA/Commissione*, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, punto 81.

([85]) Cfr. sentenza del 25 giugno 2008, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE/Commissione*, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, punto 66.

(133) In aggiunta alla verifica comparativa, la comunicazione della Commissione sulla transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale stabilisce i criteri da rispettare per l'erogazione di sovvenzioni nel processo di *switchover* digitale; in particolare, le misure nazionali devono rispettare il principio della neutralità tecnologica ([86]).

(134) In sede di valutazione della legalità dell'aiuto di Stato, il rispetto del principio della neutralità tecnologica, ai sensi di quanto stabilito nella citata comunicazione della Commissione, è sostenuto anche dai tribunali dell'UE ([87]).

(135) La Commissione è dell'avviso che il principio della neutralità tecnologica sia pertinente anche in relazione alla liberazione del dividendo digitale. Nella valutazione del caso in esame verrà preso in considerazione anche tale aspetto.

A. **Obiettivo dell'interesse comune**

L'aiuto è in linea con la politica dell'Unione sul dividendo digitale

(136) La Commissione ha riconosciuto limportanza del dividendo digitale nella sua prima comunicazione al riguardo ([88]), nella quale affermava che il dividendo digitale doveva essere visto nel contesto dell'equilibrio generale tra l'offerta e la domanda di spettro radio e nella quale metteva in evidenza la necessità per l'Europa di garantire il miglior utilizzo possibile del dividendo digitale. La promozione dell'uso coordinato del dividendo digitale è ulteriormente sottolineata nella comunicazione sulla trasformazione del dividendo digitale in benefici per la società e in crescita economica ([89]).

(137) La liberazione del dividendo digitale è un fattore importante che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi dell'agenda digitale per l'Europa ([90]), che rappresenta una delle iniziative faro della strategia «Europa 2020» ([91]). Uno degli obiettivi della summenzionata agenda digitale europea consiste nel garantire la copertura universale della larghezza di banda con velocità di connessione crescenti e, per provvedere a tale copertura, è stato proposto l'utilizzo di determinate frequenze del dividendo digitale per la banda larga senza fili ([92]). A tale proposito, la decisione n. 243/2012/UE della Commissione prevedeva che tutti gli Stati membri assegnassero la banda di frequenza di 800 MHz ai servizi di comunicazioni elettroniche a partire dal 1º gennaio 2013. La Commissione era autorizzata a concedere deroghe fino al 2015 in circostanze nazionali o locali di carattere eccezionale.

(138) Alla luce delle considerazioni che precedono, è possibile concludere che la misura contribuisce alla realizzazione di un obiettivo politico ben definito.

([86]) Cfr. in particolare la sezione 2.1.3.

([87]) Cfr. ad esempio, la sentenza del 15 giugno 2010, *Mediaset/Commissione*, T-177/07, ECLI:EU:C:2010:233. In tale sentenza si afferma, al punto 127, che l'aiuto «concesso ai consumatori […] non giustifica tuttavia la discriminazione tra le differenti piattaforme, tenuto conto del fatto che non vi è necessità di orientare i consumatori verso una particolare piattaforma digitale». La sentenza è stata confermata dalla Corte di giustizia, nella sentenza del 28 luglio 2011, *Mediaset/Commissione*, C-403/10, ECLI:EU:T:2011:533. Cfr. anche la sentenza del 15 settembre 2011, *Germania/Commissione*, C-544/09, ECLI:EU:C:2011:584, nella quale la Corte constata, al punto 80, che nella causa in questione non è stato dimostrato che il sostegno a favore di una tecnologia rispetto a un'altra fosse necessario per risolvere un problema strutturale. Inoltre, nella sentenza del 6 ottobre 2009, *Germania/Commissione*, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387, nella causa *DVB-T — Berlino/Brandeburgo*, il Tribunale ha affrontato, al punto 69, il tema della neutralità tecnologica e ha specificato che, nel passaggio dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale, dovrebbero essere prese in considerazione tutte le piattaforme di trasmissione, ad esempio quelle via cavo, satellite o che sfruttano le reti terrestri. Più recentemente, nelle sentenze del 26 novembre 2015, *Spagna/Commissione*, T-461/13, ECLI:EU:C:2015:891; *Paese Basco e Itelazpi/Commissione*, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; *Galizia/Commissione* e *Retegal/Commissione*, T-463/13 e T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; *Catalogna e CTTI/Commissione*, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; *Navarra/Commissione*, T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899; e infine *Abertis Telecom e Retevisión/Commissione*, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898, il Tribunale ha respinto tutte le azioni e confermato la decisione della Commissione nel caso SA.28599 sull'utilizzo della televisione digitale terrestre in Spagna. In particolare, il Tribunale ha constatato che la Commissione ha giustamente giudicato che le misure in questione non potevano essere considerate aiuti di Stato compatibili con il mercato interno, in particolare per il fatto che non rispettavano il principio della neutralità tecnologica.

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

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

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

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

([92]) «Una politica europea in materia di spettro radio proiettata verso il futuro dovrebbe, oltre ad includere la diffusione, promuovere una gestione efficiente dello spettro imponendo l'utilizzo di determinate frequenze del dividendo digitale per la banda larga senza fili entro una data stabilita, assicurando una maggiore flessibilità (anche rendendo possibile un mercato delle frequenze) e dando sostegno alla concorrenza e all'innovazione».

Fallimento del mercato

(139) Nel piano di azione nel settore degli aiuti di Stato ([93]) la Commissione illustra il suo approccio generale agli aiuti di Stato orientati alla crescita sostenibile, alla competitività e alla coesione e precisa che gli Stati membri possono ricorrere agli aiuti per ovviare a fallimenti del mercato specifici o per assicurare la coesione sociale o regionale. Nei casi citati, è tuttavia necessario dimostrare che l'aiuto è uno strumento adeguato per affrontare il problema, è limitato al minimo necessario e non comporta un'indebita distorsione della concorrenza.

(140) Le autorità spagnole hanno affermato che la misura pone rimedio a un fallimento del mercato nel settore delle comunicazioni elettroniche, nello specifico la scarsità dello spettro disponibile per un'adeguata fornitura di servizi di comunicazione elettronica, in particolare per lo sviluppo di applicazioni di nuova generazione (4G) di servizi a banda larga senza fili. Avendo già preso atto del problema nella sua comunicazione sulla transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale, nel 2009 la Commissione ha raccomandato di liberare la banda di frequenza di 800 MHz, particolarmente adatta per i servizi di comunicazione elettronica.

(141) La liberazione del dividendo digitale presenta analogie con lo *switchover* digitale per il quale è stato necessario liberare le frequenze dell'analogico terrestre e trasmettere i segnali radiotelevisivi sulle frequenze del digitale terrestre. Nei casi relativi allo *switchover* digitale ([94]) la Commissione ha riconosciuto la possibilità di un fallimento del mercato, ad esempio, laddove gli operatori del mercato non intendano concordare una tempistica comune per passare da una larghezza di banda a un'altra (problema di coordinamento), o laddove gli operatori del mercato non tengano conto degli effetti positivi di detto processo per la società nel suo complesso a causa della mancanza dei giusti incentivi per farlo (esternalità positive).

(142) Le esternalità positive prodotte dalla liberazione del dividendo digitale sono dirette agli operatori delle comunicazioni elettroniche e all'economia in generale e non, nello specifico, alle emittenti.

(143) A tale proposito, è opportuno ricordare che la misura è intesa a risarcire le emittenti private per i costi aggiuntivi sostenuti a causa dell'obbligo di fornire le trasmissioni in simulcast.

(144) Di conseguenza, ai fini della valutazione dell'aiuto di Stato, la questione del fallimento del mercato si riferisce alla continuità dei servizi forniti dalle emittenti private.

(145) A tale proposito, è opportuno notare che, diversamente dalle emittenti pubbliche, quelle private non hanno un mandato di servizio pubblico.

(146) È peraltro necessario tenere presente che le emittenti, se non fornissero la trasmissione in simulcast, dovrebbero comunque trasferire i propri canali su frequenze nuove, con la possibilità di una considerevole perdita di pubblico fino all'adeguamento di tutte le antenne. In altre parole, la perdita di pubblico rappresenta una valida motivazione commerciale per le emittenti a trasmettere in simulcast, anche in assenza di un obbligo previsto dalla legge. In effetti, se le emittenti dovessero farsi carico di detto onere, tenderebbero a garantire che il periodo di trasmissione in simulcast sia il più limitato possibile garantendo, al contempo, il numero massimo possibile di spettatori e allineando quindi i loro interessi a quelli delle autorità spagnole, senza la necessità di finanziamenti pubblici. Tale osservazione è confermata dal fatto che nel frattempo il passaggio alla banda di frequenza di 700 MHz è già avvenuto e le emittenti private hanno già pagato il costo della trasmissione in simulcast ([95]).

(147) Inoltre, in virtù del Regio decreto 805/2014 ([96]) le autorità spagnole hanno abolito, nel frattempo, l'obbligo della trasmissione in simulcast per le emittenti private, confermando quindi la tesi formulata dalla Commissione nella decisione di avvio secondo cui la perdita di pubblico costituisce una valida motivazione commerciale per le emittenti a trasmettere in simulcast e/o secondo cui la fornitura del servizio di simulcast può non essere necessaria e/o può essere finanziata dalle emittenti.

(148) Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Commissione conclude che non è stato identificato alcun fallimento del mercato. Le autorità spagnole o le parti interessate non hanno indicato altri obiettivi di interesse comune ben definiti.

([93]) COM(2005) 107 final.
([94]) Cfr. nota a piè di pagina 80.
([95]) In base alle informazioni ricevute dalle autorità spagnole nel settembre 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) In mancanza di un obiettivo di interesse comune ben definito, la misura non è compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE.

(150) Gli altri elementi della verifica comparativa sopra descritta saranno comunque considerati in appresso. Come sarà dimostrato, nemmeno essi dimostrano la compatibilità della misura con il mercato interno.

B. **Aiuto ben progettato**

L'aiuto è lo strumento appropriato

(151) Le autorità pubbliche dispongono di diversi mezzi per gestire la liberazione del dividendo digitale. Nel caso in esame, le autorità spagnole hanno deciso di imporre un obbligo di trasmissione in simulcast e di risarcire alle emittenti TDT i costi aggiuntivi derivanti da tale obbligo.

(152) Più nello specifico, nel Regio decreto 365/2010 le autorità spagnole hanno pianificato la riassegnazione delle frequenze e la relativa tempistica. Il Regio decreto imponeva alle emittenti l'obbligo di trasmettere in simultanea sia sulle bande di frequenza vecchie sia su quelle nuove (vale a dire 800 MHz e 700 MHz) fino all'assegnazione dei multiplex definitivi ([97]) nella banda di frequenza più bassa di 700 MHz, ossia finché la quantità delle infrastrutture di ricezione (antenne) adeguate per i nuovi multiplex non avesse raggiunto quella dei precedenti multiplex (assegnati nella fase di *switchover*). In seguito, nella legge sull'economia sostenibile, le autorità spagnole hanno riconosciuto il diritto delle emittenti al risarcimento finanziario dei costi connessi all'obbligo di trasmissione in simulcast.

(153) Tuttavia, l'obbligo di legge era di per sé sufficiente a conseguire l'obiettivo desiderato per la garanzia della trasmissione simultanea su una serie di frequenze nel corso di un periodo transitorio. In effetti, come spiegato al considerando 147, gli sviluppi del mercato nella zona I hanno reso le autorità spagnole consapevoli del fatto che anche l'obbligo previsto dalla legge relativo alla fornitura della trasmissione in simulcast non era necessario per garantire un regolare processo di liberazione del dividendo digitale. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Commissione conclude che la misura non è uno strumento appropriato.

Effetto di incentivazione e necessità

(154) Per quanto riguarda l'effetto di incentivazione e la necessità della misura, è necessario valutare se le emittenti private avrebbero spontaneamente deciso di fornire la trasmissione simultanea e se lo avrebbero fatto con le stesse tempistiche anche in assenza di aiuti di Stato.

(155) Nel corso dell'indagine formale, le autorità spagnole hanno continuato a sostenere che le emittenti private non sarebbero state disposte a trasmettere in simultanea: esse avevano già finanziato il costoso passaggio dalla trasmissione televisiva analogica a quella digitale e avevano risolto i problemi derivanti da tale operazione, come ad esempio le interferenze sui canali del digitale terrestre che erano inizialmente stati loro assegnati, e non avrebbero tratto nessun vantaggio aggiuntivo dallo spostamento a un'altra banda di frequenza.

(156) Nonostante le affermazioni di cui sopra, non è stato debitamente dimostrato che le emittenti si sarebbero opposte alla trasmissione in simultanea in mancanza dell'aiuto. Anzi, il loro comportamento sul mercato ha dimostrato il contrario.

(157) Dal punto di vista della Commissione, l'obbligo previsto dalle licenze secondo cui le emittenti devono fornire con continuità un servizio di qualità implica l'autofinanziamento della trasmissione in simulcast durante un periodo transitorio ([98]). A questo proposito, nella decisione di avvio, la Commissione ha valutato che il fatto di imporre alle emittenti l'obbligo di fornire la trasmissione in simulcast a loro spese mediante un atto normativo sembra sufficiente per garantire un regolare processo di liberazione del dividendo digitale. Il fatto che anche detto obbligo esplicito sia stato in seguito abolito, come spiegato al considerando 147, dimostra solo che l'impegno delle emittenti private a garantire la continuità del servizio a norma delle licenze richiede l'autofinanziamento della trasmissione in simulcast e che, in ogni caso, le emittenti sono sufficientemente incentivate a fornire autonomamente il servizio in questione e che, di conseguenza, la misura non è necessaria.

([97]) Nel passaggio dalla trasmissione televisiva analogica a quella digitale, la Spagna ha assegnato alle emittenti alcuni multiplex temporanei (fase I) sostituiti, poi, da multiplex definitivi (fase II) in seguito alla liberazione del dividendo digitale.

([98]) Naturalmente, al fine di garantire la regolare liberazione del dividendo digitale, ciò non ha impedito alle autorità spagnole di imporre alle emittenti l'obbligo di trasmettere in simulcast su entrambe le bande di frequenza fino all'assegnazione definitiva di multiplex nella banda di frequenza di 700 MHz.

(158) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che le autorità spagnole non hanno dimostrato l'effetto di incentivazione e la necessità della misura.

Proporzionalità

(159) Nell'ambito di un esercizio di comparazione, è importante valutare se la misura adottata dalle autorità è proporzionata alla necessità di superare un fallimento del mercato e a promuovere la concorrenza. Per quanto riguarda la proporzionalità, nella decisione *DVB-T Brandeburgo* ([99]), la Commissione ha ritenuto necessario confrontare la misura adottata con le possibili alternative: «La regolamentazione statale non dovrebbe né prescrivere né favorire l'utilizzo di una specifica via di trasmissione digitale, quali il cavo, il satellite, la via terrestre o la televisione via DSL, attenendosi pertanto al principio della» neutralità tecnologica«. Come indicato nella direttiva quadro, il principio non esclude che uno Stato membro adotti misure idonee per promuovere alcuni servizi specifici in casi giustificati, ad esempio la televisione digitale come mezzo per un utilizzo più efficiente dello spettro radio. Ciò significa che in linea di principio ogni rete deve affrontare la concorrenza con le proprie forze, pur essendo ipotizzabili interventi quando occorra correggere i fallimenti del mercato che interessano specificamente una rete. In ultima analisi sul mercato dovrebbero imporsi le reti che offrono i maggiori vantaggi ai consumatori». Nel caso citato, la Commissione ha concluso che l'aiuto non era né necessario né proporzionato.

(160) Nel caso in esame, la Commissione rileva che la misura è limitata alle spese straordinarie che le emittenti private devono sostenere a causa dell'obbligo di trasmissione in simulcast nell'ambito di applicazione dell'obbligo di copertura del 96 % nella zona I. L'ammontare del risarcimento serve a coprire esclusivamente i costi connessi all'obbligo di trasmissione in simulcast.

(161) Il governo spagnolo intendeva risarcire totalmente i costi aggiuntivi connessi alla trasmissione in simulcast. Le autorità spagnole hanno affermato che il risarcimento totale dei costi aggiuntivi era necessario a causa della situazione finanziaria delle emittenti che hanno finanziato con mezzi propri il passaggio al digitale. Inoltre, hanno affermato che, in mancanza del finanziamento previsto dalla misura, alcune emittenti locali sarebbero fallite. Tuttavia, le autorità spagnole non hanno fornito prove sufficientemente convincenti per giustificare un sostegno di tale portata.

(162) Nella decisione di avvio, la Commissione ha constatato che non era nemmeno possibile escludere che il possibile fallimento del mercato avrebbe potuto essere evitato tramite un aiuto inferiore, rivolto esclusivamente alle imprese in grado di dimostrare la necessità del sostegno o tramite la riduzione della durata del periodo di trasmissione in simulcast. Tuttavia, le autorità spagnole non hanno preso in considerazione fin dall'inizio tale approccio.

(163) Inoltre, le autorità spagnole non hanno fornito prove convincenti, in particolare uno studio sui costi, atte a dimostrare che la scelta in merito alla riassegnazione dei multiplex da 800 MHz a un'altra banda di frequenza terrestre fosse la soluzione meno costosa e più rapida per la liberazione del dividendo digitale.

(164) Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Commissione conclude che le autorità spagnole non hanno dimostrato che la misura sarebbe proporzionata e limitata al minimo necessario.

Neutralità tecnologica

(165) La Commissione ha sottolineato in diverse occasioni l'importanza della neutralità tecnologica nella transizione alla trasmissione digitale. Nella comunicazione sulla transizione dalla trasmissione televisiva analogica a quella digitale, la Commissione ha espresso la sua intenzione di agire conformemente allo «spirito del nuovo quadro normativo per le comunicazioni elettroniche fondato sull'iniziativa del mercato e l'indipendenza dalle piattaforme tecnologiche» ([100]). Di conseguenza, qualsiasi intervento degli Stati membri dovrebbe evitare indebite distorsioni della concorrenza tra piattaforme, per consentire a ciascuna di esse di competere «basandosi sulle proprie capacità» in una «situazione normativa omogenea».

([99]) Decisione 2006/513/CE della Commissione, del 9 novembre 2005, relativa all'aiuto di stato al quale la Repubblica federale di Germania ha dato esecuzione a favore dell'introduzione della televisione digitale terrestre (DVB-T) nella regione di Berlino-Brandeburgo (GU L 200 del 22.7.2006, pag. 14).

([100]) Sezione 2.1.3.

(166) Nella stessa ottica, l'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([101]) obbliga gli Stati membri ad assicurare che tutti i tipi di tecnologia utilizzata per la comunicazione elettronica possano essere utilizzati nelle bande di frequenza radio che, a norma del diritto dell'Unione, sono dichiarate disponibili per i servizi di comunicazione elettronica nel piano di assegnazione delle frequenze nazionali dei medesimi Stati membri. È vero che la stessa disposizione consente agli Stati membri di prevedere limitazioni proporzionate e non discriminatorie dei tipi di tecnologia di accesso senza fili o di rete radiofonica utilizzati per i servizi di comunicazione elettronica, ove ciò sia necessario al fine di garantire, tra l'altro, c) la qualità tecnica del servizio o f) il conseguimento di un obiettivo di interesse generale come la prevenzione di un uso inefficiente delle radiofrequenze o la salvaguardia della vita umana. Tuttavia, nel caso in esame, le autorità spagnole non hanno né dichiarato né dimostrato che, per tali motivi, la misura giustificherebbe un'eccezione al principio della neutralità tecnologica.

(167) Al contrario, le autorità spagnole hanno affermato che la misura è tecnologicamente neutrale nel senso che le emittenti private sono libere di scegliere qualsivoglia piattaforma tecnologica disponibile per fornire la trasmissione in simulcast. Tale argomentazione è stata verificata dalla Commissione nel corso dell'indagine formale, nella quale ha riscontrato che le attuali licenze non prevedono tale possibilità, considerato che impongono alle emittenti private l'uso della tecnologia TDT per garantire una copertura geografica nella zona I pari al 96 %.

(168) Le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato a favore della transizione al digitale confermano detto approccio. Nelle decisioni relative alle cause *DVB-T-Berlino Brandeburgo* ([102]) e sui decoder digitali ([103]), confermate dal Tribunale ([104]), nonché nelle decisioni contro la Spagna sulla diffusione della TDT nella zona II ([105]), confermata dal Tribunale ([106]), la Commissione ha precisato quanto segue: 1) la tecnologia TDT non è superiore ad altre tecnologie; 2) l'eventuale sostegno a tale piattaforma costituirebbe un'eccezione ingiustificata al principio della neutralità tecnologica, e 3) una discriminazione in violazione del principio della neutralità tecnologica impedisce che una data misura divenga dichiarata compatibile con il mercato interno.

(169) Come illustrato, per la trasmissione dei propri contenuti, le emittenti private pagano gli operatori della piattaforma TDT che pertanto beneficiano indirettamente della misura. È quindi necessario esaminare il principio della neutralità tecnologica in relazione agli operatori di piattaforma.

(170) In Spagna, la scelta tecnologica è stata fatta nella fase iniziale della procedura amministrativa, quando è stato approvato il Regio decreto 365/2010. Nonostante quest'ultimo si basasse esclusivamente sulla riassegnazione a una banda di frequenza terrestre più bassa e, in particolare, sul trasferimento delle trasmissioni del digitale terrestre a frequenze inferiori a 800 MHz entro la fine del 2014, è stato solo nel 2011 che, con l'adozione della legge sull'economia sostenibile, è stata stabilita la liberazione di detta banda a favore degli operatori delle telecomunicazioni ed è stata inserita nella legge nazionale la disposizione sul risarcimento finanziario dei costi della trasmissione in simulcast a esclusivo vantaggio della piattaforma TDT a scapito delle piattaforme alternative.

(171) Le autorità spagnole hanno affermato che la misura comprende esclusivamente il risarcimento per i danni dovuti alla riassegnazione delle frequenze terrestri. Altre piattaforme (ad esempio satellite, cavo, IPTV ecc.) non sono interessate in quanto non hanno bisogno di effettuare il cambio di canali necessario per liberare il dividendo digitale e, nel loro caso, la misura compensativa non è pertanto necessaria. Le autorità spagnole hanno inoltre affermato che il satellite non è adatto per la trasmissione di programmi locali e regionali quanto lo è la piattaforma TDT e hanno aggiunto che alcuni contenuti speciali acquistati dalle emittenti possono essere trasmessi solo nel territorio spagnolo o addirittura solo tramite la radiodiffusione terrestre.

(172) Con riguardo a tali argomentazioni, la Commissione rileva che a livello degli operatori di piattaforma esistono diverse piattaforme di trasmissione che potrebbero fornire soluzioni alternative per porre rimedio alla scarsità di frequenze nel mercato spagnolo pertinente. Ad esempio, nel caso della trasmissione via satellite non sarebbe

([101]) Direttiva 2002/21/CE, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33).
([102]) Aiuto di Stato C 25/2004, DVB-T Berlino Brandeburgo.
([103]) Aiuto di Stato C 52/2005, decoder digitali.
([104]) Sentenza del 6 ottobre 2009, *Germania/Commissione nella causa DVB-T — Berlino Brandeburgo*, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387 e sentenza del 15 giugno 2010, *Mediaset/Commissione*, T-177/07, ECLI:EU:C:2010:233.
([105]) Cfr nota a piè di pagina 21.
([106]) Cfr. nota a piè di pagina 79.

necessario riadattare lo spettro sulla banda UHF. Inoltre, secondo quanto risulta dalle informazioni fornite dalle autorità spagnole, queste ultime non hanno né effettuato indagini ex ante (ad esempio tramite consultazione pubblica o con uno studio affidato in appalto), per invitare le parti interessate a presentare osservazioni in merito, né hanno effettuato un'analisi dei costi-benefici che mettesse a confronto soluzioni alternative. Di fatto, non sono state prese in considerazione alternative alla riassegnazione delle frequenze.

(173) Al contrario, così come peraltro illustrato in maggior dettaglio ai considerando da 179 a 181, la misura provoca una distorsione della concorrenza tra le diverse piattaforme (ossia diverse soluzioni tecnologiche) se vengono risarciti i costi inerenti all'utilizzo di una particolare piattaforma. Tenendo conto che le piattaforme alternative non generano costi analoghi legati alla riassegnazione dello spettro e non dipendono dalla scarsità delle radiofrequenze sulla banda UHF, la misura non sostiene la soluzione tecnologica più efficiente.

(174) Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Commissione conclude che le autorità spagnole non hanno dimostrato che la misura sarebbe tecnologicamente neutrale.

C. **Portata della distorsione della concorrenza ed effetti sugli scambi tra Stati membri**

(175) La Commissione ha valutato una serie di misure statali relative allo *switchover* digitale ([107]) e ha spiegato che gli Stati membri dispongono di numerose possibilità per concedere finanziamenti pubblici a favore del passaggio al digitale, ivi compreso il simulcast, purché le misure adottate siano proporzionate, limitate al minimo necessario e non comportino un'indebita distorsione della concorrenza tra tecnologie o imprese. Per analogia con lo *switchover* digitale, le stesse condizioni si dovrebbero applicare per la misura notificata dalle autorità spagnole.

(176) Nel caso in esame, data la presenza di beneficiari diretti e indiretti del sostegno, la distorsione della concorrenza può avvenire a diversi livelli.

Distorsione della concorrenza a livello delle emittenti private

(177) Come già concluso, le emittenti private che utilizzano la piattaforma TDT ricevono un vantaggio in quanto beneficiano di un risarcimento per i costi che, di norma, sarebbero a loro carico. La misura ne altera il comportamento in condizioni di mercato normali. In effetti, analogamente a quanto sostenuto dalle autorità spagnole, in mancanza del risarcimento alcune delle emittenti interessate non sarebbero state in grado di finanziare la trasmissione in simulcast e avrebbero dovuto dichiarare fallimento, con la conseguente restituzione delle rispettive licenze. In tal caso, altre emittenti avrebbero potuto candidarsi per le licenze disponibili. Tuttavia, grazie alla misura, le emittenti private della rete terrestre hanno mantenuto inalterata la situazione attuale, caratterizzata anche da scarsità di licenze terrestri. In questo senso, la misura impedisce ad altre emittenti di accedere al mercato. L'unica conclusione che si può trarre sulla base delle informazioni di cui dispone la Commissione è che la misura protegge la posizione degli operatori già attivi nel mercato.

(178) Di conseguenza la misura falsa la concorrenza a livello delle emittenti private in modo contrario all'interesse comune.

Distorsione della concorrenza a livello degli operatori di piattaforma

(179) Il risarcimento dei costi sostenuti dalle emittenti per la trasmissione in simulcast tramite l'infrastruttura TDT incoraggia gli operatori a continuare a utilizzare la piattaforma terrestre invece di considerare la possibilità di passare ad un'altra piattaforma. Ciò provoca una distorsione della concorrenza a livello degli operatori di piattaforma.

(180) Inoltre, gli operatori della TDT nella zona I beneficiano dell'intervento normativo del piano tecnico nazionale che obbliga le emittenti a coprire il 96 % della popolazione utilizzando la tecnologia digitale terrestre. Di fatto, in base alle loro licenze, le emittenti non sono autorizzate a utilizzare piattaforme alternative (ossia satellite, cavo o IPTV) per garantire la copertura geografica minima obbligatoria; in caso contrario, potrebbero perdere la licenza. Di conseguenza, considerata la posizione di mercato di Abertis, la maggior parte della spesa per la trasmissione in simulcast riguarderà, de facto, l'uso della piattaforma TDT di detta società. Tale vantaggio danneggia altre piattaforme tecnologiche che competono sullo stesso mercato, fra le quali rientra la tecnologia satellitare.

([107]) Cfr. nota a piè di pagina 80.

(181) La Commissione conclude pertanto che la misura falsa la concorrenza a livello degli operatori di piattaforma in misura contraria all'interesse comune.

Valutazione

(182) Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Commissione conclude che il vantaggio concesso alle emittenti private della TDT e agli operatori di piattaforme TDT danneggia le altre emittenti private e gli operatori di piattaforme tecnologiche alternative che competono sullo stesso mercato e falsa la concorrenza su diversi livelli in misura contraria all'interesse comune.

Conclusioni

(183) Si conclude pertanto che la misura non è uno strumento appropriato, necessario, proporzionato e tecnologicamente neutrale e che falsa la concorrenza e incide sugli scambi tra Stati membri in misura contraria all'interesse comune.

5. **CONCLUSIONI**

(184) La Commissione constata che la misura mirata al risarcimento dei costi della trasmissione in simulcast delle emittenti private nel contesto della liberazione del dividendo digitale non rispetta i requisiti dell'articolo 107, paragrafo 3, del trattato, ed è pertanto incompatibile con il mercato interno.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto di Stato notificato dal Regno di Spagna teso al risarcimento dei costi della trasmissione in simulcast delle emittenti private nel contesto della liberazione del dividendo digitale non rispetta i requisiti dell'articolo 107, paragrafo 3, del trattato, ed è pertanto incompatibile con il mercato interno. Di conseguenza, l'aiuto non può essere concesso.

Articolo 2

Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, il Regno di Spagna informa la Commissione in merito ai provvedimenti adottati per conformarvisi.

Articolo 3

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 5 agosto 2016

Per la Commissione
Margrethe VESTAGER
Membro della Commissione