II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2016/2395 DA COMISSÃO

de 5 de agosto de 2016

relativa ao auxílio estatal SA.32619 (2012/C) (ex 2011/N) notificado pelo Reino de Espanha para a compensação de determinados custos respeitantes à libertação do dividendo digital

[notificada com o número C(2016) 4886]

(Apenas faz fé o texto na língua espanhola)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. **PROCEDIMENTO**

(1) Em 5 de julho de 2011 as autoridades espanholas notificaram à Comissão duas medidas de auxílio estatal. A medida I dizia respeito a subvenções concedidas aos habitantes de edifícios coletivos que, para poderem continuar a aceder livremente a canais em sinal aberto ([2]) até aí emitidos na faixa de 790-862 MHz («800 MHz»), precisavam de atualizar a infraestrutura existente de televisão digital terrestre («TDT») ou de mudar para outra plataforma à sua escolha. A medida II previa compensações para os organismos de radiodifusão públicos e privados pelos custos adicionais decorrentes da obrigação de emitir de forma simultânea durante o processo de libertação do dividendo digital ([3]) («transmissão simultânea»).

(2) Na sequência de trocas de correspondência com as autoridades espanholas sobre as medidas notificadas, a Comissão adotou, em 25 de abril de 2012, uma decisão ([4]) de não levantar objeções à medida I e de dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («Tratado») quanto à medida II, tanto em relação aos organismos de radiodifusão públicos como privados. A decisão da Comissão de dar início ao procedimento («decisão de início do procedimento») foi publicada em 19 de julho de 2012 no *Jornal Oficial da União Europeia* ([5]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações relativamente à medida em causa.

([1]) Decisão 2012/C-213/03 da Comissão de 25 de abril de 2012 (JO C 213 de 19.7.2012, p. 41).
([2]) Canais em sinal aberto são serviços de televisão e rádio transmitidos de forma não encriptada, permitindo que qualquer pessoa que disponha do equipamento de receção adequado receba o sinal e visione ou ouça os conteúdos sem nenhuma subscrição e sem custos regulares ou taxas pontuais (p. ex., pagamentos por visualização). Por norma, esta emissão é realizada através de sinais de rádio terrestre e recebida por meio de uma antena.
([3]) Corresponde à faixa de 800 MHz.
([4]) C(2012) 2533 final.
([5]) Ver nota de rodapé 1.

(3) As autoridades espanholas apresentaram as suas observações sobre a decisão de início do procedimento por cartas de 29 de junho de 2012, 12 de dezembro de 2012 e 6 de junho de 2013. Além disso, foram organizadas duas teleconferências com as autoridades espanholas: a primeira em 24 de junho de 2013 e a segunda em 3 de junho de 2014. Foram ainda realizadas três reuniões com as autoridades espanholas: a primeira em junho de 2014, a segunda em dezembro de 2014 e a terceira em março de 2015.

(4) A Comissão recebeu igualmente observações da Abertis Telecom ([6]) («Abertis») por carta de 7 de agosto de 2012, da Sociedad Gestora de Televisión NET TV («NET TV») por carta de 14 de agosto de 2012, da Broadcast Networks Europe («BNE») por carta de 17 de agosto de 2012, da União Europeia de Radiodifusão («UER») por cartas de 20 de agosto de 2012 e 21 de junho de 2013 e, por último, da SES Astra («Astra») por cartas de 19 de agosto de 2012 e 30 de outubro de 2012. No decurso da investigação, foram realizadas várias teleconferências e reuniões: entre a Comissão e a UER em junho e dezembro de 2013 e em junho e dezembro de 2014, e entre a Comissão e a Astra em junho, julho e dezembro de 2013 e em abril e novembro de 2014. As autoridades espanholas apresentaram comentários sobre as observações da Astra em 12 de dezembro de 2012.

(5) Em 3 de setembro de 2014, as autoridades espanholas retiraram a notificação relativa à compensação dos custos de transmissão simultânea incorridos pelos organismos de radiodifusão públicos (mas não pelos organismos de radiodifusão privados). Informaram a Comissão de que o Decreto Real n.º 677/2014 sobre a concessão de subvenções diretas aos organismos de radiodifusão públicos visava financiar a referida compensação com base no conceito de serviços de interesse económico geral («SIEG»). O decreto foi publicado no boletim oficial espanhol ([7]) em 6 de agosto de 2014 ([8]).

(6) As autoridades espanholas não apresentaram alterações adicionais à notificação relativa à medida II.

(7) Tendo em conta que a parte da medida II relativa aos organismos de radiodifusão públicos foi retirada pelas autoridades espanholas em setembro de 2014, o procedimento formal de investigação relativo a essa parte da medida II deixou de ter fundamento. Por conseguinte, a Comissão decidiu encerrar o procedimento formal de investigação relativo a essa parte da medida II. Esta decisão abrange unicamente a compensação notificada dos custos de transmissão simultânea dos organismos de radiodifusão privados («medida»).

2. **DESCRIÇÃO DA MEDIDA**

2.1. **Contexto**

(8) O aproveitamento dos benefícios do dividendo digital mediante a utilização da banda larga sem fios para garantir a cobertura de todas as zonas, incluindo as regiões remotas e rurais, é um objetivo importante da Agenda Digital para a Europa ([9]), sendo, portanto, parte integrante da Estratégia Europa 2020 ([10]). Na construção das suas redes sem fios, os operadores móveis têm de transmitir os seus sinais através de radiofrequências que são escassas. Se nos Estados-Membros estas frequências estiverem ocupadas por redes televisivas terrestres, as emissoras terrestres têm de passar para outra plataforma de transmissão (banda larga, cabo ou satélite) ou para outra frequência (não utilizada) no espetro disponível para o efeito. Em 2009, a Comissão recomendou que os Estados-Membros garantissem que todos os serviços de radiodifusão televisiva terrestre deixavam de utilizar a tecnologia de transmissão analógica e apoiassem as medidas regulamentares destinadas a disponibilizar a valiosa faixa de frequências de 800 MHz para os serviços de comunicações eletrónicas. Este processo designa-se «libertação do dividendo digital» ([11]) e refere-se somente aos serviços de radiodifusão televisiva terrestre.

(9) A libertação do dividendo digital engendra custos de transição para as emissoras terrestres, entre os quais custos relativos à difusão simultânea do sinal nas antigas e novas faixas de frequências. ([12])

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

([7]) *Boletín Oficial del Estado*.

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

([9]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM(2010)245 final/2.

([10]) Europa 2020 — Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo COM(2010)2020.

([11]) Recomendação 2009/848/CE da Comissão, de 28 de outubro de 2009, que visa facilitar a libertação do dividendo digital na União Europeia (JO L 308 de 24.11.2009, p. 24). As modalidades práticas de execução deste processo ficam à discrição dos Estados-Membros. O papel da Comissão consiste em garantir que o processo se desenvolva de forma harmoniosa e em conformidade com o direito da UE em matéria de auxílios estatais, mais particularmente com o princípio da neutralidade tecnológica.

([12]) Diversos Estados-Membros concederam auxílios estatais no contexto da digitalização da radiodifusão («transição para o sistema digital»). Em especial, os auxílios foram concedidos para ajudar famílias socialmente desfavorecidas a comprarem novos descodificadores. Nos casos em que os princípios da neutralidade tecnológica, da necessidade e da proporcionalidade eram respeitados, estas medidas poderiam ser aprovadas.

2.2. **Política europeia no domínio da libertação do dividendo digital**

(10) Nos últimos anos, o setor da radiodifusão foi objeto de profundas alterações, resultantes da introdução das tecnologias digitais. Em comparação com a televisão analógica, a transmissão televisiva digital permite uma melhor utilização do escasso espetro de frequências e, por conseguinte, um maior número de canais televisivos. A Comunicação de 2003 da Comissão relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital ([13]) salientou os benefícios de abandonar a radiodifusão analógica e passar para a emissão digital, dando início ao debate relativo às orientações políticas da UE sobre questões como a quantidade de espetro a libertar e a sua futura utilização.

(11) A passagem da radiodifusão analógica para a digital resultou na libertação de uma parte do espetro de radiofrequências que, até então, era utilizada para a radiodifusão televisiva. Tal foi possível graças a uma maior eficiência da tecnologia digital comparativamente à analógica. A parte libertada do espetro resultante desta melhoria foi denominada «dividendo digital».

(12) Foram celebrados acordos internacionais, designadamente os acordos alcançados na Conferência Regional de Radiocomunicações (RRC-06) da União Internacional das Telecomunicações (UIT), em junho de 2006, e na Conferência Mundial de Radiocomunicações (WRC-07) da UIT, em novembro de 2007, sobre a atribuição coprimária da faixa de 800 MHz aos serviços móveis, além dos serviços de radiodifusão e fixos ([14]). No entanto, com base na atribuição anterior destas frequências aos serviços de radiodifusão durante a fase inicial de planeamento da transição da tecnologia analógica para a digital, alguns Estados-Membros, entre os quais Espanha, não ponderaram a possibilidade de reutilizar o espetro libertado de 800 MHz em serviços que não a radiodifusão terrestre.

(13) No final de 2007, perante o aumento em todo o mundo da procura de espetro de radiofrequências e uma maior eficiência das tecnologias, a Comissão estudou as possibilidades e o potencial enorme, tanto em termos comerciais como de inovação e crescimento, que o dividendo digital poderia oferecer se fosse utilizado na prestação de serviços avançados de comunicações eletrónicas. A Comissão concluiu que, para tirar o máximo partido do dividendo digital na Europa, os Estados-Membros teriam de atribuir simultaneamente o respetivo espetro aos serviços de comunicações eletrónicas no mais curto prazo ([15]).

(14) A Comunicação de 2009 da Comissão intitulada «Transformar o dividendo digital em benefícios sociais e em crescimento económico» ([16]) recomendou que os Estados-Membros deixassem de utilizar a faixa de 800 MHz para os serviços de radiodifusão de grande potência e aplicassem plenamente a decisão de harmonização técnica da UE até uma certa data acordada a nível da UE.

(15) Por último, a Decisão n.º 243/2012/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([17]), que estabelece um programa plurianual da política do espetro radioelétrico, exigia que todos os Estados-Membros atribuíssem a faixa de 800 MHz aos serviços de comunicações eletrónicas até 1 de janeiro de 2013 ([18]). A decisão autorizava a Comissão a conceder isenções específicas até 31 de dezembro de 2015 em caso de circunstâncias nacionais ou locais excecionais ou de problemas de coordenação de frequências transfronteiriças ([19]).

([13]) Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital (da transição para o digital ao fim do analógico). COM(2003)541 final.

([14]) A atribuição coprimária aos serviços móveis, além dos serviços de radiodifusão e fixos, deveria ter ocorrido a partir de 2015, ou até antes dessa data, sob reserva da coordenação técnica com outros países, se necessário.

([15]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Tirar o máximo partido do dividendo digital na Europa: Abordagem comum para o aproveitamento do espetro libertado com a transição para o sistema digital. COM(2007)700 final.

([16]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Transformar o dividendo digital em benefícios sociais e em crescimento económico. COM(2009)586 final.

([17]) Decisão n.º 243/2012/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012, que estabelece um programa plurianual da política do espetro radioelétrico (JO L 81 de 21.3.2012, p. 7).

([18]) Decisão 2010/267/UE da Comissão, de 6 de maio de 2010, relativa à harmonização das condições técnicas de utilização da faixa de frequências de 790-862 MHz por sistemas terrestres capazes de fornecer serviços de comunicações eletrónicas na União Europeia (JO L 117 de 11.5.2010, p. 95).

([19]) A concessão de isenções específicas está prevista no artigo 6.º, n.º 4, da decisão. Ao notificar as medidas, Espanha baseou-se nesta exceção e alegou que uma isenção especial lhe seria aplicável, devido às dificuldades associadas à libertação do espetro: concretamente, a previsão de mais de 1 300 canais de televisão (a nível nacional, regional e local), a complexa orografia espanhola, que exige um planeamento difícil do espetro, a necessidade de uma coordenação internacional com os países vizinhos na Europa e no norte de África, etc. Segundo a declaração de 13 de março de 2012 do ministro da Indústria, Energia e Turismo, Espanha equacionou libertar o dividendo digital um ano mais cedo do que o previsto na notificação, ou seja, até ao final de 2013. Na verdade, o dividendo digital só seria libertado em Espanha em 31 de março de 2015.

2.3. **Evolução do dividendo digital em Espanha**

(16) Espanha concluiu a sua transição para a TDT em 3 de abril de 2010, com o fim das emissões em sinal analógico. Uma vez que a base jurídica da transição da radiodifusão terrestre analógica para a digital — Plano Técnico Nacional da TDT («PTN») ([20]) — remontava a 2005, não tinham sido realizados, à data, planos para utilizar o espetro (atribuído pela UIT à televisão terrestre) com outros fins. Este facto teve duas consequências:

— todo o espetro foi libertado depois de a cessação da radiodifusão analógica ter sido exclusivamente reservada em 2005 aos serviços de televisão terrestre, com o intuito de aumentar o número de canais disponíveis;

— nesse mesmo ano, o Governo espanhol decidiu utilizar a faixa para a implantação dos primeiros emissores de TDT, com vista a facilitar a introdução da nova tecnologia digital terrestre, sem necessidade de uma libertação prévia do espetro.

(17) O PTN e as subsequentes medidas regulamentares dividiram o território de Espanha em três zonas:

a) A zona I — que cobre 96 % da população espanhola, sendo os custos de transição suportados pelos próprios organismos de radiodifusão. A transição nesta zona foi obrigatória devido ao requisito de cobertura alargada incluído nas licenças dos organismos de radiodifusão, não tendo sido concedido nenhum auxílio estatal como contrapartida. Cabia aos organismos de radiodifusão e/ou aos operadores de plataforma investir na digitalização da rede;

b) A zona II — que cobre cerca de 2,5 % da população espanhola em zonas remotas e menos urbanizadas onde os organismos de radiodifusão não tinham interesse comercial em prestar o seu serviço melhorado. Devido à recusa dos organismos de radiodifusão em participar financeiramente na melhoria dos centros emissores necessários para a transmissão dos seus sinais, o Estado financiou o alargamento da cobertura ([21]);

c) A zona III — que cobre a restante parte da população espanhola e representa uma área onde, devido à topografia, não é possível prestar o serviço de televisão através da plataforma terrestre, sendo este prestado por satélite.

(18) A transição para o sistema digital impôs igualmente alguns custos aos telespetadores. As residências individuais nas zonas I e II tiveram de adquirir dispositivos descodificadores para adaptar os seus televisores à TDT. Além disso, os residentes em edifícios coletivos tiveram de pagar pela adaptação dos seus postos de receção ao sinal digital. Por sua vez, os residentes na zona III tiveram de comprar um equipamento de receção por satélite, contando, nalguns casos, com o financiamento parcial ou total das autoridades regionais ou locais ([22]).

(19) Em novembro de 2007, mais de dois anos após a aprovação do PTN, a UIT decidiu atribuir a faixa de 800 MHz aos serviços de comunicações eletrónicas a título coprimário. Nessa data, a cobertura da TDT através da faixa de 800 MHz em Espanha já representava entre 80 % e 90 % da população.

(20) Em maio de 2009, Espanha decidiu que designaria a faixa de 800 MHz para as comunicações eletrónicas. O anúncio teve como base normativa a Lei da Economia Sustentável ([23]), nos termos da qual a faixa de frequências de 800 MHz deve destinar-se principalmente à prestação de serviços avançados de comunicações eletrónicas, em conformidade com as utilizações harmonizadas acordadas a nível da UE ([24]). O artigo 51.º da Lei da Economia Sustentável prevê o direito de os organismos de radiodifusão quer públicos quer privados receberem uma compensação financeira por todos os custos decorrentes da reatribuição da utilização do espetro necessária para a libertação da faixa de frequências de 800 MHz, designadamente os custos da transmissão simultânea ([25]). Esta disposição do direito nacional constitui, portanto, a base jurídica da medida.

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

([21]) As medidas aplicadas pelas autoridades espanholas para alargar a cobertura da TDT na zona II foram apreciadas em duas decisões da Comissão: Decisão da Comissão, de 19 de junho de 2013, relativa ao auxílio estatal concedido pelo Reino de Espanha para a implantação da televisão digital terrestre em zonas remotas e menos urbanizadas (exceto em Castela-Mancha) (SA.28599), e Decisão da Comissão, de 1 de outubro de 2014, relativa ao auxílio estatal concedido pelas autoridades de Castela-Mancha para a implantação da televisão digital terrestre em zonas remotas e menos urbanizadas de Castela-Mancha (SA.27408).

([22]) Ver, por exemplo, a Decisão da Comissão de 8 de fevereiro de 2012 no processo «Captación de television digital en Cantabria».

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

([24]) Ver notas de rodapé 17 e 18.

([25]) O artigo 51.º da Lei da Economia Sustentável dispõe o seguinte: «Os custos decorrentes da reatribuição da utilização do espetro necessária para a libertação da faixa de frequências de 790-862 MHz são suportados pela Administração […]».

(21) Tendo em conta que a faixa de 800 MHz era utilizada por organismos de radiodifusão de TDT na altura em que foi reorientada para os serviços de comunicações eletrónicas ([26]), era necessário transferir estes organismos de radiodifusão dos canais que utilizavam nessa altura para outros canais localizados na faixa de 694-790 MHz («700 MHz»). Este processo foi definido pelo Decreto Real n.º 365/2010 ([27]), que regulou a atribuição dos multiplexes de TDT após a cessação da radiodifusão analógica.

(22) O Decreto Real n.º 365/2010 impõe a disponibilização de cinco multiplexes ([28]) para substituir os utilizados na faixa de 800 MHz. Esta migração suscitou as seguintes dificuldades:

— assegurar um período de transição durante o qual os sinais de televisão digital teriam de ser transmitidos simultaneamente nas faixas de 800 MHz e de 700 MHz, dado que não seria possível migrar instantaneamente para os novos multiplexes;

— os novos multiplexes correspondem a canais de RF que não eram anteriormente utilizados na radiodifusão de TDT. Como tal, na maioria dos edifícios habitacionais coletivos, as infraestruturas de receção televisiva tiveram de ser adaptadas à nova situação.

(23) O Decreto Real n.º 365/2010 previa que os canais de radiodifusão fossem transferidos para outras frequências abaixo de 790 MHz até ao final de 2014. Além disso, impôs aos organismos de radiodifusão a obrigação de transmitir simultaneamente em ambas as faixas de frequências até à atribuição definitiva dos multiplexes na faixa de 700 MHz.

(24) Em 2011, Espanha decidiu proceder ao leilão da faixa de 800 MHz para operadores de telecomunicações ([29]). Os operadores de telecomunicações a quem foram atribuídas as novas frequências tinham procedido ao respetivo pagamento em junho de 2012 e comprometeram-se a garantir uma cobertura (através de quaisquer tecnologias ou noutra faixa de frequências) que permitisse um acesso a velocidades iguais ou superiores a 30 Mbps, servindo pelo menos 90 % dos aglomerados populacionais de menos de 5 000 habitantes até 2020.

(25) As autoridades espanholas tinham estimado que a medida duraria entre 6 a 24 meses, em função do território dentro da zona I, mas que teria de estar concluída até 31 de dezembro de 2014 ([30]). Calculou-se que o orçamento total da medida seria de 100-200 milhões de EUR ([31]). A compensação não poderia exceder 100 % dos custos suportados pelos organismos de radiodifusão em resultado da obrigação de transmissão simultânea.

2.4. **Descrição do mercado**

(26) A medida diz respeito à indústria da radiodifusão, onde existem dois grupos principais de intervenientes, estando cada um deles ativo em níveis diferentes da cadeia de produtos de serviços de radiodifusão: i) organismos de radiodifusão de canais de televisão e ii) operadores de plataforma.

(27) Os «organismos de radiodifusão» são os editores de canais de televisão. Compram ou produzem conteúdos próprios de televisão, que agrupam em canais e difundem junto do público através de várias plataformas (ou seja, por satélite, TDT, cabo, IPTV ([32])). Além da radiodifusão através da TDT, os organismos de radiodifusão podem transmitir os seus canais em sinal aberto ou pagos através de outras plataformas, por exemplo a Movistar+ por satélite.

(28) A radiodifusão de canais em sinal aberto nacionais, regionais e locais, fornecida gratuitamente pelas emissoras públicas (RTVE a nível nacional) aos telespetadores, foi considerada um serviço público pelo legislador ([33]). Ao invés, a disponibilização de canais em sinal aberto por emissoras privadas não foi considerada um serviço público ([34]). Foram concedidas licenças às emissoras privadas para a radiodifusão nas frequências atribuídas, válidas pelo menos até 2025.

([26]) Em Espanha, as frequências da faixa de 800 MHz foram utilizadas pelos organismos de radiodifusão até 31 de março de 2015.
([27]) *Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica*.
([28]) Um multiplex é um sinal gerado pela agregação de outros sinais para melhor o seu transporte e radiodifusão. Nessa altura, existiam ao todo oito multiplexes com cobertura nacional (2 para a televisão pública e 6 para a televisão privada).
([29]) *Real Decreto 458/2011, de 1 de abril, sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital*.
([30]) 31 de dezembro de 2014 era o prazo estipulado pelo Decreto Real n.º 365/2010 para libertar a faixa de 800 MHz para os operadores de telecomunicações. Devido aos atrasos na adaptação das famílias à mudança das frequências, o dividendo digital só foi libertado em Espanha em 31 de março de 2015.
([31]) Esta estimativa original abrange tanto os organismos de radiodifusão públicos como os privados.
([32]) Televisão via Protocolo Internet.
([33]) Para mais informações, ver a decisão de início do procedimento.
([34]) A licença concedida pelo Estado inclui a atribuição de uma frequência para a radiodifusão terrestre. Os organismos de radiodifusão privados nacionais são a Atresmedia (Antena 3+La Sexta), a Mediaset España (Telecinco+Cuatro), a Veo TV e a Net TV. Além dos organismos de radiodifusão privados nacionais, existem igualmente diversos organismos de radiodifusão privados a nível regional e local.

(29) A fim de garantir que a população possa efetivamente beneficiar de serviços de televisão, a legislação espanhola obriga tanto os organismos de radiodifusão públicos como os privados a garantirem uma cobertura mínima através da rede terrestre. Estas obrigações de cobertura são aplicáveis à missão de serviço público confiada aos organismos de radiodifusão públicos e às licenças detidas pelos organismos de radiodifusão privados. Os organismos de radiodifusão públicos têm de cobrir pelo menos 98 % da população espanhola, ao passo que os operadores privados cobrem pelo menos 96 % da população.

(30) Os «operadores de plataforma» são entidades privadas ou sob controlo público que exploram as infraestruturas tecnológicas necessárias para transportar e difundir junto do público os canais produzidos pelos organismos de radiodifusão. Historicamente, a única plataforma existente era a plataforma analógica terrestre. À medida que a tecnologia evoluiu, foram chegando mais plataformas ao mercado, havendo atualmente quatro plataformas de radiodifusão em Espanha:

i) a radiodifusão *terrestre*, que, até à libertação do dividendo digital, distribuía na faixa de 800 MHz cerca de 30 canais nacionais e uma série de canais regionais e locais em sinal aberto, bem como dois canais televisivos pagos;

ii) a radiodifusão *por satélite*, cuja distribuição é efetuada numa faixa de radiofrequências diferente da TDT ([35]), com várias ofertas disponíveis (incluindo canais em sinal aberto e pagos);

iii) a radiodifusão *por cabo*, que distribui vários canais televisivos mediante assinatura (incluindo a maior parte dos canais em sinal aberto disponíveis na TDT);

iv) a *IPTV*, que pode ser oferecida mediante uma ligação de banda larga de FTTH ou XDSL de pelo menos 8 Mbps, para transmitir o sinal de televisão. Emite canais televisivos mediante assinatura, incluindo a maior parte dos canais em sinal aberto disponíveis na TDT.

(31) A TDT é a plataforma dominante em Espanha, sendo o principal distribuidor da televisão em sinal aberto. A rede terrestre é constituída por infraestruturas de transporte e centros de radiodifusão (que, por sua vez, consistem em torres, transmissores, etc.). Os centros de radiodifusão são detidos por operadores de plataforma nacionais e regionais e por autoridades públicas (autarquias ou governos regionais). Devido a restrições de ordem técnica, a televisão terrestre não chega a toda a população de Espanha (p. ex., alguns locais com fraca densidade populacional ou montanhosos não recebem o sinal — zona III). Contudo, graças às obrigações de cobertura impostas por lei aos organismos de radiodifusão (zona I) e às verbas públicas mobilizadas para o alargamento da rede de TDT em zonas remotas e menos urbanizadas (zona II), a cobertura da TDT chega a aproximadamente 98,85 % da população ([36]). A restante população espanhola (1,15 %) é servida por satélite. De acordo com a Astra, a transmissão por satélite é a única plataforma tecnicamente capaz de distribuir o sinal a toda a população de Espanha ([37]).

(32) No que respeita às demais plataformas, de acordo com os dados de que dispõe o regulador espanhol das telecomunicações ([38]) («CMT»), a rede de televisão por cabo já instalada poderá chegar a pouco mais de 20 % da população e a rede de banda larga já implantada (através de FTTH e XDSL) poderá oferecer serviços de IPTV a 16,5 % da população ([39]).

(33) O serviço de transporte e distribuição do sinal de TDT é prestado por operadores de plataforma ([40]), sendo a Abertis ([41]) o principal operador.

([35]) Os organismos de radiodifusão de TDT utilizam a faixa de frequência ultra-alta («UHF»), ao passo que os operadores de satélite emitem sinais de televisão na faixa de frequência superalta («SHF»).

([36]) 93,5 % da população utiliza a plataforma terrestre para ver televisão. Os restantes 5,35 % preferem aceder aos serviços televisivos através de outras plataformas.

([37]) A plataforma por satélite é constituída por uma estação terrestre, um satélite e, ao nível do recetor, uma antena parabólica e um descodificador. Para aumentar a cobertura de satélite numa região, o equipamento de terra tem de ser instalado no domicílio do cliente.

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

([39]) Em 2010, 855 584 famílias tinham contratado um serviço de IPTV e 1 586 573 tinham uma assinatura de televisão por cabo. A população total de Espanha ascendia a 47 021 031 habitantes. Para mais pormenores, consultar o relatório anual da CMT em http://informeanual.cmt.es/.

([40]) Outros operadores de plataforma de TDT incluem, a nível regional, a Itelazpi, a Nasertic e a TelecomCLM.

([41]) Tal como referido no considerando 25 da decisão de início do procedimento, a autoridade espanhola da concorrência (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC) concluiu que a Abertis abusou da sua posição dominante nos mercados da prestação de serviços a retalho de distribuição e transporte de sinais de TDT (CNMC Expediente S/0207/09 Transporte de Televisión). A Abertis deve obrigatoriamente permitir o acesso à sua rede de radiodifusão de sinais de TDT, dado tratar-se de um ativo que, além de não ser reproduzível, é essencial para a prestação do serviço de transporte e radiodifusão do sinal de TDT. A Abertis também presta estes serviços de transporte e radiodifusão de TDT a organismos de radiodifusão onde detém uma posição dominante. Após uma análise pormenorizada dos custos e rendimentos da Abertis, a CNMC concluiu que, perante os preços cobrados pela empresa para a prestação do serviço de acesso aos seus centros, e atendendo às condições que acordou com os seus clientes no mercado retalhista, os concorrentes com o mesmo nível de eficiência que a Abertis não têm margem para sobreviver nos mercados de transporte e distribuição do sinal de TDT.

(34) Cerca de 10,8 % da população espanhola ([42]) é assinante da televisão paga. A maioria dos canais em sinal aberto disponíveis na TDT é igualmente emitida (gratuitamente ou no âmbito de um pacote pago) em plataformas alternativas. A segunda plataforma predominante de televisão paga é a radiodifusão por satélite ([43]), que conta com dois principais operadores de plataforma — a Hispasat e a Astra.

2.5. **Quadro jurídico da radiodifusão privada (comercial) em Espanha**

(35) Os direitos e as obrigações dos organismos de radiodifusão privados que emitem via plataformas terrestres encontram-se definidos numa série de atos jurídicos: as concessões que lhes são atribuídas para a prestação de serviços de televisão, as respetivas renovações e as subsequentes licenças. Os organismos de radiodifusão privados que pretendiam utilizar as escassas frequências receberam inicialmente concessões, na sequência de um processo de concurso lançado pelas autoridades. Para participarem no concurso para atribuição de concessões, tiveram de apresentar propostas que preenchessem as condições especificadas no correspondente convite à apresentação de propostas ([44]). Os organismos de radiodifusão obtiveram seguidamente o direito de emissão dos seus canais nas frequências através da rede terrestre, cuja capacidade é limitada, devendo ser regulada pelo Estado. As concessões foram renovadas e, em 2010, convertidas em licenças válidas pelo menos até 2025 ([45]). O Estado está vinculado à duração das licenças e apenas pode revogá-las em caso de incumprimento das obrigações pelos organismos de radiodifusão ([46]). Já os organismos de radiodifusão podem restituir as licenças se não estiverem em condições de cumprir as suas obrigações.

(36) Os organismos de radiodifusão devem obrigatoriamente prestar o serviço através da rede terrestre a uma percentagem mínima da população, fixada no PTN em 96 %. O Decreto Real n.º 365/2010 estipula que, no contexto da libertação do dividendo digital, os organismos de radiodifusão devem obrigatoriamente assegurar a transmissão simultânea em ambas as frequências, até à atribuição definitiva dos multiplexes ([47]).

(37) As primeiras concessões atribuídas a organismos de radiodifusão privados para a prestação de serviços de televisão, as respetivas renovações e as subsequentes licenças não continham nenhuma referência ao direito de compensação pelo custo da migração ou reatribuição da utilização do espetro. Além disso, o PTN contemplava a possibilidade de as autoridades fixarem condições especiais para a radiodifusão, não previstas nas concessões, caso se afigurasse necessário alterar o modo de radiodifusão na sequência da evolução do mercado ou de desenvolvimentos tecnológicos ([48]). O PTN não previa um direito de compensação dos organismos de radiodifusão privados nestas situações.

3. **PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO**

3.1. **Motivos para dar início ao procedimento**

(38) Na decisão de início do procedimento, a Comissão observou, em primeiro lugar, que a medida parecia cumprir todos os critérios do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, pelo que podia ser considerada um auxílio estatal na aceção dessa disposição.

(39) De acordo com a decisão de início do procedimento, os beneficiários diretos da medida são os organismos de radiodifusão de TDT, quer públicos quer privados.

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

([43]) Em 2014, registou-se a seguinte repartição de telespetadores entre as plataformas de televisão paga: IPTV — 38,8 %, satélite — 30,2 %, cabo — 23,7 % e TDT — 4,5 %. *Fonte:* http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/inf_anual.jsp

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

([45]) A *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual* fornecia a base jurídica da conversão da autorização da prestação de serviços audiovisuais. As concessões válidas foram convertidas em licenças através de acordos individuais com os organismos de radiodifusão em causa — ver o acordo de 11 de julho de 2010 com a Antena 3, a Telecinco, a La Sexta e a Veo e o acordo de 28 de maio de 2010 com a Sogecable.

([46]) Por exemplo, se os organismos de radiodifusão suspenderem a emissão durante 15 ou mais dias.

([47]) As autoridades espanholas comunicaram à Comissão, em 11 de fevereiro de 2016, que a obrigação de transmissão simultânea para os organismos de radiodifusão privados fora abolida pelo Decreto Real n.º 805/2014, de 19 de setembro de 2014, que aprova o novo Plano Técnico Nacional da TDT. Segundo o disposto nesta medida regulamentar, os organismos de radiodifusão privados podem considerar a possibilidade de transmitir simultaneamente durante a libertação do dividendo digital, mas não estão obrigados a fazê-lo. Contudo, esta alteração não foi notificada à Comissão.

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

(40) A decisão de início do procedimento considerou ainda que os operadores de plataforma de TDT, nomeadamente a Abertis, constituem potenciais beneficiários indiretos da medida.

(41) A Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de a Medida justificar a compensação de um custo que teria, normalmente, de ser inscrito no orçamento dos organismos de radiodifusão, razão pela qual questionou a sua compatibilidade. Considerou, a título preliminar, que a medida privilegiaria determinadas empresas e falsearia a concorrência no mercado interno, tendo concluído o seguinte: «com base nas informações existentes, a ajuda em apreço poderá não ser compatível se não forem tomadas medidas adequadas, nomeadamente para anular os efeitos de distorção da concorrência entre os operadores de plataforma».

(42) Por conseguinte, a Comissão requereu a Espanha que apresentasse observações sobre a medida e facultasse todas as informações úteis para a sua apreciação.

(43) A decisão de início do procedimento contém mais pormenores factuais sobre os fundamentos para dar início ao procedimento formal de investigação, devendo ser considerada parte integrante da presente decisão.

3.2. **Observações das autoridades espanholas**

Observações das autoridades espanholas sobre a decisão de início do procedimento

(44) Segundo as autoridades espanholas, a medida não constitui um auxílio estatal, dado que os beneficiários não retiram qualquer vantagem ao passarem para a faixa de frequências inferior. Nesta perspetiva, a medida constitui uma compensação na aceção do artigo 106.º, n.º 2, da Constituição espanhola, nos termos do qual o Estado é obrigado a indemnizar quaisquer danos causados por uma medida administrativa. Em qualquer caso, se a medida for considerada um auxílio estatal, será compatível com o mercado interno por força do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do Tratado — uma vez que a libertação do dividendo digital é, de acordo com as autoridades espanholas, um acontecimento extraordinário.

(45) Alternativamente, a medida pode ser declarada compatível com o mercado interno por força do artigo 107.º, n.º 3, alínea c) do Tratado, já que, segundo as autoridades espanholas, a medida: i) apoia a política europeia de transformação do dividendo digital em benefícios sociais e em crescimento económico; ii) corrige uma deficiência de mercado; iii) é o instrumento mais indicado, visto que será apenas aplicável aos organismos de radiodifusão forçados a assumir custos indesejados, devido à imposição da radiodifusão simultânea, e visto que a compensação será estritamente limitada ao valor destas despesas extraordinárias; iv) funciona como um incentivo, dado que, na ausência de auxílio, os organismos de radiodifusão poderiam mostrar-se reticentes em participar na reatribuição do espetro e em assegurar a transmissão simultânea; v) é proporcionada, cobrindo apenas os custos adicionais incorridos pelos organismos de radiodifusão em virtude da reatribuição dos canais; vi) é tecnologicamente neutra, dado que as restantes plataformas não são afetadas pela mudança de canais necessária para libertar o dividendo digital; e vii) não distorce a concorrência, porquanto a hipótese de os organismos de radiodifusão terem de suportar os custos sem compensação frustraria as suas expectativas de crescimento e beneficiaria os participantes noutros mercados.

(46) Na decisão de início do procedimento, as autoridades espanholas foram convidadas a formular observações sobre a medida e a facultar, entre outras, as seguintes informações: i) documentação (por exemplo, trocas de correspondência com os organismos de radiodifusão, declarações) que demonstre a incapacidade de os organismos de radiodifusão financiarem o período de transmissão simultânea com os seus recursos próprios; ii) provas (tais como concursos, análise *ex ante* dos custos/benefícios, consulta pública sobre o assunto, etc.) que justifiquem a opção pela plataforma terrestre (reatribuição da radiodifusão terrestre a uma faixa de frequências terrestres inferior) para resolver o problema da escassez de frequências; iii) um resumo dos direitos e obrigações dos organismos de radiodifusão ao abrigo das atuais licenças e concessões, as condições aplicáveis a possíveis modificações destas licenças/concessões e as consequências destas modificações (para o Estado e para os organismos de radiodifusão); iv) um balanço pormenorizado dos custos inerentes ao ajustamento das infraestruturas que cada organismo de radiodifusão financia com os seus recursos próprios; v) uma explicação do impacto produzido pelo contexto temporal da libertação do dividendo digital; e vi) informações suplementares acerca da elegibilidade dos organismos de radiodifusão dos canais de televisão pagos atualmente emitidos através da TDT.

(47) Na sua resposta, as autoridades espanholas indicaram que estas informações já tinham sido prestadas antes do início do procedimento formal de investigação. As autoridades espanholas formularam observações específicas

sobre a questão das provas requeridas a fim de justificar a opção pela plataforma terrestre para resolver o problema da escassez de frequências, defendendo que esta matéria ultrapassa a avaliação da neutralidade da medida e que não têm a obrigação de justificar medidas compensatórias previstas que sejam claramente compatíveis com o direito da União. As autoridades espanholas mantiveram uma argumentação idêntica em relação às licenças dos organismos de radiodifusão privados, na medida em que o Estado está habilitado a impor licenças que não sejam tecnologicamente neutras para garantir a obrigação de cobertura estipulada em 96 % na zona I. Por outro lado, referiram que, mesmo que estas licenças não prevejam o direito dos organismos de radiodifusão privados a uma compensação por todos os custos relativos à libertação do dividendo digital, tão-pouco excluem essa compensação. Além do mais, explicaram que todos os organismos de radiodifusão privados que prestam serviços audiovisuais de interesse público sem uma licença têm liberdade para escolher entre as tecnologias de plataforma disponíveis. Esta prerrogativa aplica-se igualmente aos organismos de radiodifusão privados que sejam titulares de uma licença, mas apenas para lá da obrigação de cobertura de 96 % e de forma complementar.

(48) No que se refere mais especificamente à neutralidade tecnológica, as autoridades espanholas argumentaram que a sua notificação respeitava este princípio, porquanto os organismos de radiodifusão privados podiam escolher livremente a plataforma através da qual assegurariam a obrigação de transmissão simultânea (satélite, cabo, ADSL, fibra ótica ou TDT). Ainda assim, frisaram que a medida se aplica exclusivamente ao período de transmissão simultânea e não para além disso. Uma vez terminado o período de transmissão simultânea (de transição), a obrigação de estes organismos de radiodifusão assegurarem a cobertura geográfica através da TDT, prevista nas licenças válidas, continuará em vigor. De resto, as autoridades espanholas esclareceram que a obrigação de os organismos de radiodifusão privados assegurarem a cobertura de 96 % na zona I através da TDT não significa que será exatamente essa a percentagem da população espanhola que receberá os programas dos organismos de radiodifusão terrestres via sistemas de receção de TDT. Ou seja, a área coberta por tecnologias alternativas poderá sobrepor-se à cobertura da TDT ([49]).

(49) As autoridades espanholas concluíram que a medida não confere aos organismos de radiodifusão privados que operam na plataforma de TDT qualquer vantagem económica, dado que se limita a reembolsar os custos extraordinários da transmissão simultânea diretamente motivados pela sua obrigação de libertar a faixa de 800 MHz.

Reações das autoridades espanholas às observações da Astra

(50) Conforme referido no considerando 4, as autoridades espanholas transmitiram observações sobre os comentários apresentados pela Astra durante a investigação formal, tendo salientado que a Astra não faculta informação adicional em relação aos argumentos incluídos na decisão de início do procedimento.

(51) As autoridades espanholas sublinharam que as críticas da Astra vão claramente além do âmbito da medida notificada, que se limita a uma compensação temporária dos organismos de radiodifusão privados pelos custos incorridos com a radiodifusão simultânea. Na opinião das autoridades espanholas, a Astra tem como objetivo alterar o quadro regulamentar espanhol relativamente à emissão de canais televisivos na zona I, que a notificação não abrange. As autoridades espanholas explicaram ainda que, na prática, a medida é aplicável não só aos organismos de radiodifusão privados que utilizam a tecnologia TDT, mas também a todos os organismos de radiodifusão de canais em sinal aberto existentes em Espanha, uma vez que não há organismos de radiodifusão exclusivos nas plataformas alternativas, em particular na emissão por satélite. A emissão por satélite é utilizada para transmitir canais pagos (canais estrangeiros em sinal aberto e versões internacionais de determinados canais), agrupados no Canal+ ([50]). Perante este cenário, as autoridades espanholas consideram que, de qualquer modo, os organismos de radiodifusão de canais da TDT em sinal aberto e a plataforma Canal+ emitida por satélite não fazem parte do mesmo mercado.

(52) Seguidamente, as autoridades espanholas responderam de forma pormenorizada ao ponto de vista da Astra segundo o qual a medida não tem apoio no direito da União, remetendo para a Decisão n.º 243/2012/UE e a Diretiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([51]) («Diretiva de autorização»).

(53) Quanto aos seus argumentos relativos à Decisão n.º 243/2012/UE, realçaram que, nos termos do seu artigo 6.º, n.º 5: «Os Estados-Membros podem assegurar que, se for caso disso e nos termos do direito da União, os custos diretos de migração ou reatribuição da utilização do espetro sejam devidamente compensados nos termos da lei nacional». As autoridades espanholas interpretam esta disposição em conjugação com o referido no considerando 18: «Se for caso disso, os Estados-Membros deverão poder introduzir medidas compensatórias relacionadas com os custos da migração.»

([49]) A título de exemplo, segundo as autoridades espanholas, em Espanha, os utilizadores da plataforma de televisão paga por satélite recebem, por norma, os canais da TDT através da plataforma de satélite, por razões de ordem prática.
([50]) A única plataforma de televisão paga que também inclui a maioria dos programas da TDT em sinal aberto.
([51]) Diretiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações eletrónicas (JO L 108 de 24.4.2002, p. 21).

(54) Quanto aos argumentos respeitantes à Diretiva de autorização, as autoridades espanholas contestaram a interpretação do artigo 14.º por parte da Astra. Segundo esta disposição: «Os Estados-Membros garantirão que os direitos, condições e procedimentos relativos às autorizações gerais e aos direitos de utilização ou direitos de instalação de recursos apenas possam ser alterados em casos objetivamente justificados e de modo proporcional». O artigo em apreço prevê igualmente o seguinte: «Os Estados-Membros não restringirão nem retirarão direitos de instalação de recursos antes de expirado o prazo para o qual foram atribuídos, salvo em casos justificados e, se apropriado, em conformidade com as disposições nacionais relevantes em matéria de compensação por direitos retirados».

(55) Neste contexto, as autoridades espanholas argumentaram que, contrariamente ao mencionado na decisão de início do procedimento, as licenças dos organismos de radiodifusão não excluem a compensação pelos custos da transmissão simultânea, dado tratar-se de custos não previsíveis no momento da concessão das licenças ([52]). Quanto à compatibilidade da medida com o direito da União, as autoridades espanholas discordam dos exemplos de precedentes jurisprudenciais dos Tribunais da UE referidos nos considerandos 65-67 da decisão de início do procedimento em relação à medida, uma vez que: 1) a compensação prevista na medida constitui uma consequência direta da obrigação de transmissão simultânea imposta; 2) esta obrigação é compatível com a Decisão n.º 243/2012/UE que, conforme explicado, prevê o direito à compensação; 3) o quadro jurídico da compensação foi adotado como consequência da imposição da obrigação de transmissão simultânea; 4) os custos gerados por esta obrigação correspondem exatamente ao âmbito da compensação.

(56) Tendo em vista a libertação prevista da faixa de 700 MHz até 2020, as autoridades espanholas entendem que uma decisão negativa da Comissão quanto à medida criaria um obstáculo para a execução adequada dessa iniciativa da UE.

Compensação dos custos de transmissão simultânea incorridos pelos organismos de radiodifusão públicos

(57) Em setembro de 2014, após a adoção do Decreto Real n.º 677/2014, as autoridades espanholas retiraram a notificação relativa à compensação dos custos de transmissão simultânea incorridos pelos organismos de radiodifusão públicos. O decreto real identifica nove organismos de radiodifusão públicos, um dos quais cobre todo o território de Espanha (RTVE), sendo os restantes oito organismos de radiodifusão regionais. Para todos estes organismos de radiodifusão públicos, com uma missão de serviço público claramente definida, a transmissão simultânea foi declarada obrigatória, de modo a permitir a adaptação dos sistemas de receção dos domicílios, sem perda de serviço. O montante total do financiamento público foi inferior ao inicialmente previsto na notificação de 2011 e a duração da transmissão simultânea foi igualmente mais curta ([53]). As autoridades espanholas informaram a Comissão de que o decreto real cumpre a Decisão 2012/21/UE da Comissão ([54]) e que, por conseguinte, não é necessária a sua notificação.

(58) No tocante à compensação dos organismos de radiodifusão privados pela transmissão simultânea ([55]), as autoridades espanholas não retiraram essa parte da notificação ao abrigo da medida.

3.3. **Observações das partes interessadas**

(59) Todas as partes interessadas identificadas no considerando 4, com exceção da Astra, apresentaram argumentos contra as conclusões preliminares da Comissão sobre a medida.

3.3.1. *Observações da Astra*

(60) O operador privado de satélite Astra considera que a medida constitui claramente um auxílio estatal, viola o princípio da neutralidade tecnológica e reforçaria a posição já dominante do operador de plataforma de TDT Abertis. Na sua opinião, a Abertis é um beneficiário indireto da medida.

(61) Quanto ao impacto da medida, a Astra entende que, apesar de se limitar à compensação pela transmissão simultânea, na prática, cobriria todas as despesas dos organismos de radiodifusão associadas à libertação do dividendo digital.

([52]) Em 1989.
([53]) O auxílio ascendeu a aproximadamente 10 milhões de EUR e a transmissão simultânea durou entre 3 a 6 meses.
([54]) Decisão 2012/21/UE da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3).
([55]) Ao contrário dos organismos de radiodifusão públicos, os organismos de radiodifusão privados não têm a cargo uma missão de serviço público e a sua obrigação de cobertura geográfica é menos rígida.

(62) A Astra subscreve o ponto de vista da Comissão de que a obrigação de transmissão simultânea para os organismos de radiodifusão privados emana do direito nacional (medida regulamentar) e, como tal, não dá direito a uma compensação. De acordo com a Astra, o PTN prevê a possibilidade de as autoridades fixarem condições especiais para a radiodifusão, não previstas nas licenças, em consequência de uma regulação do mercado ou de desenvolvimentos tecnológicos, sem conferir direito a uma compensação.

(63) A Astra destaca igualmente que os organismos de radiodifusão de TDT tinham conhecimento da libertação do dividendo digital e da correspondente transferência de frequências antes da adoção do Decreto Real n.º 365/2010. A medida beneficiaria exclusivamente esta categoria de organismos de radiodifusão, em detrimento dos organismos de radiodifusão que utilizam outras plataformas.

(64) Relativamente à apreciação jurídica da medida, a Astra discorda do facto de a medida constituir um acontecimento extraordinário que justifique a aplicação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do Tratado. Também contesta o pressuposto de que a medida cumpre os requisitos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, dado que falsearia a concorrência entre os operadores de plataforma devido ao seu caráter não tecnologicamente neutro. A este respeito, a Astra salienta que os beneficiários diretos da medida têm um claro incentivo para transmitir simultaneamente sem compensação, a fim de manterem as suas audiências e as suas receitas publicitárias, não tomando em consideração as vantagens adicionais da libertação do dividendo digital (p. ex., a possibilidade de ver televisão através de telefonia móvel na faixa desocupada de 800 MHz). A Astra sustenta igualmente que as autoridades espanholas não elaboraram um estudo independente que justificasse a medida enquanto auxílio adequado, necessário e proporcionado.

(65) Em conclusão, a Astra é favorável à abertura do mercado espanhol da televisão na zona I e à concorrência em função do mérito entre as plataformas tecnológicas alternativas.

3.3.2. *Observações da Abertis*

(66) À semelhança das autoridades espanholas, a Abertis também não considera a medida um auxílio estatal, dada a ausência de uma vantagem económica seletiva e de uma distorção da concorrência. Caso a Comissão decidisse considerar a Medida um auxílio estatal, deveria declará-la compatível nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do Tratado.

(67) A Abertis informa que não seria beneficiada nem prejudicada com a escolha da tecnologia utilizada pelos organismos de radiodifusão durante a transmissão simultânea. Aliás, na sua opinião, a compensação pela transmissão simultânea poderia aumentar a competitividade entre as plataformas, em benefício do mercado da radiodifusão e dos consumidores.

(68) A Abertis defende a eficácia da tecnologia TDT, mas discorda que a utilização desta tecnologia particular durante a transmissão simultânea determinará a plataforma que será utilizada no futuro pelos organismos de radiodifusão. Por outro lado, a Abertis admite que o sinal da TDT continuará a ser emitido exclusivamente através da tecnologia TDT, de acordo com as condições definidas nas licenças dos organismos de radiodifusão.

(69) Em conclusão, a Abertis não concorda com as conclusões preliminares da Comissão sobre a medida.

3.3.3. *Observações da UER*

(70) Também a UER considera que a medida não constitui um auxílio estatal. Caso a Comissão decidisse considerar a medida um auxílio estatal, deveria declará-la compatível nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do Tratado, uma vez que respeita o princípio da neutralidade tecnológica.

(71) A UER solicita à Comissão que cinja a apreciação ao objetivo e aos efeitos factuais da medida, ou seja, a continuação da transmissão simultânea durante o processo de migração para a TDT no contexto da libertação do dividendo digital. Segundo a UER, o dividendo digital não é uma consequência de um ato regulamentar aprovado pela autoridade pública competente no setor da radiodifusão: não está associado à forma como o serviço de TDT deve ser prestado, não resulta de uma evolução do mercado ou da tecnologia, nem afeta necessariamente o conjunto da indústria da TDT.

(72) A UER discorda do facto de a medida poder conferir uma eventual vantagem real aos organismos de radiodifusão de TDT ou operadores de plataforma e pede à Comissão que tenha em conta o investimento significativo que os organismos de radiodifusão espanhóis já realizaram na adaptação dos seus serviços à tecnologia e infraestruturas de TDT, bem como durante a transição da televisão analógica para a digital.

(73) De acordo com a UER, os organismos de radiodifusão privados de TDT esperam legitimamente receber a compensação pela transmissão simultânea, uma vez que a mesma estava prevista no direito nacional e em licenças válidas.

(74) A UER entende que não existe uma verdadeira alternativa à tecnologia TDT que permita cumprir a obrigação de cobertura imposta aos organismos de radiodifusão. A plataforma de TDT representa um mercado distinto do das demais plataformas, dado que a sua utilização e funcionamento não são substituíveis.

(75) Em conclusão, a UER não concorda com as conclusões preliminares da Comissão sobre a Medida.

3.3.4. *Observações da BNE*

(76) A BNE considera que a medida não constitui um auxílio estatal. Caso a Comissão decidisse considerar a medida um auxílio estatal, deveria declará-la compatível nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do Tratado e, em qualquer caso, tecnologicamente neutra.

(77) Segundo a BNE, os custos da libertação do dividendo digital para os organismos de radiodifusão não incluem apenas as despesas adicionais de radiodifusão durante a transmissão simultânea (que devem ser pagas ao respetivo operador de plataforma de TDT), mas também as despesas resultantes da alteração necessária das frequências de emissão na rede terrestre. Os operadores de plataforma de TDT não serão beneficiados nem prejudicados pela medida, uma vez que não mudaria a obrigação de os organismos de radiodifusão emitirem na plataforma de TDT com a manutenção da cobertura em frequências mais baixas.

(78) A BNE insta a Comissão a cingir a sua apreciação às questões relativas ao auxílio estatal e a não pôr em causa o tratamento da tecnologia TDT em comparação com a tecnologia de satélite. Na opinião da BNE, se a medida deixasse de existir, os organismos de radiodifusão perderiam o incentivo de deixar a faixa de 800 MHz libertada pelo dividendo digital dentro do prazo previsto, o que provocaria, portanto, uma deficiência de mercado.

(79) Em conclusão, a BNE não concorda com as conclusões preliminares da Comissão sobre a medida.

3.3.5. *Observações da NET TV*

(80) A NET TV solicita à Comissão que não considere a medida um auxílio estatal e, caso o faça, que a declare compatível com o mercado interno.

(81) A NET TV duvida que, na ausência da medida, os organismos de radiodifusão tivessem de continuar a cumprir a sua obrigação de interesse público para manterem as suas licenças, já que não retirariam qualquer vantagem de uma passagem para outra faixa de frequências. Por conseguinte, justifica-se que a administração seja responsável por compensar os organismos de radiodifusão pelos custos da transmissão simultânea.

(82) Os custos da transmissão simultânea são custos «impossíveis» para a NET TV, atendendo à sua quota de mercado reduzida e ao seu estatuto de PME. A NET TV alega que isso poderia conduzir à sua saída do mercado de referência.

(83) Em conclusão, a NET TV não concorda com as conclusões preliminares da Comissão sobre a medida.

4. **APRECIAÇÃO DA MEDIDA**

4.1. **Existência de auxílio**

(84) A Comissão analisou se a medida pode ser considerada um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, segundo o qual «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

(85) Por conseguinte, para que se possa falar de auxílios estatais, é necessário que estejam reunidas as seguintes condições cumulativas: 1) a medida tem de ser concedida a partir de recursos estatais; 2) tem de conferir uma vantagem económica às empresas; 3) a vantagem tem de ser seletiva e falsear ou ameaçar falsear a concorrência; 4) a medida tem de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

4.1.1. *Recursos estatais e imputabilidade ao Estado*

(86) Tal como referido no considerando 39 da decisão de início do procedimento, a medida contestada deverá ser financiada diretamente pelo orçamento de Espanha, através das receitas obtidas com a venda em leilão das frequências libertadas aos operadores de telecomunicações. As autoridades espanholas não contestaram a conclusão da decisão de início do procedimento segundo a qual a medida deveria ser financiada diretamente a partir de recursos orçamentais.

(87) A medida, descrita na secção 2.3, é decretada por decisão do Estado e financiada diretamente pelo orçamento geral do Estado. A Comissão conclui, por conseguinte, que é imputável ao Estado e implica a utilização de recursos estatais.

4.1.2. *Vantagem económica*

(88) Em decisões anteriores, a Comissão determinou que a radiodifusão comercial ([56]) e a exploração de redes de transmissão televisiva ([57]) constituem uma atividade económica.

(89) As autoridades espanholas e todas as partes interessadas, excetuando a Astra, consideram que os organismos de radiodifusão privados não retiram qualquer vantagem ao passarem para a faixa de frequências inferior e que recebem meramente uma compensação pelos custos extraordinários que têm de suportar na sequência de uma alteração regulamentar.

(90) O artigo 51.º da Lei da Economia Sustentável prevê o direito de os organismos de radiodifusão quer públicos quer privados receberem uma compensação financeira por todos os custos decorrentes da reatribuição da utilização do espetro necessária para a libertação da faixa de frequências de 800 MHz, designadamente os custos da transmissão simultânea. Durante a investigação formal, as autoridades espanholas defenderam que esta disposição legislativa tem por base o artigo 106.º, n.º 2, da Constituição espanhola ([58]), nos termos do qual a compensação deve ser classificada como uma responsabilidade patrimonial da administração pública que resultaria numa obrigação geral de indemnizar quaisquer danos causados por uma medida administrativa, inclusivamente quando não é possível determinar as responsabilidades.

(91) A Comissão observa, a este respeito, que as primeiras concessões atribuídas a organismos de radiodifusão privados para a prestação de serviços de televisão, as respetivas renovações e as subsequentes licenças não continham nenhuma referência ao direito de compensação pelo custo da migração ou reatribuição da utilização do espetro. Além disso, o PTN contemplava a possibilidade de as autoridades fixarem condições especiais para a radiodifusão, não previstas nas concessões, caso se afigurasse necessário alterar o modo de radiodifusão em resultado da evolução do mercado ou de desenvolvimentos tecnológicos, em sintonia com as práticas de outros Estados-Membros. A Comissão observa igualmente que o PTN não previa um direito de compensação dos organismos de radiodifusão privados numa destas situações.

(92) De resto, o artigo 10.º da resolução de 25 de janeiro de 1989 ([59]), que serve de base às concessões e subsequentes licenças dos organismos de radiodifusão privados com uma obrigação de serviço público, estabelece a obrigação de os organismos de radiodifusão prestarem o serviço de radiodifusão de forma ininterrupta e de, além disso, suportarem todos os custos decorrentes das concessões originais e das licenças atuais.

(93) Conforme explicado pela Comissão nos considerandos 65 a 70 da decisão de início do procedimento, a jurisprudência dos Tribunais da União confirma que os encargos resultantes da aplicação de uma obrigação legal oneram

([56]) Decisão da Comissão sobre o auxílio estatal N 632/2009 — Nichtkommerzieller Rundfunk-Fonds, Áustria, ponto 22 e seguintes; Decisão 97/606/CE da Comissão, de 26 de junho de 1997, ao abrigo do n.º 3 do artigo 90.º do Tratado CE relativa ao direito exclusivo de emitir publicidade televisiva na Flandres (JO L 244 de 6.9.1997, p. 18), ponto 5.

([57]) Decisões da Comissão sobre os auxílios estatais: N 622/2003 — Digitalisierungsfonds, Áustria, ponto 16; C25/2004 — TDT, Berlim Brandeburgo, ponto 62; C34/2006 — TDT, Renânia do Norte-Vestefália, ponto 83; C52/2005 — Mediaset, ponto 96.

([58]) O artigo 106.º, n.º 2, da Constituição espanhola dispõe o seguinte: «Os particulares, nos termos estabelecidos pela lei, terão direito a uma indemnização por todos os danos sofridos em qualquer dos seus bens e direitos, salvo em casos de força maior, desde que esses danos sejam uma consequência do funcionamento dos serviços públicos.»

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

normalmente as empresas em causa e que, por conseguinte, qualquer medida compensatória neste sentido é considerada um auxílio estatal ([60]). A título de exemplo, no acórdão proferido no processo Fleuren Compost BV/Comissão ([61]), o TJUE sustentou que «é indiferente que a aplicação deste regime tenha por finalidade ajudar as empresas a cumprirem as suas obrigações legais em matéria de proteção do ambiente. Com efeito, resulta de uma jurisprudência constante que o [artigo 107.º, n.º 1, do Tratado] não distingue segundo as causas ou os objetivos das intervenções estatais, antes as definindo em função dos seus efeitos […]. Sem prejuízo da aplicabilidade ao caso vertente do enquadramento dos auxílios ao ambiente, […] o facto de os subsídios concedidos a título do regime BPM favorecerem um maior respeito do ambiente não é, pois, suficiente para os subtrair, à partida, à qualificação de auxílios na aceção do [artigo 107.º do Tratado].»

(94) Do mesmo modo, no processo França/Comissão ([62]), o TJUE especificou que os custos para uma empresa decorrentes de medidas regulamentares estão já, pela sua natureza, incluídos nos orçamentos das empresas, afirmando o seguinte: «importa recordar que os custos para as empresas […] resultam de acordos coletivos, celebrados entre o patronato e os sindicatos, que as empresas são obrigadas a respeitar, quer por força da adesão a esses acordos, quer na sequência de uma extensão dos mesmos por via regulamentar. Tais custos oneram, pela sua natureza, o orçamento das empresas.»

(95) Uma vez que os encargos regulamentares estão, pela sua natureza, incluídos nos orçamentos das empresas, estão normalmente abrangidos pelas regras em matéria de auxílios estatais. No processo *Cassa di Risparmio di Firenze* ([63]), o TJUE referiu o seguinte sobre esta matéria: «O conceito de auxílio é mais geral que o de subvenção, pois abrange não apenas prestações positivas, como as próprias subvenções, mas também as intervenções do Estado que, de diversas formas, aliviam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa, pelo que, não sendo subvenções na aceção estrita da palavra, têm a mesma natureza e efeitos idênticos.»

(96) No caso em apreço, a medida prevê uma compensação dos custos que normalmente onerariam o orçamento dos organismos de radiodifusão privados. A medida permite que estes organismos de radiodifusão cumpram as obrigações que lhes são impostas por lei e que, desta forma, preservem as suas licenças, audiências e consequentes receitas publicitárias. Além disso, reduz consideravelmente as suas despesas globais de transição. Todavia, na ausência da medida, os organismos de radiodifusão estariam igualmente obrigados, por força do ato regulamentar, a cumprir a obrigação de prestar o serviço de radiodifusão de forma ininterrupta e, por conseguinte, a suportar todos os custos decorrentes das licenças. Nestas circunstâncias, pode concluir-se que recebem uma vantagem que não se verificaria na ausência da medida.

(97) As autoridades espanholas invocaram ainda o facto de a compensação dos organismos de radiodifusão pela transmissão simultânea estar prevista no direito da União, nomeadamente na Decisão n.º 243/2012/UE e, por conseguinte, não se traduzir numa vantagem económica indevida para os beneficiários do auxílio ao abrigo da medida. A Comissão observa que o artigo 6.º, n.º 5, da Decisão n.º 243/2012/UE permite que os Estados-Membros considerem a possibilidade de atribuir uma compensação dos custos diretos de migração ou reatribuição da utilização do espetro nas seguintes condições: i) a compensação deve constituir uma medida adequada e ii) deve cumprir o direito da União, designadamente a legislação da União relativa aos auxílios estatais. No caso em apreço, a possibilidade de os Estados-Membros compensarem os custos diretos associados à migração ou reatribuição da utilização do espetro não pode ser excluída do âmbito do controlo dos auxílios estatais.

(98) Por último, a Comissão assinala que os organismos de radiodifusão privados não estão sujeitos a qualquer obrigação legal de prestar serviços de transmissão simultânea ([64]).

(99) Por conseguinte, a Comissão conclui que a medida confere uma vantagem económica na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE aos organismos de radiodifusão privados, os quais recebem uma subvenção que reduz efetivamente os custos que normalmente teriam de suportar.

([60]) Acórdão de 10 de janeiro de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, n.º 131; acórdão de 20 de novembro de 2003, *GEMO SA*, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, n.º 28; acórdão de 22 de novembro de 2001, *Ferring SA*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, n.ºs 19 e seguintes; acórdão de 8 de novembro de 2001, *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, n.º 38; acórdão de 7 de março de 2002, *Itália/Comissão*, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, n.º 251; acórdão de 14 de janeiro de 2004, *Fleuren Compost BV/Comissão*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, n.º 54; acórdão de 5 de outubro de 1999, *França/Comissão*, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, n.º 40.

([61]) Acórdão de 14 de janeiro de 2004, *Fleuren Compost BV/Comissão*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, n.º 54.

([62]) Acórdão de 5 de outubro de 1999, *França/Comissão*, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, n.º 40.

([63]) Acórdão de 10 de janeiro de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, n.º 131.

([64]) Ver nota de rodapé 47.

(100) A vantagem quantificável concedida aos beneficiários diretos — organismos de radiodifusão privados de TDT — representaria o montante total dos recursos públicos disponibilizados para levar a cabo a obrigação de transmissão simultânea.

(101) Por outro lado, no atinente à determinação do beneficiário de uma medida, está estabelecido que «não é suficiente examinar a situação do que recebe diretamente a subvenção, antes se devendo ter em consideração os efeitos que esta produz para além deste quadro» ([65]). Por outras palavras, o beneficiário da medida pode ser qualquer entidade que efetivamente a tenha aproveitado ([66]).

(102) Neste contexto, cumpre frisar que, no processo Mediaset, o Tribunal confirmou que o artigo 107.º do Tratado «proíbe os auxílios concedidos pelo Estado ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, sem estabelecer distinção consoante as vantagens relativas aos auxílios sejam concedidas de forma direta ou indireta ([67])».

(103) De igual modo, na sua decisão relativa ao recurso prioritário espanhol a favor das centrais que utilizam carvão nacional ([68]), confirmada pelo Tribunal Geral ([69]), a Comissão concluiu que, não obstante o facto de que existia uma obrigação legal de comprar às empresas mineiras de carvão e que a compensação só seria realizada após a imposição da obrigação em causa, os produtores espanhóis de carvão eram beneficiários indiretos do auxílio. A Comissão reconheceu que a vantagem destes beneficiários advinha da obrigação de as centrais de produção de energia comprarem o seu carvão, requisito que seria compensado pelas subvenções atribuídas aos produtores de eletricidade que utilizavam carvão nacional.

(104) Poderá argumentar-se que os operadores de plataforma de TDT estão numa posição semelhante à dos proprietários de minas de carvão no caso do carvão espanhol, tendo as autoridades espanholas imposto às centrais de produção de energia (neste caso, os organismos de radiodifusão) a obrigação de comprar carvão a empresas espanholas de extração de carvão (neste caso, contratar serviços de transmissão simultânea aos operadores de plataforma de TDT).

(105) Neste cenário, a Comissão considerou, na decisão de início do procedimento, que os operadores de plataforma de TDT seriam potenciais beneficiários indiretos da medida. A investigação formal confirmou esta posição, nomeadamente com base nas considerações que se seguem.

(106) Em primeiro lugar, devido à intervenção regulamentar do PTN, que obrigou os organismos de radiodifusão privados de TDT a cobrir 96 % da população por meio da TDT, e contrariamente ao que defendem as autoridades espanholas, a Abertis e a NET TV, os organismos de radiodifusão privados estarão mais dispostos a continuar a utilizar esta plataforma. Com efeito, ao abrigo das suas licenças, os organismos de radiodifusão de TDT não estão autorizados a utilizar plataformas alternativas (ou seja, por satélite, cabo ou IPTV) para garantir a cobertura geográfica mínima estipulada na zona I ([70]).

(107) Em segundo lugar, a radiodifusão simultânea dá origem a uma vantagem suplementar para os operadores de plataforma de TDT, traduzida em receitas garantidas, que não teriam obtido sem a medida. Efetivamente, caso não existisse a medida, os organismos de radiodifusão privados poderiam ter prestado o serviço de transmissão simultânea com um alcance mais reduzido. Aliás, os organismos de radiodifusão privados poderiam até ter optado por não prestar de todo o serviço ([71]).

(108) Apesar de a medida ser aplicável independentemente de o beneficiário ocupar ou não uma posição dominante no mercado, quando o beneficiário detém uma forte quota de mercado ou é predominante, as medidas compensatórias têm um impacto ainda maior ([72]).

([65]) Conclusões do advogado-geral Carl Otto Lenz de 23 de maio de 1996, *Ijssel-Vliet*, C-311/94, ECLI:EU:C:1996:209, n.º 9.
([66]) Acórdão de 21 de março de 1991, *Itália/Comissão*, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, n.º 57.
([67]) Acórdão de 15 de junho de 2010, *Mediaset/Comissão*, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233, n.º 75; subsequentemente confirmado pelo acórdão de 28 de julho de 2011, *Mediaset/Comissão*, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:5331.
([68]) Decisão da Comissão de 29 de setembro de 2010, N178/2010 — Espanha — Compensação de serviço público associada a um mecanismo de recurso prioritário a favor das centrais de produção de energia elétrica que utilizam carvão nacional.
([69]) Acórdão de 3 de dezembro de 2014, *Castelnou Energía, SL/Comissão*, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021.
([70]) Uma vez que, ao contrário das plataformas tecnológicas alternativas. os escassos recursos terrestres (ou seja, as frequências) têm de ser distribuídos por diversas utilizações, tais como a televisão, a banda larga móvel e as transmissões telefónicas, esta intervenção regulamentar criou custos adicionais que não surgiriam necessariamente se, à partida, fosse possível emitir televisão digital por intermédio de outras plataformas.
([71]) Ver nota de rodapé 47.
([72]) Decisão da Comissão de 23 de setembro de 2004, SA N 370/2004, França — *Aide à la restructuration de la société Imprimerie nationale*.

(109) Na presente situação, os operadores de plataforma de TDT beneficiam do facto de os organismos de radiodifusão privados receberem uma compensação pela prestação do serviço de transmissão simultânea através da TDT e de manterem a utilização da plataforma de TDT. Portanto, qualquer compensação dos organismos de radiodifusão pela transmissão televisiva simultânea faz com que esta vantagem se perpetue, visto que os organismos de radiodifusão pagam aos operadores de plataforma de TDT para transmitir em simultâneo os seus programas nas faixas de 800 MHz e 700 MHz durante o período de transição.

(110) Uma vez que a medida garante os benefícios resultantes da prestação dos serviços de transmissão simultânea aos organismos de radiodifusão, e atendendo à vantagem adicional para os operadores de plataforma de TDT, traduzida em receitas garantidas, a Comissão conclui que os operadores de plataforma de TDT são beneficiários indiretos da medida.

4.1.3. *Seletividade da medida*

(111) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, para ser considerada um auxílio estatal, uma medida deve ser específica ou seletiva no sentido de favorecer apenas certas empresas ou certas produções.

(112) A medida é seletiva, já que se destina especificamente a empresas privadas que exercem atualmente atividades no setor dos serviços de transmissão de programas televisivos através da tecnologia TDT. Assim, a medida contestada beneficia apenas as empresas que exercem atividades na plataforma de TDT, ao invés de outras empresas que exercem atividades em plataformas alternativas, tais como a radiodifusão por satélite ou cabo.

(113) Neste sentido, a Comissão conclui que a medida destinada a fornecer uma compensação pelos custos adicionais incorridos com a obrigação de transmissão simultânea constitui uma medida seletiva na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

4.1.4. *Distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros*

(114) As medidas estatais são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado na medida em que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções, e afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros. De acordo com a jurisprudência dos Tribunais da União, o conceito de «efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros» está relacionado com a noção de distorção da concorrência e ambos estão em muitos casos indissociavelmente ligados. Sobre esta matéria, o Tribunal determinou que «as duas condições de aplicação do artigo [107.º, n.º 1] do Tratado, relativas à incidência nas trocas comerciais entre Estados-Membros e à distorção da concorrência se encontram, regra geral, indissociavelmente ligadas. Em especial, quando um auxílio financeiro concedido por um Estado reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes nas trocas comerciais intracomunitárias, estas últimas devem ser consideradas influenciadas pelo auxílio» ([73]).

(115) Acresce que, segundo a jurisprudência do processo *Philip Morris* ([74]), pressupõe-se que existe uma incidência nas trocas comerciais quando o auxílio estatal reforça a posição de uma empresa em relação a outros concorrentes no comércio intra-UE.

(116) Tal como explicado acima, a medida favorece os organismos de radiodifusão de TDT e, indiretamente, os operadores de plataforma de TDT. Os beneficiários da medida contestada concorrem com operadores alternativos (satélite, cabo, IPTV) que não vão beneficiar de financiamento estatal. Por conseguinte, a Medida resultará em distorções da concorrência entre os organismos de radiodifusão e entre os operadores de plataforma.

(117) A Comissão considera que os mercados da radiodifusão comercial e a exploração de redes de transmissão televisiva estão abertos à concorrência dentro da UE ([75]).

(118) Os organismos de radiodifusão desenvolvem atividades nos mercados da publicidade e compram direitos de conteúdos além-fronteiras, concorrendo com empresas de outros Estados-Membros. Os mercados espanhóis da radiodifusão e da exploração de redes de televisão também acolhem intervenientes estrangeiros (p. ex., fornecedores de conteúdos e anunciantes).

(119) Os operadores de plataforma competem a nível transfronteiras entre si e com operadores de outras plataformas de comunicações eletrónicas.

([73]) Acórdão de 4 de abril de 2001, *Regione Friuli Venezia Giulia/Comissão*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, n.º 41.
([74]) Acórdão de 17 de setembro de 1980, *Phillip Morris/Comissão*, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, n.º 11.
([75]) Ver notas de rodapé 56 e 57.

(120) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que a medida falseia a concorrência e tem um efeito nas trocas comerciais entre os Estados-Membros na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

4.1.5. *Conclusão sobre a existência de auxílio*

(121) À luz das considerações que precedem, a Comissão conclui que a medida preenche os critérios definidos no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado e deve ser considerada um auxílio estatal na aceção desse artigo.

4.2. **Apreciação da compatibilidade**

4.2.1. *Considerações gerais*

(122) Desde 2002, a Comissão tem apoiado ativamente a digitalização da radiodifusão na UE. O «plano de ação eEurope 2005» ([76]), a «iniciativa i2010» ([77]) e a Comunicação da Comissão relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital, bem como o compromisso da Comissão no sentido de completar a cessação gradual das transmissões analógicas na UE em 2012, constituem demonstrações inequívocas da estratégia da Comissão nesta matéria.

(123) No entanto, ciente dos riscos inerentes ao processo de digitalização, a Comissão frisou em repetidas ocasiões que a regulamentação neste domínio não deve estabelecer um quadro de imposição nem de discriminação favorável à utilização de uma plataforma digital específica, mas antes reger-se pelo princípio da neutralidade tecnológica. Como tal, cada plataforma deve concorrer de acordo com as suas capacidades, principalmente o seu potencial para oferecer o máximo benefício aos consumidores.

(124) Em conformidade com a abordagem geral do recurso a auxílios para corrigir uma deficiência específica do mercado ou garantir a coesão social ou regional ([78]), a Comunicação da Comissão relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital estabelece que, no domínio específico da digitalização, têm de estar reunidas duas condições para que se justifique a intervenção do Estado: em primeiro lugar, têm de estar em jogo interesses comuns; em segundo lugar, tem de se verificar uma deficiência do mercado, ou seja, as forças de mercado, só por si, não chegam para cumprir os objetivos necessários ao bem comum. Em qualquer caso, de acordo com a comunicação, uma intervenção do Estado terá de assentar numa análise aturada do mercado. A comunicação descreve igualmente a transição para a radiodifusão digital como um grande desafio industrial para o setor, cuja superação deverá ser impulsionada pelo mercado. Cada rede deveria, por norma, concorrer com os seus próprios meios. Para assegurar esse princípio, as eventuais intervenções públicas devem ser tecnologicamente neutras ([79]).

(125) A Comissão aplicou as regras em matéria de auxílios estatais neste setor em várias decisões, com base nos princípios da sua Comunicação relativa à transição para a radiodifusão digital ([80]).

(126) Em Espanha, o Governo central coordenou a transição da radiodifusão analógica para a digital e apoiou efetivamente a plataforma de TDT em detrimento das plataformas alternativas ([81]).

([76]) Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões — plano de ação eEurope 2005: uma sociedade da informação para todos. COM(2002)263 final.

([77]) Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões intitulada «i2010 — Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego». COM(2005)229 final.

([78]) Ver, por exemplo, o «Plano de ação no domínio dos auxílios estatais — Menos auxílios estatais e mais orientados: um roteiro para a reforma dos auxílios estatais 2005-2009». COM(2005) 107 final, p. 4.

([79]) Esta abordagem foi confirmada pelo Tribunal Geral nos seguintes acórdãos de 26 de novembro de 2015: *Espanha/Comissão*, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; *País Basco e Itelazpi/Comissão*, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; *Galiza/Comissão* e *Retegal/Comissão*, T-463/13 e T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; *Catalunha e CTTI/Comissão*, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; *Navarra/Comissão*, T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899; e, por último, *Abertis Telecom e Retevisión/Comissão*, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898.

([80]) Ver, entre outras decisões: N622/03 Digitalisierungsfonds — Áustria (JO C 228 de 17.9.2005, p. 11); Decisão 2006/513/CE da Comissão, de 9 de novembro de 2005, relativa ao Auxílio Estatal que a República Federal da Alemanha concedeu a favor da Introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) em Berlim-Brandenburgo (JO L 200 de 22.7.2006, p. 14); Decisão 2007/258/CE da Comissão, de 20 de dezembro de 2006, relativa à medida C 24/2004 (ex NN 35/2004) aplicada pela Suécia para a introdução da televisão digital terrestre (JO L 112 de 30.4.2007, p. 77); Decisão 2007/374/CE da Comissão, de 24 de janeiro de 2007, relativa ao auxílio estatal C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) concedido pela República Italiana para a aquisição de descodificadores digitais (JO L 147 de 8.6.2007, p. 1); N270/06 Subvenções para descodificadores digitais com API — Itália (JO C 80 de 13.4.2007, p. 1); N107/07 Subvenções à IdTV — Itália (JO C 246 de 20.10.2007, p. 1); Decisão 2008/708/CE da Comissão, de 23 de outubro de 2007, relativa ao auxílio estatal C 34/06 (ex N 29/05 e ex CP 13/04) que a República Federal da Alemanha tenciona conceder a favor da introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) na Renânia do Norte-Vestefália (JO L 236 de 3.9.2008, p. 10); SA.28685 Captación de Televisión Digital en Cantabria — Espanha (JO C 119 de 24.4.2012, p. 1); N671b/2009 — Transição digital na Eslováquia (JO C 39 de 8.2.2011, p. 1).

([81]) Ver nota de rodapé 21.

4.2.2. *Apreciação da compatibilidade nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do Tratado*

(127) O artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do Tratado estabelece que são compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários. No caso em apreço, as autoridades espanholas defendem que a libertação do dividendo digital deve ser considerada um acontecimento extraordinário.

(128) No que se refere às exceções ao princípio geral da incompatibilidade dos auxílios estatais com o mercado comum, estabelecido no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, os Tribunais da UE consideram que a noção de «acontecimento extraordinário» contida no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do Tratado deve ser interpretada restritivamente ([82]). Até agora, os Tribunais da UE aceitaram como acontecimentos extraordinários as guerras, as desordens internas ou as greves e, com reservas e em função do seu alcance, os acidentes nucleares ou industriais graves ou os incêndios que tenham originado grandes prejuízos ([83]). Pelo contrário, os Tribunais da UE não contemplam nesta noção os eventuais acontecimentos previsíveis ou imprevisíveis que ocorrem no contexto de riscos que normalmente oneram as empresas ([84]). O mesmo se aplica aos acontecimentos provocados por erros políticos, comerciais ou de outra natureza, ou aos acontecimentos relacionados com os riscos normais da atividade comercial ou de outra natureza das empresas.

(129) A decisão das autoridades espanholas de libertar o dividendo digital exigia uma reatribuição do espetro com impacto nas obrigações das empresas que exercem atividades no setor da radiodifusão. Contudo, uma vez que estas obrigações decorrem indiscutivelmente de medidas regulamentares, não podem ser consideradas acontecimentos extraordinários. Tal como analisado acima, as obrigações e os custos vinculados por obrigações legais oneram normalmente as empresas que exercem atividades no setor em causa e estão já, pela sua natureza, incluídos nos orçamentos das empresas ([85]).

(130) Neste sentido, a Comissão não partilha o ponto de vista de que a medida visa remediar os custos incorridos por acontecimentos extraordinários e, portanto, não considera que a medida seja compatível com o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do Tratado.

4.2.3. *Apreciação da compatibilidade nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado*

(131) Nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, podem ser considerados compatíveis com o mercado interno os «auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum».

(132) Para que o auxílio seja compatível com o mercado interno ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), a Comissão pondera os efeitos positivos e negativos do auxílio. Ao aplicar este critério do equilíbrio, a Comissão aprecia as seguintes questões:

1) O auxílio tem um objetivo de interesse comum claramente definido (ou seja, o auxílio proposto permite solucionar a deficiência do mercado ou realizar outro objetivo)?

2) O auxílio é concebido de modo a permitir alcançar o objetivo de interesse comum? Nomeadamente:

   a) A medida de auxílio é um instrumento adequado, ou seja, há outros instrumentos mais apropriados?

   b) Existe um efeito de incentivo, ou seja, o auxílio vai alterar o comportamento das empresas?

   c) A medida de auxílio é proporcionada, ou seja, seria possível obter a mesma mudança de comportamento com menos auxílios?

3) São escassos os efeitos sobre o comércio e as distorções da concorrência, pelo que o balanço global é positivo?

([82]) Ver, entre outros: acórdão de 11 de novembro de 2004, *Espanha/Comissão*, C-73/03, ECLI:EU:C:2004:711, n.º 37; acórdão de 23 de fevereiro de 2006, *Atzeni/Regione autonoma della Sardegna*, C-346/03 e C-529/03, ECLI:EU:C:2006:130, n.º 79; acórdão de 14 de julho de 2011, *Comissão/Itália*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, n.º 7; e acórdão de 25 de junho de 2008, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE/Comissão*, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, n.º 52.

([83]) Ver, entre outros, o acórdão de 12 de novembro de 2008, *Cantieri Navali Termoli SpA/Comissão*, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, n.º 59.

([84]) Ver o acórdão de 12 de novembro de 2008, *Cantieri Navali Termoli SpA/Comissão*, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, n.º 81.

([85]) Ver acórdão de 25 de junho de 2008, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE/Comissão*, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, n.º 66.

(133) Além do critério do equilíbrio, a Comunicação da Comissão relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital estipula critérios que devem ser cumpridos ao pagar subvenções no âmbito do processo de conversão digital; em especial, as medidas nacionais têm de respeitar o princípio da neutralidade tecnológica ([86]).

(134) O respeito pelo princípio da neutralidade tecnológica na apreciação da legalidade do auxílio estatal, definido na referida comunicação da Comissão, também tem sido preconizado pelos Tribunais da UE ([87]).

(135) Na opinião da Comissão, o princípio da neutralidade tecnológica é igualmente pertinente em relação à libertação do dividendo digital. A análise desta questão fará parte da apreciação do caso em apreço.

A. **Objetivo de interesse comum**

O auxílio está em conformidade com a política da União relativa ao dividendo digital

(136) A Comissão reconheceu a importância do dividendo digital na sua primeira comunicação sobre o tema ([88]), na qual precisou que o dividendo digital deve ser visto no contexto mais amplo do equilíbrio geral entre oferta e procura de espetro de radiofrequências e frisou a necessidade de a Europa zelar pela melhor utilização possível do dividendo digital. A promoção de uma utilização coordenada do dividendo digital foi igualmente reforçada na Comunicação subordinada ao tema «Transformar o dividendo digital em benefícios sociais e em crescimento económico» ([89]).

(137) A libertação do dividendo digital é importante na contribuição para o cumprimento dos objetivos da Agenda Digital para a Europa ([90]), que constitui uma das iniciativas emblemáticas da estratégia Europa 2020 ([91]). Um dos objetivos da referida Agenda Digital para a Europa consiste em garantir que a largura de banda tenha uma cobertura universal e velocidades cada vez maiores, tendo-se proposto, para o efeito, a utilização de determinadas frequências do dividendo digital na banda larga sem fios ([92]). Neste contexto, a Decisão n.º 243/2012/UE solicita que todos os Estados-Membros reservem a faixa de 800 MHz para as comunicações eletrónicas a partir de 1 de janeiro de 2013. A Comissão estava autorizada a conceder isenções até 2015 em caso de circunstâncias nacionais ou locais excecionais.

(138) À luz das considerações anteriores, é possível concluir que a medida contribui para o cumprimento de um objetivo político claramente definido.

([86]) Ver, nomeadamente, a secção 2.1.3.

([87]) Ver, por exemplo, o acórdão de 15 de junho de 2010 no processo T-177/07, *Mediaset/Comissão*, ECLI:EU:T:2010:233, que refere, no n.º 127, que o auxílio concedido aos consumidores «não justifica […] a discriminação entre as diferentes plataformas, dado que não é necessário orientar os consumidores para uma plataforma digital». O acórdão foi confirmado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 28 de julho de 2011, proferido no processo C-403/10, *Mediaset/Comissão*, ECLI:EU:C:2011:533. Ver igualmente o acórdão de 15 de setembro de 2011, no processo C-544/09, *Alemanha/Comissão*, ECLI:EU:C:2011:584, no qual o Tribunal de Justiça constatou, no n.º 80, que, no caso em apreço, não tinha ficado demonstrado que o apoio a uma tecnologia em detrimento de outra era necessário para resolver um problema estrutural. Além disso, no acórdão de 6 de outubro de 2009, *Alemanha/Comissão*, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387, no processo *DVB-T — Berlim/Brandeburgo*, o Tribunal Geral pronunciou-se, no n.º 69, sobre a neutralidade tecnológica, tendo especificado que todas as plataformas de transmissão — p. ex. por cabo, satélite ou redes terrestres — devem ser tidas em conta aquando da transição da radiodifusão analógica para a digital. Mais recentemente, nos acórdãos de 26 de novembro de 2015, *Espanha/Comissão*, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; *País Basco e Itelazpi/Comissão*, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; *Galiza/Comissão* e *Retegal/Comissão*, T-463/13 e T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; *Catalunha e CTTI/Comissão*, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; *Navarra/Comissão*, T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899; e, por último, *Abertis Telecom e Retevisión/Comissão*, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898; o Tribunal negou provimento a todas os recursos e confirmou a decisão da Comissão no caso do auxílio estatal SA.28599 relativo à implantação da TDT em Espanha. O Tribunal concluiu designadamente que a Comissão declarou corretamente que as medidas em causa não podiam ser consideradas um auxílio estatal compatível com o mercado interno, dado que, em especial, não respeitavam o princípio da neutralidade tecnológica.

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

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

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

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

([92]) «Uma política europeia ambiciosa em matéria de espetro deverá, englobando embora a radiodifusão, promover a gestão eficiente do espetro, obrigando à utilização de certas frequências do dividendo digital para a banda larga sem fios a partir de uma determinada data, garantindo maior flexibilidade (inclusivamente permitindo o comércio do espetro) e apoiando a concorrência e a inovação.»

A deficiência de mercado

(139) No seu plano de ação no domínio dos auxílios estatais ([93]), a Comissão explica a sua perspetiva geral de auxílios estatais orientados para o crescimento sustentável, a competitividade e a coesão. Assinala que os Estados-Membros podem recorrer aos auxílios estatais para corrigir certas deficiências dos mercados ou para garantir a coesão social ou regional. Em tais casos, há porém que demonstrar que o auxílio constitui um instrumento adequado para resolver o problema, que se limita ao mínimo necessário e que não distorce indevidamente a concorrência.

(140) As autoridades espanholas argumentaram que a medida corrige uma deficiência do mercado das comunicações eletrónicas, nomeadamente a escassez do espetro disponível para uma prestação adequada de serviços de comunicações eletrónicas, especialmente para o desenvolvimento de aplicações destinadas aos serviços de banda larga sem fios da próxima geração (4G). A Comissão já admitira este problema de escassez na sua Comunicação relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital, tendo, por conseguinte, recomendado, em 2009, a desocupação da faixa de frequências de 800 MHz, bastante ajustada aos serviços de comunicações eletrónicas.

(141) A libertação do dividendo digital apresenta semelhanças com a transição para o sistema digital, no contexto da qual as frequências analógicas terrestres tiveram de ser libertadas e a radiodifusão foi transferida para frequências digitais terrestres. A Comissão reconheceu nos processos respeitantes à transição para o sistema digital ([94]) que uma deficiência de mercado pode verificar-se, por exemplo, caso os operadores não estejam dispostos a chegar a consenso sobre um calendário comum relativo à transição de uma largura de banda para outra largura de banda (problemática da coordenação) ou quando os operadores não perspetivam os efeitos positivos deste processo para a sociedade no seu conjunto, por não receberem os incentivos certos (efeitos externos positivos).

(142) Os efeitos externos positivos resultantes da libertação do dividendo digital são dirigidos para os operadores de comunicações eletrónicas e para a economia em geral, e não especificamente para os organismos de radiodifusão.

(143) Quanto a isto, importa recordar que a medida se destina a compensar os organismos de radiodifusão privados pelos custos adicionais incorridos com a obrigação de assegurar a transmissão simultânea.

(144) Assim, para efeitos de apreciação do auxílio estatal, a questão da deficiência de mercado diz respeito à continuidade dos serviços prestados pelos organismos de radiodifusão privados.

(145) A este respeito, cumpre referir que, ao contrário dos organismos públicos de radiodifusão, os organismos de radiodifusão privados não desempenham uma missão de serviço público.

(146) É igualmente necessário ter em conta que, caso os organismos de radiodifusão não efetuassem a transmissão simultânea, teriam mesmo assim de transferir os seus canais para novas frequências, o que poderia traduzir-se numa perda considerável de audiências até à adaptação de todas as antenas. Por outras palavras, a perda de audiências constitui uma sólida motivação comercial para que os organismos de radiodifusão efetuem a transmissão simultânea mesmo na ausência de uma obrigação regulamentar. Na verdade, se tivessem de suportar este encargo, os organismos de radiodifusão assegurariam que o período de transmissão simultânea fosse tão curto quanto possível e, ao mesmo tempo, zelariam por contar com um número de telespetadores tão grande quanto possível no final desse período, tendo, desta forma, interesses convergentes com os interesses das autoridades espanholas, sem necessidade de financiamento público. Esta suposição é confirmada pelo facto de, entretanto, a transição para a faixa de 700 MHz já ter sido realizada e de os organismos de radiodifusão privados já terem assumido o custo da transmissão simultânea ([95]).

(147) Além do mais, as autoridades espanholas revogaram, entretanto, a obrigação de transmissão simultânea para os organismos de radiodifusão privados ao abrigo do Decreto Real n.º 805/2014 ([96]), confirmando assim o raciocínio formulado pela Comissão na decisão de início do procedimento, segundo o qual a perda de audiências constitui uma sólida motivação comercial para que os organismos de radiodifusão efetuem a transmissão simultânea e/ou a realização da transmissão simultânea pode não ser necessária e/ou pode ser financiada pelos organismos de radiodifusão.

(148) À luz das considerações anteriores, a Comissão concluiu que não se determinou a existência de uma deficiência do mercado. Nem as autoridades espanholas nem as partes interessadas invocaram outro objetivo de interesse comum claramente definido.

([93]) COM(2005)107 final.
([94]) Ver nota de rodapé 80.
([95]) Com base na informação recebida em setembro de 2015 proveniente das autoridades espanholas.
([96]) *Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del dividendo digital*.

(149) Na ausência de um objetivo de interesse comum claramente definido, a medida não é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

(150) Todavia, os restantes elementos do teste do equilíbrio (descrito *supra*) serão apreciados a seguir. Conforme demonstrado nessa apreciação, estes elementos também contradizem a alegada compatibilidade da medida com o mercado interno.

B. **Auxílio bem concebido**

O auxílio é um instrumento adequado

(151) As autoridades públicas têm à sua disposição diferentes meios para gerir a libertação do dividendo digital. No caso em apreço, as autoridades espanholas optaram por impor uma obrigação de transmissão simultânea e por compensar os custos adicionais para os organismos de radiodifusão de TDT em resultado dessa obrigação.

(152) Mais especificamente, as autoridades espanholas estabeleceram no Decreto Real n.º 365/2010 a reatribuição das frequências e a sua calendarização. O decreto real impôs aos organismos de radiodifusão uma obrigação de transmissão simultânea na antiga e na nova faixa de frequências (ou seja, nas faixas de 800 MHz e de 700 MHz) até lhes serem atribuídos os multiplexes ([97]) definitivos na faixa de frequências inferior de 700 MHz, ou seja, até o número de infraestruturas de receção (antenas emissoras) adequadas para os novos multiplexes equivaler aos anteriores multiplexes (atribuídos na fase de transição). Posteriormente, na Lei da Economia Sustentável, as autoridades espanholas reconheceram o direito dos organismos de radiodifusão a uma compensação financeira pelos custos decorrentes da obrigação de transmissão simultânea.

(153) Ainda assim, a obrigação regulamentar era, por si só, suficiente para realizar o objetivo pretendido de assegurar uma radiodifusão simultânea num conjunto de frequências durante um período de transição. Na verdade, conforme explicado no considerando 147, a evolução do mercado na zona I revelaria às autoridades espanholas que a própria obrigação regulamentar de assegurar a transmissão simultânea não era necessária para garantir uma libertação harmoniosa do dividendo digital. À luz das considerações anteriores, a Comissão conclui que a medida não é um instrumento adequado.

Efeito de incentivo e necessidade

(154) No que se refere ao efeito de incentivo da medida, é necessário analisar se os organismos de radiodifusão privados decidiriam espontaneamente assegurar a radiodifusão simultânea e se o fariam dentro dos mesmos prazos sem auxílio estatal.

(155) As autoridades espanholas continuaram a defender durante a investigação formal que os organismos de radiodifusão privados não estariam dispostos a transmitir simultaneamente: já financiaram a dispendiosa transição da radiodifusão televisiva analógica para a digital e resolveram problemas derivados dessa transição, por exemplo, interferências nos canais digitais terrestres que lhes foram inicialmente atribuídos; além disso, não obteriam qualquer benefício adicional ao passarem para outra faixa de frequências.

(156) Apesar destas alegações, não ficou devidamente demonstrado que os organismos de radiodifusão se oporiam à radiodifusão simultânea na ausência do auxílio. Aliás, o seu comportamento de mercado revelou o contrário.

(157) Na opinião da Comissão, a obrigação dos organismos de radiodifusão ao abrigo das licenças de prestar o serviço de forma ininterrupta e com qualidade implica o autofinanciamento da radiodifusão simultânea durante um período transitório ([98]). Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou, a este respeito, que a imposição aos organismos de radiodifusão da obrigação de assegurar, a expensas próprias, a transmissão simultânea através de um ato regulamentar parecia suficiente para garantir uma libertação harmoniosa do dividendo digital. O facto de, inclusivamente, esta obrigação explícita ter sido revogada posteriormente, tal como explicado no considerando 147, só demonstra que o compromisso dos organismos de radiodifusão privados de assegurar a continuidade do serviço ao abrigo das licenças exige um autofinanciamento da radiodifusão simultânea e que, de qualquer modo, estes organismos de radiodifusão têm, por si só, incentivos suficientes para prestar o serviço em causa; por conseguinte, a medida não é necessária.

([97]) No contexto da transição da radiodifusão analógica para a digital, Espanha atribuiu multiplexes transitórios aos organismos de radiodifusão (fase I). Após a libertação do dividendo digital, foram atribuídos aos organismos de radiodifusão os multiplexes definitivos (fase II).

([98]) Naturalmente, tal não impediu as autoridades espanholas de obrigar os organismos de radiodifusão a transmitir simultaneamente em ambas as faixas de frequências até à atribuição definitiva dos multiplexes na faixa de 700 MHz, a fim de garantir uma libertação harmoniosa do dividendo digital.

(158) À luz das considerações anteriores, a Comissão conclui que as autoridades espanholas não lograram demonstrar o efeito de incentivo e a necessidade da medida.

Proporcionalidade

(159) No contexto de um exercício de ponderação do equilíbrio, é importante apreciar se a medida adotada pelas autoridades é proporcional à necessidade de corrigir uma deficiência de mercado e de promover a concorrência no mercado. No que respeita à proporcionalidade, na sua decisão sobre o auxílio estatal *DVB-T Brandenburgo* ([99]), a Comissão apurou que era necessário comparar a medida adotada com possíveis alternativas: «A regulamentação por parte do Estado não deve impor nem favorecer a utilização de uma dada plataforma digital, designadamente o cabo, o satélite, a radiodifusão terrestre ou a televisão via DSL, seguindo assim o princípio da «neutralidade tecnológica». Conforme consta da Diretiva-Quadro, isto não impede que um Estado-Membro tome medidas proporcionadas para promover determinados serviços específicos, sempre que tal se justifique, por exemplo, a televisão digital como meio de conferir maior eficácia à utilização das frequências. Assim, cada plataforma deve, em princípio, competir com as suas próprias forças, mas podem ser tomadas medidas para corrigir certas falhas do mercado em relação a uma dada plataforma. Em última análise, deverão impor-se as plataformas que oferecem melhores serviços ao consumidor.» A Comissão conclui, neste caso, que o auxílio não era necessário nem proporcional.

(160) No caso em apreço, a Comissão observa que a medida se limita às despesas extraordinárias que os organismos de radiodifusão privados terão de suportar devido à obrigação de transmissão simultânea, no âmbito da sua obrigação de cobertura de 96 % na zona I. O valor da compensação é fixado de forma a cobrir exclusivamente os custos associados à obrigação de transmissão simultânea.

(161) O Governo espanhol pretendia compensar 100 % dos custos adicionais relativos à radiodifusão simultânea. As autoridades espanholas alegaram que uma compensação de 100 % era necessária em virtude da situação financeira dos organismos de radiodifusão que tinham financiado a transição digital com os seus próprios meios. Além disso, afirmaram que, sem o financiamento concedido através da medida, alguns organismos de radiodifusão locais teriam falido. Contudo, as autoridades espanholas não facultaram provas suficientemente convincentes para justificar um apoio de tamanha dimensão.

(162) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que também não era de excluir a possibilidade de a potencial deficiência de mercado ser corrigida através de um auxílio menos significativo, com uma orientação exclusiva para as empresas que pudessem demonstrar a necessidade do apoio ou com uma redução do período de transmissão simultânea. No entanto, esta abordagem não foi equacionada pelas autoridades espanholas desde o primeiro momento.

(163) As autoridades espanholas também não facultaram provas convincentes, nomeadamente uma análise de custos, para sustentar que a escolha de reatribuir os multiplexes de 800 MHz a outra faixa de frequências terrestres seria a opção menos dispendiosa e a solução mais rápida para a libertação do dividendo digital.

(164) À luz das considerações anteriores, a Comissão conclui que as autoridades espanholas não lograram demonstrar que a medida seria proporcionada e limitada ao estritamente necessário.

Neutralidade tecnológica

(165) A Comissão salientou, em diversas ocasiões, a importância da neutralidade tecnológica na transição para a radiodifusão digital. Na sua Comunicação relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital, a Comissão manifestou a sua intenção de agir em conformidade com «o espírito do «novo quadro regulamentar das comunicações eletrónicas», que se baseia na iniciativa do mercado e na neutralidade tecnológica» ([100]). Por conseguinte, qualquer intervenção dos Estados-Membros deve abster-se de falsear indevidamente a concorrência entre as plataformas, a fim de permitir que todas as plataformas concorram «com base nos seus próprios trunfos» sob uma «regulamentação que garanta condições equitativas».

([99]) Decisão 2006/513/CE da Comissão, de 9 de novembro de 2005, relativa ao Auxílio Estatal que a República Federal da Alemanha concedeu a favor da Introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) em Berlim-Brandenburgo (JO L 200 de 22.7.2006, p. 14).

([100]) Secção 2.1.3.

(166) Na mesma linha, o artigo 9.º, n.º 3, da Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([101]) impõe aos Estados-Membros a obrigação de garantir que todos os tipos de tecnologia utilizados para as comunicações eletrónicas possam ser utilizados nas faixas de radiofrequências declaradas disponíveis para serviços de comunicações eletrónicas no respetivo plano nacional de atribuição de frequências, em conformidade com o direito da União. É verdade que, nos termos dessa mesma disposição, os Estados-Membros podem prever restrições proporcionais e não discriminatórias para os tipos de tecnologia utilizados para os serviços de comunicações eletrónicas, sempre que tal seja necessário para, designadamente, c) garantir a qualidade técnica do serviço ou f) assegurar o cumprimento de um objetivo específico de interesse geral como, por exemplo, a prevenção de utilizações ineficientes das radiofrequências ou a segurança da vida humana. Todavia, no caso vertente, as autoridades espanholas não invocaram nem demonstraram que a medida justificaria uma exceção ao princípio da neutralidade tecnológica pelos motivos referidos.

(167) Pelo contrário, as autoridades espanholas argumentaram que a medida é tecnologicamente neutra, na medida em que os organismos de radiodifusão privados são livres de escolher qualquer plataforma tecnológica disponível para efetuar a transmissão simultânea. Este argumento foi examinado pela Comissão durante a investigação formal, tendo-se verificado que as atuais licenças obstam ao cenário descrito, ao imporem aos organismos de radiodifusão privados a utilização da tecnologia TDT para assegurar a cobertura geográfica de 96 % na zona I.

(168) As decisões da Comissão no domínio dos auxílios estatais à transição para o sistema digital confirmam esta perspetiva. Nas suas decisões relativas aos auxílios *DVB-T-Berlim Brandeburgo* ([102]) e Descodificadores digitais ([103]), confirmadas pelo Tribunal Geral ([104]), e nas suas decisões contra Espanha relativas à implantação da TDT na zona II ([105]), confirmadas pelo Tribunal Geral ([106]), a Comissão indicou o seguinte: 1) a tecnologia TDT não é superior a outras tecnologias; 2) a eventual concessão de apoio a essa plataforma constituiria uma exceção injustificada ao princípio da neutralidade tecnológica; e 3) uma discriminação em violação do princípio da neutralidade tecnológica obsta a que determinada medida seja declarada compatível com o mercado interno.

(169) Tal como explicado acima, os organismos de radiodifusão privados pagam pela transmissão dos seus conteúdos a operadores de plataforma de TDT que, por conseguinte, beneficiam indiretamente da medida. Assim, o respeito pelo princípio da neutralidade tecnológica deve ser analisado em relação aos operadores de plataforma.

(170) Em Espanha, a escolha da tecnologia foi efetuada no início do processo administrativo, com a aprovação do Decreto Real n.º 365/2010. Ainda que o decreto real assentasse exclusivamente numa reatribuição a uma faixa de frequências terrestres inferior e, em especial, na transferência das emissões da TDT para frequências abaixo da faixa de 800 MHz até ao final de 2014, a libertação dessa faixa para os operadores de telecomunicações só seria determinada aquando da adoção da Lei da Economia Sustentável, em 2011, altura em que, além disso, ficou prevista na legislação nacional a compensação financeira dos custos da radiodifusão simultânea, destinada exclusivamente à plataforma de TDT, em detrimento das plataformas alternativas.

(171) As autoridades espanholas alegaram que a Medida consiste unicamente numa compensação por prejuízos decorrentes da reatribuição das frequências terrestres. As demais plataformas (satélite, cabo, IPTV, etc.) não são afetadas, dado que não precisam de efetuar alterações nos canais para libertar o dividendo digital e, portanto, não é necessário aplicar-lhes a Medida compensatória. As autoridades espanholas defenderam ainda que a transmissão por satélite de programas locais e regionais não tem a mesma viabilidade que a plataforma de TDT e acrescentaram que alguns conteúdos de grande audiência adquiridos pelos organismos de radiodifusão apenas podem ser emitidos no território espanhol ou, em certos casos, apenas através da radiodifusão terrestre.

(172) Relativamente a estes argumentos, a Comissão observa que, ao nível dos operadores de plataforma, existem diferentes plataformas de transmissão passíveis de fornecer soluções alternativas para colmatar a escassez de frequências no mercado relevante espanhol. Caso se optasse pela transmissão por satélite, por exemplo, não seria

([101]) Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva-quadro) (JO L 108 de 24.4.2002, p. 33).
([102]) Auxílio estatal C 25/2004, DVB-T Berlim Brandeburgo.
([103]) Auxílio estatal C 52/2005, Descodificadores digitais.
([104]) Acórdão de 6 de outubro de 2009, *Alemanha/Comissão no processo DVB-T — Berlim/Brandeburgo*, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387; e acórdão de 15 de junho de 2010, *Mediaset/Comissão*, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233.
([105]) Ver nota de rodapé 21.
([106]) Ver nota de rodapé 79.

necessário readaptar o espetro na faixa UHF. Além disso, segundo se depreende das informações por si prestadas, as autoridades espanholas não realizaram nenhuma investigação *ex ante* (p. ex., através de uma consulta pública ou da adjudicação de um estudo) em que convidassem as partes interessadas a formular observações sobre estas matérias, nem levaram a cabo um estudo dos custos/benefícios que comparasse soluções alternativas. Com efeito, não foram ponderadas alternativas à reatribuição das frequências.

(173) Ao invés, conforme explicado em maior pormenor nos considerandos 179 a 181, a medida falseia a concorrência entre as diversas plataformas (ou seja, as diferentes soluções tecnológicas) caso sejam compensados os custos inerentes à utilização de uma plataforma concreta. Considerando que as plataformas alternativas não acarretam custos semelhantes relativamente à reorientação do espetro e não estão dependentes das radiofrequências escassas na faixa UHF, a medida não apoia a solução mais eficiente do ponto de vista tecnológico.

(174) À luz das considerações anteriores, a Comissão conclui que as autoridades espanholas não lograram demonstrar que a medida seria tecnologicamente neutra.

C. **Dimensão da distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros**

(175) A Comissão apreciou um conjunto de medidas estatais relativas à transição para o sistema digital ([107]), tendo explicado que os Estados-Membros dispõem de várias possibilidades para conceder financiamento público a essa transição, incluindo a transmissão simultânea, desde que as medidas não impliquem uma distorção desnecessária entre as tecnologias ou empresas, sejam proporcionadas e se limitem ao estritamente necessário. Por analogia com a transição para o sistema digital, devem aplicar-se as mesmas condições à medida notificada pelas autoridades espanholas.

(176) No caso em apreço, devido à existência de beneficiários diretos e indiretos do apoio, a distorção da concorrência pode verificar-se a diferentes níveis.

Distorção da concorrência ao nível dos organismos de radiodifusão privados

(177) Tal como já concluído atrás, os organismos de radiodifusão privados que utilizam a plataforma de TDT beneficiam de uma vantagem graças à compensação pelos custos que normalmente teriam de suportar. A medida altera o seu comportamento em condições normais de mercado. Com efeito, sem a compensação, de acordo com as autoridades espanholas, alguns dos organismos de radiodifusão em causa não seriam capazes de financiar a transmissão simultânea e abririam falência, o que resultaria na devolução da sua licença. Nestas circunstâncias, outros organismos de radiodifusão poderiam candidatar-se à licença disponível. No entanto, graças à medida, os organismos de radiodifusão privados terrestres mantêm a sua atual situação, bem como as escassas licenças de emissão terrestre; deste modo, a medida impede que outros organismos de radiodifusão entrem no mercado. A única conclusão que é possível retirar com base na informação ao dispor da Comissão é que a medida protege a posição dos atuais intervenientes no mercado.

(178) Por conseguinte, a medida falseia a concorrência ao nível dos organismos de radiodifusão privados numa medida contrária ao interesse comum.

Distorção da concorrência ao nível dos operadores de plataforma

(179) Ao receberem uma compensação pelos custos decorrentes da transmissão simultânea através da infraestrutura de TDT, os organismos de radiodifusão são incitados a continuar a utilizar a plataforma terrestre em vez de avaliarem se uma mudança para outra plataforma seria do seu interesse. Esta situação gera uma distorção da concorrência ao nível das plataformas de transmissão.

(180) Por outro lado, os operadores de TDT na zona I beneficiam de uma intervenção regulamentar do PTN, que obriga os organismos de radiodifusão a cobrir 96 % da população por meio da TDT. Além disso, ao abrigo das suas licenças, os organismos de radiodifusão não estão autorizados a utilizar plataformas alternativas (ou seja, por satélite, cabo ou IPTV) para garantir a cobertura geográfica mínima estipulada. Caso contrário, perderiam as suas licenças. Consequentemente, a maioria das despesas da transmissão simultânea respeitará de facto à utilização da plataforma de TDT da Abertis, em virtude da sua posição no mercado. Esta vantagem ocorre em detrimento de outras plataformas tecnológicas que concorrem no mesmo mercado, por exemplo a tecnologia de satélite.

([107]) Ver nota de rodapé 80.

(181) Por conseguinte, a medida falseia a concorrência ao nível dos operadores de plataforma numa medida contrária ao interesse comum.

Apreciação

(182) À luz das considerações anteriores, a Comissão conclui que a vantagem concedida quer aos organismos de radiodifusão privados de TDT quer aos operadores de plataforma de TDT ocorre em detrimento de outros organismos de radiodifusão privados e operadores alternativos de plataformas tecnológicas que concorrem no mesmo mercado e falseia a concorrência a diferentes níveis numa medida contrária ao interesse comum.

Conclusão

(183) Conclui-se que a medida não é um instrumento adequado, necessário, proporcionado e tecnologicamente neutro e que falseia a concorrência e afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros numa medida contrária ao interesse comum.

5. **CONCLUSÃO**

(184) A Comissão considera que a medida destinada a compensar os custos da transmissão simultânea assumidos pelos organismos de radiodifusão privados no contexto da libertação do dividendo digital não preenche os requisitos previstos no artigo 107.º, n.º 3, do Tratado, sendo, por conseguinte, incompatível com o mercado interno,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal notificado pelo Reino de Espanha, destinado a compensar os custos da transmissão simultânea assumidos pelos organismos de radiodifusão privados no contexto da libertação do dividendo digital, não preenche os requisitos previstos no artigo 107.º, n.º 3, do Tratado, sendo, por conseguinte, incompatível com o mercado interno. Em consequência, o auxílio estatal não deve ser concedido.

Artigo 2.º

O Reino de Espanha deve informar a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas tomadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 3.º

O destinatário da presente decisão é o Reino de Espanha.

Feito em Bruxelas, em 5 de agosto de 2016.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão