II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2016/2395 VAN DE COMMISSIE

van 5 augustus 2016

betreffende steunmaatregel SA.32619 (2012/C (ex 2011/N)) aangemeld door Spanje voor vergoeding van bepaalde kosten veroorzaakt door het vrijkomen van het digitale dividend

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2016) 4886)

(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Op 5 juli 2011 hebben de Spaanse autoriteiten twee steunmaatregelen bij de Commissie aangemeld. Maatregel I had betrekking op subsidies voor bewoners van collectieve woningen die met het oog op een ononderbroken ontvangst van de „free-to-air"-kanalen („FTA-kanalen") ([2]), die tot op dat moment waren uitgezonden op de 790-862 MHz-band („800 MHz-band"), hun bestaande infrastructuur voor digitale terrestrische televisie („DTT") moesten vernieuwen of moesten overstappen op een ander platform van hun voorkeur. Maatregel II was bedoeld om de extra kosten te vergoeden die publieke en particuliere omroepen moeten maken omdat zij tegelijkertijd op twee frequentiebanden moeten uitzenden („simultane uitzending") bij het vrijkomen van het digitale dividend ([3]).

(2) Na schriftelijke uitwisselingen van informatie met de Spaanse autoriteiten over de gemelde maatregelen heeft de Commissie op 25 april 2012 een besluit ([4]) goedgekeurd om geen bezwaar te maken tegen maatregel I en een formele onderzoeksprocedure, zoals beschreven in artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie („Verdrag"), te starten met betrekking tot maatregel II, zowel voor wat betreft de publieke als de particuliere omroepen. Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure („het inleidingsbesluit") is op 19 juli 2012 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([5]) bekendgemaakt. De Commissie heeft belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken maatregel in te dienen.

([1]) Besluit 2012/C 213/03 van de Commissie van 25 april 2012 (PB C 213, 19.7.2012, blz. 41).
([2]) De term „free-to-air" (FTA) verwijst naar televisie- en radiodiensten die worden uitgezonden in een vrij toegankelijke (ongecodeerde) vorm, zodat personen die hiervoor de juiste ontvangstapparatuur hebben, het signaal kunnen ontvangen en het materiaal kunnen bekijken of beluisteren zonder dat hiervoor een abonnement moet worden gesloten of andere doorlopende of eenmalige vergoedingen (bijv. pay-per-view) moeten worden betaald. Traditioneel gebeurt dit via terrestrische radiosignalen die worden ontvangen met een antenne.
([3]) Komt overeen met de 800 MHz-band.
([4]) C(2012) 2533 definitief.
([5]) Zie voetnoot 1.

(3) De Spaanse autoriteiten hebben hun opmerking over het inleidingsbesluit per brief ingediend op 29 juni 2012, 12 december 2012 en 6 juni 2013. Daarnaast werden ook twee teleconferenties gehouden met de Spaanse autoriteiten: de eerste op 24 juni 2013 en de tweede op 3 juni 2014. Ook hebben er drie bijeenkomsten met hen plaatsgevonden: de eerste in juni 2014, de tweede in december 2014 en de derde in maart 2015.

(4) De Commissie heeft per brief ook opmerkingen ontvangen van Abertis Telecom ([6]) („Abertis") op 7 augustus 2012, van Sociedad Gestora de Televisión NET TV („NET TV") op 14 augustus 2012, van Broadcast Networks Europe („BNE") op 17 augustus 2012, van de Europese Radio-Unie („ERU") op 20 augustus 2012 en 21 juni 2013, en ten slotte van SES Astra („Astra") op 19 augustus 2012 en 30 oktober 2012. In de loop van het onderzoek werden er meerdere teleconferenties en bijeenkomsten gehouden: tussen de Commissie en de ERU, in juni en december 2013 en in juni en december 2014, en tussen de Commissie en Astra in juni, juli en december 2013 en april en november 2014. De Spaanse autoriteiten hebben op 12 december 2012 hun opmerkingen ingediend met betrekking tot de opmerkingen van Astra.

(5) Op 3 september 2014 hebben de Spaanse autoriteiten de kennisgeving met betrekking tot de vergoeding van de kosten van simultane uitzending voor publieke (maar niet voor particuliere) omroepen ingetrokken. Zij hebben de Commissie geïnformeerd dat het de bedoeling was de genoemde vergoeding onder te brengen onder de noemer „diensten van algemeen economisch belang" bij koninklijk besluit 677/2014 inzake de verstrekking van rechtstreekse subsidies aan publieke omroepen. Het besluit werd op 6 augustus 2014 ([7]) gepubliceerd in de Spaanse staatscourant ([8]).

(6) De Spaanse autoriteiten hebben geen verdere wijzigingen ingediend met betrekking tot de aanmelding van maatregel II.

(7) Aangezien het gedeelte van maatregel II dat verband houdt met publieke omroepen in september 2014 door de Spaanse autoriteiten werd ingetrokken, heeft het geen zin om de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot dat gedeelte van maatregel II voort te zetten. Daarom heeft de Commissie besloten de formele onderzoeksprocedure naar dat gedeelte van maatregel II af te sluiten. Dit besluit geldt exclusief voor de gemelde vergoeding van de kosten voor simultane uitzending van particuliere omroepen („de maatregel").

2. **BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL**

2.1. **Achtergrond**

(8) Ten volle profijt trekken van het digitale dividend door draadloze breedband te gebruiken om dekking te garanderen in alle zones, zelfs in afgelegen en landelijke gebieden, is een belangrijk doel van de digitale agenda voor Europa ([9]) en dus onderdeel van de Europa 2020-strategie ([10]). Om hun draadloze netwerken op te bouwen en hun signalen uit te zenden, hebben exploitanten van mobiele netwerken schaarse radiofrequenties nodig. Als deze frequenties in lidstaten worden gebruikt door terrestrische tv-netwerken, moeten terrestrische omroepen naar een ander transmissieplatform (breedband, kabel of satelliet) worden verplaatst of naar een andere (niet-gebruikte) frequentie in het beschikbare spectrum die geschikt is voor dit doeleinde. In 2009 heeft de Commissie de lidstaten aanbevolen te garanderen dat alle terrestrische televisieomroepdiensten stoppen met het gebruik van analoge transmissietechnologie en regelgeving te steunen die erop gericht is de waardevolle 800 MHz-frequentieband beschikbaar te stellen voor elektronischecommunicatiediensten. Dit proces wordt het vrijkomen van het digitale dividend ([11]) genoemd en heeft alleen betrekking op de terrestrische televisieomroepdiensten.

(9) Het vrijkomen van het digitale dividend brengt voor terrestrische omroepen overgangskosten mee, onder meer kosten van simultane uitzending van het signaal op de oude en de nieuwe frequentiebanden. ([12])

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

([7]) Koninklijk besluit 677/2014 van 1 augustus tot regeling van de rechtstreekse toekenning van subsidies aan aanbieders van openbare-dienstverlening van omroepdiensten op het niveau van de staat en de autonome regio's, bestemd voor de vergoeding van de kosten voortvloeiend uit de simultane en tijdelijke uitzending van omroepkanalen tijdens het proces van vrijmaking van de frequentieband 790-862 MHz.

([8]) Boletín Oficial del Estado.

([9]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (COM(2010) 245 definitief/2).

([10]) Europa 2020 — Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei (COM(2010) 2020).

([11]) Aanbeveling 2009/848/EG van de Commissie van 28 oktober 2009 tot het vrijgeven van het digitale dividend in de Europese Unie vergemakkelijken (PB L 308 van 24.11.2009, blz. 24). De praktische regels voor de uitvoering van dit proces mogen de lidstaten zelf bepalen. De rol van de Commissie is te garanderen dat dit alles soepel verloopt en dat het EU-recht op het gebied van staatssteun hierbij wordt nageleefd, in het bijzonder het beginsel van technologische neutraliteit.

([12]) Verschillende lidstaten hebben in het kader van de digitalisering van de omroep („digitale omschakeling") staatssteun verleend. Er werd met name steun verleend om sociaal achtergestelde huishoudens te helpen met de aanschaf van nieuwe decoders. Indien de beginselen van technologische neutraliteit, noodzaak en evenredigheid werden geëerbiedigd, konden dergelijke maatregelen worden goedgekeurd.

2.2. **Europees beleid inzake het vrijkomen van het digitale dividend**

(10) In de afgelopen jaren is de omroepsector ingrijpend veranderd als gevolg van de invoering van digitale technologieën. Het schaarse frequentiespectrum kan met digitale transmissie van televisie beter worden benut dan met analoge televisie, zodat er ruimte is voor meer tv-kanalen. In de mededeling van de Commissie van 2003 inzake de overgang van analoge naar digitale omroep ([13]) werden de voordelen van de omschakeling naar digitale omroep onderstreept en werd het startschot gegeven voor het debat inzake de oriëntatie van het EU-beleid met betrekking tot zaken als de hoeveelheid vrij te geven spectrum en het toekomstige gebruik ervan.

(11) De omschakeling van analoge naar digitale omroep heeft ervoor gezorgd dat een deel van het radiofrequentiespectrum („RF-spectrum") vrijkwam dat tot op dat moment werd gebruikt voor tv-uitzendingen. Dit was mogelijk omdat de digitale technologie efficiënter is dan de analoge. Het gedeelte van het spectrum dat vrijkwam als gevolg van deze verbetering, werd „digitaal dividend" genoemd.

(12) In internationale overeenkomsten, zoals die welke werden gesloten tijdens de Regionale Radiocommunicatieconferentie (RRC-06) van de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU) in juni 2006 en de Wereldradiocommunicatieconferentie (WRC-07) van de ITU in november 2007, werd besloten dat de 800 MHz-band op co-primaire basis zou worden toegewezen aan mobiele diensten, naast omroep- en vaste diensten ([14]). Sommige lidstaten, zoals Spanje, hebben echter op basis van de eerdere toewijzing van deze frequenties aan omroepdiensten tijdens de eerste planningsfasen van de omschakeling van analoge naar digitale omroep, geen rekening gehouden met de mogelijkheid om het vrijgekomen 800 MHz-spectrum voor andere diensten dan terrestrische omroep te gebruiken.

(13) Tegen het eind van 2007 heeft de Commissie — in het licht van de wereldwijde toename in de vraag naar RF-spectrum en de beschikbaarheid van efficiëntere technologieën — de mogelijkheden en het enorme potentieel, zowel commercieel als in termen van innovatie en groei, bestudeerd die het digitale dividend zou bieden als het zou worden gebruikt om geavanceerde elektronischecommunicatiediensten te leveren. De Commissie is hierbij tot de conclusie gekomen dat de lidstaten, om het digitale dividend volledig te benutten, het relevante spectrum voor elektronischecommunicatiediensten simultaan tegelijkertijd moeten toewijzen in een zo kort mogelijke tijdsperiode ([15]).

(14) In de mededeling van de Commissie uit 2009 over het omzetten van het digitale dividend in sociale voordelen en economische groei ([16]) wordt het lidstaten aanbevolen de 800 MHz-band niet meer te gebruiken voor omroepdiensten met een hoog vermogen en het technische harmonisatiebesluit van de EU volledig uit te voeren voor een bepaalde, op EU-niveau overeengekomen datum.

(15) Ten slotte werden alle lidstaten bij Besluit 243/2012/EU van het Europees Parlement en de Raad ([17]) tot vaststelling van een meerjarenprogramma voor het radiospectrumbeleid verplicht de 800 MHz-band voor 1 januari 2013 toe te wijzen aan elektronischecommunicatie ([18]). Bij dit besluit werd de Commissie gemachtigd om tot 31 december 2015 specifieke uitzonderingen toe te staan in het geval van buitengewone nationale of lokale omstandigheden of problemen met de grensoverschrijdende coördinatie van frequenties ([19]).

([13]) Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de overgang van analoge naar digitale omroep (van „omschakeling" naar digitaal tot „uitschakeling" van analoog) (COM(2003) 541 definitief).

([14]) De toewijzing op co-primaire basis aan mobiele diensten, in aanvulling op de omroep- en vaste diensten, moest vanaf 2015 of zelfs voor die datum plaatsvinden, indien nodig in technische coördinatie met andere landen.

([15]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Ten volle profijt trekken van het digitale dividend in Europa: Een gemeenschappelijke aanpak voor het gebruik van het spectrum dat vrijkomt door de digitale omschakeling (COM(2007) 700 definitief).

([16]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het digitale dividend omzetten in sociale voordelen en economische groei (COM(2009) 586 definitief).

([17]) Besluit nr. 243/2012/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot vaststelling van een meerjarenprogramma voor het radiospectrumbeleid („RSPP") (PB L 81 van 21.3.2012, blz. 7).

([18]) Besluit 2010/267/EU van de Commissie van 6 mei 2010 harmoniseerde de technische gebruiksvoorwaarden in de 790-862 MHz-frequentieband voor terrestrische systemen die elektronischecommunicatiediensten kunnen verschaffen in de Europese Unie (PB L 117 van 11.5.2010, blz. 95).

([19]) Het toekennen van uitzonderingen wordt voorzien in artikel 6, lid 4, van het besluit. In de aanmelding van de maatregelen verwees Spanje naar deze uitzonderingsgronden en betoogde dat er van de regel mocht worden afgeweken als gevolg van de moeilijkheden die waren gemoeid met het vrijgeven van het spectrum: in het bijzonder de meer dan 1 300 geplande tv-kanalen (op nationaal, regionaal en lokaal niveau), het complexe Spaanse reliëf dat het plannen van het spectrum bemoeilijkte, de noodzakelijke internationale coördinatie met Europese en Afrikaanse buurlanden, enz. In een verklaring van 13 maart 2012 van het Ministerie van Industrie, Energie en Toerisme overwoog Spanje het digitale dividend een jaar eerder vrij te geven dan werd voorzien in de aanmelding, namelijk aan het eind van 2013. Het digitale dividend werd in Spanje in werkelijkheid pas op 31 maart 2015 vrijgegeven.

2.3. **Ontwikkeling van het digitale dividend in Spanje**

(16) Spanje heeft op 3 april 2010 de overgang naar DTT afgerond, wat het einde van de analoge uitzendingen betekende. De rechtsgrondslag voor de omschakeling van analoge naar digitale terrestrische omroep — het nationale technische plan voor DTT („NTP") ([20]) — dateerde uit 2005, toen er nog geen plannen waren gemaakt om het spectrum (dat door de ITU was toegewezen voor terrestrische tv) te gebruiken voor andere doeleinden. Dit had twee consequenties:

— Het volledige spectrum dat na de „uitschakeling" van analoog was vrijgekomen, werd in 2005 exclusief gereserveerd voor terrestrische televisiediensten, om het aantal beschikbare kanalen te vergroten.

— In datzelfde jaar besloot de Spaanse regering de band te gebruiken voor de uitrol van de eerste DTT-zenders, om de invoering van de nieuw digitale terrestrische technologie te vergemakkelijken, zonder dat het spectrum hiervoor eerst moest worden opgeschoond.

(17) In het NTP en latere regelgevende maatregelen werd het grondgebied van Spanje in drie zones verdeeld:

a) Zone I — hier valt 96 % van de Spaanse bevolking onder en in deze zone hebben omroepen de kosten van de omschakeling zelf gedragen. Voor dit gebied was de omschakeling verplicht, als gevolg van de uitgebreide dekkingsverplichting die is opgenomen in de vergunningen van de omroepen, en werd er geen staatssteun verstrekt. De omroepen en/of de exploitanten van de platforms moesten investeren in de digitalisering van het netwerk.

b) Zone II — hier valt ongeveer 2,5 % van de Spaanse bevolking in minder verstedelijkte en afgelegen gebieden onder en hier hebben omroepen geen commercieel belang bij het aanbieden van de digitale dienst. Omdat de omroepen niet bereid waren financieel bij te dragen aan de aanpassingen aan de transmissiecentra die nodig waren om hun signalen uit te zenden, heeft de staat de uitbreiding van de dekking gefinancierd ([21]).

c) Zone III — hier valt de rest van de Spaanse bevolking onder en dit betreft een gebied waar het, als gevolg van de topografie, niet mogelijk is tv-diensten te leveren via terrestrische platforms en dit daarom door middel van satelliet gebeurt.

(18) De digitale omschakeling heeft ook voor kosten voor de kijker meegebracht. Individuele huishoudens in de zones I en II moesten decoders aanschaffen om hun televisietoestellen met DTT te kunnen gebruiken. Bewoners van collectieve wooninfrastructuren moesten daarnaast extra betalen om hun ontvangstinstallatie aan te passen voor het digitale signaal. De bewoners van zone III moesten echter apparatuur voor de ontvangst via satelliet aanschaffen, wat in sommige gevallen deels of volledig werd gefinancierd door de regionale of lokale autoriteiten ([22]).

(19) In november 2007, meer dan twee jaar na de goedkeuring van het NTP, besloot de ITU de 800 MHz-band op co-primaire basis toe te wijzen aan elektronischecommunicatiediensten. Op die datum bedroeg de DTT-dekking via de 800 MHz-band in Spanje reeds tussen de 80 % en 90 % van de bevolking.

(20) In mei 2009 besloot Spanje de 800 MHz-band aan te wijzen voor elektronische communicatie. De aankondiging vond haar juridische grondslag in de wet inzake de duurzame economie ([23]). In deze wet wordt bepaald dat de 800 MHz-frequentieband hoofdzakelijk zal worden gebruikt voor de levering van geavanceerde elektronischecommunicatiediensten, in lijn met de geharmoniseerde toepassingen die op EU-niveau zijn overeengekomen ([24]). Artikel 51 van de Wet inzake de duurzame economie geeft zowel openbare als particuliere omroepen recht op een financiële vergoeding van alle kosten die verband houden met de hernieuwde toewijzing van spectrumgebruik om de 800 MHz-frequentieband vrij te maken, en in het bijzonder van de kosten van simultane uitzending ([25]). Deze bepaling in de nationale wetgeving vormt dus de rechtsgrondslag van de maatregel.

([20]) Koninklijk besluit 944/2005 van 29 juli tot goedkeuring van het nationaal technisch plan voor terrestrische digitale televisie.

([21]) De maatregelen van de Spaanse autoriteiten om de dekking van DTT in zone II uit te breiden werden beoordeeld in twee besluiten van de Commissie, namelijk het besluit van 19 juni 2013 betreffende de door het Koninkrijk Spanje ten uitvoer gelegde steunmaatregel voor de ontwikkeling van digitale terrestrische televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden (met uitzondering van Castilla-La Mancha) (SA.28599) en het besluit van 1 oktober 2014 betreffende de steunmaatregel door de autoriteiten van Castilla-La Mancha ten uitvoer gelegd voor de uitrol van digitale terrestrische televisie in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden in Castilla-La Mancha (SA.27408).

([22]) Zie bijvoorbeeld het besluit van de Commissie van 8 februari 2012 in de zaak „Captación de television digital en Cantabria".

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

([24]) Zie voetnoten 17 en 18.

([25]) Artikel 51 van de wet inzake de duurzame economie bepaalt dat *„de kosten van de hernieuwde toewijzing van spectrumgebruik, die nodig is om de 790-862 MHz-frequentieband vrij te maken, voor rekening van de overheid komen…"*.

(21) Aangezien de 800 MHz-band op het moment dat werd besloten dat de frequenties in de toekomst voor elektronischecommunicatiediensten zouden worden gebruikt ([26]), werd gebruikt door DTT-omroepen, moesten deze omroepen naar nieuwe kanalen op de 694-790 MHz-band („700 MHz-band") verhuizen. Dit proces werd beschreven in koninklijk besluit 365/2010 ([27]), waarin de toewijzing van DTT-multiplexen na de „uitschakeling" van analoog werd gereguleerd.

(22) Bij koninklijk besluit 365/2010 worden vijf multiplexen beschikbaar gesteld ([28]) ter vervanging van die welke in de 800 MHz-band werden gebruikt. Deze migratie leverde de volgende moeilijkheden op:

— Aangezien het niet mogelijk was onmiddellijk te migreren naar de nieuwe multiplexen, was er sprake van een overgangsperiode waarin de digitale tv-signalen tegelijkertijd moesten worden uitgezonden op de 800 MHz en 700 MHz-band.

— De nieuwe multiplexen waren RF-kanalen die eerder niet waren gebruikt voor DTT-omroep. Als gevolg hiervan moest de tv-ontvangstinstallatie van de meeste collectieve wooninfrastructuren worden aangepast aan de nieuwe situatie.

(23) Bij koninklijk besluit 365/2010 werd vastgesteld dat de omroepkanalen voor het eind van 2014 moesten worden verhuisd naar andere frequenties onder de 790 MHz. Ook verplichtte dit besluit omroepen simultaan op beide frequentiebanden uit te zenden totdat de multiplexen definitief werden toegewezen in de 700 MHz-band.

(24) In 2011 besloot Spanje de 800 MHz-band te veilen aan telecommunicatie-exploitanten ([29]). De telecommunicatie-exploitanten aan wie de nieuwe frequenties werden toegewezen, hebben hier in juni 2012 voor betaald en toegezegd uiterlijk in het jaar 2020 dekking te garanderen (met behulp van een bepaalde technologie of op een andere frequentieband) waardoor toegang mogelijk wordt tegen snelheden van 30 Mbps of hoger, voor ten minste 90 % van de bevolkingseenheden met minder dan 5 000 inwoners.

(25) De Spaanse autoriteiten schatten dat de maatregel tussen de 6 en 24 maanden zou gelden, afhankelijk van het grondgebied binnen zone I, maar niet later dan 31 december 2014 weer zou worden afgeschaft ([30]). De maatregel werd in het totaal begroot op 100-200 miljoen EUR ([31]). De vergoeding mocht niet hoger zijn dan 100 % van de kosten die de omroepen moesten dragen als gevolg van de verplichting tot simultane uitzending.

2.4. **Beschrijving van de markt**

(26) De maatregel betreft de omroepindustrie, waar twee belangrijke groepen spelers actief zijn, elk op een ander niveau van de productieketen van omroepdiensten: i) omroepen die tv-kanalen uitzenden en ii) platformexploitanten.

(27) Omroepen stellen tv-kanalen samen. Zij kopen tv-materiaal of produceren het intern, bundelen dit materiaal in kanalen en bieden het aan het publiek aan via verschillende platforms (bijv. satelliet, DTT, kabel, IPTV ([32])). Omroepen kunnen niet alleen via DTT uitzenden, maar hun pay-per-view- of FTA-kanalen ook via andere platforms uitzenden, bijvoorbeeld via de satelliet met Movistar+.

(28) Het uitzenden van nationale, regionale en lokale FTA-kanalen die gratis door de publieke omroep (RTVE op nationaal niveau) aan de kijkers worden geleverd, is door de wetgever aangemerkt als een openbare dienst ([33]). Het aanbieden van FTA-kanalen door particuliere omroepen wordt daarentegen niet als openbare dienst aangemerkt ([34]). De particuliere omroepen hebben vergunningen gekregen om in de toegewezen frequenties uit te zenden, en deze verlopen vanaf het jaar 2025.

([26]) In Spanje werden de frequenties op de 800 MHz-band door omroepen in feite gebruikt tot 31 maart 2015.

([27]) Koninklijk besluit 365/2010 van 26 maart tot regeling van de toewijzing van multiplexen voor terrestrische digitale televisie na de stopzetting van terrestrische televisie-uitzendingen met analoge technologie.

([28]) Een multiplex is een signaal dat ontstaat door meerdere signalen te combineren, om hun transport en uitzending efficiënter te maken. Op dat moment waren er in totaal 8 multiplexen met nationale dekking (2 voor de publieke omroepen en 6 voor de particuliere omroepen).

([29]) Koninklijk besluit 458/2011 van 1 april inzake handelingen op het gebied van het radiospectrum voor de ontwikkeling van de digitale samenleving.

([30]) In koninklijk besluit 365/2010 werd 31 december 2014 als uiterste datum genoemd om de 800 MHz-band vrij te maken voor telecommunicatie-exploitanten. Als gevolg van vertragingen bij de aanpassingen die de huishoudens moesten verrichten voor de verandering van frequentie, kwam het digitale dividend in Spanje pas op 31 maart 2015 vrij.

([31]) Aanvankelijke raming voor zowel publieke als particuliere omroepen.

([32]) Internet Protocol Television.

([33]) Zie het inleidingsbesluit voor gedetailleerde informatie.

([34]) Ook maakt een aangewezen frequentie voor terrestrische omroep deel uit van de door de staat verstrekte vergunning. De nationale particuliere omroepen zijn Atresmedia (Antena 3+La Sexta), Mediaset España (Telecinco+Cuatro), Veo TV en Net TV. Naast de nationale particuliere omroepen zijn er ook meerdere regionale en lokale particuliere omroepen.

(29) Om ervoor te zorgen dat de bevolking effectief toegang heeft tot de televisiediensten, verplicht de Spaanse wet zowel de publieke als de particuliere omroepen om via terrestrische netwerken een minimumdekking aan te bieden. Deze dekkingsverplichtingen hangen samen met de openbaredienstverleningstaak die aan de publieke omroepen is toevertrouwd en de vergunningen op basis waarvan particuliere omroepen werken. De publieke omroepen moeten ten minste 98 % van de Spaanse bevolking bedienen en de particuliere omroepen ten minste 96 %.

(30) Platformexploitanten zijn particuliere of overheidsinstanties die de noodzakelijke technologische infrastructuur exploiteren om de door de omroepen geproduceerde kanalen door te zenden aan het publiek. Vroeger was het analoge terrestrische platform het enige platform dat hiervoor beschikbaar was. Naarmate de technologie zich ontwikkelde, kwamen er meer platforms bij op de markt, en momenteel zijn er in Spanje vier omroepplatforms:

i) *terrestrisch* — distribueerde voordat het digitale dividend werd vrijgegeven ongeveer 30 nationale en een aantal regionale en lokale FTA-kanalen, evenals twee betaaltelevisiekanalen op de 800 MHz-band;

ii) *satelliet*, distribueert via een andere radiofrequentieband dan DTT ([35]) en biedt verschillende producten aan (met inbegrip van FTA- en betaaltelevisiekanalen);

iii *kabel* — distribueert verschillende tv-kanalen op abonnementsbasis (waaronder de meeste FTA-kanalen die beschikbaar zijn via DTT);

iv) *IPTV* — kan worden aangeboden via een FTTH- of XDSL-breedbandverbinding van ten minste 8 Mbps om het tv-signaal uit te zenden. Verschillende tv-kanalen, waaronder de meeste FTA-kanalen die beschikbaar zijn via DTT, worden hier aangeboden op abonnementsbasis.

(31) DTT is het overheersende platform in Spanje en de belangrijkste distributeur van FTA-televisie. Het terrestrische netwerk bestaat uit transportinfrastructuur en omroepcentra (die, op hun beurt, weer uit torens, zenders, enz. bestaan). Omroepcentra zijn het eigendom van nationale en regionale platformexploitanten en overheidsinstellingen (gemeentes of regionale overheden). Als gevolg van een aantal technische beperkingen bereikt terrestrische televisie niet de gehele Spaanse bevolking (zo bereikt het signaal enkele dun bevolkte of bergachtige locaties bijvoorbeeld niet — zone III). Dankzij de dekkingsverplichtingen die de wet aan omroepen (in zone I) oplegt en de openbare middelen die worden ingezet om het DTT-netwerk uit te breiden in afgelegen en minder verstedelijkte gebieden (zone II), komt de DTT-dekking toch bij ongeveer 98,85 % van de bevolking terecht ([36]). De resterende 1,15 % van de Spaanse bevolking wordt per satelliet bediend. Volgens Astra is satelliet het enige platform dat technisch in staat is het signaal naar de gehele Spaanse bevolking te distribueren ([37]).

(32) Wat de andere platforms betreft, kan het reeds uitgerolde kabel-tv-netwerk volgens de beschikbare gegevens van de Spaanse telecomtoezichthouder ([38]) („CMT") net iets meer dan 20 % van de bevolking bereiken en kan het reeds uitgerolde breedbandnetwerk (via FTTH en XDSL) IPTV-diensten leveren aan 16,5 % van de bevolking ([39]).

(33) Het vervoer en de distributie van het DTT-signaal wordt uitgevoerd door platformexploitanten ([40]) waarvan Abertis de grootste is ([41]).

([35]) DTT-zenders gebruiken de Ultra High Frequency-band („UHF-band") en satellietexploitanten zenden de tv-signalen uit in de Super High Frequency-band („SHF-band").

([36]) 93,5 % van de bevolking gebruikt het terrestrische platform om televisie te kijken. De resterende 5,35 % geeft de voorkeur aan andere platforms voor hun toegang tot televisiediensten.

([37]) Het satellietplatform bestaat uit een terrestrisch station, een satelliet en, op het niveau van de ontvanger, een schotelantenne en een decoder. Om de satellietdekking in de regio uit te breiden, moet de laatstgenoemde grondapparatuur worden geïnstalleerd bij de klant.

([38]) Comisión del Mercado de Telecomunicaciones.

([39]) In 2010 hadden 855 584 huishoudens een contract voor IPTV-ontvangst gesloten en hadden 1 586 573 huishoudens een kabelabonnement. De totale bevolking van Spanje bedroeg 47 021 031 personen. Zie voor meer details het jaarverslag van CMT op http://informeanual.cmt.es/.

([40]) Andere DTT-platformexploitanten, die op regionaal niveau actief zijn, zijn Itelazpi, Nasertic en TelecomCLM.

([41]) Zoals wordt opgemerkt in overweging 25 van het inleidingsbesluit, oordeelde de Spaanse mededingingsautoriteit (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC) dat Abertis misbruik heeft gemaakt van haar dominante positie in de markt voor DTT-distributie en geassocieerde transportdiensten voor de kleinhandel (CNMC Expediente S/0207/09 Transporte de Televisión). Abertis wordt ertoe verplicht toegang te verlenen tot zijn netwerk voor het uitzenden van DTT-signalen, omdat zij een actief heeft dat niet kan worden gerepliceerd en dat essentieel is om het DTT-signaal te transporteren en uit te zenden. Abertis levert deze DTT-transport- en -uitzendingsdiensten ook aan omroepen en heeft ook hier een dominante positie. Na een gedetailleerde analyse van de kosten en inkomsten van Abertis concludeerde de CNMC dat concurrenten die even efficiënt zijn als Abertis, met de tarieven waartegen het bedrijf toegang tot zijn centra verschaft en gezien de voorwaarden die het is overeengekomen met klanten in de kleinhandelsmarkt, geen marge hebben om te kunnen overleven in de markten voor transport en distributie van het DTT-signaal.

(34) Ongeveer 10,8 % van de Spaanse bevolking ([42]) heeft een abonnement op betaaltelevisie. De meeste op DTT beschikbare FTA-kanalen worden ook (gratis of als onderdeel van een betaald pakket) uitgezonden op alternatieve platforms. Het tweede dominante platform voor betaaltelevisie is satelliet ([43]). Hier zijn twee belangrijke platformexploitanten actief: Hispasat en Astra.

2.5. **Juridisch kader voor particuliere (commerciële) omroepen in Spanje**

(35) De rechten en plichten van particuliere omroepen die via het terrestrische platform uitzenden, worden uiteengezet in een reeks rechtshandelingen: de concessies die aan hen zijn toegekend voor het verlenen van televisiediensten, de respectieve verlengingen van deze concessies en later verstrekte vergunningen. Particuliere omroepen die het schaarse spectrum wilden gebruiken, ontvingen eerst concessies na een door de autoriteiten ingestelde aanbestedingsprocedure. Om deel te nemen aan de competitie voor concessies, moesten zij offertes indienen die voldeden aan de voorwaarden die werden vermeld in de uitnodiging tot inschrijving ([44]). De omroepen kregen vervolgens het recht om hun kanalen uit te zenden op de frequenties via het terrestrische netwerk, waarvan de capaciteit beperkt is en dat daarom moet worden gereguleerd door de staat. De concessies werden vernieuwd en in 2010 omgezet in vergunningen die niet eerder dan in 2025 zullen verlopen ([45]). De staat moet zich aan de looptijd van de vergunningen houden en kan de vergunningen alleen intrekken indien de omroepen hun verplichtingen niet nakomen ([46]). De omroepen kunnen de vergunning teruggeven indien zij niet in staat zijn aan hun verplichtingen te voldoen.

(36) De particuliere omroepen zijn verplicht de diensten via het terrestrische netwerk te leveren aan een minimumpercentage van de bevolking, dat in het NTP op 96 % is vastgesteld. Bij koninklijk besluit 365/2010 is bepaald dat de omroepen, in het kader van het vrijkomen van het digitale dividend, verplicht zijn simultaan uit te zenden op beide frequenties, totdat de nieuwe multiplexen definitief zijn toegewezen ([47]).

(37) In de initiële concessies die aan de particuliere omroepen werden verstrekt voor het verlenen van televisiediensten, de respectieve verlengingen van deze concessies en latere vergunningen werd geen melding gemaakt van het recht op vergoeding voor de kosten van de migratie of hernieuwde toewijzing van spectrumgebruik. Voorts konden de autoriteiten volgens het NTP speciale omroepvoorwaarden opleggen, waarin niet was voorzien in de concessies, in geval van noodzaak tot wijziging van de transmissiemethode als gevolg van markt- of technologische ontwikkelingen ([48]). In deze gevallen voorziet het NTP niet in een vergoeding voor particuliere omroepen.

3. **FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE**

3.1. **Redenen voor het inleiden van de procedure**

(38) In het inleidingsbesluit merkt de Commissie ten eerste op dat de maatregel lijkt te voldoen aan alle criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag en daarom zou kunnen worden beschouwd als staatssteun in de zin van die bepaling.

(39) Volgens het inleidingsbesluit zijn de rechtstreekse begunstigden van de maatregel zowel publieke als particuliere DTT-omroeporganisaties.

([42]) „Een andere indicator van deze trend was de stijging met meer dan een miljoen abonnees voor betaaltelevisie, waardoor dit aantal voor de eerste maal 5 miljoen klanten overschreed". CNMC Informe Económico Sectorial de las Telecomunicaciones y el Audiovisual 2015, blz. 3.

([43]) De verdeling van kijkers over de platforms voor betaaltelevisie was in 2014 als volgt: IPTV — 38,8 %, satelliet — 30,2 %, kabel — 23,7 % en DTT — 4,5 %. Bron: http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/inf_anual.jsp.

([44]) Besluit van 25 januari van het secretariaat-generaal voor Communicatie tot bekendmaking van de overeenkomst tot goedkeuring van het bestek voor de aanbesteding van de openbare omroepdienst, in indirect beheer, en tot vaststelling van de oproep voor de overeenstemmende openbare offerteaanvraag; Titel III, rechten en verplichtingen van de vergunninghouders.

([45]) Wet 7/2010 van 31 maart inzake audiovisuele communicatie verschafte de rechtsgrondslag voor de overstap van concessies op vergunningen voor het verlenen van audiovisuele diensten. De geldige concessies werden omgezet in vergunningen door middel van individuele overeenkomsten met de betreffende omroepen — zie de overeenkomst van 11 juli 2010 met Antena 3, Telecinco, La Sexta en Veo en de overeenkomst van 28 mei 2010 met Sogecable.

([46]) Bijvoorbeeld als omroepen 15 dagen of langer stoppen met uitzenden.

([47]) De Spaanse autoriteiten hebben de Commissie op 11 februari 2016 meegedeeld dat de verplichting van de particuliere omroepen om simultaan uit te zenden werd afgeschaft bij koninklijk besluit 805/2014 van 19 september 2014, waarin het nieuwe technische plan voor DTT werd goedgekeurd. Deze regelgevende maatregel bepaalt dat de particuliere omroepen kunnen overwegen om tijdens het vrijkomen van het digitale dividend simultaan uit te zenden, maar dat zij hiertoe niet zijn verplicht. De Commissie werd echter niet op de hoogte gebracht van deze wijziging.

([48]) Aanvullende veertiende bepaling. Bijzondere uitzendingsvoorwaarden: „Op basis van de marktontwikkelingen, de technologische vooruitgang en de ontwikkeling van de terrestrische digitale televisie kan de regering besluiten in overeenstemming met de praktijken van de voornaamste Europese landen bijzondere uitzendingsvoorwaarden op te leggen waarin niet wordt voorzien in de huidige vergunningsovereenkomsten.".

(40) In het inleidingsbesluit worden daarnaast DTT-platformexploitanten, in het bijzonder Abertis, gezien als potentiële indirecte begunstigden van de maatregel.

(41) De Commissie gaf aan te betwijfelen of de maatregel de vergoeding rechtvaardigt van kosten die normaal zouden moeten worden opgenomen in het budget van de omroepen en trok de verenigbaarheid ervan dus in twijfel. Het voorlopig oordeel van de Commissie was dat de maatregel bepaalde ondernemingen zou bevoordelen en de concurrentie op de interne markt zou vervalsen. De Commissie concludeerde dat „de steun, op basis van de beschikbare informatie, mogelijk niet verenigbaar is, tenzij er toereikende maatregelen worden genomen om met name iets te doen aan de vervalsing van de concurrentie tussen platformexploitanten die de maatregel tot gevolg heeft".

(42) De Commissie verzocht Spanje daarom zijn opmerkingen met betrekking tot de maatregel in te dienen en alle informatie te verschaffen die nuttig is voor de beoordeling ervan.

(43) Aanvullende feitelijke details inzake de gronden voor het inleiden van de formele onderzoeksprocedure zijn opgenomen in het inleidingsbesluit, dat moet worden beschouwd als een integraal onderdeel van dit besluit.

3.2. **Opmerkingen van de Spaanse autoriteiten**

Opmerkingen van de Spaanse autoriteiten met betrekking tot het inleidingsbesluit

(44) Volgens de Spaanse autoriteiten vormt de maatregel geen staatssteun, aangezien het voor de begunstigden niet voordelig is om naar een lagere frequentieband te verhuizen. Vanuit dit perspectief is de maatregel een vergoeding in de zin van artikel 106, lid 2, van de Spaanse grondwet, waarin wordt bepaald dat de staat verplicht is schade te vergoeden die wordt veroorzaakt door administratieve maatregelen. Mocht worden geconcludeerd dat de maatregel staatssteun vormt, dan zou deze nog steeds verenigbaar zijn met de interne markt uit hoofde van artikel 107, lid 2, onder b), van het Verdrag, aangezien het vrijkomen van het digitale dividend, volgens de Spaanse autoriteiten, een buitengewone gebeurtenis is.

(45) Daarnaast kan de maatregel verenigbaar met de interne markt worden verklaard uit hoofde van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, aangezien de maatregel volgens de Spaanse autoriteiten: i) het Europees beleid ondersteunt om het digitale dividend in te zetten voor maatschappelijke baten en economische groei; ii) een tekortkoming van de markt corrigeert; iii) het meest geschikte instrument is, aangezien de maatregel alleen zal gelden voor de omroepen die noodgedwongen ongewenste kosten moeten maken als gevolg van de verplichting om simultaan uit te zenden, en de vergoeding strikt zal worden beperkt tot het bedrag van deze uitzonderlijke uitgaven; iv) een stimulerend effect heeft, aangezien de omroepen, indien er geen steun wordt verleend, mogelijk zullen aarzelen om deel te nemen aan de hernieuwde toewijzing van spectrumruimte en om simultane uitzending te verzekeren; v) evenredig is en alleen de extra kosten dekt waar omroepen mee te maken krijgen als gevolg van de hernieuwde toewijzing van spectrumruimte; vi) technologisch neutraal is, aangezien de wijziging van kanalen die noodzakelijk is om het digitale dividend vrij te geven, andere platforms niet negatief beïnvloedt; en vii) de concurrentie niet zal vervalsen, aangezien de omroepen, indien zij geen vergoeding zouden ontvangen en de kosten zelf zouden moeten dragen, niet naar verwachting zouden kunnen groeien en dit andere marktpartijen zou bevoordelen.

(46) In het inleidingsbesluit werden de Spaanse autoriteiten uitgenodigd opmerkingen in te dienen met betrekking tot de maatregel en onder meer de volgende informatie te verstrekken: i) documenten (zoals correspondentie met de omroepen, verklaringen) die aangeven dat de omroepen de periode waarin simultaan moet worden uitgezonden, niet zelf kunnen bekostigen; ii) bewijs (zoals aanbestedingen, analyses vooraf van de kosten en baten, openbare raadpleging over het onderwerp, enz.) die rechtvaardigen dat er is gekozen voor het terrestrische platform (verplaatsing van de terrestrische omroep naar een lagere terrestrische frequentieband) om het probleem van frequentieschaarste op te lossen; iii) een samenvatting van de rechten en plichten die omroepen hebben op basis van de huidige vergunningen, concessies, de voorwaarden waaronder deze vergunningen/concessies kunnen worden gewijzigd en de consequenties van dergelijke wijzigingen (zowel voor de staat als voor de omroepen); iv) een gedetailleerd overzicht van de kosten die samenhangen met de aanpassing van infrastructuur die elke omroep met eigen middelen financiert; v) een uitleg van de effecten van de timing van het vrijkomen van het digitale dividend; en vi) meer informatie over de vraag of de organisaties die de momenteel via DTT doorgegeven betaaltelevisiekanalen uitzenden, voor vergoeding in aanmerking komen.

(47) De Spaanse autoriteiten antwoordden hierop dat het merendeel van deze informatie reeds was verstrekt voordat de formele onderzoeksprocedure werd ingeleid. De Spaanse autoriteiten hebben specifieke opmerkingen gemaakt

over het bewijsmateriaal dat vereist is om de gekozen aanpak van het schaarsteprobleem via het terrestrische platform. Zij voeren aan dat dit veel verder gaat dan alleen de beoordeling van de neutraliteit van de maatregel en dat zij niet verplicht zijn voorgenomen compenserende maatregelen te rechtvaardigen die duidelijk verenigbaar zijn met het Unierecht. De Spaanse autoriteiten hielden dezelfde lijn van argumentatie aan met betrekking tot de vergunningen van de particuliere omroepen en betoogden dat de staat het recht heeft niet technologisch-neutrale vergunningen op te leggen om de verplichte dekking van 96 % in zone I te garanderen. Verder voorzien deze vergunningen volgens de autoriteiten misschien niet in het recht van particuliere omroepen op de vergoeding van eventuele kosten met betrekking tot het vrijkomen van het digitale dividend, maar zij sluiten een dergelijke vergoeding ook niet uit. Daarnaast kunnen alle particuliere omroepen die zonder vergunning audiovisuele diensten van publiek belang leveren, vrij kiezen uit de beschikbare platformtechnologieën. Dit recht hebben particuliere omroepen met een vergunning ook, maar alleen nadat aan de dekkingsverplichting van 96 % is voldaan en op complementaire wijze.

(48) Wat betreft meer in het bijzonder de technologische neutraliteit, betoogden de Spaanse autoriteiten dat dit beginsel in hun kennisgeving wordt gerespecteerd in de zin dat de particuliere omroepen vrij zijn in hun keuze van het platform van hun voorkeur (satelliet, kabel, ADSL, glasvezel of DTT) om de verplichting tot simultane uitzending te garanderen. Zij hebben echter gespecificeerd dat de maatregel exclusief geldt voor de periode van simultane uitzending en erna zal komen te vervallen. Zodra de periode van simultane uitzending (overgangsperiode) voorbij is, blijft de verplichting van deze omroepen om de geografisch dekking via DTT te garanderen, gelden zoals bepaald in de lopende vergunningen. Daarnaast legden de Spaanse autoriteiten uit dat de verplichting van de particuliere omroepen om in zone I een dekking van 96 % via DTT te garanderen, niet betekent dat precies dit percentage van de Spaanse bevolking de programma's van de terrestrische omroepen ook daadwerkelijk via DTT-ontvangstsystemen ontvangt. Het dekkingsgebied van alternatieve technologieën kan immers het gebied overlappen waar DTT beschikbaar is ([49]).

(49) De Spaanse autoriteiten concludeerden dat de maatregel particuliere omroepen die actief zijn op het DTT-platform geen economisch voordeel geeft, aangezien de maatregel zich beperkt tot het vergoeden van de buitengewone kosten van de simultane uitzending die rechtstreeks voortvloeien uit hun verplichting om de 800 MHz-band vrij te maken.

Reacties van de Spaanse autoriteiten op de opmerkingen van Astra

(50) Zoals vermeld in punt 4, hebben de Spaanse autoriteiten opmerkingen ingediend met betrekking tot de opmerkingen van Astra in de formele onderzoeksprocedure. Volgens hen verstrekt Astra geen aanvullende informatie op de argumenten van het inleidingsbesluit.

(51) De Spaanse autoriteiten hebben onderstreept dat de kritiek van Astra duidelijk buiten de werkingssfeer van de gemelde maatregel valt, aangezien deze maatregel is beperkt tot een tijdelijke vergoeding aan particuliere omroepen voor de kosten die voortvloeien uit hun verplichting simultaan uit te zenden. Naar de mening van de Spaanse autoriteiten doelt Astra op wijzigingen in het Spaanse regelgevingskader voor de transmissie van tv-kanalen in zone I, waarop deze aanmelding geen betrekking heeft. De Spaanse autoriteiten legden ook uit dat de maatregel in de praktijk niet alleen geldt voor particuliere omroepen die gebruikmaken van DTT-technologie, maar voor alle omroepen in Spanje die FTA-kanalen uitzenden. Dit is omdat er op alternatieve platforms, en in het bijzonder op het satellietplatform, geen exclusieve omroepen zijn. Satelliet wordt gebruikt voor het uitzenden van betaaltelevisiekanalen (buitenlandse FTA-kanalen en internationale versies van bepaalde kanalen), die zijn gegroepeerd in Canal+ ([50]). Tegen deze achtergrond zijn de Spaanse autoriteiten van mening dat de omroepen die FTA-DTT-kanalen uitzenden, en het platform Canal+, dat op satelliet is gebaseerd, hoe dan ook geen deel uitmaken van dezelfde markt.

(52) De Spaanse autoriteiten zijn in detail ingegaan op de mening van Astra dat de maatregel niet kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van EU-wetgeving, waarbij wordt verwezen naar Besluit nr. 243/2012/EU en Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad ([51]) (de „machtigingsrichtlijn").

(53) Wat betreft hun argumenten met betrekking tot Besluit nr. 243/2012/EU, wezen zij erop dat lidstaten, volgen artikel 6, lid 5, van dit besluit „waar nodig en in overeenstemming met het uniale recht, ervoor kunnen zorgen dat de directe kosten die gepaard gaan met migratie of hernieuwde toewijzing van spectrumgebruik op gepaste wijze worden gecompenseerd overeenkomstig het nationale recht". De Spaanse autoriteiten lezen deze bepaling in samenhang met overweging 18, waarin wordt gesteld dat „de lidstaten in voorkomend geval compenserende maatregelen moeten kunnen invoeren die verband houden met migratiekosten".

([49]) De gebruikers van het satellietplatform voor betaaltelevisie ontvangen de DTT-kanalen volgens de Spaanse autoriteiten om praktische redenen normaliter bijvoorbeeld via het satellietplatform.
([50]) Het enige betaaltelevisieplatform dat ook de meerderheid van de DTT-FTA-programma's aanbiedt.
([51]) Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 21).

(54) Wat betreft de argumenten met betrekking tot de machtigingsrichtlijn, bestreden de Spaanse autoriteiten de interpretatie door Astra van artikel 14. Volgens deze bepaling „zien de lidstaten erop toe dat de rechten, voorwaarden en procedures die van toepassing zijn bij algemene machtigingen en gebruiksrechten of rechten om faciliteiten te installeren, slechts in objectief gerechtvaardigde gevallen en op proportionele wijze kunnen worden gewijzigd". In dit artikel wordt ook bepaald dat „de lidstaten de rechten om faciliteiten te installeren niet vóór het verstrijken van de periode waarvoor zij verleend zijn mogen beperken of intrekken, behalve in met redenen omklede gevallen en, waar nodig, in overeenstemming met de relevante nationale bepalingen inzake vergoeding voor de intrekking van rechten".

(55) In dit kader betoogden de Spaanse autoriteiten dat de vergunningen, in tegenstelling tot wat wordt beweerd in het inleidingsbesluit, een vergoeding van de kosten van simultane uitzending niet uitsluiten, aangezien deze kosten op het moment dat de vergunningen werden verstrekt, nog niet te voorzien waren ([52]). Wat betreft de verenigbaarheid van de maatregel met de wetgeving van de Unie zijn de Spaanse autoriteiten het niet eens met de in de punten 65 tot en met 67 van het inleidingsbesluit aangehaalde voorbeelden van Europese jurisprudentie met betrekking tot de maatregel, omdat: 1) de in het kader van de maatregel ingestelde vergoeding een rechtstreekse consequentie is van de opgelegde verplichting tot simultane uitzending; 2) deze verplichting verenigbaar is met Besluit nr. 243/2012/EU dat, zoals reeds is uitgelegd, voorziet in het recht op vergoeding; 3) het juridische kader voor de vergoeding werd aangenomen naar aanleiding van het opleggen van de verplichting tot simultane uitzending; 4) de kosten die samenhangen met deze verplichting precies overeenkomen met de omvang van de vergoeding.

(56) Met het oog op de geplande vrijgave van de 700 MHz-band in 2020 zijn de Spaanse autoriteiten van mening dat een negatief besluit van de Commissie inzake de maatregel een obstakel kan creëren voor het soepele verloop van dat EU-initiatief.

Vergoeding van de kosten van simultane uitzending voor de publieke omroepen

(57) In september 2014, na goedkeuring van koninklijk besluit 677/2014, trokken de Spaanse autoriteiten de aanmelding inzake de vergoeding van de kosten van simultane uitzending voor de publieke omroepen in. In het koninklijk besluit worden negen publieke omroepen geïdentificeerd. Eén ervan dekt het hele Spaanse grondgebied (RTVE) en acht zijn regionaal van aard. Voor al deze publieke omroepen, die een duidelijk omlijnde openbaredienstaak hebben, werd simultane uitzending verplicht gesteld, zodat de ontvangstsystemen kunnen worden aangepast zonder dat dit ten koste gaat van de ontvangst van de dienst. De totale hoeveelheid overheidsfinanciering was lager dan aanvankelijk was voorzien in de in aanmelding van 2011 en ook werd de duur van de simultane uitzending verkort ([53]). De Spaanse autoriteiten deelden de Commissie mee dat het koninklijk besluit in overeenstemming is met Besluit 2012/21/EU van de Commissie ([54]) en dat kennisgeving daarom niet nodig is.

(58) De Spaanse autoriteiten hebben de in de aanmelding genoemde vergoeding voor simultane uitzending voor particuliere omroepen ([55]) niet ingetrokken en deze blijft gelden als onderdeel van de maatregel.

3.3. **Opmerkingen van belanghebbenden**

(59) Alle belanghebbende partijen die in punt 4 worden genoemd, met uitzondering van Astra, hebben argumenten ingebracht tegen de voorlopige conclusies van de Commissie over de maatregel.

3.3.1. *Opmerkingen van Astra*

(60) De particuliere satellietexploitant Astra is van mening dat de maatregel een duidelijk geval van staatssteun is, het beginsel van technologische neutraliteit schendt en de dominante positie van de DTT-platformexploitant Abertis versterkt. Astra ziet Abertis als een indirecte begunstigde van de maatregel.

(61) Wat betreft de effecten is Astra van mening dat de maatregel, ondanks dat deze is beperkt tot de vergoeding voor simultane uitzending, in de praktijk alle uitgaven in het kader van het vrijkomen van het digitale dividend van de omroepen zou dekken.

([52]) In 1989.
([53]) De steun bedroeg ongeveer 10 miljoen euro en de simultane uitzending duurde tussen drie en zes maanden.
([54]) Besluit 20123/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van vergoeding voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).
([55]) In tegenstelling tot de publieke omroepen hebben particuliere omroepen geen openbaredienstaak en ook is hun geografische dekkingsverplichting beperkter.

(62) Astra is het met de Commissie eens dat de verplichting van particuliere omroepen om simultaan uit te zenden voortvloeit uit nationale wetgeving (een regelgevende maatregel) en als zodanig het recht op vergoeding niet activeert. Volgens Astra wordt in het NTP bepaald dat openbare instanties, als gevolg van marktregulering of technische ontwikkelingen, speciale voorwaarden voor omroepen kunnen vaststellen waarin de vergunningen niet voorzien, zonder dat hierbij recht op vergoeding ontstaat.

(63) Astra wijst er ook op dat DTT-omroepen zich bewust waren van het vrijkomen van het digitale dividend en de hiermee verband houdende overdracht van frequenties voordat koninklijk besluit 365/2010 werd goedgekeurd. De maatregel zou alleen deze omroepen bevoordelen, ten koste van omroepen die andere platforms gebruiken.

(64) Wat betreft de juridische beoordeling van de maatregel, is Astra het er niet mee eens dat de maatregel als buitengewone gebeurtenis wordt aangemerkt waardoor de toepassing van artikel 107, lid 2, onder b), van het Verdrag zou zijn gerechtvaardigd. Ook is het bedrijf het er niet mee eens dat de maatregel voldoet aan de vereiste uit hoofde van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, aangezien hij de concurrentie tussen platformexploitanten zou vervalsen als gevolg van de technologisch niet-neutrale aard van de maatregel. In dit opzicht onderstreept Astra dat de rechtstreekse begunstigden van de maatregel zonder vergoeding een duidelijke motivatie hebben om simultaan uit te zenden om hun publiek en reclame-inkomsten veilig te stellen; dit zonder rekening te houden met de extra voordelen als gevolg van het vrijkomen van het digitale dividend (waardoor de mogelijkheid ontstaat om televisie te kijken via mobiele telefonie op de vrijgekomen 800 MHz-band). Astra betoogt ook dat de Spaanse autoriteiten geen onafhankelijk onderzoek hebben overgelegd om aan te tonen dat de maatregel passende, noodzakelijke en evenredige steun betreft.

(65) Astra is derhalve voor het openstellen van de Spaanse televisiemarkt in zone I en het toestaan van concurrentie tussen de verschillende technologische platforms op basis van verdiensten.

3.3.2. *Opmerkingen van Abertis*

(66) Net als de Spaanse autoriteiten, merkt Abertis de maatregel ook niet aan als staatssteun, aangezien er geen sprake zou zijn van een selectief economisch voordeel of van concurrentievervalsing. Als de Commissie zou besluiten de maatregel als staatssteun aan te merken, dan zou deze uit hoofde van artikel 107, lid 3, van het Verdrag verenigbaar moeten worden verklaard.

(67) Abertis meldt dat het bedrijf niet zou profiteren en ook niet zou verliezen als gevolg van de technologiekeuze van de omroepen voor de simultane uitzending. Het bedrijf is van mening dat de vergoeding voor simultane uitzending de concurrentie tussen de platforms juist zou vergroten en dus gunstig zou zijn voor de omroepmarkt en de consumenten.

(68) Abertis verdedigt de effectiviteit van de DTT-technologie, maar is het er niet mee eens dat het gebruik van deze specifieke technologie tijdens de periode van simultane uitzending zal bepalen welk platform de omroepen in de toekomst zullen gebruiken. Aan de andere kant geeft Abertis toe dat het DTT-signaal in de toekomst exclusief zal worden uitgezonden via de DTT-technologie volgens de in de vergunningen van de omroepen vastgestelde voorwaarden.

(69) Abertis is het derhalve oneens met de voorlopige conclusies van de Commissie met betrekking tot de maatregel.

3.3.3. *Opmerkingen van de ERU*

(70) Ook de ERU beschouwt de maatregel niet als staatssteun. Als de Commissie zou besluiten de maatregel als staatssteun aan te merken, dan zou deze verenigbaar moeten worden verklaard uit hoofde van artikel 107, lid 3, van het Verdrag, aangezien het beginsel van technologische neutraliteit wordt geëerbiedigd.

(71) De ERU verzoekt de Commissie de beoordeling te beperken tot de feitelijke doelstelling en effecten van de maatregel, namelijk het garanderen van simultane uitzending tijdens het DTT-migratieproces in het kader van het vrijkomen van het digitale dividend. Volgens de ERU is het digitale dividend geen consequentie van een regelgevende handeling door de relevante overheidsinstantie voor de omroepsector: het houdt geen verband met de manier waarop de DTT-dienst moet worden verleend, het is geen gevolg van markt- of technologische ontwikkelingen en het beïnvloedt niet per definitie de hele DTT-industrie.

(72) De ERU is het er niet mee eens dat de maatregel een daadwerkelijk voordeel kan opleveren voor DTT-omroepen of platformexploitanten en verzoekt de Commissie rekening te houden met de aanzienlijke investeringen die de Spaanse omroepen reeds hebben gedaan om hun diensten aan te passen aan de DTT-technologie en -infrastructuur tijdens de overschakeling van analoge naar digitale televisie.

(73) Volgens de ERU hebben particuliere omroepen legitieme verwachtingen omtrent de vergoeding voor simultane uitzending, aangezien de nationale wetgeving en de geldige vergunningen voorzien in een dergelijke vergoeding.

(74) De ERU is van mening dat er geen daadwerkelijk alternatief bestaat voor de DTT-technologie waarmee het mogelijk is te voldoen aan de hierboven beschreven dekkingsverplichting van omroepen. Het DTT-platform vormt een markt die is afgescheiden van andere platforms, aangezien de platforms qua gebruik en werking niet uitwisselbaar zijn.

(75) De ERU is het derhalve oneens met de voorlopige conclusies van de Commissie met betrekking tot de maatregel.

3.3.4. *Opmerkingen van BNE*

(76) BNE is van mening dat de maatregel geen staatssteun inhoudt. Als de Commissie zou besluiten de maatregel als staatssteun aan te merken, dan zou deze verenigbaar moeten worden verklaard uit hoofde van artikel 107, lid 3, van het Verdrag en in elk geval technologisch neutraal.

(77) Volgens BNE leidt het vrijkomen van het digitale dividend voor omroepen niet alleen tot extra uitzendkosten tijdens de periode van simultane uitzending (die moeten worden betaald aan de respectieve DTT-platformexploitant), maar ook tot kosten die samenhangen met de noodzakelijke verandering van uitzendfrequenties in het terrestrische netwerk. De DTT-platformexploitanten zullen geen voordeel of nadeel ondervinden van de maatregel, aangezien de omroepen ook op de lagere frequenties verplicht zullen zijn om uit te zenden via het DTT-platform om de dekking te garanderen.

(78) BNE roept de Commissie op haar beoordeling te beperken tot de vraag of er sprake is van staatssteun en de gelijke behandeling van DTT-technologie en satelliettechnologie niet in twijfel te trekken. BNE is van mening dat de omroepen zich zonder de maatregel minder snel geneigd zouden voelen de 800 MHz-band, die vrijkomt door het digitale dividend, binnen de voorziene termijn te verlaten. Dit zou dus tot marktfalen leiden.

(79) BNE is het derhalve oneens met de voorlopige conclusies van de Commissie met betrekking tot de maatregel.

3.3.5. *Opmerkingen van NET TV*

(80) NET TV verzoekt de Commissie de maatregel niet als staatssteun aan te merken en, indien zij dit toch doet, de maatregel verenigbaar te verklaren met de interne markt.

(81) NET TV betwijfelt dat de omroepen in afwezigheid van de maatregel hun openbaredienstverplichting zouden blijven vervullen om hun vergunningen niet te verliezen. Zij hebben namelijk geen voordeel bij de frequentieverandering. Daarom is de verantwoordelijkheid van de overheid om de omroepen te vergoeden voor de kosten van de simultane uitzending, gerechtvaardigd.

(82) De kosten voor simultane uitzending zijn voor NET TV „onmogelijke" kosten, gezien het kleine marktaandeel van het bedrijf en het feit dat het een kmo betreft. Het bedrijf beweert dat het ertoe zou kunnen leiden dat NET TV de markt in kwestie zou moeten verlaten.

(83) NET TV is het derhalve oneens met de voorlopige conclusies van de Commissie met betrekking tot de maatregel.

4. **BEOORDELING VAN DE MAATREGEL**

4.1. **Aanwezigheid van steun**

(84) De Commissie heeft onderzocht of de maatregel in kwestie kan worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, waarin wordt bepaald dat „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

(85) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet bijgevolg worden voldaan aan de volgende cumulatieve voorwaarden: 1) de maatregel moet met staatsmiddelen zijn bekostigd, 2) hij moet ondernemingen een economisch voordeel opleveren, 3) het voordeel moet selectief zijn en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, 4) de maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

4.1.1. *Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat*

(86) Zoals reeds is vastgesteld in overweging 39 van het inleidingsbesluit, zal de omstreden maatregel rechtstreeks vanuit de Spaanse staatskas worden gefinancierd via de opbrengsten van de veiling van de vrijgekomen frequenties aan de telecommunicatie-exploitanten. De Spaanse autoriteiten betwistten de bevindingen van het inleidingsbesluit dat de maatregel rechtstreeks uit begrotingsmiddelen zal worden gefinancierd, niet.

(87) De maatregel als beschreven in afdeling 2.3 is een besluit van de staat en wordt direct gefinancierd uit de centrale staatsbegroting. De Commissie concludeert derhalve dat de maatregel aan de staat kan worden toegerekend en dat er staatsmiddelen voor worden aangewend.

4.1.2. *Economisch voordeel*

(88) In haar vorige besluiten stelde de Commissie dat het uitzenden van commerciële kanalen ([56]) en ook de exploitatie van netwerken voor televisietransmissie ([57]) een economische activiteit vormen.

(89) De Spaanse autoriteiten en alle belanghebbende partijen behalve Astra zijn van mening dat particuliere omroepen geen voordeel genieten wanneer zij naar een lagere frequentieband verhuizen en alleen een vergoeding krijgen voor de extra kosten die zij moeten maken als gevolg van een verandering in de regelgeving.

(90) Artikel 51 van de wet inzake de duurzame economie geeft zowel openbare als particuliere omroepen recht op een financiële vergoeding van alle kosten die verband houden met de hernieuwde toewijzing van spectrumgebruik om de 800 MHz-frequentieband vrij te maken, en in het bijzonder van de kosten van simultane uitzending. De Spaanse autoriteiten betoogden tijdens het formele onderzoek dat deze wettelijke bepaling is gebaseerd op artikel 106, lid 2, van de Spaanse grondwet ([58]), waarin wordt bepaald dat de overheid, uit hoofde van haar patrimoniale verantwoordelijkheid, verplicht is schade te compenseren die wordt veroorzaakt door een bestuursrechtelijke handeling, zelfs indien het niet mogelijk is de verantwoordelijkheden te bepalen.

(91) De Commissie merkt in dit opzicht op dat in de initiële concessies die aan de particuliere omroepen zijn verstrekt voor het verlenen van televisiediensten, in de respectieve verlengingen van deze concessies en in latere vergunningen geen verwijzing is opgenomen naar het recht op vergoeding met betrekking tot de kosten van de migratie of hernieuwde toewijzing van spectrumgebruik. Bovendien werd in het NTP bepaald dat de autoriteiten speciale voorwaarden waarin de concessies niet voorzien, konden stellen aan omroepen in het geval dat het noodzakelijk was om de transmissiemethode te veranderen als gevolg van markt- of technologische ontwikkelingen, in lijn met de praktijken van andere lidstaten. De Commissie merkt ook op dat in het NTP voor deze gevallen niet voorziet in het recht op een vergoeding voor particuliere omroepen.

(92) Daarnaast worden omroepen in artikel 10 van de resolutie van 25 januari 1989 ([59]), waarop de concessies en daaropvolgende vergunningen van de particuliere omroepen met een openbaredienstverplichting zijn gebaseerd, verplicht zonder onderbrekingen uit te zenden en alle kosten te dragen die verband houden met de oorspronkelijke concessies en de huidige vergunningen.

(93) Zoals de Commissie in de punten 65 tot en met 70 van het inleidingsbesluit heeft uitgelegd, wordt in de jurisprudentie van de Europese rechtscolleges bevestigd dat de kosten die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van een

([56]) Besluiten N632/2009 van de Commissie — Nichtkommerzieller Rundfunk-Fonds Oostenrijk, punten 22 en volgende; en Beschikking 97/606/EG van de Commissie van 26 juni 1997 overeenkomstig artikel 90, lid 3, van het EG-Verdrag betreffende het exclusieve recht in Vlaanderen om televisiereclame uit te zenden (PB L 244 van 6.9.1997, blz. 18), punt 5.

([57]) Besluiten N622/2003 van de Commissie Digitalisierungsfonds Oostenrijk, punt 16; C25/2004 DVB-T Berlijn Brandenburg, punt 62; C34/2006 DVB-T Noord-Rijnland-Westfalen, punt 83; en C52/2005 Mediaset, punt 96.

([58]) In artikel 106, lid 2, van de Spaanse grondwet wordt bepaald dat „personen onder de wettelijk bepaalde voorwaarden recht hebben op de vergoeding van schade aan hun activa en rechten, behalve in de gevallen van force majeure, indien dergelijke schade het gevolg is van de activiteiten van de overheid".

([59]) Besluit van 25 januari 1989 van het secretariaat-generaal voor Communicatie tot bekendmaking van de overeenkomst tot goedkeuring van het bestek voor de aanbesteding van de openbare omroepdienst, in indirect beheer, en tot vaststelling van de oproep voor de overeenstemmende openbare offerteaanvraag; Titel III, rechten en verplichtingen van de vergunninghouders.

juridische verplichting, normaliter worden gedragen door de getroffen ondernemingen, en worden alle compenserende maatregelen in dit verband dus als staatssteun beschouwd ([60]). Zo oordeelde het Hof van Justitie in het arrest Fleuren Compost BV/Commissie ([61]) het volgende: „Het is niet van belang dat de toepassing van deze regeling tot doel heeft, de ondernemingen te helpen om aan hun wettelijke verplichtingen op het gebied van de bescherming van het milieu te voldoen. Volgens vaste rechtspraak maakt artikel 107, lid 1, van het Verdrag immers geen onderscheid naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, doch ziet het naar de gevolgen ervan. Zonder afbreuk te doen aan de toepasselijkheid van de kaderregeling inzake steun ten behoeve van het milieu op de onderhavige zaak […], zij opgemerkt dat het feit dat de krachtens de BPM verleende subsidie voor een betere milieubescherming zorgt, dus niet volstaat om ten aanzien daarvan meteen de kwalificatie als steunmaatregel in de zin van artikel 107 van het Verdrag uit te sluiten."

(94) Ook in de zaak Frankrijk/Commissie ([62]) gaf het Hof aan dat de kosten die ondernemingen moeten dragen als gevolg van regelgevende maatregelen naar hun aard op het budget van de ondernemingen drukken. Het bepaalde het volgende: „Het is belangrijk eraan te herinneren dat er kosten voor ondernemingen […] kunnen voortvloeien uit collectieve overeenkomsten tussen werkgevers en vakbonden, waar ondernemingen zich aan moeten houden, omdat zij ermee zijn akkoord gegaan of omdat de toepassing van deze overeenkomsten door middel van regelgeving is uitgebreid. Dergelijke kosten drukken naar hun aard op het budget van de ondernemingen."

(95) Aangezien reguleringskosten naar hun aard op het budget van ondernemingen drukken, zijn er normaliter regels inzake staatssteun op van toepassing. In de zaak Cassa di Risparmio di Firenze ([63]) oordeelde het Hof in dit verband als volgt: „Het begrip steun heeft een algemenere strekking dan het begrip subsidie, daar het niet alleen positieve prestaties omvat zoals de subsidie zelf, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor — zonder nog subsidies in de strikte zin van het woord te zijn — van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden."

(96) In de onderhavige zaak voorziet de maatregel in een vergoeding van de kosten die particuliere omroepen normaliter vanuit hun eigen budget zouden moeten betalen. Door de maatregel kunnen deze omroepen voldoen aan de verplichtingen die de wet hun oplegt en zo hun vergunningen, publiek en samenhangende reclame-inkomsten veiligstellen. Ook vallen hun algehele overgangskosten als gevolg van de maatregel behoorlijk lager uit. Zonder de maatregel zouden de omroepen echter door de regelgeving ook worden verplicht ononderbroken uit te zenden en dus alle kosten te dragen die voortvloeien uit de vergunningen. Onder deze omstandigheden kan worden geconcludeerd dat zij een voordeel genieten waar zonder de maatregel geen sprake van zou zijn.

(97) De Spaanse autoriteiten betoogden ook dat de vergoeding voor omroepen voor simultane uitzending kan worden gerechtvaardigd op basis van de Uniewetgeving, in het bijzonder in Besluit nr. 243/2012/EU, en daarom niet leidt tot een onrechtmatig economisch voordeel voor de begunstigden van de steun in het kader van de maatregel. De Commissie merkt op dat artikel 6 lid 5, van Besluit nr. 243/2012/EU lidstaten de mogelijkheid biedt, op basis van de volgende voorwaarden, te overwegen een vergoeding toe te kennen voor de directe kosten van migratie of hernieuwde toewijzing van spectrumgebruik: i) de vergoeding moet een passende maatregel zijn ii) moet voldoen aan de Uniewetgeving, waaronder de wetgeving van de Unie op het gebied van staatssteun. In de onderhavige zaak kan de mogelijke vergoeding door de lidstaat van de directe kosten in verband met de migratie of hernieuwde toewijzing van spectrumgebruik niet buiten het staatssteuntoezicht vallen.

(98) Ten slotte merkt de Commissie op dat particuliere omroepen geen juridische verplichting hebben om simultaan uit te zenden ([64]).

(99) De Commissie concludeert derhalve dat de maatregel particuliere omroepen een economisch voordeel biedt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Zij ontvangen een subsidie die de kosten die zij normaal zelf zouden moeten dragen, aanzienlijk vermindert.

([60]) Arrest van 10 januari 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punt 131; arrest van 20 november 2003, *GEMO SA*, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, punt 28; arrest van 22 november 2001, *Ferring SA*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punten 19 en volgende; arrest van 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punt 38; arrest van 7 maart 2002, *Italië/Commissie*, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, punt 251; arrest van 14 januari 2004, *Fleuren Compost BV/Commissie*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, punt 54, en arrest van 5 oktober 1999, *Frankrijk/Commissie*, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, punt 40.

([61]) Arrest van 14 januari 2004, *Fleuren Compost BV/Commissie*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, punt 54.

([62]) Arrest van 5 oktober 1999, *Frankrijk/Commissie*, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, punt 40.

([63]) Arrest van 10 januari 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punt 131.

([64]) Zie voetnoot 47.

(100) Het kwantificeerbare voordeel voor de rechtstreekse begunstigden, particuliere DTT-omroepen, komt overeen met de totale hoeveelheid publieke fondsen die beschikbaar worden gesteld om de verplichting tot simultane uitzending uit te voeren.

(101) Ook stelt de Commissie, wat betreft de aanwijzing van de begunstigde van de maatregel, dat „er niet alleen rekening moet worden gehouden met de onmiddellijke ontvanger van de subsidie, maar ook met de effecten van de subsidie die verder reiken dan die relatie" ([65]). Dit betekent dat de begunstigde elke entiteit kan zijn waaraan de maatregel daadwerkelijk ten goede is gekomen ([66]).

(102) In dit opzicht is het vermeldenswaardig dat het Gerecht in de Mediaset-zaak heeft bevestigd:„Artikel 107 EG verbiedt echter steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt naargelang de aan de steun verbonden voordelen rechtstreeks of indirect wordt verleend. ([67])".

(103) Ook in haar besluit inzake het Spaanse systeem van de voorkeurslevering op afroep door kolencentrales in eigen land ([68]), dat werd bevestigd door het Gerecht ([69]), oordeelde de Commissie dat de Spaanse kolenproducenten, ondanks dat er een wettelijke plicht bestond om van hen te kopen en de vergoeding pas werd vastgesteld nadat de verplichting in kwestie werd opgelegd, indirecte begunstigden van de steun waren. De Commissie erkende dat zij profiteerden van de verplichting voor elektriciteitsopwekkers om hun kool te kopen, waarvoor een vergoeding werd verstrekt in de vorm van subsidies aan elektriciteitsproducenten die kool uit eigen land gebruikten.

(104) Er kan worden betoogd dat de DTT-platformexploitanten zich in een vergelijkbare positie bevinden als de eigenaren van de koolmijnen in de zaak inzake Spaanse kool: de Spaanse autoriteiten verplichtten elektriciteitsopwekkers (in dit geval omroepen) kool te kopen van Spaanse kolenmijnen (in dit geval simultane uitzendingsdiensten af te nemen bij DTT-platformexploitanten).

(105) Tegen deze achtergrond beschouwde de Commissie de DTT-platformexploitanten in het inleidingsbesluit als potentiële indirecte begunstigden van de maatregel. Het formele onderzoek heeft dit standpunt bevestigd, in het bijzonder op basis van de volgende overwegingen.

(106) Ten eerste, omdat particuliere DTT-omroepen in het NTP worden verplicht met DTT 96 % van de bevolking te bereiken. In tegenstelling tot wat de Spaanse autoriteiten, Abertis en NET TV betogen, zullen particuliere omroepen meer geneigd zijn dit platform te blijven gebruiken. Op basis van hun vergunningen is het DTT-omroepen in feite niet toegestaan andere alternatieve platforms (bijv. satelliet, kabel of IPTV) te gebruiken om te voldoen aan de voorgeschreven minimale geografische dekking in zone I ([70]).

(107) Ten tweede verwerven DTT-platformexploitanten een aanvullend voordeel als gevolg van simultane uitzending, in de vorm van gegarandeerde inkomsten die zij zonder de maatregel niet zouden hebben gehad. Zonder de maatregel zouden particuliere omroepen mogelijk in beperktere mate simultaan uitzenden. Particuliere omroepen zouden er zelfs voor kunnen kiezen de dienst helemaal niet aan te bieden ([71]).

(108) Ook al is de maatregel van toepassing ongeacht de al dan niet dominante positie van de begunstigde, indien de begunstigde een groot marktaandeel heeft of dominant is, hebben de compenserende maatregelen zelfs een grotere impact ([72]).

([65]) Conclusie van advocaat-generaal Lenz van 23 mei 1996, *IJssel-Vliet*, C-311/94, ECLI:EU:C:1996:209, punt 9.
([66]) Arrest van 21 maart 1991, *Italië/Commissie*, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punt 57.
([67]) Arrest van 15 juni 2010, *Mediaset/Commissie*, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233, punt 75; later bevestigd door arrest van 28 juli 2011, *Mediaset/Commissie*, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533.
([68]) Besluit N178/2010 van de Commissie van 29 september 2010 — Spanje — Compensatie voor een openbare dienst in combinatie met een systeem van de voorkeurslevering op afroep voor steenkool uit eigen land.
([69]) Arrest van 3 december 2014, *Castelnou Energía, SL/Commissie*, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021.
([70]) Als in tegenstelling tot wat het geval is bij alternatieve technologieplatforms, de schaarse terrestrische middelen (ofwel de frequenties) moeten worden verdeeld tussen meerdere toepassingen, zoals televisie, mobiele breedband- en telefonie-transmissies, dan leidt deze regelgevende interventie tot aanvullende kosten waar mogelijk geen sprake van zou zijn geweest indien het vanaf het begin mogelijk was geweest digitale televisie uit te zenden via andere platforms.
([71]) Zie voetnoot 47.
([72]) Besluit SA N 370/2004 van de Commissie van 23 september 2004, Frankrijk — Herstructureringssteun voor Imprimerie Nationale.

(109) In de huidige zaak profiteren de DTT-platformexploitanten van het feit dat particuliere omroepen worden vergoed voor het verlenen van simultane uitzendingsdiensten via DTT en dat zij het DTT-platform zullen blijven gebruiken. Het vergoeden van omroepen voor simultane tv-uitzendingen zorgt er dus voor dat dit voordeel blijft voortduren, aangezien de omroepen de DTT-platformexploitanten betalen om hun programma's tijdens de overgangsperiode simultaan uit te zenden op de 800 MHz- en 700 MHz-band.

(110) Omdat de maatregel de voordelen garandeert die voortvloeien uit het verlenen van simultane uitzendingsdiensten aan omroepen en DTT-platformexploitanten een aanvullend voordeel biedt in de vorm van gegarandeerde inkomsten, concludeert de Commissie dat de DTT-platformexploitanten indirecte begunstigden van de maatregel zijn.

4.1.3. *Selectiviteit van de maatregelen*

(111) In overeenstemming met artikel 107, lid 1, van het Verdrag, moet een maatregel, om als staatssteun te worden beschouwd, specifiek of selectief zijn in de zin dat alleen bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen ervan profiteren.

(112) De maatregel is selectief aangezien deze specifiek is gericht op particuliere ondernemingen die momenteel transmissiediensten voor televisieomroepen bieden via DTT-technologie. Als gevolg hiervan is de omstreden maatregel alleen gunstig voor bedrijven die uitzenden via het DTT-platform en niet voor andere bedrijven die via alternatieve platforms als satelliet of kabel uitzenden.

(113) Derhalve concludeert de Commissie dat de maatregel om een vergoeding toe te kennen voor aanvullende kosten die het gevolg zijn van de verplichting tot simultane uitzending een selectieve maatregel is in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

4.1.4. *Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten*

(114) Overheidsmaatregelen vallen binnen het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, van het Verdrag in zoverre zij de concurrentie vervalsen of dreigen dit te doen, door bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen te bevoordelen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden. Volgens de jurisprudentie van de Europese rechter is het concept „*het* handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden" gekoppeld aan de notie van concurrentievervalsing en zijn beide vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden. In dit opzicht heeft het Gerecht het volgende verklaard: „inzake steunmaatregelen van de lidstaten zijn de twee voorwaarden voor toepassing van artikel 107, lid 1, van het Verdrag — beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en concurrentievervalsing — in de regel onlosmakelijk met elkaar verbonden. Met name wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed ([73])."

(115) Bovendien wordt in overeenstemming met de jurisprudentie van de zaak *Philip Morris* ([74]) invloed op het handelsverkeer verondersteld wanneer de door de staat verstrekte steun de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt.

(116) Zoals hierboven wordt uitgelegd, bevoordeelt de maatregel de DTT-omroepen en, indirect, de DTT-platformexploitanten. De begunstigden van de omstreden maatregel concurreren met alternatieve aanbieders (satelliet, kabel, IPTV) die geen voordeel zullen ondervinden van de staatssteun. Daarom zal de maatregel leiden tot concurrentievervalsing onder omroepen en onder platformexploitanten.

(117) De Commissie is van oordeel dat de markten voor commerciële omroep en de exploitatie van televisietransmissienetwerken in de EU openstaan voor concurrentie ([75]).

(118) Omroepen zijn actief op de reclamemarkt en kopen rechten op inhoud in binnen- en buitenland, waarbij zij concurreren met bedrijven uit andere lidstaten. Op de Spaanse omroepmarkt en de markt voor de exploitatie van televisienetwerken zijn ook buitenlandse spelers actief (bijv. leveranciers van inhoud en adverteerders).

(119) Platformexploitanten concurreren over de grenzen heen onderling en ook met andere platformexploitanten van elektronische communicatie.

([73]) Arrest van 4 april 2001, *Regione Friuli Venezia Giulia/Commissie*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punt 41.
([74]) Arrest van 17 september 1980, *Phillip Morris/Commissie*, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11.
([75]) Zie voetnoten 56 en 57.

(120) Gezien het bovenstaande concludeert de Commissie dat de maatregel de mededinging vervalst en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

4.1.5. *Conclusie over de vraag of er sprake is van steun*

(121) Rekening houdend met de voorgaande overwegingen concludeert de Commissie dat de maatregel voldoet aan de criteria die zijn neergelegd in artikel 107, lid 1, van het Verdrag, en moet worden beschouwd als staatssteun in de zin van dat artikel.

4.2. **Beoordeling van de verenigbaarheid**

4.2.1. *Algemene overwegingen*

(122) Sinds 2002 heeft de Commissie de digitalisering van de omroep actief ondersteund. Het actieplan „eEurope 2005" ([76]), het „i2010-initiatief" ([77]), de mededeling inzake de overgang van analoge naar digitale omroep, evenals de toezegging van de Commissie om analoge transmissie in de EU voor 2012 geleidelijk af te schaffen, vormen duidelijk bewijs van de strategie van de Commissie in dit opzicht.

(123) De Commissie is zich echter bewust van de risico's die zijn gemoeid met het digitaliseringsproces en heeft herhaaldelijk benadrukt dat regelgeving op dit gebied het gebruik van een specifiek platform niet verplicht mag stellen en niet mag discrimineren ten gunste van een specifiek digitaal platform, maar dat hierbij het beginsel van technologische neutraliteit moet worden geëerbiedigd. Dit betekent dat elk platform moet concurreren op basis van zijn capaciteiten, met name het vermogen om de consumenten maximale voordelen te bieden.

(124) In overeenstemming met de algemene aanpak voor het gebruik van steun om een specifiek marktfalen te corrigeren of sociale of regionale cohesie te garanderen ([78]), stelt de Commissie in haar mededeling inzake de overgang van analoge naar digitale omroep dat overheidsinterventies op het specifieke gebied van digitalisering in twee situaties kunnen worden gerechtvaardigd: één, indien het algemeen belang in het geding is en, twee, in het geval van een marktfalen, wat wil zeggen dat marktwerking alleen niet in staat is collectief welzijn te garanderen. Voorts moet een overheidsinterventie in elk geval op een gedegen marktanalyse stoelen. In de mededeling wordt ook gesteld dat de overschakeling op digitale omroepdiensten een grote uitdaging voor het bedrijfsleven vormt. In beginsel dient elk netwerk te concurreren op basis van de eigen sterke punten. Om dit beginsel te kunnen naleven, dient elke overheidsinterventie technologisch neutraal te zijn ([79]).

(125) De Commissie heeft de staatssteunregels in deze sector toegepast in verschillende besluiten, op basis van de beginselen van haar mededeling inzake de omschakeling naar digitaal ([80]).

(126) In Spanje heeft de centrale overheid de overgang van analoge naar digitale omroep gecoördineerd en in feite het DTT-platform gesteund ten koste van alternatieve platforms ([81]).

([76]) Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — het actieplan „eEurope 2005 — Een informatiemaatschappij voor iedereen". COM(2002) 263 definitief.

([77]) Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's getiteld, „i2010 — Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid". COM(2005) 229 definitief.

([78]) Zie bijvoorbeeld het Actieplan staatssteun — Minder en beter gerichte staatssteun: een routekaart voor de hervorming van de staatssteun (2005-2009). COM(2005) 107 definitief., blz. 4.

([79]) Deze benadering werd bevestigd door het Gerecht in de arresten van 26 november 2015, *Spanje/Commissie*, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; *Baskenland en Itelazpi/Commissie*, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; *Galicië/Commissie* en *Retegal/Commissie*, T-463/13 en T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; *Catalonië en CTTI/Commissie*, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; *Navarra/Commissie*, T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899; en ten slotte *Abertis Telecom en Retevisión/Commissie*, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898.

([80]) Zie, onder andere, N622/03 Digitalisierungsfonds — Oostenrijk (PB C 228 van 17.9.2005, blz. 11); Beschikking 2006/513/EG van de Commissie van 9 november 2005 betreffende de steunmaatregelen die de Bondsrepubliek Duitsland voor de invoering van digitale terrestrische televisie (DVB-T) in Berlijn en Brandenburg heeft verleend (PB L 200 van 22.7.2006, blz. 14); Beschikking 2007/258/EG van de Commissie van 20 december 2006 betreffende de steunmaatregel C 24/2004 (ex NN 35/2004) die Zweden ten uitvoer heeft gelegd voor de invoering van terrestrische digitale televisie (PB L 112 van 30.4.2007, blz. 77); Beschikking 2007/374/EG van de Commissie van 24 januari 2007 betreffende de staatssteun C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) die Italië ten uitvoer heeft gelegd met de subsidie voor de aanschaf van digitale decoders (PB L 147 van 8.6.2007, blz. 1); N270/06 Subsidies voor digitale decoders met API — Italië (PB C 80 van 13.4.2007, blz. 1); N107/07 Subsidie voor IdTV — Italië (PB C 246 van 20.10.2007, blz. 1); Beschikking 2008/708/EG van de Commissie van 23 oktober 2007 inzake steunmaatregel C 34/06 (ex N 29/05 en ex CP 13/04) op grond waarvan de Bondsrepubliek Duitsland steun wil verlenen voor de invoering van digitale terrestrische televisie (DVB-T) in Noord-Rijnland-Westfalen (PB L 236 van 3.9.2008, blz. 10); SA.28685 Captación de Televisión Digital en Cantabria — Spanje (PB C 119 van 24.4.2012, blz. 1); N671b/2009 — Digitale omschakeling in Slowakije (PB C 39 van 8.2.2011, blz. 1).

([81]) Zie voetnoot 21.

4.2.2. *Beoordeling van de verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 2, onder b), van het Verdrag*

(127) Artikel 107, lid 2, onder b), van het Verdrag bepaalt dat steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen verenigbaar zijn met de interne markt. In dit geval voeren de Spaanse autoriteiten aan dat het vrijkomen van het digitale dividend moet worden beschouwd als buitengewone gebeurtenis.

(128) De Europese rechter is echter van oordeel, bij het overwegen van uitzonderingen op het in artikel 107, lid 1, van het Verdrag neergelegde algemene beginsel inzake onverenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt, dat de notie van „buitengewone gebeurtenis" in artikel 107, lid 2, onder b), van het Verdrag restrictief moet worden uitgelegd ([82]). Tot op heden hebben de Europese rechtscolleges oorlogen, binnenlandse onlusten en stakingen als buitengewone gebeurtenissen beschouwd en, in bepaalde gevallen en afhankelijk van hun omvang, ernstige nucleaire of industriële ongevallen en branden die zware verliezen tot gevolg hebben ([83]). Voorziene of onvoorziene gebeurtenissen die onder het risico vallen dat ondernemingen normaliter nemen, worden daarentegen niet als buitengewone gebeurtenis beschouwd ([84]). Hetzelfde geldt voor gebeurtenissen die zijn gebaseerd op politieke, ondernemers- of andersoortige fouten of gebeurtenissen die kunnen worden toegeschreven aan ondernemings- of andere bedrijfsrisico's.

(129) Het besluit van de Spaanse autoriteiten om het digitale dividend vrij te geven had als gevolg dat het spectrum opnieuw moest worden toegewezen en dit had effecten voor de verplichtingen van ondernemingen die actief zijn in de omroepsector. Aangezien deze verplichtingen zonder meer zijn voortgekomen uit regelgevende maatregelen, kunnen zij niet worden beschouwd als buitengewone gebeurtenissen. Zoals hierboven wordt geanalyseerd, worden de verplichtingen en kosten die samenhangen met juridische verplichtingen normaal gedragen door de ondernemingen die actief zijn in de sector in kwestie en worden deze naar hun aard opgenomen in het budget van ondernemingen ([85]).

(130) Daarom deelt de Commissie niet de mening dat de maatregel erop gericht is kosten te vergoeden die zijn gemaakt ten gevolge van buitengewone gebeurtenissen, en acht zij de maatregel niet verenigbaar met artikel 107, lid 2, onder b), van het Verdrag.

4.2.3. *Beoordeling van de verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag*

(131) In artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag wordt gesteld dat *„steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad"*, als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.

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

1) Is de steunmaatregel gericht op een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang (met andere woorden wordt met de voorgestelde steun een marktfalen of een andere doelstelling aangepakt)?

2) Is de steunmaatregel goed genoeg ontworpen om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te kunnen verwezenlijken? Meer bepaald:

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

   b) Is er een stimulerend effect: verandert de steun de gedragingen van ondernemingen?

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

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

([82]) Zie, onder andere, arrest van 11 november 2004, *Spanje/Commissie*, C-73/03, ECLI:EU:C:2004:711, punt 37: arrest van 23 februari 2006, *Atzeni/Regione autonoma della Sardegna*, C-346/03 en C-529/03, ECLI:EU:C:2006:130, punt 79: arrest van 14 juli 2011, *Commissie/Italië*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, punt 7: en de arresten van 25 juni 2008, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE/Commissie*, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, punt 52.

([83]) Zie, bijvoorbeeld, het arrest van 12 november 2008, *Cantieri Navali Termoli SpA/Commissie*, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, punt 59.

([84]) Zie het arrest van 12 november 2008, *Cantieri Navali Termoli SpA/Commissie*, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, punt 81.

([85]) Zie het arrest van 25 juni 2008, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE/Commissie*, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, punt 66.

(133) Naast de afweging worden in de mededeling van de Commissie inzake de overgang van analoge naar digitale omroep ook criteria vastgesteld voor het toekennen van subsidies tijdens het proces van digitale omschakeling; de nationale maatregelen moeten met name het beginsel van technologische neutraliteit eerbiedigen ([86]).

(134) Het beginsel van technologische neutraliteit, zoals vastgesteld in deze mededeling van de Commissie, is door de Europese rechter ook bekrachtigd bij de beoordeling van de legaliteit van staatssteun ([87]).

(135) De Commissie is van mening dat het beginsel van technologische neutraliteit ook van toepassing is op het vrijkomen van het digitale dividend. Bij de beoordeling van de onderhavige zaak zal rekening worden gehouden met deze kwestie.

A. **Doelstelling van gemeenschappelijk belang**

De steun is in overeenstemming met het Uniebeleid inzake het digitale dividend

(136) De Commissie erkende het belang van het digitale dividend in haar eerste mededeling inzake het digitale dividend ([88]), waarin zij stelde dat het digitale dividend moest worden gezien vanuit het breedste perspectief van mondiaal evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van radiofrequentiespectrum, en benadrukte dat het noodzakelijk was dat Europa een optimaal gebruik van het digitale dividend zou garanderen. De bevordering van een gecoördineerd gebruik van het digitale dividend werd verder versterkt in de mededeling over het omzetten van het digitale dividend in sociale voordelen en economische groei ([89]).

(137) Het vrijkomen van het digitale dividend is een belangrijke factor die bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van de digitale agenda voor Europa ([90]), een van de vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie ([91]). Een van de doelstellingen van de bovengenoemde Europese digitale agenda is universele dekking door breedband met steeds hogere snelheden te garanderen. Daarom werd voorgesteld bepaalde frequenties van het digitale dividend te gebruiken voor draadloze breedband ([92]). Met dat doel voor ogen wordt alle lidstaten in Besluit 243/2012/EU verzocht de 800 MHz-band uiterlijk op 1 januari 2013 beschikbaar te stellen voor elektronische communicatie. De Commissie kon tot 2015 uitzonderingen toestaan in het geval van buitengewone nationale of lokale omstandigheden.

(138) In het licht van de overwegingen hierboven kan worden geconcludeerd dat de maatregel bijdraagt aan het realiseren van een duidelijk omlijnde beleidsdoelstelling.

([86]) Zie in het bijzonder sectie 2.1.3.

([87]) Zie, bijvoorbeeld, het arrest van 15 juni 2010, *Mediaset/Commissie,* T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233. In dat arrest wordt in punt 127 geoordeeld dat steun aan consumenten „niet de discriminatie tussen de verschillende platforms [rechtvaardigt] aangezien het niet nodig is de consumenten naar een specifiek digitaal platform te oriënteren". Het arrest werd door het Hof bevestigd in zijn arrest van 28 juli 2011, *Mediaset,* C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533. Zie ook arrest van 15 september 2011, *Duitsland/Commissie,* C-544/09, ECLI:EU:C:2011:584, waar het Hof in punt 80 aangeeft dat in de desbetreffende zaak niet was aangetoond dat het steunen van één technologie ten koste van een andere noodzakelijk was om een structureel probleem op te lossen. Daarnaast is het Gerecht in het arrest van 6 oktober 2009, *Duitsland/Commissie,* T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387, in de zaak *DVB-T — Berlijn/Brandenburg,* ingegaan op technologische neutraliteit in punt 69 en heeft het aangegeven dat bij de overgang van analoge naar digitale omroep alle transmissieplatforms — zoals kabel, satelliet en terrestrische netwerken — in aanmerking komen moeten worden genomen. Recentelijk heeft het Gerecht in de arresten van 26 november 2015, *Spanje/Commissie,* T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; *Baskenland en Itelazpi/Commissie,* T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; *Galicië/Commissie* en *Retegal/Commissie,* T-463/13 en T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; *Catalonië en CTTI/Commissie,* T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; *Navarra/Commissie,* T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899 en ten slotte *Abertis Telecom en Retevisión/Commissie,* T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898, alle vorderingen verworpen en het besluit van de Commissie in SA.28599 inzake de ontwikkeling van digitale terrestrische televisie in Spanje bevestigd. Het oordeelde met name dat de Commissie gelijk had dat de maatregelen in kwestie niet kunnen worden beschouwd als staatssteun die verenigbaar is met de interne markt, in het bijzonder omdat zij het beginsel van technologische neutraliteit niet eerbiedigen.

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

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

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

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

([92]) „Een toekomstgericht Europees spectrumbeleid moet voorzien in uitzendingsruimte en tegelijkertijd een efficiënt spectrumbeheer bevorderen door een datum te bepalen voor het verplichte gebruik van bepaalde digitale-dividendfrequenties voor draadloze breedband, door extra flexibiliteit te garanderen (o.a. door spectrumhandel toe te staan) en door concurrentie en innovatie te steunen."

Het marktfalen

(139) In haar actieplan staatssteun ([93]) licht de Commissie haar algemene aanpak van staatssteun toe, die is toegespitst op duurzame groei, concurrentievermogen en cohesie. De Commissie wijst erop dat lidstaten staatssteun mogen gebruiken om bepaald marktfalen te corrigeren of om sociale of regionale cohesie te garanderen. In dergelijke gevallen moet echter worden aangetoond dat steun een passend instrument is om het probleem op te lossen, tot het noodzakelijke minimum wordt beperkt en de concurrentie niet onrechtmatig vervalst.

(140) De Spaanse autoriteiten hebben betoogd dat de maatregel een marktfalen in de elektronischecommunicatiemarkt corrigeert, namelijk de schaarste aan beschikbaar spectrum voor de toereikende verlening van elektronischecommunicatiediensten, in het bijzonder voor de ontwikkeling van applicaties voor draadloze breedbanddiensten van de volgende generatie (4G). De Commissie heeft deze schaarste al erkend in haar mededeling inzake de overgang van analoge naar digitale omroep en heeft daarom in 2009 aanbevolen de 800 MHz-frequentieband vrij te geven, aangezien die erg geschikt is voor elektronischecommunicatiediensten.

(141) Het vrijkomen van het digitale dividend is in bepaalde opzichten vergelijkbaar met de digitale omschakeling, toen de analoge terrestrische frequenties moesten worden vrijgegeven en de omroepen werden omgeschakeld naar digitale terrestrische frequenties. De Commissie erkende in de zaken met betrekking tot de digitale omschakeling ([94]) dat marktfalen bijvoorbeeld kan ontstaan als de marktpartijen niet bereid zijn een gemeenschappelijke tijdsplanning overeen te komen om van een bepaalde bandbreedte naar een andere te verhuizen (coördinatieprobleem) of indien de marktpartijen geen rekening houden met de positieve effecten van dit proces voor de maatschappij als geheel, omdat zij hiervoor niet op juiste wijze worden geprikkeld (positieve externaliteiten).

(142) De positieve externaliteiten ten gevolge van het vrijkomen van het digitale dividend komen terecht bij de exploitanten van elektronische communicatie evenals bij de economie als geheel en niet specifiek bij de omroepen.

(143) In dit opzicht moet erop worden gewezen dat de maatregel is bedoeld om particuliere omroepen te vergoeden voor de aanvullende kosten die zij moeten maken als gevolg van de verplichting om simultaan uit te zenden.

(144) Daarom houdt de kwestie van marktfalen, bij de beoordeling van de staatssteun, verband met de continuïteit van de door particuliere omroepen aangeboden diensten.

(145) In dit verband moet worden opgemerkt dat particuliere omroepen geen openbaredienstttaak hebben, zoals publieke omroepen.

(146) Voorts dient in aanmerking te worden genomen dat omroepen, indien zij niet simultaan uitzenden, toch verplicht zijn hun kanalen naar nieuwe frequenties te verhuizen, wat zou kunnen leiden tot een aanzienlijk verlies van publiek totdat alle antennes zijn aangepast. In andere woorden vormt het verlies van publiek voor omroepen een deugdelijke zakelijke motivatie om simultaan uit te zenden, zelfs indien zij hiertoe niet wettelijk zouden worden verplicht. Als omroepen deze last moesten dragen, zouden zij er in feite voor zorgen de periode van simultane uitzending zo kort mogelijk te laten duren en aan het einde van deze periode zo veel mogelijk kijkers te behouden. Zij zouden hun belangen dus in overeenstemming brengen met die van de Spaanse autoriteiten, zonder dat hier overheidsfinanciering aan te pas hoeft te komen. Dit wordt bevestigd door het feit dat de overstap naar de 700 MHz-band in de tussentijd al is gerealiseerd en particuliere omroepen reeds hebben betaald voor de kosten van simultane uitzending ([95]).

(147) Daarnaast hebben de Spaanse autoriteiten in de tussentijd de verplichting van particuliere omroepen om simultaan uit te zenden afgeschaft bij koninklijk besluit 805/2014 ([96]), hetgeen dus de redenering van de Commissie in het inleidingsbesluit bevestigt dat het verlies van publiek een deugdelijke zakelijke motivatie vormt voor omroepen om simultaan uit te zenden en/of dat simultane uitzending mogelijk niet noodzakelijk is en/of kan worden gefinancierd door de omroepen.

(148) In het licht van de voorgaande overwegingen concludeert de Commissie dat niet is bewezen dat er sprake is van marktfalen. Er is door de Spaanse autoriteiten of de belanghebbende partijen geen andere, duidelijk omlijnde doelstelling van gemeenschappelijk belang naar voren gebracht.

([93]) COM(2005) 107 definitief.
([94]) Zie voetnoot 80.
([95]) Gebaseerd op informatie die in september 2015 is ontvangen van de Spaanse autoriteiten.
([96]) Koninklijk besluit 805/2014 van 19 september tot goedkeuring van het nationaal technisch plan voor terrestrische digitale televisie en tot regeling van bepaalde aspecten voor het vrijkomen van het digitale dividend.

(149) In afwezigheid van een duidelijk omlijnde doelstelling van gemeenschappelijk belang is de maatregel niet verenigbaar met de interne markt volgens artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

(150) Desalniettemin zullen de andere elementen van de (hierboven beschreven) afweging hieronder worden geëvalueerd. Zoals zal worden aangetoond, spreken ook deze de bewering tegen dat de maatregel verenigbaar zou zijn met de interne markt.

B. **Doelgerichte steun**

Steun is het juiste instrument

(151) Openbare instanties kunnen de vrijgave van het digitale dividend op meerdere manieren beheren. In de huidige zaak hebben de Spaanse autoriteiten besloten een verplichting tot simultane uitzending op te leggen en DTT-omroepen te compenseren voor de extra kosten die voortvloeien uit deze verplichting.

(152) Om precies te zijn, hebben de Spaanse autoriteiten bij koninklijk besluit 365/2010 de hernieuwde toewijzing van de frequenties en de timing daarvan gepland. Het koninklijk besluit verplicht omroepen simultaan uit te zenden op zowel de oude als de nieuwe frequentiebanden (te weten de 700 MHz- en 800 MHz-band) totdat zij hun definitieve multiplexen krijgen toegewezen ([97]) in de lagere 700 MHz-frequentieband. Dat wil zeggen totdat de hoeveelheid ontvangstinfrastructuur (zendantennes) die geschikt is voor de nieuwe multiplexen, even groot is als de infrastructuur voor eerdere multiplexen (die zijn toegewezen in de omschakelingsfase). Later erkenden de Spaanse autoriteiten bij de wet inzake de duurzame economie het recht van omroepen op een financiële vergoeding van de kosten die voortvloeien uit de verplichting tot simultane uitzending.

(153) Toch was de wettelijke verplichting op zich toereikend om de gewenste doelstelling te behalen en tijdens een overgangsperiode simultane uitzendingen op een aantal frequenties te garanderen. Zoals wordt uitgelegd in punt 147 maakte de marktontwikkeling in zone I de Spaanse autoriteiten ervan bewust dat zelfs de wettelijke verplichting om simultaan uit te zenden niet noodzakelijk was om een soepele vrijgave van het digitale dividend te waarborgen. In het licht van de overwegingen hierboven concludeert de Commissie dat de maatregel geen geschikt instrument is.

Stimulerend effect en noodzaak

(154) Wat betreft het stimulerende effect en de noodzaak van de maatregel, moet worden onderzocht of particuliere omroepen spontaan zouden besluiten simultaan uit te zenden en of zij dit zonder de staatssteun binnen dezelfde termijn zouden doen.

(155) De Spaanse autoriteiten bleven tijdens het formele onderzoek betogen dat particuliere omroepen niet bereid zouden zijn simultaan uit te zenden: zij hebben de dure omschakeling van analoge naar digitale omroep reeds gefinancierd en de problemen opgelost die ontstonden naar aanleiding van die omschakeling, bijv. interferenties op de digitale terrestrische kanalen die oorspronkelijk aan hen waren toegewezen; en het zou niet in hun voordeel zijn om naar een andere frequentieband te verhuizen.

(156) Ondanks de bovengenoemde beweringen is niet naar behoren aangetoond dat omroepen zonder steun bezwaar zouden maken tegen simultane uitzending. Hun marktgedrag heeft zelfs het tegendeel bewezen.

(157) De Commissie is van oordeel dat de verplichting van de omroepen uit hoofde van de vergunningen om ononderbroken kwalitatief hoogwaardige diensten te leveren inhoudt dat simultane uitzending tijdelijk moet worden gefinancierd door de omroepen zelf ([98]). In het inleidingsbesluit overwoog de Commissie in dit verband dat de wettelijke verplichting voor omroepen om op eigen kosten simultaan uit te zenden voldoende lijkt om te garanderen dat het vrijkomen van het digitale dividend soepel verloopt. Het feit dat zelfs deze expliciete verplichting later werd afgeschaft, zoals wordt uitgelegd in overweging 147, toont alleen maar aan dat particuliere omroepen, om te kunnen voldoen aan de plicht om hun dienst ononderbroken aan te bieden in overeenstemming met de vergunningen, de simultane uitzending zelf moeten financieren en dat deze omroepen hoe dan ook zelf voldoende prikkels hebben om de dienst in kwestie te verlenen, hetgeen de maatregel derhalve onnodig maakt.

([97]) Bij de omschakeling van analoge naar digitale omroep wees Spanje de omroepen tijdelijke multiplexen toe (fase I). Na het vrijkomen van het digitale dividend, kregen zij hun definitieve multiplexen toegewezen (fase II).

([98]) Dit heeft de Spaanse autoriteiten echter niet belet de omroepen te verplichten simultaan uit te zenden op beide frequentiebanden totdat de definitieve multiplexen in de 700 MHz-band worden toegewezen, om een soepele vrijgave van het digitale dividend te garanderen.

(158) In het licht van de overwegingen hierboven concludeert de Commissie dat de Spaanse autoriteiten het stimulerende effect en de noodzaak van de maatregel niet hebben aangetoond.

Evenredigheid

(159) Bij een afwegingstoets is het belangrijk te beoordelen of de door de autoriteiten ingevoerde maatregel evenredig is aan de noodzaak om een marktfalen te corrigeren en de concurrentie op de markt te stimuleren. Wat betreft evenredigheid, vond de Commissie het in haar beschikking in de zaak DVB-T Brandenburg ([99]) noodzakelijk om de aangenomen maatregel te vergelijken met mogelijke alternatieven: „Regelgeving van de staat mag het gebruik van een bepaalde digitale transmissieweg zoals kabel, satelliet, ether of televisie via DSL niet voorschrijven of begunstigen en dient in beginsel „technologisch neutraal" te zijn. Zoals ook in de kaderrichtlijn wordt aangegeven, sluit dit niet uit dat een lidstaat passende stappen kan ondernemen om bepaalde specifieke diensten te bevorderen waar dat gerechtvaardigd is, zoals bijvoorbeeld digitale televisie als middel om het frequentiespectrum efficiënter te gebruiken. Dat betekent dat in principe ieder net op eigen kracht moet concurreren, maar dat ingrepen toelaatbaar zijn die erop gericht zijn om marktfalen waardoor één bepaald net getroffen wordt, op te vangen. Uiteindelijk verdienen die netten succes op de markt die de consumenten het grootste voordeel brengen." De Commissie concludeert in deze zaak dat de steun noodzakelijk noch evenredig was.

(160) In de onderhavige zaak neemt de Commissie nota van het feit dat de maatregel is beperkt tot buitengewone uitgaven die de particuliere omroepen zullen moeten doen als gevolg van de verplichting tot simultane uitzending met betrekking tot de dekkingsverplichting van 96 % in zone I. Het bedrag van de vergoeding wordt zodanig vastgesteld dat uitsluitend de kosten die samenhangen met de verplichting tot simultane uitzending worden gedekt.

(161) De Spaanse overheid was voornemens 100 % van de bijkomende kosten in verband met de simultane uitzending te vergoeden. De Spaanse autoriteiten hebben aangevoerd dat de vergoeding van 100 % van de bijkomende kosten noodzakelijk is als gevolg van de financiële situatie waarin de omroepen zich bevinden nadat zij de digitale omschakeling met eigen middelen hebben gefinancierd. Daarnaast hebben zij gesteld dat bepaalde lokale omroepen zonder de financiering op basis van de maatregel failliet zouden zijn gegaan. De Spaanse autoriteiten hebben echter onvoldoende overtuigend bewijsmateriaal ingediend om de steun in die mate te rechtvaardigen.

(162) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie aangenomen dat ook niet kon worden uitgesloten dat mogelijk marktfalen had kunnen worden gecorrigeerd met minder steun, alleen gericht op de ondernemingen die kunnen aantonen dat dit noodzakelijk is, of door de periode van simultane uitzending in te korten. Deze aanpak is door de Spaanse autoriteiten echter niet vanaf het begin overwogen.

(163) De Spaanse autoriteiten hebben ook geen overtuigend bewijsmateriaal verschaft, in het bijzonder in de vorm van een kostenstudie, om aan te tonen dat de keuze om de 800 MHz-multiplexen toe te wijzen aan een andere terrestrische frequentieband de minst kostbare en de snelste oplossing was om het digitale dividend vrij te geven.

(164) In het licht van de overwegingen hierboven concludeert de Commissie dat de Spaanse autoriteiten niet hebben aangetoond dat de maatregel evenredig zou zijn en beperkt tot het minimaal noodzakelijke.

Technologische neutraliteit

(165) De Commissie heeft herhaaldelijk gewezen op het belang van technologische neutraliteit bij de overgang naar digitale omroep. In haar mededeling inzake de overgang van analoge naar digitale omroep heeft de Commissie haar voornemen geuit om te handelen in overeenstemming met „de geest van het „gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken", dat uitgaat van marktinitiatieven en technologische neutraliteit" ([100]). Daarom moet bij elke interventie door de lidstaten worden voorkomen dat de concurrentie tussen platforms onnodig wordt vervalst, zodat ieder platform kan concurreren „op basis van eigen sterke punten" met „speelruimte op het gebied van de regelgeving".

([99]) Beschikking 2006/513/EG van de Commissie van 9 november 2005 betreffende de steunmaatregelen die de Bondsrepubliek Duitsland voor de invoering van digitale terrestrische televisie (DVB-T) in Berlijn en Brandenburg heeft verleend (PB L 200 van 22.7.2006, blz. 14).

([100]) Paragraaf 2.1.3.

(166) In dezelfde geest verplicht artikel 9, lid 3, van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad ([101]) de lidstaten te garanderen dat alle soorten voor elektronischecommunicatiediensten gebruikte technologie kunnen worden gebruikt op de radiofrequentiebanden die in overeenstemming met het Unierecht beschikbaar zijn verklaard voor elektronischecommunicatiediensten in hun nationale frequentietoewijzingsplannen. Het is waar dat dezelfde bepaling de lidstaten toestaat proportionele en niet-discriminerende beperkingen op te leggen met betrekking tot de soorten voor elektronischecommunicatiediensten gebruikte technologie, indien dat nodig is om onder meer, het volgende te waarborgen: c) de technische kwaliteit van de dienst of f) een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, zoals het vermijden van een ondoelmatig gebruik van radiofrequenties of de veiligheid van het menselijk leven. In de onderhavige zaak hebben de Spaanse autoriteiten echter niet beweerd of aangetoond dat de maatregel op deze gronden een uitzondering op het beginsel van technologische neutraliteit zou rechtvaardigen.

(167) De Spaanse autoriteiten betoogden daarentegen dat de maatregel technologisch neutraal is in de zin dat de particuliere omroepen vrij zijn om een beschikbaar technologisch platform te kiezen voor simultane uitzending. Dit argument is tijdens het formele onderzoek geanalyseerd door de Commissie, die hierna concludeerde dat een dergelijk scenario onmogelijk is aangezien de huidige vergunningen de particuliere omroepen verplichten gebruik te maken van DTT-technologie om te garanderen dat zij voldoen aan de dekkingsverplichting van 96 % in zone I.

(168) De besluiten van de Commissie op het gebied van staatssteun voor de overstap op digitale technologie bevestigen deze aanpak. In haar besluiten in de zaken *DVB-T-Berlijn Brandenburg* ([102]) en Digitale decoders ([103]), die werden bevestigd door het Gerecht ([104]), evenals in het besluit tegen Spanje inzake de introductie van DTT in zone II ([105]), ook bevestigd door het Gerecht ([106]), heeft de Commissie aangegeven dat: 1) de DTT-technologie niet superieur is aan andere technologieën, 2) het een ongerechtvaardigde uitzondering zou vormen op het beginsel van technologische neutraliteit als er steun zou worden gegeven aan dat platform, en 3) een maatregel niet verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard als er sprake is van discriminatie in strijd met het beginsel van technologische neutraliteit.

(169) Zoals hierboven wordt uitgelegd, betalen particuliere omroepen DTT-platformexploitanten voor de transmissie van hun inhoud en daarom profiteren deze indirect van de maatregel. Het beginsel van technologische neutraliteit moet derhalve worden onderzocht met betrekking tot de platformexploitanten.

(170) In Spanje werd de technologische keuze gemaakt aan het begin van het bestuurlijke proces, toen koninklijk besluit 365/2010 werd goedgekeurd. Het koninklijk besluit was exclusief gebaseerd op de hernieuwde toewijzing aan een lagere terrestrisch frequentieband en, in het bijzonder, de verhuizing voor het eind van 2014 van DTT-uitzendingen naar de frequenties onder de 800 MHz-band. Pas bij de goedkeuring van de Wet inzake de duurzame economie in 2011 werd echter bepaald dat de band zou worden vrijgegeven aan telecommunicatie-exploitanten en werd ook de financiële vergoeding van de kosten van simultane uitzending, exclusief ten gunste van het DTT-platform en ten koste van alternatieve platforms, in de nationale wetgeving verankerd.

(171) De Spaanse autoriteiten betoogden dat de maatregel alleen een vergoeding vormt van de schade als gevolg van de hernieuwde toewijzing van terrestrische frequenties. Andere platforms (zoals satelliet, kabel, IPTV, enz.) worden niet getroffen aangezien zij voor het vrijgeven van het digitale dividend niet van kanaal hoeven te veranderen en de compenserende maatregel voor hen dus niet noodzakelijk is. Verder hebben zij naar voren gebracht dat satelliet niet zo geschikt is om lokale en regionale programma's uit te zenden als het DTT-platform en dat sommige door de omroepen gekochte betaalinhoud alleen kan worden uitgezonden op het Spaanse grondgebied of zelfs alleen via terrestrische omroep.

(172) De Commissie merkt wat deze argumenten betreft op dat er, op het niveau van platformexploitanten, verschillende transmissieplatforms bestaan die alternatieve oplossingen zouden kunnen bieden om de schaarste aan frequenties in de relevante Spaanse markt op te lossen. Bij transmissie via satelliet zou het bijvoorbeeld niet

([101]) Richtlijn 2002/21/EG van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33).
([102]) Staatssteun C 25/2004, DVB-T Berlijn-Brandenburg.
([103]) Staatssteun C 52/2005, digitale decoders.
([104]) Arrest van 6 oktober 2009, *Duitsland/Commissie in de zaak DVB-T — Berlijn/Brandenburg*, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387; en arrest van 15 juni 2010, *Mediaset/Commissie*, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233.
([105]) Zie voetnoot 21.
([106]) Zie voetnoot 79.

nodig zijn om het spectrum op de UHF-band opnieuw aan te passen. Daarnaast wordt duidelijk uit de informatie die door de Spaanse autoriteiten is verstrekt, dat zij vooraf geen onderzoek (bijv. door middel van openbare raadpleging of een uitbestede studie) hebben uitgevoerd waarin belanghebbenden hun mening over deze kwesties konden delen en ook geen kosten-batenanalyse hebben verricht om de alternatieve oplossingen te vergelijken. Er is in feite geen alternatief voor de hernieuwde toewijzing van frequenties overwogen.

(173) De maatregel vervalst daarentegen, zoals in meer detail wordt uitgelegd in de punten 179 tot en met 181, de concurrentie tussen verschillende platforms (tussen verschillende technologische oplossingen) indien de kosten die inherent zijn aan het gebruik van één bepaald platform, worden vergoed. Overwegende dat alternatieve platforms geen vergelijkbare kosten genereren met betrekking tot de herbestemming van het spectrum en niet afhankelijk zijn van schaarse radiofrequenties op de UHF-band, ondersteunt de maatregel niet de meest efficiënte technologische oplossing.

(174) In het licht van de overwegingen hierboven concludeert de Commissie dat de Spaanse autoriteiten niet hebben aangetoond dat de maatregel technologisch neutraal zou zijn.

C. **Mate van vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten**

(175) De Commissie heeft een aantal overheidsmaatregelen beoordeeld die verband houden met de digitale omschakeling ([107]). Zij heeft uitgelegd dat de lidstaten verschillende mogelijkheden hebben om publieke fondsen toe te kennen voor de omschakeling, waaronder voor simultane uitzending, mits deze maatregelen geen onnodige verstoringen tussen technologieën of ondernemingen veroorzaken, evenredig zijn en zich beperken tot het strikt noodzakelijke minimum. Naar analogie van de digitale omschakeling moeten dezelfde voorwaarden gelden voor de door de Spaanse autoriteiten aangemelde maatregel.

(176) In de onderhavige zaak kan er op verschillende niveaus sprake zijn van concurrentievervalsing, aangezien er directe en indirecte begunstigden van de steun zijn.

Concurrentievervalsing op het niveau van particuliere omroepen

(177) Zoals reeds is geconcludeerd, ontvangen de particuliere omroepen die gebruik maken van het DTT-platform, een voordeel wanneer zij worden gecompenseerd voor de kosten die zij normaal zouden moeten dragen. De maatregel wijzigt hun gedrag onder normale marktomstandigheden. Zoals door de Spaanse autoriteiten wordt aangevoerd, zouden sommige betrokken omroepen zonder de vergoeding immers niet in staat zijn de simultane uitzending te financieren en failliet gaan, wat ertoe zou leiden dat zij hun vergunning zouden teruggeven. In dat geval zouden andere omroepen de beschikbare vergunningen kunnen aanvragen. Dankzij de maatregel blijft de situatie van de terrestrische particuliere omroepen echter ongewijzigd en blijven terrestrische vergunningen schaars, en dus voorkomt de maatregel dat er andere omroepen op de markt komen. De enige conclusie die kan worden getrokken op basis van de informatie die de Commissie tot haar beschikking heeft, is dat de maatregel de positie van bestaande marktpartijen beschermt.

(178) Daarom is de maatregel concurrentievervalsend op het niveau van de particuliere omroepen in een mate die indruist tegen het gemeenschappelijk belang.

Concurrentievervalsing op het niveau van platformexploitanten

(179) Door hun kosten voor simultane uitzending via de DTT-infrastructuur te vergoeden worden omroepen aangemoedigd het terrestrische platform te blijven gebruiken in plaats van te overwegen over te stappen op een alternatief platform. Dit leidt tot concurrentievervalsing op het niveau van transmissieplatforms.

(180) De DTT-exploitanten in zone I profiteren daarnaast van de regelgevende interventie in het NTP, waarbij omroepen worden verplicht ten minste 96 % van de bevolking te bedienen door middel van DTT. Ook zijn omroepen, op basis van hun vergunningen, niet bevoegd andere alternatieve platforms (bijv. satelliet, kabel of IPTV) te gebruiken om te voldoen aan de voorgeschreven minimale geografische dekking in zone I. Anders zouden zij hun vergunningen kwijtraken. Als gevolg hiervan zullen de meeste kosten van simultane uitzending in de praktijk samenhangen met het gebruikt van het DTT-platform van Abertis, gezien de marktpositie van deze laatste. Dit voordeel gaat ten koste van andere technologische platforms die op dezelfde markt concurreren, zoals satelliettechnologie.

([107]) Zie voetnoot 80.

(181) Daarom is de maatregel concurrentievervalsend op het niveau van de platformexploitanten in een mate die indruist tegen het gemeenschappelijk belang.

Beoordeling

(182) In het licht van de overwegingen hierboven concludeert de Commissie dat het voordeel dat wordt verleend aan zowel de particuliere DTT-omroepen als de DTT-platformexploitanten ten koste gaat van andere particuliere omroepen en alternatieve exploitanten van andere technologische platforms die op dezelfde markt concurreren, en de concurrentie op meerdere niveaus vervalst in een mate die indruist tegen het gemeenschappelijk belang.

Conclusie

(183) Er wordt geconcludeerd dat de maatregel geen passend, noodzakelijk, evenredig en technologisch neutraal instrument is en dat deze de concurrentie vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt in een mate die indruist tegen het gemeenschappelijk belang.

5. **CONCLUSIE**

(184) De Commissie is van oordeel dat de maatregel voor de vergoeding van de kosten van particuliere omroepen voor simultane uitzending in het kader van het vrijkomen van het digitale dividend niet in overeenstemming is met artikel 107, lid 3, van het Verdrag en dus onverenigbaar is met de interne markt,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De door Spanje aangemelde steunmaatregel voor de vergoeding van de kosten van particuliere omroepen voor simultane uitzending in het kader van het vrijkomen van het digitale dividend is niet in overeenstemming met artikel 107, lid 3, van het Verdrag en dus onverenigbaar met de interne markt. De staatssteun mag dienovereenkomstig niet ten uitvoer worden gelegd.

Artikel 2

Spanje stelt de Commissie binnen twee maanden na de bekendmaking van dit besluit in kennis van de maatregelen die het heeft genomen om daaraan te voldoen.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 5 augustus 2016.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie