II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2016/2395

av den 5 augusti 2016

om det statliga stöd SA.32619 (2012/C) (f.d. 2011/N) som anmälts av Konungariket Spanien avseende ersättning för kostnader till följd av frigörandet av digital utdelning

[delgivet med nr C(2016) 4886]

(Endast den spanska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ([1]) ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Den 5 juli 2011 anmälde de spanska myndigheterna två statliga stödåtgärder till kommissionen. Åtgärd I rörde ersättning för boende i hyreshus som behövde uppgradera den befintliga infrastrukturen för digital markbunden television eller byta till en annan plattform för att bibehålla tillgången till de okodade ([2]) tv-kanalerna som dittills hade sänts på bandet 790–862 MHz (nedan kallat *800 MHz-bandet*). Åtgärd II omfattade ersättning till offentliga och privata programföretag för extrakostnader kopplade till deras skyldighet att sända samtidigt på två frekvensband under frigörandet av den digitala utdelningen ([3]) (nedan kallat *samsändning*).

(2) Efter skriftväxling med de spanska myndigheterna om de anmälda åtgärderna antog kommissionen den 25 april 2012 ett beslut ([4]) att inte göra invändningar rörande åtgärd I och att inleda det formella granskningsförfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *fördraget*) med avseende på åtgärd II vad gäller både offentliga och privata programföretag. Kommissionens beslut om att inleda förfarandet (nedan kallat *beslutet om att inleda förfarandet*) offentliggjordes den 19 juli 2012 i *Europeiska unionens officiella tidning* ([5]). Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med synpunkter på den aktuella åtgärden.

([1]) Kommissionens beslut 2012/C-213/03 av den 25 april 2012 (EUT C 213, 19.7.2012, s. 41).
([2]) Okodad tv innebär tv- och radiotjänster som sänds i tydlig (okodad) form, så att alla som har lämplig mottagningsutrustning för att ta emot signalen kan se eller lyssna på innehållet utan att det krävs ett abonnemang, andra löpande kostnader eller en engångsavgift (t.ex. *Pay-per-view*). I traditionell bemärkelse görs detta via markbundna radiosignaler och mottas med en antenn.
([3]) Motsvarar 800 MHz-bandet.
([4]) C(2012) 2533 final.
([5]) Se fotnot 1.

(3) De spanska myndigheterna kommenterade beslutet om att inleda förfarandet i skrivelser daterade den 29 juni 2012, den 12 december 2012 och den 6 juni 2013. Vidare anordnades två telefonkonferenser med de spanska myndigheterna: den första den 24 juni 2013 och den andra den 3 juni 2014. Dessutom genomfördes tre möten med dem: det första i juni 2014, det andra i december 2014 och det tredje i mars 2015.

(4) Kommissionen mottog även synpunkter från Abertis Telecom ([6]) (nedan kallat *Abertis*) i en skrivelse av den 7 augusti 2012, från Sociedad Gestora de Televisión NET TV (nedan kallat *NET TV*) i en skrivelse av den 14 augusti 2012, från Broadcast Networks Europe (nedan kallat *BNE*) i en skrivelse av den 17 augusti 2012, från European Broadcasting Union (nedan kallad *EBU*) i skrivelser av den 20 augusti 2012 och den 21 juni 2013, och slutligen från SES Astra (nedan kallat *Astra*) genom skrivelser av den 19 augusti 2012 och den 30 oktober 2012. Under undersökningens gång genomfördes flera telefonkonferenser och möten: mellan kommissionen och EBU i juni och december 2013 och i juni och december 2014, och mellan kommissionen och Astra i juni, juli och december 2013 och i april och november 2014. De spanska myndigheterna lämnade synpunkter på kommentarerna från Astra den 12 december 2012.

(5) Den 3 september 2014 drog de spanska myndigheterna tillbaka anmälan om ersättning av kostnader för samsändning för offentliga programföretag (men inte för privata programföretag). De informerade kommissionen om att det kungliga dekretet nr 677/2014 om beviljande av direkta bidrag till offentliga programföretag syftar till att täcka nämnda ersättning på grundval av begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dekretet offentliggjordes i Spaniens officiella kungörelseorgan ([7]) den 6 augusti 2014 ([8]).

(6) De spanska myndigheterna har inte inkommit med några ytterligare ändringar av anmälan om åtgärd II.

(7) Med tanke på att den del av åtgärd II som rörde offentliga programföretag drogs tillbaka av de spanska myndigheterna i september 2014 har det formella granskningsförfarandet blivit överflödigt vad gäller den delen av åtgärd II. Kommissionen har därför beslutat att avsluta det formella granskningsförfarandet med avseende på den delen av åtgärd II. Detta beslut gäller enbart den anmälda ersättningen av kostnaderna för samsändning för privata programföretag (nedan kallat *åtgärden*).

2. **BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN**

2.1 **Bakgrund**

(8) Att dra nytta av den digitala utdelningen genom att använda trådlöst bredband för att garantera täckning av alla områden, inklusive avlägsna områden och landsbygdsområden, är ett viktigt mål för den digitala agendan för Europa ([9]) och är därmed en del av Europa 2020-strategin ([10]). För att bygga upp sina trådlösa nät behöver mobiloperatörer använda sig av det begränsade antalet tillgängliga radiofrekvenser för att kunna överföra sina signaler. Om dessa frekvenser används av marksända tv-nät i medlemsstaterna måste de markbundna programföretagen flyttas antingen till en annan sändningsplattform (bredband, kabel eller satellit) eller till en annan (oanvänd) frekvens i det tillgängliga spektrum som är lämpat för detta ändamål. År 2009 rekommenderade kommissionen för medlemsstaterna dels att se till att analog överföringsteknik upphör att användas för marksända tv-tjänster, dels att stödja regleringsinsatser som syftar till att göra det värdefulla 800 MHz-bandet tillgängligt för elektroniska kommunikationstjänster. Detta kallas frigörandet av den digitala utdelningen ([11]) och avser endast markbundna tv-tjänster.

(9) Frigörandet av den digitala utdelningen skapar övergångskostnader för de markbundna programföretagen, vilket inkluderar kostnader för samsändning av signaler på gamla och nya frekvensband. ([12])

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

([7]) *Boletín Oficial del Estado*.

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

([9]) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén. KOM(2010) 245 slutlig/2.

([10]) Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla. KOM(2010)2020.

([11]) Kommissionens rekommendation 2009/848/EG av den 28 oktober 2009 om hur frigörandet av den digitala utdelningen i Europeiska unionen kan underlättas (EUT L 308, 24.11.2009, s. 24). Det står medlemsstaterna fritt att avgöra hur denna process ska genomföras i praktiken. Kommissionens roll är att se till att processen går smidigt och att den överensstämmer med EU:s regler om statligt stöd, i synnerhet med principen om teknikneutralitet.

([12]) Flera medlemsstater har beviljat statligt stöd inom ramen för digitaliseringen av tv-sändningar (nedan kallad *den digitala övergången*). Stöd beviljades i synnerhet för att stödja socialt missgynnade hushåll för inköp av nya dekodrar. Dessa åtgärder kan godkännas om principerna om teknikneutralitet, nödvändighet och proportionalitet uppfylls.

2.2 **EU-politik rörande frigörandet av den digitala utdelningen**

(10) Under de senaste åren har radio och tv-sektorn förändrats väsentligt på grund av att digital teknik införts. Jämfört med analog tv medger digital tv-överföring ett bättre utnyttjande av det begränsade frekvensspektrumet och gör det möjligt att ha fler tv-kanaler. I kommissionens meddelande från 2003 om övergången från analoga till digitala sändningar ([13]) betonades nyttan med övergången till digitala sändningar och en debatt om EU:s politiska riktlinjer inleddes i frågor som t.ex. mängden spektrum som ska frigöras och dess användning i framtiden.

(11) Övergången från analoga till digitala sändningar fick som resultat att den del av radiofrekvensspektrumet som hittills hade använts för tv-sändningar frigjordes. Detta var möjligt på grund av att den digitala tekniken är mer effektiv än den analoga. Den del av spektrumet som frigjorts till följd av denna förbättring kallas den digitala utdelningen.

(12) Internationella avtal har ingåtts rörande den delade primära tilldelningen av 800 MHz-bandet till mobila tjänster förutom till radio- och tv-sändningar och fasta tjänster ([14]), t.ex. de avtal som ingicks vid den Internationella teleunionens (ITU) regionala radiokommunikationskonferens (RRC-06) i juni 2006 och ITU:s världsradiokommunikationskonferens (WRC-07) i november 2007. Eftersom dessa frekvenser tidigare tilldelats till radio och tv-tjänster under det tidiga planeringsstadiet av övergången från analog till digital teknik övervägde vissa medlemsstater, t.ex. Spanien, dock inte möjligheten att utnyttja det frigjorda 800 MHz-spektrumet till andra tjänster än marksändningar.

(13) Mot bakgrund av den globala ökningen av efterfrågan på radiospektrum och mer effektiv teknik granskade kommissionen i slutet av 2007 de möjligheter och den enorma potential som den digitala utdelningen kan skapa, både kommersiellt sett och i fråga om innovation och tillväxt, om utdelningen används för att ge tillgång till avancerade elektroniska kommunikationstjänster. Kommissionen drog slutsatsen att medlemsstaterna skulle behöva tilldela det relevanta spektrumet till elektroniska kommunikationstjänster på samma gång och inom kortast möjliga tid, för att kunna dra full nytta av den digitala utdelningen ([15]).

(14) I 2009 års meddelande från kommissionen om hur den digitala utdelningen kan omvandlas till sociala fördelar och ekonomisk tillväxt ([16]) rekommenderades att medlemsstaterna skulle upphöra med att använda 800 MHz-bandet för sändningstjänster med hög effekt, och fullt ut ha genomfört EU:s harmoniseringsbeslut senast vid ett visst datum som överenskommits på EU-nivå.

(15) Slutligen krävdes enligt Europaparlamentets och rådets beslut nr 243/2012/EU ([17]) att alla medlemsstaterna skulle tilldela 800 MHz-bandet till elektronisk kommunikation senast den 1 januari 2013 ([18]). I beslutet bemyndigades kommissionen att bevilja särskilda undantag fram till den 31 december 2015 i händelse av exceptionella nationella eller lokala förhållanden eller problem med den gränsöverskridande frekvenssamordningen ([19]).

([13]) Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om övergången från analoga till digitala sändningar (från digital ”övergång” till analog ”nedsläckning”). KOM(2003) 541 slutlig.

([14]) Den delade primära tilldelningen till mobila tjänster samt till radio- och tv-sändningar och fasta tjänster skulle äga rum från och med 2015, eller rentav före detta datum, beroende på hur den tekniska samordningen med andra länder hanterades, där sådan samordning var nödvändig.

([15]) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Maximal nytta av den digitala utdelningen i Europa: Ett gemensamt sätt att hantera det spektrum som frigörs i samband med övergången till digitala sändningar. KOM(2007) 700 slutlig.

([16]) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om hur den digitala utdelningen kan omvandlas till sociala fördelar och ekonomisk tillväxt. KOM(2009) 586 slutlig.

([17]) Europaparlamentets och rådets beslut nr 243/2012/EU av den 14 mars 2012 om inrättande av ett fleråriget program för radiospektrumpolitik (EUT L 81, 21.3.2012, s. 7).

([18]) Kommissionens beslut 2010/267/EU av den 6 maj 2010 om harmoniserade tekniska villkor för användning av frekvensbandet 790–862 MHz för markbundna system som kan tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster i Europeiska unionen (EUT L 117, 11.5.2010, s. 95).

([19]) Beviljandet av särskilda undantag föreskrivs i artikel 6.4 i beslutet. I sin anmälan om åtgärder åberopar Spanien detta undantag och hävdar att ett särskilt undantag skulle vara tillämpligt för landet på grund av svårigheterna med frigörandet av spektrumet: framför allt på grund av mer än 1 300 planerade tv-kanaler (på nationell, regional och lokal nivå), komplicerad spansk orografi som kräver invecklad spektrumplanering, behov av internationellt samarbete med europeiska och nordafrikanska grannländer, osv. Enligt uttalandet av den 13 mars 2012 från ministern för industri, energi och turism övervägde Spanien att frigöra den digitala utdelningen ett år tidigare än vad som planerats i anmälan, dvs. i slutet av 2013. I själva verket frigjordes inte den digitala utdelningen i Spanien förrän den 31 mars 2015.

2.3 **Utvecklingen av den digitala utdelningen i Spanien**

(16) Spanien slutförde sin övergång till digital markbunden television den 3 april 2010, vilket innebar slutet för de analoga sändningarna. Den rättsliga grunden för övergången från analoga till digitala markbundna sändningar var den nationella tekniska planen för digital markbunden television (nedan kallad *den nationella tekniska planen*) ([20]), som utarbetades 2005. Vid den tidpunkten fanns inte några planer på att använda spektrumet (som tilldelades av ITU för markbunden television) för andra ändamål. Detta faktum fick två följder:

— Hela det spektrum som frigjordes efter den analoga släckningen reserverades 2005 uteslutande för markbundna tv-tjänster, i syfte att öka antalet tillgängliga kanaler.

— Samma år beslutade den spanska regeringen att använda bandet i syfte att för första gången införa sändare för digital markbunden television för att underlätta ibruktagandet av ny digital markbunden teknik, utan att dessförinnan behöva frigöra spektrumet.

(17) I den nationella tekniska planen och senare regleringsåtgärder delades Spaniens territorium upp i tre områden:

a) Område I – täcker 96 % av den spanska befolkningen och programföretagen står själva för kostnaderna för övergången. I detta område var den digitala övergången obligatorisk på grund av den omfattande täckningsskyldigheten i programföretagens licenser, och inget statligt stöd tillhandahölls som motprestation. Det var upp till programföretagen och/eller plattformsoperatörerna att investera i digitaliseringen av nätet.

b) Område II – täcker omkring 2,5 % av den spanska befolkningen i mindre urbaniserade och avlägsna områden, där programföretagen inte hade något kommersiellt intresse av att uppgradera sina tjänster. Eftersom programföretagen inte har gått med på att bidra ekonomiskt till moderniseringen av de sändningsstationer som krävs för att överföra deras signaler har staten finansierat utvidgningen så att tv-nätet får större täckning ([21]).

c) Område III – omfattar den återstående delen av den spanska befolkningen och utgör ett område där det på grund av topografin inte är möjligt att tillhandahålla tv-tjänster via en markbunden plattform och där detta sker via satellit.

(18) Den digitala övergången har också medfört vissa kostnader för tittarna. Individuella hushåll i områdena I och II var tvungna att betala för dekodrar för att anpassa sina tv-apparater till digital markbunden television. Personer som bor i hyreshus var dessutom tvungna att betala för att anpassa sin mottagningsinfrastruktur för den digitala signalen. Invånarna i område III var i sin tur tvungna att införskaffa utrustning för mottagning via satellit, vilket i vissa fall helt eller delvis finansierades av de regionala eller lokala myndigheterna ([22]).

(19) I november 2007, mer än två år efter godkännandet av den nationella tekniska planen, beslutade ITU att tilldela 800 MHz-bandet till elektroniska kommunikationstjänster på delad primär basis. Vid denna tidpunkt täckte den digitala markbundna televisionen redan mellan 80 % och 90 % av den spanska befolkningen via 800 MHz-bandet.

(20) Spanien beslutade sedan i maj 2009 att man skulle avsätta 800 MHz-bandet till elektronisk kommunikation. Beslutet hade lagen om hållbar ekonomi som rättslig grund ([23]). Lagen föreskriver att 800 MHz-bandet i huvudsak ska användas för att tillhandahålla avancerade elektroniska kommunikationstjänster, i linje med den harmoniserade användning som överenskommits i EU ([24]). I artikel 51 i lagen om hållbar ekonomi fastställs både de privata och offentliga programföretagens rätt till ekonomisk ersättning för samtliga kostnader i samband med den omfördelning som behövs i fråga om spektrumanvändningen i syfte att frigöra 800 MHz-bandet, och i synnerhet kostnaderna för samsändning ([25]). Denna bestämmelse i den nationella lagstiftningen utgör därmed den rättsliga grunden för åtgärden.

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

([21]) De åtgärder som vidtagits av de spanska myndigheterna för att utvidga täckningen för digital markbunden television i område II bedömdes i två kommissionsbeslut: Kommissionens beslut av den 19 juni 2013 om det statliga stöd som Konungariket Spanien har genomfört till förmån för utbyggnad av digital markbunden television i avlägsna och mindre urbaniserade områden (utanför Kastilien-La Mancha) (SA.28599) och kommissionens beslut av den 1 oktober 2014 om det statliga stöd som Kastilien-La Manchas myndigheter har genomfört till förmån för utbyggnad av digital markbunden television i avlägsna och mindre urbaniserade områden i Kastilien-La Mancha (SA.27408).

([22]) Se exempelvis kommissionens beslut av den 8 februari 2012 i ärendet "*Captación de television digital en Cantabria*".

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

([24]) Se fotnoterna 17 och 18.

([25]) I artikel 51 i lagen om hållbar ekonomi fastslås följande: "Kostnaderna för omfördelning av den spektrumanvändning som behövs för frigörande av frekvensbandet 790–862 MHz ska bäras av förvaltningen…".

(21) Med tanke på att 800 MHz-bandet användes av programföretag som erbjuder digital markbunden television vid den tidpunkt då bandet togs i bruk i nytt syfte, dvs. för elektroniska kommunikationstjänster ([26]), var det nödvändigt att överföra dessa programföretag från de kanaler som då användes till andra kanaler på frekvensbandet 694–790 MHz (nedan kallat *700 MHz-bandet*). Denna process fastställdes i enlighet med det kungliga dekretet nr 365/2010 ([27]), som reglerade tilldelningen av multiplex för digital markbunden television efter den analoga släckningen.

(22) Det kungliga dekretet nr 365/2010 medför avsättning av fem multiplex ([28]) för att ersätta dem som används i 800 MHz-bandet. Denna migration medförde följande svårigheter:

— Att säkerställa en övergångsperiod under vilken digitala tv-signaler måste sändas samtidigt på 800 MHz- och 700 MHz-banden eftersom det inte var möjligt att omedelbart gå över till de nya multiplexen.

— De nya multiplexen motsvarar radiofrekvenskanaler som inte tidigare använts för sändning av digital markbunden television. Till följd av detta måste infrastrukturen för tv-mottagning i de flesta flerfamiljshus anpassas till den nya situationen.

(23) I det kungliga dekretet nr 365/2010 fastställs att tv-kanaler skulle behöva överföras till andra frekvenser som ligger under 790 MHz senast i slutet av 2014. Dessutom åläggs programföretagen att samsända på båda frekvensbanden fram till den slutgiltiga fördelningen av multiplex på 700 MHz-bandet.

(24) Spanien beslutade år 2011 att auktionera ut 800 MHz-bandet till telekomoperatörer ([29]). De telekomoperatörer som tilldelades de nya frekvenserna betalade för sina frekvenser senast i juni 2012 och åtog sig att senast 2020 uppnå täckning (genom valfri teknik eller på ett annat frekvensband) som ger tillträde till hastigheter på över 30 Mbit/s eller högre till minst 90 % av bosättningsorterna med färre än 5 000 invånare.

(25) De spanska myndigheterna uppskattade att åtgärden skulle pågå mellan ett halvår och 24 månader, beroende på området i fråga inom område I, men att den borde slutföras senast den 31 december 2014 ([30]). Den totala budgeten för åtgärden uppskattades till 100–200 miljoner euro ([31]). Ersättningen skulle inte överstiga 100 % av de kostnader som programföretagen ådrog sig som en följd av skyldigheten att samsända.

2.4 **Beskrivning av marknaden**

(26) Åtgärden rör radio- och tv-industrin, där det finns två huvudsakliga grupper av aktörer som är verksamma på olika nivåer i produktkedjan för sändningstjänster: (i) programföretag som sänder tv-kanaler, och (ii) plattformsoperatörer.

(27) Programföretag är utgivare av tv-kanaler. De köper eller producerar programinnehåll för tv internt, lägger ihop det i kanaler och tillhandahåller det till allmänheten via olika plattformar (t.ex. satellit, digital markbunden television, kabel-tv och IP-tv ([32])). Förutom att sända via digital markbunden television kan programföretagen sända sina betal-tv-kanaler eller okodade kanaler via andra plattformar, t.ex. Movistar+ via satellit.

(28) Sändningar av nationella, regionala och lokala okodade kanaler som tillhandahålls av de offentliga programföretagen (RTVE på nationell nivå) utan kostnad för tittarna betraktas som en allmännyttig tjänst av lagstiftaren ([33]). Däremot har inte privata programföretags tillhandahållande av okodade kanaler betecknats som en allmännyttig tjänst ([34]). De privata programföretagen har beviljats licenser för sändning på de tilldelade frekvenserna, licenser som upphör att gälla tidigast år 2025.

([26]) I Spanien användes frekvenserna på 800 MHz-bandet av programföretag i själva verket till och med den 31 mars 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]) Multiplex är signaler som alstras genom att andra signaler slås samman för att förbättra deras överföring och sändning. Vid den tidpunkten fanns totalt åtta multiplex med landsomfattande täckning (två för offentlig tv och sex för privat tv).
([29]) *Real Decreto 458/2011, de 1 de abril, sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital*.
([30]) Den 31 december 2014 var det sista datum som fastställdes genom det kungliga dekretet nr 365/2010 för frigörandet av 800 MHz-bandet för telekomoperatörer. På grund av förseningarna med att anpassa hushållen för frekvensbytet frigjordes inte den digitala utdelningen i Spanien förrän den 31 mars 2015.
([31]) Den ursprungliga uppskattningen omfattade både offentliga och privata programföretag.
([32]) *Internet Protocol Television*.
([33]) Utförligare uppgifter finns i beslutet om att inleda förfarandet.
([34]) Statslicensen omfattar tilldelning av en frekvens för markbunden sändning. De nationella privata programföretagen är Atresmedia (Antena 3 + La Sexta), Mediaset España (Telecinco + Cuatro), Veo TV och Net TV. Bortsett från de nationella privata programföretagen finns också flera lokala och regionala privata programföretag.

(29) För att befolkningen på ett effektivt sätt ska kunna dra nytta av tv-tjänsterna åläggs enligt den spanska lagstiftningen både offentliga och privata programföretag att säkerställa en minsta täckning via marknätet. Dessa täckningsskyldigheter är knutna till public service-uppdraget som anförtrotts de offentliga programföretagen och till de licenser som innehas av de privata programföretagen. De offentliga programföretagen måste ge täckning åt minst 98 % av den spanska befolkningen och de privata programföretagen måste ge täckning åt minst 96 %.

(30) Plattformsoperatörerna är privata eller offentligt kontrollerade företag som sköter driften av den tekniska infrastruktur som krävs för överföring och sändning till allmänheten av de kanaler som produceras av programföretagen. Historiskt sett var den enda tillgängliga plattformen den analoga markbundna plattformen. Allteftersom tekniken blev mer avancerad blev allt fler plattformar tillgängliga på marknaden, och för närvarande finns det fyra sändningsplattformar i Spanien:

i) *Marknät*, som fram till frigörandet av den digitala utdelningen förmedlade cirka 30 nationella och ett antal regionala och lokala okodade kanaler liksom två betal-tv-kanaler på 800 MHz-bandet.

ii) *Satellit*, som sänder på ett annat radiofrekvensband än digital markbunden television ([35]), och där det finns olika erbjudanden att välja mellan (inklusive okodade kanaler och betal-tv-kanaler).

iii) *Kabel*, sänder olika tv-kanaler för abonnemang (inklusive de flesta okodade kanaler som finns att tillgå via digital markbunden television).

iv) *IP-tv*, som kan erbjudas via fiber till hemmet och xDSL-bredbandsanslutning på minst 8 Mbit/s för sändning av tv-signaler. IP-tv sänder tv-kanaler för abonnemang, inklusive de flesta okodade kanaler som finns att tillgå via digital markbunden television.

(31) Digital markbunden television är den dominerande plattformen i Spanien och samtidigt den viktigaste distributören av okodade kanaler. Det markbundna nätet omfattar infrastruktur för överföring och sändningsanläggningar (som i sin tur består av sändningstorn, sändare och så vidare). Sändningsanläggningarna ägs av nationella och regionala plattformsoperatörer och av offentliga myndigheter (kommunala eller regionala myndigheter). På grund av tekniska begränsningar når inte marksänd tv hela befolkningen i Spanien (t.ex. i vissa glesbefolkade eller bergiga områden, där signalen inte kan tas emot – område III). Tack vare de täckningskrav som enligt lag ålagts programföretagen (område I) och de offentliga medel som använts för utvidgningen av det digitala markbundna tv-nätet i avlägsna och mindre urbaniserade områden (område II) når digital markbunden television runt 98,85 % av befolkningen ([36]). De återstående 1,15 % av den spanska befolkningen nås genom satellit. Enligt Astra är satellit den enda plattform som gör det tekniskt möjligt att sända signalen till hela befolkningen i Spanien ([37]).

(32) Vad gäller de andra plattformarna, enligt de uppgifter som finns att tillgå hos CMT, dvs. den spanska tillsynsmyndigheten för telekommunikationer ([38]) (nedan kallad *tillsynsmyndigheten*), kan det redan befintliga kabel-tv-nätet nå drygt 20 % av befolkningen, och det redan befintliga bredbandsnätet (via fiber till hemmet och xDSL) kan erbjuda IP-tv-tjänster till 16,5 % av befolkningen ([39]).

(33) Överföring och distribution av signalen för digital markbunden television tillhandahålls av plattformsoperatörer ([40]) av vilka den största är Abertis ([41]).

([35]) Medan programföretagen för digital markbunden television använder sig av *Ultra High Frequency*-bandet (nedan kallat *UHF-bandet*), sänder satellitoperatörerna tv-signaler på *Super High Frequency*-bandet (nedan kallat *SHF-bandet*).

([36]) 93,5 % av befolkningen använder sig av den markbundna plattformen för tv-tittande. De återstående 5,35 % föredrar att få tillgång till tv-tjänster via andra plattformar.

([37]) Satellitplattformen består av en markstation, en satellit och, på mottagarnivå, en parabolantenn och en dekoder. För att satellittäckningen i regionen ska kunna utökas måste denna markutrustning installeras i kundens fastighet.

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

([39]) År 2010 hade 855 584 hushåll tecknat avtal om IP-tv, och 1 586 573 hushåll hade tecknat kabel-tv-abonnemang. Den totala befolkningen i Spanien uppgick till 47 021 031. För mer information, se CMT:s årliga rapport på http://informeanual.cmt.es/.

([40]) Andra plattformsoperatörer för digital markbunden television på regional nivå är Itelazpi, Nasertic och TelecomCLM.

([41]) Som påpekas i skäl 25 i beslutet om att inleda förfarandet konstaterade den spanska konkurrensmyndigheten (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC*) att Abertis hade missbrukat sin dominerande ställning på marknaderna för distribution av digital markbunden television och därmed förbundna detaljhandelsöverföringstjänster (*CNMC Expediente S/0207/09 Transporte de Televisión*). Abertis måste erbjuda tillgång till sitt nät för sändning av digitala markbundna tv-signaler, eftersom detta är en tillgång som inte kan reproduceras och som är avgörande för tillhandahållandet av överförings- och sändningstjänster för digital markbunden television. Abertis tillhandahåller också dessa överförings- och sändningstjänster för digital markbunden television till programföretag, ett område där företaget innehar en dominerande ställning. Efter en noggrann analys av Abertis kostnader och intäkter fann CNMC att konkurrenter som är lika effektiva som Abertis inte har utrymme att överleva på marknaderna för överföring och distribution av signalen för digital markbunden television, med tanke på de priser som företaget har fastställt för tillgången till sina anläggningar, och mot bakgrund av de villkor som företaget har avtalat med kunderna på detaljhandelsmarknaden.

(34) Omkring 10,8 % av den spanska befolkningen ([42]) har ett betal-tv-abonnemang. De flesta okodade kanalerna som tillhandahålls via digital markbunden television är också tillgängliga (gratis eller som en del av ett betalpaket) på alternativa plattformar. Den andra dominerande plattformen för betal-tv är satellit ([43]), för vilket det finns två huvudsakliga plattformsoperatörer – Hispasat och {sI}Astra.

2.5 **Den rättsliga ramen för privata (kommersiella) sändningar i Spanien**

(35) De rättigheter och skyldigheter som gäller för privata programföretag som sänder via markbundna plattformar återfinns i ett antal rättsakter: koncessioner som beviljats företagen för att tillhandahålla tv-tjänster, koncessionernas respektive förlängning och därefter utfärdade licenser. De privata tv-programföretagen som ville använda de begränsade frekvenserna tilldelades först koncessioner efter ett anbudsförfarande som inleddes av myndigheterna. För att delta i konkurrensen om koncessionerna var företagen tvungna att lägga fram anbud som uppfyllde de villkor som angavs i anbudsinfordran ([44]). Programföretagen erhöll sedan rätten att sända sina kanaler på frekvenserna via det markbundna nätet, vars kapacitet är begränsad och måste regleras av staten. Koncessionerna förlängdes och omvandlades år 2010 till licenser som kommer att upphöra att gälla tidigast år 2025 ([45]). Staten är bunden av licensernas löptid, och får endast återkalla dem om programföretagen underlåter att uppfylla sina skyldigheter ([46]). Programföretagen kan återlämna licenserna om de inte kan uppfylla sina skyldigheter.

(36) De privata programföretagen är skyldiga att tillhandahålla tjänster via det markbundna nätverket till en viss procentandel av befolkningen, som fastställs i den nationella tekniska planen till minst 96 %. I det kungliga dekretet nr 365/2010 föreskrivs att programföretagen mot bakgrund av frigörandet av den digitala utdelningen är skyldiga att tillhandahålla samsändning på båda frekvenserna till dess att nya multiplex slutgiltigt har tilldelats ([47]).

(37) De ursprungliga koncessionerna beviljades till privata programföretag för tillhandahållandet av tv-tjänster, och dokumenten om förlängning och de licenser som senare utfärdades innehöll inte någon hänvisning till rätten till ersättning för migrationskostnader eller omfördelning av spektrumanvändningen. Dessutom fastställdes i den nationella tekniska planen att myndigheterna kunde införa sådana särskilda villkor för sändning som inte fastslagits i koncessionerna, om det på grund av utvecklingen på marknaden eller den tekniska utvecklingen skulle bli nödvändigt att byta sändningsmetod ([48]). I den nationella tekniska planen fastställdes inte att privata programföretag i sådana fall skulle ha rätt till ersättning.

3. **FORMELLT GRANSKNINGSFÖRFARANDE**

3.1 **Skäl för att inleda förfarandet**

(38) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterade kommissionen först och främst att åtgärden verkar uppfylla alla kriterier i artikel 107.1 i fördraget och att den därför kan betraktas som statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse.

(39) Enligt beslutet om att inleda förfarandet utgörs åtgärdens direkta stödmottagare av både offentliga och privata programföretag som erbjuder digital markbunden television.

([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, s. 3.*

([43]) Fördelningen av betal-tv-tittarna mellan olika plattformar under 2014 var som följer: IP-tv – 38,8 %, satellit – 30,2 %, kabel – 23,7 % och digital markbunden television – 4,5 %. *Källa:* 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]) I *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*, tillhandahölls den rättsliga grunden för omvandlingen av det bemyndigande som gör det möjligt att tillhandahålla audiovisuella tjänster. Giltiga koncessioner omvandlades till licenser genom individuella avtal med de berörda programföretagen – se avtalet av den 11 juli 2010 med Antena 3, Telecinco, La Sexta och Veo samt avtalet av den 28 maj 2010 med Sogecable.

([46]) Till exempel om programföretagen upphör att sända under minst 15 dagar.

([47]) De spanska myndigheterna meddelade kommissionen den 11 februari 2016 att de privata programföretagens skyldighet att samsända upphävdes genom det kungliga dekretet nr 805/2014 av den 19 september 2014 om godkännande av den nya nationella tekniska planen för digital markbunden television. Denna regleringsåtgärd föreskriver att de privata programföretagen kan överväga att samsända under frigörandet av den digitala utdelningen, men att de inte är skyldiga att göra detta. Denna ändring meddelades emellertid inte till kommissionen.

([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) I beslutet om att inleda förfarandet betraktades vidare plattformsoperatörer för digital markbunden television, i synnerhet Abertis, som potentiella indirekta stödmottagare.

(41) Kommissionen uttryckte tvivel om huruvida åtgärden motiverade att ersättningen skulle täcka kostnader som normalt tas upp i budgeten för programföretagen och ifrågasatte därmed dess förenlighet med den inre marknaden. Kommissionen ansåg inledningsvis att åtgärden skulle främja vissa företag och snedvrida konkurrensen på den inre marknaden. På grundval av befintliga uppgifter konstaterade kommissionen att sådant stöd inte kan anses vara förenligt med den inre marknaden såvida inte lämpliga åtgärder vidtas – i synnerhet för att komma tillrätta med de snedvridande effekterna på konkurrensen mellan olika plattformsoperatörer.

(42) Kommissionen anmodade därför Spanien att inkomma med synpunkter om åtgärden och att lämna in alla upplysningar av betydelse för bedömningen.

(43) Ytterligare faktabaserade upplysningar om skälen för att inleda det formella granskningsförfarandet anges i beslutet om att inleda förfarandet, som bör betraktas som en integrerad del av detta beslut.

3.2 **Synpunkter från de spanska myndigheterna**

De spanska myndigheternas synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet

(44) Enligt de spanska myndigheterna utgör åtgärden inte statligt stöd eftersom stödmottagarna inte skulle få någon fördel av att flyttas till ett lägre frekvensband. Ur detta perspektiv utgör åtgärden ersättning i den mening som avses i artikel 106.2 i den spanska grundlagen, enligt vilken staten är skyldig att ersätta eventuella skador som orsakats av en administrativ åtgärd. I vilket fall som helst skulle åtgärden, om det konstateras att den utgör statligt stöd, vara förenlig med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.2 b i fördraget, eftersom frigörandet av den digitala utdelningen enligt de spanska myndigheterna är en exceptionell händelse.

(45) Alternativt kan åtgärden förklaras vara förenlig med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i fördraget, eftersom åtgärden enligt de spanska myndigheterna i) stöder EU-politiken för hur den digitala utdelningen kan omvandlas till sociala fördelar och ekonomisk tillväxt, ii) avhjälper ett marknadsmisslyckande, iii) är ett lämpligt instrument eftersom åtgärden endast ska gälla för de programföretag som tvingas ådra sig oönskade kostnader till följd av införandet av samsändning och ersättningen kommer att vara strikt begränsad till summan av dessa extraordinära utgifter, iv) har en stimulanseffekt eftersom programföretagen inte gärna skulle delta i omfördelningen av spektrumanvändningen och garantera samsändning om det inte fanns något stöd, v) är rimlig eftersom den endast täcker de extrakostnader som programföretagen ådrar sig på grund av omfördelningen av kanalerna, () är teknikneutral eftersom andra plattformar inte påverkas av den kanaländring som är nödvändig för att frigöra den digitala utdelningen, och vii) inte skulle snedvrida konkurrensen, eftersom det skulle motverka programföretagens tillväxtförväntningar och gynna deltagarna på andra marknader om programföretagen var tvungna att ådra sig kostnader utan ersättning.

(46) I beslutet om att inleda förfarandet uppmanades de spanska myndigheterna att inkomma med synpunkter på åtgärden och inlämna bland annat följande uppgifter: i) dokument (exempelvis korrespondens med programföretag, tillkännagivanden) som visar företagens oförmåga att finansiera samsändningsperioden med egna medel, ii) bevis (t.ex. anbud, i förväg utförda analyser av kostnader och fördelar, offentliga samråd i frågan, och så vidare) som skulle motivera valet av markbunden plattform (omfördelning av marksänd tv till det lägre marksända frekvensbandet) för att lösa problemet med bristen på frekvenser, iii) en sammanfattning av rättigheter och skyldigheter som programföretagen har enligt de nuvarande licenserna, koncessioner, villkor enligt vilka dessa licenser/koncessioner kan ändras och följderna av sådana ändringar (för staten såväl som för programföretagen), iv) en detaljerad översikt över de kostnader för anpassningen av infrastrukturen som varje programföretag finansierar med egna medel, v) en förklaring över inverkan av tidpunkten för frigörandet av den digitala utdelningen, och vi) mer information om valbarheten för de programföretag som tillhandahåller de betal-tv-kanaler som för närvarande sänds via digital markbunden television.

(47) De spanska myndigheterna svarade att de flesta av dessa uppgifter tillhandahölls redan före inledandet av det formella granskningsförfarandet. De spanska myndigheterna hade särskilda synpunkter på frågan rörande de bevis

som skulle krävas för att motivera valet av markbunden plattform för att lösa problemet med bristen på frekvenser och hävdade att denna fråga går utöver bedömningen av åtgärdens neutralitet och att de inte är skyldiga att motivera avsedda kompensationsåtgärder som klart och tydligt är förenliga med unionsrätten. De spanska myndigheterna använde samma argument i förhållande till de privata programföretagens licenser i den bemärkelsen att det är statens rätt att införa icke-teknikneutrala licenser för att säkerställa den föreskrivna täckningen på 96 % i område I. De hävdade också att även om dessa licenser inte innebär någon rätt till ersättning för privata programföretag för samtliga kostnader i samband med frigörandet av den digitala utdelningen utesluter dessa licenser inte heller en sådan ersättning. De spanska myndigheterna har dessutom förklarat att alla privata programföretag som tillhandahåller audiovisuella tjänster i allmänhetens intresse och som inte har någon licens har rätt att fritt välja någon av de tillgängliga teknikplattformarna. Denna rätt gäller också för privata programföretag som innehar en licens, men först efter det att 96 % täckning har uppnåtts och av kompletteringsskäl.

(48) När det gäller teknikneutraliteten hävdade de spanska myndigheterna att de i sin anmälan respekterade denna princip i det avseendet att de privata programföretagen fritt kunde välja plattform för att säkerställa samsändningsskyldigheten (satellit, kabel, ADSL, optisk fiber eller digital markbunden television). De nämnde dock uttryckligen att åtgärden endast gäller under samsändningsperioden och inte längre. När samsändningsperioden (övergångsperioden) är över kvarstår dessa programföretags skyldighet att säkerställa den geografiska täckningen via digital markbunden television, såsom fastställs i de gällande licenserna. De spanska myndigheterna har dessutom förklarat att de privata programföretagens skyldighet att säkerställa en täckning på 96 % via digital markbunden television i område I inte innebär att exakt denna procentandel av den spanska befolkningen måste kunna ta emot program från de markbundna programföretagen via den digitala markbundna televisionens mottagningssystem. Detta beror på att täckningsområdena för alternativa tekniker och digital markbunden television kan överlappa varandra ([49]).

(49) De spanska myndigheterna drog slutsatsen att åtgärden inte ger de privata tv-programföretagen som använder plattformen för digital markbunden television någon ekonomisk fördel, eftersom åtgärden är begränsad till återbetalning av de extraordinära kostnaderna för samsändning, vilket är direkt kopplat till företagens skyldighet att frigöra 800 MHz-bandet.

De spanska myndigheternas svar på synpunkterna från Astra

(50) Såsom nämns i skäl 4 inkom de spanska myndigheterna med anmärkningar på Astras synpunkter, som lades fram under det formella granskningsförfarandet. De har betonat att Astra inte lämnar någon kompletterande information utöver de argument som anges i beslutet om att inleda förfarandet.

(51) De spanska myndigheterna har framhållit att Astras kritik klart går utöver den anmälda åtgärdens omfattning, som är begränsad till en tillfällig ersättning till privata programföretag för de kostnader de ådrar sig för samsändning. Enligt de spanska myndigheterna siktar Astra på att införa ändringar i den spanska rättsliga ramen för överföring av tv-kanaler i område I, som inte omfattas av anmälan. De spanska myndigheterna förklarade också att åtgärden i praktiken inte bara gäller privata programföretag som använder tekniken för digital markbunden television, utan samtliga programföretag i Spanien som sänder okodade kanaler. Detta beror på att det inte finns några programföretag som har ensamrätt på alternativa plattformar, särskilt satellit. Satellit används för sändning av betal-tv-kanaler (okodade utländska kanaler och internationella versioner av vissa kanaler) som ingår i Canal+ ([50]). Mot denna bakgrund anser de spanska myndigheterna att de programföretag som sänder okodade kanaler via digital markbunden television inte verkar på samma marknad som den satellitbaserade plattformen Canal+.

(52) De spanska myndigheterna svarade därefter närmare på Astras åsikt att åtgärden inte har något stöd i unionsrätten, med hänvisning till beslut 243/2012/EU och Europaparlamentets och rådets direktiv 20/2002/EG (nedan kallat *auktorisationsdirektivet*) ([51]).

(53) När det gäller deras argument med avseende på beslut 243/2012/EU påpekade de spanska myndigheterna att i enlighet med artikel 6.5 i beslutet får ”medlemsstaterna […], när så är lämpligt och i överensstämmelse med unionsrätten, se till att de direkta kostnaderna för migration eller omfördelning av spektrumanvändningen ersätts på adekvat sätt i enlighet med nationell lagstiftning”. De spanska myndigheterna tolkade denna bestämmelse tillsammans med skäl 18, enligt vilket ”medlemsstaterna […] i förekommande fall [bör] tillåtas införa kompensationsåtgärder i samband med migrationskostnader.”

([49]) Enligt de spanska myndigheterna har till exempel de spanska användarna av betal-tv via satellit normalt mottagit digitala markbundna tv-kanaler via satellitplattformen av praktiska skäl.
([50]) Den enda betal-tv-plattformen som också omfattar de flesta okodade digitala markbundna tv-programmen.
([51]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 108, 24.4.2002, s. 21).

(54) När det gäller argumenten rörande auktorisationsdirektivet instämde inte de spanska myndigheterna med Astras tolkning av artikel 14. Enligt denna bestämmelse ska ”medlemsstaterna […] garantera att rättigheter, villkor och förfaranden avseende allmänna auktorisationer och nyttjanderätter eller rättigheter att installera faciliteter endast ändras i sakligt motiverade fall och på ett proportionellt sätt.” Enligt denna artikel ska ”medlemsstaterna […] inte begränsa eller återkalla rättigheter att installera faciliteter före utgången av den tidsperiod för vilken de tilldelats utom när detta är berättigat och sker i enlighet med relevanta nationella bestämmelser om kompensation för återkallande av rättigheter.”

(55) I detta sammanhang hävdade de spanska myndigheterna att programföretagens licenser inte utesluter att de får kompensation för samsändningskostnaderna, i motsats till vad som anges i beslutet om att inleda förfarandet, eftersom dessa kostnader inte var förutsebara vid tidpunkten för beviljandet av licenserna ([52]). När det gäller åtgärdens förenlighet med unionsrätten kan de spanska myndigheterna inte instämma i att de exempel på prejudikat i EU-domstolarnas rättspraxis som citeras i skälen 65–67 i beslutet om att inleda förfarandet är relaterade till den berörda åtgärden, eftersom 1) den ersättning som föreskrivs i åtgärden är en direkt följd av den ålagda skyldigheten att samsända, 2) denna skyldighet är förenlig med beslut nr 243/2012/EU som föreskriver rätten till ersättning, såsom förklarats ovan, 3) den rättsliga ramen för ersättningen antogs som en följd av införandet av samsändningsskyldigheten, 4) de kostnader som uppkommer på grund av denna skyldighet motsvarar exakt storleken på ersättningen.

(56) Med hänsyn till det planerade frigörandet av 700 MHz-bandet år 2020 anser de spanska myndigheterna att ett negativt beslut från kommissionen om den berörda åtgärden kan skapa ett hinder för att detta EU-initiativ ska kunna fungera smidigt.

Ersättning av de samsändningskostnader som de offentliga kanalerna ådragit sig

(57) I september 2014, efter antagandet av det kungliga dekretet nr 677/2014, drog de spanska myndigheterna tillbaka anmälan om ersättning av de offentliga programföretagens samsändningskostnader. I det kungliga dekretet nämns nio offentliga programföretag. Ett av dem täcker hela Spanien (RTVE) och åtta är av regional karaktär. För samtliga offentliga programföretag med ett klart definierat public service-uppdrag förklarades samsändningen vara obligatorisk för att möjliggöra en anpassning av hushållens mottagningssystem utan förlust av sändningstjänster. Den totala summan för den offentliga finansieringen var mindre än det som ursprungligen angavs i 2011 års anmälan, och samsändningsperioden förkortades dessutom ([53]). De spanska myndigheterna meddelade kommissionen att det kungliga dekretet följer bestämmelserna i kommissionens beslut 2012/21/EU ([54]) och att ingen anmälan därför behöver göras.

(58) När det gäller ersättningen för samsändning till privata programföretag ([55]) har de spanska myndigheterna inte återkallat denna del av anmälan av åtgärden.

3.3 **Synpunkter från berörda parter**

(59) Alla berörda parter som anges i skäl 4, med undantag för Astra, har lagt fram argument mot kommissionens preliminära slutsatser om åtgärden.

3.3.1 *Synpunkter från Astra*

(60) Den privatägda satellitoperatören Astra anser att åtgärden utgör statligt stöd, att den står i strid mot principen om teknikneutralitet och att den skulle stärka Abertis, den dominerande plattformsoperatören för digital markbunden television. Astra anser att Abertis är en indirekt stödmottagare.

(61) När det gäller åtgärdens konsekvenser anser Astra att åtgärden trots begränsningarna för samsändningsersättningen i praktiken skulle täcka programföretagens samtliga kostnader som rör frigörandet av den digitala utdelningen.

([52]) År 1989.
([53]) Stödet uppgick till omkring 10 miljoner euro och samsändningsperioden varade mellan tre och sex månader.
([54]) Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 11.1.2012, s. 3).
([55]) I motsats till de offentliga programföretagen har de privata programföretagen inte ett public service-uppdrag och deras geografiska täckning är också mer begränsad.

(62) Astra håller med kommissionen om att de privata programföretagens skyldighet att samsända är ett resultat av nationell lagstiftning (dvs. det är en regleringsåtgärd) och att den i sig inte medför rätt till ersättning. Enligt Astra föreskrivs i den nationella tekniska planen att offentliga myndigheter kan införa särskilda villkor utan rätt till ersättning för sändningsverksamhet som inte fastställs i licenserna som en följd av marknadsreglering eller den tekniska utvecklingen.

(63) Astra hävdar att de programföretag som erbjuder digital markbunden television var medvetna om frigörandet av den digitala utdelningen och den därmed förbundna överföringen av frekvenser före antagandet av det kungliga dekretet nr 365/2010. Åtgärden skulle endast gynna dessa företag, till nackdel för programföretag som använder andra plattformar.

(64) Vad gäller den rättsliga bedömningen av åtgärden håller Astra inte med kommissionen att åtgärden utgör en exceptionell händelse som skulle motivera tillämpningen av artikel 107.2 b i fördraget. Astra håller inte heller med om att åtgärden uppfyller kraven i artikel 107.3 c i fördraget, eftersom detta skulle snedvrida konkurrensen mellan plattformsoperatörer på grund av åtgärdens icke-teknikneutrala karaktär. I detta avseende betonar Astra att de som direkt gynnas av åtgärden har ett tydligt intresse av att samsända utan ersättning för att behålla sina tittare och intäkter från annonsörer, ej medräknat de ytterligare fördelarna från frigörandet av den digitala utdelningen (som till exempel gör det möjligt att titta på tv via mobiltelefon på det frigjorda 800 MHz-bandet). Astra hävdar också att de spanska myndigheterna har underlåtit att göra en oberoende undersökning som visar att åtgärden utgör lämpligt, nödvändigt och proportionerligt stöd.

(65) Sammanfattningsvis stöder Astra möjligheten att öppna den spanska tv-marknaden i område I och att tillåta konkurrens mellan alternativa tekniska plattformar på basis av deras respektive fördelar.

3.3.2 *Synpunkter från Abertis*

(66) Likt de spanska myndigheterna anser inte heller Abertis att åtgärden uppfyller villkoren för statligt stöd på grund av avsaknaden av selektiva ekonomiska fördelar och snedvridning av konkurrensen. Om kommissionen skulle besluta sig för att beteckna åtgärden som statligt stöd bör den förklaras vara förenlig med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 i fördraget.

(67) Abertis meddelar att företaget varken skulle gynnas eller missgynnas av det teknikurval som används av programföretag vid samsändning. Abertis anser att samsändningsersättningen faktiskt skulle kunna öka konkurrenskraften mellan plattformarna till fördel för tv-marknaden och konsumenterna.

(68) Abertis försvarar den digitala markbundna tv-teknikens effektivitet men håller inte med om att användningen av denna teknik under samsändningen kommer att avgöra vilken plattform som kommer att användas av programföretagen i framtiden. Å andra sidan medger Abertis att signalen för digital markbunden television kommer att fortsätta sändas enbart genom digital markbunden televisionsteknik på de villkor som fastställs i programföretagens licenser.

(69) Sammanfattningsvis ställer sig Abertis inte bakom kommissionens preliminära slutsatser om åtgärden.

3.3.3 *EBU:s synpunkter*

(70) Även EBU anser att åtgärden inte utgör statligt stöd. Om kommissionen skulle besluta sig för att beteckna åtgärden som statligt stöd bör denna förklaras vara förenlig med artikel 107.3 i fördraget, eftersom åtgärden respekterar principen om teknikneutralitet.

(71) EBU uppmanar kommissionen att begränsa bedömningen till sådana mål och följder som faktiskt kan fastställas för den berörda åtgärden, dvs. att säkerställa att samsändningarna genomförs under migrationen till digital markbunden television inom ramen för frigörandet av den digitala utdelningen. Enligt EBU är den digitala utdelningen inte en följd av en rättsakt som utfärdats av den berörda offentliga myndigheten för radio och tv-sektorn. Den digitala utdelningen har ingenting att göra med det sätt på vilket tjänster för digital markbunden television ska tillhandahållas, den härrör inte från marknaden eller den tekniska utvecklingen och den påverkar inte nödvändigtvis hela branschen för digital markbunden television.

(72) EBU förnekar att åtgärden skulle kunna ge någon reell fördel för plattformsoperatörer eller programföretag som erbjuder digital markbunden television, och begär att kommissionen ska ta hänsyn till de betydande investeringar som de spanska programföretagen redan har gjort genom att anpassa sina tjänster för digital markbunden televisionsteknik och infrastruktur under övergången från analog till digital tv.

(73) Enligt EBU har de privata programföretagen som erbjuder digital markbunden television berättigade förväntningar på att få samsändningsersättningen, eftersom denna ersättning föreskrivs i nationell lagstiftning och gällande licenser.

(74) EBU anser att det inte finns några verkliga alternativ till digital markbunden televisionsteknik som gör det möjligt att uppfylla programföretagens föreskrivna täckningsskyldighet. Plattformen för digital markbunden television utgör en separat marknad jämfört med andra plattformar, eftersom plattformarnas användning och drift inte är utbytbara.

(75) Sammanfattningsvis ställer sig EBU inte bakom kommissionens preliminära slutsatser om åtgärden.

3.3.4 *Synpunkter från BNE*

(76) BNE anser att åtgärden inte utgör statligt stöd. Om kommissionen skulle besluta sig för att beteckna åtgärden som statligt stöd bör åtgärden förklaras vara förenlig med artikel 107.3 i fördraget och i vilket fall som helst teknikneutral.

(77) Enligt BNE omfattar kostnaderna för frigörandet av den digitala utdelningen inte endast programföretagens extra kostnader för samsändning (som ska betalas till respektive plattformsoperatör för digital markbunden television) utan även de kostnader som härrör från den erforderliga ändringen av sändningsfrekvenser i marknätet. Plattformsoperatörer för digital markbunden television kommer varken att gynnas eller missgynnas av åtgärden, eftersom den inte skulle medföra ändringar av programföretagens skyldighet att med bibehållen täckning på lägre frekvenser sända på den digitala markbundna tv-plattformen.

(78) BNE uppmanar kommissionen att begränsa sin bedömning till frågor rörande statligt stöd och inte ifrågasätta behandlingen av digital markbunden televisionsteknik i jämförelse med satellitteknik. BNE anser att programföretagen inte längre skulle vara motiverade att inom den fastställda tidsplanen lämna 800 MHz-bandet, som ju frigjorts av den digitala utdelningen, om åtgärden inte genomförs. Detta skulle därmed leda till ett marknadsmisslyckande.

(79) Sammanfattningsvis ställer sig BNE inte bakom kommissionens preliminära slutsatser om åtgärden.

3.3.5 *Synpunkter från NET TV*

(80) NET TV begär att kommissionen inte betecknar åtgärden som statligt stöd, och att i så fall förklara den förenlig med den inre marknaden.

(81) NET TV tvivlar på att programföretagen skulle vara tvungna att fortsätta fullgöra sina skyldigheter i allmänhetens intresse för att kunna behålla sina licenser om åtgärden inte genomfördes. Detta beror på att programföretagen inte skulle få någon fördel av att gå över till en annan frekvens. Därför är myndigheternas ansvar att ersätta programföretagen för samsändningskostnaderna berättigat.

(82) Samsändningskostnaderna är ”omöjliga” kostnader för NET TV, med tanke på företagets låga marknadsandel och status som litet eller medelstort företag. Företaget hävdar att detta skulle kunna leda till att NET TV försvinner från den relevanta marknaden.

(83) Sammanfattningsvis ställer sig NET TV inte bakom kommissionens preliminära slutsatser om åtgärden.

4. **BEDÖMNING AV ÅTGÄRDEN**

4.1 **Förekomst av stöd**

(84) Kommissionen har undersökt om åtgärden kan betraktas som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget, där det fastställs att ”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, [är] oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

(85) För att betraktas som statligt stöd måste således följande kumulativa villkor vara uppfyllda: 1) åtgärden ska beviljas med statliga medel, 2) den ska ge företag en ekonomisk fördel, 3) fördelen ska vara selektiv och snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen, 4) åtgärden ska påverka handeln mellan medlemsstaterna.

4.1.1 *Statliga medel och statens ansvar*

(86) Såsom redan fastställts i skäl 39 i beslutet om att inleda förfarandet finansieras den ifrågasatta åtgärden direkt ur den spanska budgeten genom intäkter från utauktionering av de frigjorda frekvenserna till telekomoperatörer. De spanska myndigheterna ifrågasatte inte slutsatsen i beslutet om att inleda förfarandet att åtgärden finansieras direkt genom budgetmedel.

(87) Den åtgärd som beskrivs i avsnitt 2.3 beslutas av staten och finansieras direkt ur statens centrala budget. Kommissionen drar därför slutsatsen att den kan tillskrivas staten och inbegriper användning av statliga medel.

4.1.2 *Ekonomiska fördelar*

(88) I sina tidigare beslut har kommissionen konstaterat att kommersiella tv-sändningar ([56]) samt drift av sändningsnät för television ([57]) utgör en ekonomisk verksamhet.

(89) De spanska myndigheterna och alla berörda parter förutom Astra anser att de privata programföretagen inte får någon fördel vid flytten till det lägre frekvensbandet, och att de endast får ersättning för de extrakostnader som de måste bära till följd av en lagändring.

(90) I artikel 51 i lagen om hållbar ekonomi fastställs att både de privata och offentliga programföretagen har rätt till ekonomisk ersättning för samtliga kostnader för den omfördelning av spektrumanvändningen som krävs för frigörandet av 800 MHz-bandet, i synnerhet samsändningskostnader. De spanska myndigheterna hävdade under det formella granskningsförfarandet att denna lagbestämmelse grundar sig på artikel 106.2 i den spanska grundlagen ([58]), enligt vilken ersättningen bör anses som den offentliga förvaltningens nationella ansvar, vilket skulle leda till en allmän skyldighet att ersätta eventuella skador som orsakats av en administrativ åtgärd, även om det inte går att fastställa ansvarsskyldigheten.

(91) I detta avseende noterar kommissionen att de ursprungliga koncessionerna som beviljades till privata programföretag för tillhandahållandet av tv-tjänster, deras respektive förlängning och efterföljande licenser inte innehöll någon hänvisning till rätten till ersättning för migrationskostnaderna eller omfördelningen av spektrumanvändningen. Dessutom fastställs i den nationella tekniska planen att myndigheterna kan införa sådana särskilda villkor för sändning som inte förutses i koncessionerna, om det skulle bli nödvändigt att byta sändningsmetod till följd av utvecklingen på marknaden eller till följd av den tekniska utvecklingen i linje med det som utgör praxis i andra medlemsstater. Kommissionen noterar också att rätten till ersättning för privata programföretag inte fastställs i den nationella tekniska planen i dessa fall.

(92) Artikel 10 i resolutionen av den 25 januari 1989, ([59]) som koncessionerna och de därefter utfärdade licenserna för privata programföretag med public service-skyldigheter bygger på, innefattar dessutom en skyldighet för programföretagen att tillhandahålla sina sändningstjänster kontinuerligt och även att stå för alla kostnader som härrör från de ursprungliga koncessionerna och de befintliga licenserna.

(93) Som kommissionen förklarar i skälen 65–70 i beslutet om att inleda förfarandet bekräftar EU-domstolarnas rättspraxis att de kostnader som härrör från genomförandet av en rättslig förpliktelse i normala fall bärs av de

([56]) Kommissionens beslut N 632/2009 – Nichtkommerzieller Rundfunk-Fonds – Österrike, punkterna 22 ff, och kommissionens beslut 97/606/EG av den 26 juni 1997 enligt artikel 90.3 i EG-fördraget om exklusiv rätt att sända TV-reklam i Flandern (EGT L 244, 6.9.1997, s. 18), punkt 5.

([57]) Kommissionens beslut N 622/2003 Digitalisierungsfonds – Österrike, punkt 16, C 25/2004 DVB-T Berlin Brandenburg, punkt 62, C 34/2006 DVB-T Nordrhein-Westfalen, punkt 83, och C 52/2005 Mediaset, punkt 96.

([58]) I artikel 106.2 i den spanska grundlagen fastställs följande: ”enskilda personer har, enligt de bestämmelser som fastställts enligt lag, rätt till ersättning för skador på någon av sina tillgångar och rättigheter, utom i fall av force majeure, förutsatt att en sådan skada har tillfogats till följd av verksamheter i allmänhetens tjänst.”

([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.*

berörda företagen, och därmed betraktas alla ersättningsåtgärder i detta sammanhang som statligt stöd ([60]). I sin dom i målet Fleuren Compost BV mot kommissionen slog ([61]) EG-domstolen fast att ”det saknar däremot betydelse om syftet med denna ordning är att hjälpa företagen att uppfylla sina rättsliga förpliktelser avseende miljöskyddet. *Det framgår nämligen av fast rättspraxis att det i [artikel 107.1 i fördraget] inte görs åtskillnad mellan statliga åtgärder med hänsyn till deras orsaker eller syften, utan de definieras i stället med utgångspunkt från vilka verkningar de har.* Utan att det påverkar frågan huruvida riktlinjerna för miljöstöd skall tillämpas i förevarande fall […] är det faktum att de subventioner som beviljats enligt BPM-ordningen främjar ett förbättrat miljöskydd följaktligen inte tillräckligt för att de skall undgå att betecknas som stöd i den mening som avses i [artikel 107 i fördraget]”.

(94) På samma sätt specificerade EU-domstolen i målet med Frankrike mot kommissionen ([62]) att de kostnader för åtaganden som följer av regleringsåtgärder ingår i företagens budget på grund av deras art. Domstolen påpekade att ”de kostnader för företagen som den franska regeringen har hänvisat till följer av kollektivavtal mellan arbetsgivare och fackföreningar som företagen måste följa antingen på grund av att de har tillträtt dessa avtal eller genom att de har fastställts i lag. *Sådana kostnader skall på grund av deras art belasta företagen.*”

(95) Eftersom regleringsavgifterna till sin natur ingår i företagens budget omfattas de normalt av reglerna om statligt stöd. I målet Cassa di Risparmio di Firenze ([63]) konstaterade EU-domstolen följande med avseende på detta: ”*Enligt fast rättspraxis är begreppet stöd mer allmänt än begreppet subvention, eftersom det inte enbart omfattar sådana konkreta förmåner som subventioner utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter*”.

(96) I det föreliggande fallet fastslås i åtgärden en ersättning för kostnader som de privata programföretagen i normala fall skulle varit tvungna att betala ur sin egen budget. Åtgärden gör att programföretagen kan uppfylla de skyldigheter som åläggs dem enligt lag och därför kan behålla sina licenser, tittare och därtill hörande reklamintäkter. Den minskar också avsevärt deras totala kostnader för övergången. Om åtgärden inte skulle genomföras skulle programföretagen också enligt rättsakten behöva fullgöra skyldigheten att kontinuerligt tillhandahålla sändningstjänster och därmed stå för alla kostnader som härrör från licenserna. Under dessa omständigheter kan man dra slutsatsen att de får en fördel som de inte skulle ha haft om åtgärden inte hade genomförts.

(97) De spanska myndigheterna hävdade också att ersättningen för programföretagen för samsändning fastställs i unionsrätten, särskilt i beslut nr 243/2012/EU, och att den därför inte medför någon otillbörlig ekonomisk fördel för stödmottagarna inom ramen för åtgärden. Kommissionen konstaterar att artikel 6.5 i beslut nr 243/2012/EU tillåter medlemsstaterna att överväga möjligheten att bevilja ersättning för de direkta kostnaderna för migration eller omfördelning av spektrumanvändningen under följande förhållanden: (i) ersättningen måste vara en lämplig åtgärd och ii) den måste stämma överens med unionsrätten, inbegripet unionsrätten på området för statligt stöd. I det förekommande fallet måste medlemsstatens möjlighet att ge ersättning för de direkta migrationskostnaderna eller omfördelning av spektrumanvändningen omfattas av kontrollen av statligt stöd.

(98) Slutligen noterar kommissionen att de privata programföretagen inte har någon rättslig skyldighet att tillhandahålla samsändningstjänster ([64]).

(99) Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärden medför en ekonomisk fördel till privata programföretag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. De privata programföretagen tar emot en subvention, vilket i själva verket sänker de kostnader de normalt skulle ha burit.

([60]) Dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punkt 131; dom av den 20 november 2003, GEMO SA, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, punkt 28; dom av den 22 november 2001, Ferring SA, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punkterna 19 ff; dom av den 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punkt 38; dom av den 7 mars 2002, Italien mot kommissionen, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, punkt 251; dom av den 14 januari 2004, Fleuren Compost BV mot kommissionen, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, punkt 54; dom av den 5 oktober 1999, Frankrike mot kommissionen, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, punkt 40.

([61]) Dom av den 14 januari 2004, Fleuren Compost BV mot kommissionen, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, punkt 54.

([62]) Dom av den 5 oktober 1999, Frankrike mot kommissionen, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, punkt 40.

([63]) Dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punkt 131.

([64]) Se fotnot 47.

(100) Den kvantifierbara fördelen för de direkta stödmottagarna, dvs. privata programföretag som erbjuder digital markbunden television, skulle motsvara det totala beloppet av de offentliga medel som har gjorts tillgängliga för att uppfylla samsändningsskyldigheten.

(101) Även när det gäller fastställandet av mottagaren av ett stöd har det fastställts att det ”inte enbart [är] den omedelbare mottagaren av stödet [som kommer] i blickfånget utan också den verkan subventionen har därutöver” ([65]). Detta innebär att mottagarna av stödet kan vara alla företag som faktiskt gynnas av det ([66]).

(102) I detta avseende bör det noteras att domstolen i målet Mediaset bekräftade att ”enligt artikel [107 i fördraget] är emellertid stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag de än är, förbjudna, utan att det görs någon åtskillnad mellan de fall då de fördelar som stödet innebär ges på ett direkt sätt och de fall då dessa fördelar ges på ett indirekt sätt” ([67]).

(103) I sitt beslut om en spansk prioriteringsordning till förmån för kraftverk som använder inhemskt kol ([68]), vilket bekräftats av tribunalen ([69]), konstaterade kommissionen att spanska kolproducenter var indirekta stödmottagare, trots att det fanns en rättslig skyldighet att köpa kol från gruvorna och att ersättningen fastställdes först efter införandet av skyldigheten i fråga. Kommissionen erkänner att fördelen härrörde från elproducenternas skyldighet att köpa kolproducenternas kol, vilket kompenserades genom de subventioner som beviljades till elproducenter som använder inhemskt kol.

(104) Det kan hävdas att plattformsoperatörerna för digital markbunden television är i en liknande situation som ägarna av kolgruvor i målet om det spanska kolet, där de spanska myndigheterna införde en skyldighet för elproducenterna (här programföretagen) att köpa kol från spanska kolgruvor (här att ingå avtal om samsändningstjänster med plattformsoperatörer för digital markbunden television).

(105) Mot denna bakgrund ansåg kommissionen i beslutet om att inleda förfarandet att plattformsoperatörerna för digital markbunden television var potentiella indirekta stödmottagare. Den formella granskningen har bekräftat denna ståndpunkt, särskilt på grundval av följande överväganden.

(106) För det första, och i motsats till vad som hävdas av de spanska myndigheterna, Abertis och NET TV, kommer privata programföretag att vara mer benägna att fortsätta använda den digitala markbundna tv-plattformen på grund av regleringsåtgärderna i den nationella tekniska planen, enligt vilka de privata programföretagen som erbjuder digital markbunden television är skyldiga att ge täckning åt 96 % av befolkningen genom denna plattform. De programföretag som erbjuder digital markbunden television har i själva verket inte tillåtelse enligt sina licenser att använda andra alternativa plattformar (dvs. satellit, kabel eller IP-tv) för att säkerställa den föreskrivna minsta geografiska täckningen i område I ([70]).

(107) För det andra får plattformsoperatörerna för digital markbunden television på grund av samsändningarna en extra fördel i form av garanterade intäkter som de inte skulle ha fått utan åtgärden. I själva verket hade de privata programföretagen kanske tillhandahållit samsändningstjänster i mindre utsträckning om inte åtgärden hade genomförts. Faktum är att de privata programföretagen skulle kunna ha beslutat att inte alls tillhandahålla några samsändningstjänster ([71]).

(108) Åtgärden är tillämplig oavsett om stödmottagaren har en dominerande ställning eller inte, men kompenserande åtgärder har en ännu större effekt om stödmottagaren har en stor marknadsandel eller en dominerande ställning ([72]).

([65]) Förslag till avgörande av generaladvokat Lenz av den 23 maj 1996, Ijssel-Vliet, C-311/94, ECLI:EU:C:1996:209, punkt 9.

([66]) Dom av den 21 mars 1991, Italien mot kommissionen, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punkt 57.

([67]) Dom av den 15 juni 2010, Mediaset mot kommissionen, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233, punkt 75, senare bekräftad genom domstolens dom av den 28 juli 2011, Mediaset mot kommissionen, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533.

([68]) Kommissionens beslut av den 29 september 2010 om N 178/2010 – Spanien – Statligt stöd i form av ersättning för en offentlig tjänst knuten till en prioriteringsordning till förmån för kraftverk som använder inhemskt kol.

([69]) Dom av den 3 december 2014, Castelnou Energía, SL m.fl. mot kommissionen, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021.

([70]) I motsats till vad som är fallet med de alternativa teknikplattformarna måste de begränsade markbundna sändningsresurserna (dvs. frekvenserna) delas med flera andra användningsområden, såsom tv-sändningar, mobila bredbandstjänster och telefoni, vilket har fått till följd att regleringsåtgärderna har gett upphov till ytterligare kostnader som inte nödvändigtvis skulle ha uppstått om digitala tv-sändningar via andra plattformar hade varit möjliga redan från början.

([71]) Se fotnot 47.

([72]) Kommissionens beslut av den 23 september 2004, statligt stöd, ärende N 370/2004, Frankrike – omstruktureringsstöd till Imprimerie nationale.

(109) I det föreliggande fallet drar plattformsoperatörerna för digital markbunden television fördel av att de privata programföretagen får ersättning för tillhandahållandet av samsändningstjänster via digital markbunden television och av att de kommer att fortsätta använda plattformen för digital markbunden television. Eventuella ersättningar till programföretagen för samsändningarna skapar därmed en bestående fördel, eftersom programföretagen betalar plattformsoperatörerna för digital markbunden television för att samtidigt sända deras program på 800 MHz- och 700 MHz-banden under övergångsperioden.

(110) Eftersom stödåtgärden garanterar de fördelar som skapas genom tillhandahållandet av samsändningstjänster till programföretagen, och mot bakgrund av den ytterligare fördel som plattformsoperatörerna för digital markbunden television får i form av garanterade intäkter, drar kommissionen slutsatsen att plattformsoperatörerna för digital markbunden television är indirekta stödmottagare.

4.1.3 *Åtgärdens selektivitet*

(111) För att anses utgöra statligt stöd måste en åtgärd enligt artikel 107.1 i fördraget vara specifik eller selektiv såtillvida att den endast gynnar vissa företag eller viss produktion.

(112) Åtgärden är selektiv, eftersom den är särskilt inriktad på privata företag som för närvarande är verksamma inom sektorn för tv-sändningstjänster via digital markbunden televisionsteknik. Till följd av detta gynnar den ifrågasatta åtgärden endast företag som använder den digitala markbundna tv-plattformen jämfört med andra företag som använder alternativa plattformar, såsom satellit eller kabel.

(113) Följaktligen drar kommissionen slutsatsen att åtgärden, som innebär att ersättning tillhandahålls för extrakostnader som uppstår på grund av den så kallade samsändningsskyldigheten, utgör en selektiv åtgärd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

4.1.4 *Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstaterna*

(114) Statliga åtgärder omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 i fördraget om de snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Enligt unionsdomstolarnas rättspraxis är begreppet ”[påverkan på] handeln mellan medlemsstaterna” kopplat till föreställningen om att konkurrensen snedvrids, och dessa två är ofta oupplösligt förbundna med varandra. I detta avseende har domstolen förklarat att ”de två villkoren för tillämpning av [artikel 107.1] i fördraget, avseende inverkan på handeln mellan medlemsstaterna, respektive snedvridning av konkurrensen i regel [är] oskiljaktigt sammanbundna. Närmare bestämt skall, om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen, denna handel anses påverkas av detta stöd” ([73]).

(115) I enlighet med rättspraxis i målet Philip Morris ([74]) måste man dessutom förutsätta att inverkan på handeln föreligger om det statliga stödet stärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrenter i handeln inom EU.

(116) Som nämnts tidigare gynnar åtgärden de programföretag som erbjuder digital markbunden television samt indirekt plattformsoperatörerna för digital markbunden television. Stödmottagarna för den ifrågasatta åtgärden konkurrerar med andra alternativa leverantörer (satellit, kabel, IP-tv) som inte kommer att gynnas av statligt stöd. Åtgärden kommer därför att leda till snedvridning av konkurrensen mellan programföretagen och mellan plattformsoperatörerna.

(117) Kommissionen anser att marknaderna för kommersiella tv-sändningar och driften av sändningsnät för television är öppna för konkurrens inom EU ([75]).

(118) Programföretag verkar på reklammarknaderna och köper innehållsrättigheter över gränserna, och konkurrerar då med företag från andra medlemsstater. Även utländska aktörer är aktiva på de spanska marknaderna för tv-sändningar och drift av tv-nät (t.ex. innehållsleverantörer och annonsörer).

(119) På gränsöverskridande nivå konkurrerar plattformsoperatörerna med varandra samt med andra plattformsoperatörer för elektroniska kommunikationer.

([73]) Dom av den 4 april 2001, Regione Friuli Venezia Giulia mot kommissionen, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punkt 41.
([74]) Dom av den 17 september 1980, Philip Morris mot kommissionen, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punkt 11.
([75]) Se fotnoterna 56 och 57.

(120) Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att åtgärden snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna i den mening som anges i artikel 107.1 i fördraget.

4.1.5 *Slutsatser om förekomsten av stöd*

(121) På grund av ovanstående överväganden drar kommissionen slutsatsen att åtgärden uppfyller kriterierna i artikel 107.1 i fördraget och att åtgärden måste betraktas som statligt stöd i den mening som avses i denna artikel.

4.2 **Förenlighetsbedömning**

4.2.1 *Allmänna överväganden*

(122) Sedan 2002 har kommissionen aktivt stött digitalisering av sändningar i EU. Handlingsplanen eEurope 2005 ([76]), initiativet i2010 ([77]), meddelandet om övergången från analoga till digitala sändningar såväl som kommissionens åtagande att genomföra avvecklingen av analoga sändningar i EU under 2012 utgör klara bevis på kommissionens strategi i detta avseende.

(123) Kommissionen är emellertid medveten om riskerna i samband med digitaliseringsprocessen, och har upprepade gånger betonat att lagstiftningen på detta område varken bör gynna eller tvångsmässigt införa användningen av en särskild digital plattform, utan bör följa principen om teknikneutralitet. Detta innebär att varje plattform bör konkurrera på grundval av sin kapacitet, och särskilt sin förmåga att erbjuda största möjliga nytta för konsumenterna.

(124) I linje med det allmänna tillvägagångssättet vid användning av stöd för att avhjälpa ett specifikt marknadsmisslyckande eller för att säkerställa social eller regional sammanhållning ([78]) föreskrivs i kommissionens meddelande om övergången från analoga till digitala sändningar att statliga insatser på det specifika området för digitalisering är motiverade om följande två villkor uppfylls: 1) när allmänintresset står på spel och 2) vid marknadsmisslyckanden, dvs. när marknadskrafterna i sig inte lyckas uppnå målen med avseende på samhällsnyttan. I meddelandet anges också att statligt ingripande under alla omständigheter måste ha stöd av en sund marknadsanalys. Likaså anges i meddelandet att övergången till digitala sändningar utgör en stor utmaning inom branschen som måste vägledas av marknadskrafterna. I princip bör varje nätverk konkurrera på grundval av sina egna styrkor. För att trygga denna princip bör varje statligt ingripande vara teknikneutralt ([79]).

(125) Kommissionen har i ett flertal beslut rörande den digitala övergången tillämpat reglerna för statligt stöd inom denna sektor, baserat på principerna i sitt meddelande om övergången från analoga till digitala sändningar ([80]).

(126) I Spanien har den centrala regeringen samordnat övergången från analoga till digitala sändningar och har i praktiken gett stöd åt den digitala markbundna plattformen på bekostnad av alternativa plattformar ([81]).

([76]) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – eEurope 2005: Ett informationssamhälle för alla. KOM(2002) 263 slutlig.

([77]) Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén med titeln "i2010 – Det europeiska informationssamhället för tillväxt och sysselsättning". KOM(2005) 229 slutlig.

([78]) Se t.ex. Handlingsplan för statligt stöd – Mindre men bättre riktat statligt stöd: en plan för reform av det statliga stödet 2005–2009. KOM(2005) 107 slutlig, s. 4.

([79]) Detta tillvägagångssätt bekräftades av tribunalen i domarna av den 26 november 2015, Spanien mot kommissionen, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; Baskien och Itelazpi mot kommissionen, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; Galicien mot kommissionen och Retegal mot kommissionen, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sv&td=ALL&num=T-463/13 och http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sv&td=ALL&num=T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; Katalonien och CTTI mot kommissionen, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sv&td=ALL&num=T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; Navarra mot kommissionen, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sv&td=ALL&num=T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899; och slutligen Abertis Telecom och Retevisión mot kommissionen, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sv&td=ALL&num=T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898.

([80]) Se bland annat N 622/03 Digitalisierungsfonds – Österrike (EUT C 228, 17.9.2005, s. 11); kommissionens beslut 2006/513/EG av den 9 november 2005 om det statliga stöd som Förbundsrepubliken Tyskland har beviljat till förmån för införandet av digitala markbundna TV-sändningar (DVB-T) i Berlin-Brandenburg – Tyskland (EUT L 200, 22.7.2006, s. 14); kommissionens beslut 2007/258/EG av den 20 december 2006 om åtgärd C 24/2004 (ex NN 35/2004) som Sverige genomfört för att införa marksänd digital-tv (EUT L 112, 30.4.2007, s. 77); kommissionens beslut 2007/374/EG av den 24 januari 2007 om det statliga stöd C-52/2005 (ex NN88/2005, ex CP 101/2004) som Republiken Italien har genomfört i form av bidrag för köp av digitala dekodrar (EUT L 147, 8.6.2007, s. 1); N 270/06 Subventioner för digitala dekodrar med API – Italien (EUT C 80, 13.4.2007, s. 1); N 107/07 Subventioner för IdTV – Italien (EUT C 246, 20.10.2007, s. 1); kommissionens beslut 2008/708/EG av den 23 oktober 2007 om det statliga stöd C 34/06 (f.d. N 29/05 och f.d. CP 13/04) som Tyskland planerar att genomföra för införande av digital marksänd television (DVB-T) i Nordrhein-Westfalen (EUT L 236, 3.9.2008, s. 10); SA.28685 Captación de Televisión Digital en Cantabria – Spanien (EUT C 119, 24.4.2012, s. 1); N 671b/2009 – Digital övergång i Slovakien (EUT C 39, 8.2.2011, s. 1).

([81]) Se fotnot 21.

4.2.2 *Förenlighetsbedömning i enlighet med artikel 107.2 b i fördraget*

(127) Enligt artikel 107.2 b i fördraget är ”stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser” förenligt med den inre marknaden. I det aktuella fallet hävdar de spanska myndigheterna att frigörandet av den digitala utdelningen bör betraktas som en exceptionell händelse.

(128) När unionsdomstolarna överväger undantag från den allmänna princip som fastställs i artikel 107.1 i fördraget om att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden, anser de dock att begreppet ”exceptionell händelse” i artikel 107.2 b i fördraget måste tolkas restriktivt ([82]). Som exceptionella händelser har unionsdomstolarna hittills godtagit krig, inre oroligheter eller strejker samt, med vissa förbehåll och beroende på deras omfattning, större kärnkraftsolyckor eller industriella olyckor och bränder som resulterar i omfattande förluster ([83]). Däremot anser inte unionsdomstolarna att förutsebara eller oförutsedda händelser som inbegriper de risker som normalt belastar företag utgör exceptionella händelser ([84]). Detsamma gäller för händelser som grundar sig på politiska, affärsmässiga eller andra misstag, eller händelser som tillskrivs ett företags normala affärsinriktade eller andra risker.

(129) De spanska myndigheternas beslut att frigöra den digitala utdelningen krävde en omfördelning av spektrumet, vilket påverkar förpliktelserna för de företag som är verksamma inom radio- och tv-sektorn. Eftersom dessa förpliktelser utan tvekan härrör från regleringsåtgärderna kan de inte betraktas som exceptionella händelser. Som klargjorts i granskningen ovan står de företag som är verksamma i en given sektor normalt för de förpliktelser och kostnader som är kopplade till rättsliga skyldigheter, och dessa ingår genom sin natur i budgeten för de berörda företagen ([85]).

(130) Kommissionen delar därför inte åsikten att åtgärden syftar till att ersätta kostnader orsakade av exceptionella händelser, och anser således inte att åtgärden är förenlig med artikel 107.2 b i fördraget.

4.2.3 *Förenlighetsbedömning i enlighet med artikel 107.3 c i fördraget*

(131) Enligt artikel 107.3 c i fördraget kan ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” anses vara förenligt med den gemensamma marknaden.

(132) Kommissionen undersöker stödets förenlighet med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c genom att väga stödets positiva och negativa effekter mot varandra. Vid detta avvägningstest granskar kommissionen följande frågor:

1. Är stödet riktat mot ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse (dvs. avhjälper det föreslagna stödet ett marknadsmisslyckande eller något annat mål)?

2. Är stödet väl utformat för att uppnå målet av gemensamt intresse? Detta gäller i synnerhet följande:

   a) Är stödåtgärden ett lämpligt instrument, dvs. finns det andra, bättre ägnade instrument?

   b) Finns det en stimulanseffekt, dvs. förändrar stödet företagens beteende?

   c) Är stödåtgärden proportionerlig, dvs. kan samma förändring i beteende uppnås med mindre stöd?

3. Är snedvridningen av konkurrensen och effekten på handeln begränsad, så att den sammantagna effekten blir positiv?

([82]) Se bland annat domen av den 11 november 2004, Spanien mot kommissionen, C-73/03, ECLI:EU:C:2004:711, punkt 37; domen av den 23 februari 2006, Atzeni mot Regione autonoma della Sardegna, C-346/03 och C-529/03, ECLI:EU:C:2006:130, punkt 79; domen av den 14 juli 2011, kommissionen mot Italien, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, punkt 7; och domen av den 25 juni 2008, Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE mot kommissionen, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, punkt 52.

([83]) Se exempelvis domen av den 12 november 2008, Cantieri Navali Termoli SpA mot kommissionen, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, punkt 59.

([84]) Se domen av den 12 november 2008, Cantieri Navali Termoli SpA mot kommissionen, T-70/07, ECLI:EU:T:2008:486, punkt 81.

([85]) Se domen av den 25 juni 2008, Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE mot kommissionen, T-268/06, ECLI:EU:T:2008:222, punkt 66.

(133) Utöver avvägningstestet fastställs i kommissionens meddelande om övergången från analoga till digitala sändningar sådana kriterier som ska iakttas vid utbetalning av subventioner under den digitala övergångsprocessen. I synnerhet måste de nationella åtgärderna respektera principen om teknikneutralitet ([86]).

(134) Unionsdomstolarna har även godkänt att respekten för principen om teknikneutralitet i den mening som avses i detta meddelande från kommissionen ska ingå i bedömningen av lagenligheten av statligt stöd ([87]).

(135) Kommissionen anser att principen om teknikneutralitet även är relevant i förhållande till frigörandet av den digitala utdelningen. Övervägandet av denna fråga kommer att utgöra en del av bedömningen av det aktuella fallet.

A. **Mål av gemensamt intresse**

Stödet är förenligt med unionens politik för den digitala utdelningen

(136) Kommissionen erkände vikten av den digitala utdelningen i sitt första meddelande om den digitala utdelningen ([88]), där kommissionen uppgav att den digitala utdelningen måste betraktas utifrån perspektivet med den bredaste globala balansen mellan utbud och efterfrågan rörande radiofrekvensspektrumet, och belyste behovet av att Europa garanterar den bästa möjliga användningen av den digitala utdelningen. Främjandet av en samordnad användning av den digitala utdelningen betonades ytterligare i meddelandet om hur den digitala utdelningen kan omvandlas till sociala fördelar och ekonomisk tillväxt ([89]).

(137) Frigörandet av den digitala utdelningen är en viktig faktor som bidrar till uppnåendet av målen för den digitala agendan för Europa ([90]), vilket är ett av flaggskeppsinitiativen i Europa 2020-strategin ([91]). Ett av målen i den ovannämnda digitala agendan för Europa är att garantera samhällsomfattande bredbandstäckning med ökande hastigheter, för vilket det föreslogs att man skulle använda vissa frekvenser i den digitala utdelningen för trådlöst bredband ([92]). I detta avseende krävs i beslut 243/2012/EU att alla medlemsstater tillhandahåller 800 MHz-bandet för elektronisk kommunikation senast den 1 januari 2013. Kommissionen får bevilja undantag fram till 2015, i händelse av exceptionella nationella eller lokala omständigheter.

(138) Mot bakgrund av ovanstående skäl kan man dra slutsatsen att åtgärden bidrar till att uppnå ett väldefinierat politiskt mål.

([86]) Se särskilt avsnitt 2.1.3.

([87]) Se exempelvis domen av den 15 juni 2010, Mediaset mot kommissionen, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233. I punkt 127 i denna dom anges att stödet till konsumenterna inte ”rättfärdigar […] diskrimineringen mellan olika plattformar, eftersom det inte var nödvändigt att styra konsumenterna mot en viss digital plattform på det sätt som åtgärden i fråga gör”. Denna dom bekräftades av domstolen i dess dom av den 28 juli 2011, Mediaset mot kommissionen, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533. Se även domen av den 15 september 2011, Tyskland mot kommissionen, C-544/09, ECLI:EU:C:2011:584, där domstolen i skäl 80 konstaterade att det i det aktuella fallet inte hade bevisats att stödet till en teknik i stället för en annan var nödvändigt för att lösa ett strukturellt problem. I domen av den 6 oktober 2009, Tyskland mot kommissionen, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387, i målet DVB-T – Berlin/Brandenburg, diskuterade domstolen teknikneutralitet i punkt 69 och påpekade att alla sändningsplattformar, t.ex. kabel, satellit eller markbundna nätverk, bör beaktas vid övergången från analoga till digitala sändningar. Helt nyligen i domarna av den 26 november 2015, Spanien mot kommissionen, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; Baskien och Itelazpi mot kommissionen, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; Galicien mot kommissionen, och Retegal mot kommissionen, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sv&td=ALL&num=T-463/13 och http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sv&td=ALL&num=T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; Katalonien och CTTI mot kommissionen, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sv&td=ALL&num=T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; Navarra mot kommissionen, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sv&td=ALL&num=T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899; och slutligen Abertis Telecom och Retevisión mot kommissionen, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sv&td=ALL&num=T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898, avvisade domstolen samtliga talan och bekräftade kommissionens beslut i SA.28599 om utbyggnad av digital markbunden television i Spanien. Domstolen fann i synnerhet att kommissionen hade rätt i att hävda att de aktuella åtgärderna inte kunde betraktas som statligt stöd som är förenligt med den inre marknaden, särskilt eftersom de inte respekterade principen om teknikneutralitet.

([88]) KOM(2007) 700 slutlig.

([89]) KOM(2009) 586 slutlig.

([90]) KOM(2010) 245 slutlig/2.

([91]) KOM(2010) 2020 slutlig.

([92]) *”En framåtblickande europeisk spektrumpolitik bör både fylla sändningsföretagens behov och främja en effektiv spektrumförvaltning genom att fastställa att vissa frekvenser i den digitala utdelningen måste användas för trådlöst bredband från och med ett angivet framtida datum, genom att säkerställa ytterligare flexibilitet (och även tillåta handel med spektrum) och genom att främja konkurrens och innovation.”*

Marknadsmisslyckandet

(139) Kommissionen förklarar i sin handlingsplan för statligt stöd ([93]) sin allmänna hållning till statligt stöd som avser att främja hållbar tillväxt, konkurrenskraft och sammanhållning. Kommissionen framhåller att medlemsstaterna kan använda sig av statligt stöd för att korrigera ett särskilt marknadsmisslyckande eller för att säkerställa den sociala eller regionala sammanhållningen. I dessa fall måste det emellertid kunna styrkas att statligt stöd är det lämpligaste sättet att undanröja problemet, att det begränsas till ett minimum och att det inte snedvrider konkurrensen i orimligt hög grad.

(140) De spanska myndigheterna har hävdat att åtgärden avhjälper ett marknadsmisslyckande på marknaden för elektronisk kommunikation, nämligen bristen på tillgång till spektrum för att elektroniska kommunikationstjänster ska kunna tillhandahållas på ett adekvat sätt, i synnerhet då det gäller utvecklingen av tillämpningsprogram för nästa generations trådlösa bredbandstjänster (4G). Denna brist erkändes av kommissionen redan i meddelandet om övergången från analoga till digitala sändningar, och därför rekommenderade kommissionen år 2009 att 800 MHz-bandet skulle frigöras, då det är mycket lämpligt för elektroniska kommunikationstjänster.

(141) Frigörandet av den digitala utdelningen uppvisar likheter med den digitala övergången, där de markbundna analoga frekvenserna måste frigöras och sändningarna övergick till digitala frekvenser för marksändningar. I ärendena rörande den digitala övergången ([94]) erkände kommissionen att marknadsmisslyckanden kan uppstå, till exempel om marknadsaktörerna är ovilliga att enas om en gemensam tidsplan för att byta från en bandbredd till en annan (samordningsproblem), eller om marknadsaktörerna vägrar att ta hänsyn till den positiva inverkan som denna process får för samhället som helhet, eftersom de inte har de rätta incitamenten för att göra detta (positiva externa effekter).

(142) Frigörandet av den digitala utdelningen resulterar i positiva externa effekter som är inriktade på operatörer inom elektronisk kommunikation liksom på ekonomin i allmänhet och inte på programföretagen i sig.

(143) I detta avseende bör man komma ihåg att åtgärden syftar till att ge ersättning till de privata programföretagen för de extrakostnader som uppstår till följd av skyldigheten att tillhandahålla samsändningar.

(144) Vid bedömningen av statligt stöd är frågan om marknadsmisslyckande därför kopplad till kontinuiteten för de tjänster som tillhandahålls av privata programföretag.

(145) I detta avseende bör det noteras att privata programföretag inte har ett public service-uppdrag i motsats till offentliga programföretag.

(146) Det är också nödvändigt att ta hänsyn till att programföretagen, om de inte samsände, ändå skulle vara skyldiga att överföra sina kanaler till nya frekvenser, vilket skulle kunna leda till en betydande tittarförlust till dess att samtliga antenner hade anpassats. Med andra ord utgör tittarförlusten en sund affärsbaserad motivering för programföretagen att samsända, även om det inte skulle finnas en lagstadgad skyldighet. Om programföretagen kunde åta sig detta ansvar skulle de i själva verket se till att samsändningsperioden blir så kort som möjligt, samtidigt som de säkerställer att de har det största möjliga antalet tittare vid slutet av perioden, vilket därmed skulle innebära att deras intressen sammanfaller med de spanska myndigheternas utan att det finns något behov av offentlig finansiering. Detta bekräftas av att övergången till 700 MHz-bandet redan har slutförts under tiden och att de privata programföretagen redan har betalat samsändningskostnaderna ([95]).

(147) Under tiden har de spanska myndigheterna dessutom i det kungliga dekretet nr 805/2014 ([96]) avskaffat skyldigheten att samsända för privata programföretag, vilket därmed bekräftar kommissionens åsikt i beslutet om att inleda förfarandet att förlusten av tittarna utgör en sund affärsbaserad motivering för programföretagen att samsända och/eller att det kanske inte är nödvändigt att tillhandahålla samsändning och/eller att detta kan finansieras av programföretagen.

(148) Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att det inte har fastställts att ett marknadsmisslyckande föreligger. Varken de spanska myndigheterna eller de berörda parterna har hävdat att det finns något annat väl avgränsat mål av gemensamt intresse.

([93]) KOM(2005) 107 slutlig.
([94]) Se fotnot 80.
([95]) På grundval av de uppgifter som mottagits i september 2015 från de spanska myndigheterna.
([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) I avsaknad av ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse är åtgärden inte förenlig med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

(150) Trots detta behandlas de andra inslagen i avvägningstestet nedan (se beskrivningen av testet ovan). Det kommer att visas att de andra inslagen också talar mot påståendet att åtgärden är förenlig med den inre marknaden.

B. **Lämpligt utformat stöd**

Stödet är ett lämpligt instrument

(151) Statliga myndigheter kan hantera frigörandet av den digitala utdelningen på olika sätt. I detta fall har de spanska myndigheterna beslutat att införa en samsändningsskyldighet och att ersätta programföretag som erbjuder digital markbunden television för deras merkostnader till följd av denna skyldighet.

(152) Mer bestämt planerade de spanska myndigheterna omfördelningen av frekvenserna och en tidsplan för detta i det kungliga dekretet nr 365/2010. I det kungliga dekretet ålades programföretagen en skyldighet att sända samtidigt på både de gamla och de nya frekvensbanden (dvs. 800 MHz- och 700 MHz-banden) till dess att de har tilldelats definitiva multiplex ([97]) på det lägre 700 MHz-bandet, dvs. till dess att antalet mottagningsinfrastrukturer (tv-antenner) som är lämpliga för de nya multiplexen är detsamma som för de föregående multiplexen (som tilldelats under övergångsfasen). I lagen om hållbar ekonomi erkände de spanska myndigheterna senare programföretagens rätt till ekonomisk ersättning för kostnaderna som kopplades till samsändningsskyldigheten.

(153) Trots detta var den lagstadgade skyldigheten i sig tillräcklig för att uppnå det eftersträvade målet med att säkerställa samtidig sändning på ett antal frekvenser under en övergångsperiod. Såsom förklarats i skäl 147 medförde marknadsutvecklingen i område I att de spanska myndigheterna blev medvetna om att den lagstadgade skyldigheten att tillhandahålla samsändningar inte ens var nödvändig för att säkerställa ett smidigt frigörande av den digitala utdelningen. Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att åtgärden inte är ett lämpligt instrument.

Stimulanseffekt och nödvändighet

(154) Beträffande stödets stimulanseffekt och nödvändighet måste det undersökas om de privata programföretagen självmant skulle besluta att samsända och om de skulle göra detta inom samma tidsram utan statligt stöd.

(155) Under det formella granskningsförfarandet fortsatte de spanska myndigheterna att hävda att de privata programföretagen inte skulle vara beredda att samsända, att de redan hade finansierat den kostsamma övergången från analoga till digitala tv-sändningar och löst problemen i samband med denna övergång, t.ex. störningar på de markbundna digitala kanalerna som ursprungligen tilldelats dem, och att de inte skulle få någon extra fördel när de flyttade till ett annat frekvensband.

(156) Trots dessa påståenden har det inte vederbörligen kunnat påvisas att programföretagen skulle motsätta sig att samsända utan stöd. Faktum är att deras beteende på marknaden visade på motsatsen.

(157) Enligt kommissionens uppfattning innebär programföretagens skyldighet enligt licenserna att tillhandahålla en kontinuerlig tjänst med god kvalitet att de självfinansierar samsändningarna under en begränsad tid ([98]). Med avseende på detta ansåg kommissionen i beslutet om att inleda förfarandet att det verkade vara tillräckligt att genom en rättsakt ålägga programföretagen en skyldighet att samsända på egen bekostnad för att säkerställa ett smidigt frigörande av den digitala utdelningen. Det faktum att även denna uttryckliga skyldighet senare har avskaffats, såsom förklaras i skäl 147, visar alltför väl att de privata programföretagens engagemang för att säkerställa kontinuiteten i sina tjänster inom ramen för sina licenser kräver självfinansiering av samsändningarna och att dessa programföretag i vilket fall som helst har tillräckliga incitament i sig för att tillhandahålla tjänsten i fråga och att åtgärden därför inte är nödvändig.

([97]) Vid övergången från analoga till digitala sändningar tilldelades programföretagen övergångsmultiplex av Spanien (fas I). Efter frigörandet av den digitala utdelningen har de tilldelats definitiva multiplex (fas II).

([98]) Detta hindrade naturligtvis inte de spanska myndigheterna från att ålägga programföretagen att samsända på båda frekvensbanden fram till den slutgiltiga fördelningen av multiplex på 700 MHz-bandet för att säkerställa ett smidigt frigörande av den digitala utdelningen.

(158) Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att de spanska myndigheterna inte har kunnat påvisa åtgärdens stimulanseffekt och nödvändighet.

Proportionalitet

(159) I samband med avvägningstestet är det viktigt att bedöma om den åtgärd som vidtagits av myndigheterna är proportionerlig i förhållande till behovet av att avhjälpa ett marknadsmisslyckande och främja konkurrensen på marknaden. När det gäller proportionalitet fann kommissionen i sitt beslut om DVB-T i Berlin-Brandenburg ([99]) att det var nödvändigt att jämföra den vidtagna åtgärden med möjliga alternativ: ”*Statlig reglering bör vare sig användas för att förhindra eller för att gynna användandet av någon särskild digital sändningsmetod som kabel, satellit, markbunden tv eller tv via DSL och således rikta sig efter principen om 'teknisk neutralitet'. Som framhålls i ramdirektivet utesluter detta inte att en medlemsstat vidtar lämpliga åtgärder för att i motiverade fall främja vissa specifika tjänster, som t.ex. digital television som ett medel för att öka spektrumeffektiviteten. Detta innebär att varje nät i princip skall konkurrera av egen kraft, men att interventioner kan övervägas om de syftar till att avlägsna marknadsstörningar som är specifika för ett visst nät*. I det långa loppet bör de nät som ger konsumenterna störst nytta lyckas hävda sig bäst på marknaden”. I detta ärende drog kommissionen slutsatsen att stödet varken var nödvändigt eller proportionerligt.

(160) I det aktuella fallet noterar kommissionen att åtgärden är begränsad till att täcka de extraordinära kostnader som de privata programföretagen måste betala på grund av samsändningsskyldigheten inom ramen för kravet på 96 % täckning i område I. Ersättningsbeloppet har fastställts för att endast täcka de kostnader som är kopplade till samsändningsskyldigheten.

(161) Den spanska regeringens avsikt var att ersätta 100 % av merkostnaderna för samsändningarna. De spanska myndigheterna har hävdat att en ersättning på 100 % av merkostnaderna var nödvändig på grund av den ekonomiska situationen för de programföretag som med egna medel har finansierat den digitala övergången. De har dessutom förklarat att vissa lokala programföretag skulle ha gått i konkurs utan finansiering genom denna åtgärd. De spanska myndigheterna har emellertid inte lagt fram tillräckligt övertygande bevis för att motivera ett så omfattande stöd.

(162) I beslutet om att inleda förfarandet ansåg kommissionen att det inte heller var möjligt att utesluta att ett eventuellt marknadsmisslyckande skulle ha kunnat avhjälpas med mindre stöd, antingen genom att rikta stödet endast till de företag som kan påvisa ett behov av stöd eller genom att förkorta samsändningsperioden. Denna metod övervägdes dock inte redan från början av de spanska myndigheterna.

(163) De spanska myndigheterna har inte heller tillhandahållit övertygande bevisning, i synnerhet ingen kostnadsanalys, som skulle bevisa att valet att omfördela multiplexen på 800 MHz-bandet till ett annat markbundet frekvensband var den billigaste och snabbaste lösningen för frigörandet av den digitala utdelningen.

(164) Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att de spanska myndigheterna inte har kunnat visa att åtgärden skulle vara proportionerlig och begränsad till vad som är absolut nödvändigt.

Teknikneutralitet

(165) Kommissionen har vid flera tillfällen betonat vikten av teknikneutralitet i samband med övergången till digitala sändningar. I sitt meddelande om övergången från analoga till digitala sändningar uttryckte kommissionen sin avsikt att verka i linje med ”andan i det *nya regelverket för elektronisk kommunikation*, som grundas på marknadsinitiativ och teknikneutralitet” ([100]). Därför bör varje ingripande av medlemsstaterna undvika att i orimligt hög grad snedvrida konkurrensen mellan plattformarna, så att varje plattform kan konkurrera ”på sina egna villkor” i enlighet med ”standardiserade regler”.

([99]) Kommissionens beslut 2006/513/EG av den 9 november 2005 om det statliga stöd som Förbundsrepubliken Tyskland har beviljat till förmån för införandet av digitala markbundna TV-sändningar (DVB-T) i Berlin-Brandenburg (EUT L 200, 22.7.2006, s. 14).

([100]) Avsnitt 2.1.3

(166) På samma sätt ålägger artikel 9.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG ([101]) medlemsstaterna att se till att alla typer av teknik som används för elektronisk kommunikation får användas i de radiofrekvensband som förklarats tillgängliga för elektroniska kommunikationstjänster i sina nationella planer för frekvenstilldelning i enlighet med unionslagstiftningen. Det stämmer att samma bestämmelse gör det möjligt för medlemsstaterna att fastställa proportionella och icke-diskriminerande begränsningar för de former av teknik för radionät eller trådlös tillgång som används för elektroniska kommunikationstjänster när så är nödvändigt, bland annat för att säkerställa tjänsternas tekniska kvalitet eller ett mål av allmänt intresse, såsom säkerhet för människors liv eller undvikande av ineffektivt utnyttjande av radiofrekvenser. Men i det föreliggande fallet varken hävdade eller visade de spanska myndigheterna att åtgärden skulle motivera ett undantag från principen om teknikneutralitet på dessa grunder.

(167) Tvärtom hävdade de spanska myndigheterna att åtgärden är teknikneutral i bemärkelsen att de privata programföretagen fritt får välja bland de tillgängliga teknikplattformarna för tillhandahållande av samsändningar. Detta påstående kontrollerades av kommissionen under det formella granskningsförfarandet, där det konstaterades att ett sådant scenario förhindras av de befintliga licenserna, som tvingar de privata programföretagen att använda sig av digital markbunden television för att säkerställa 96 % geografisk täckning i område I.

(168) Kommissionens beslut inom området statligt stöd för den digitala övergången bekräftar denna uppfattning. I sina beslut i ärendena DVB-T i Berlin-Brandenburg ([102]) och digitala dekodrar ([103]), som bekräftades av tribunalen ([104]), liksom i sina beslut mot Spanien om utbyggnad av digital markbunden television i område II ([105]), som också bekräftades av tribunalen ([106]), slår kommissionen fast att 1) tekniken för digital markbunden television är inte överlägsen andra tekniker, 2) om stöd beviljades för denna plattform skulle det innebära ett obefogat undantag från principen om teknikneutralitet, och 3) diskriminering i strid med principen om teknikneutralitet förhindrar en viss åtgärd från att förklaras förenlig med den inre marknaden.

(169) Som förklarats ovan betalar de privata programföretagen för överföringen av sitt programinnehåll till plattformsoperatörerna för digital markbunden television, som därför indirekt gynnas av åtgärden. Därför måste respekten för principen om teknikneutralitet undersökas med avseende på plattformsoperatörerna.

(170) I Spanien gjordes det tekniska valet redan i inledningen av det administrativa förfarandet, då det kungliga dekretet nr 365/2010 antogs. Samtidigt som det kungliga dekretet uteslutande grundades på omfördelning till ett lägre markbundet frekvensband, och i synnerhet på att digitala markbundna tv-sändningar skulle överföras till frekvenser under 800 MHz-bandet senast i slutet av 2014, var det inte förrän lagen om hållbar ekonomi antogs 2011 som det föreskrevs i nationell lagstiftning att detta frekvensband skulle frigöras för telekomoperatörer och att den ekonomiska ersättningen för kostnaderna för samsändning skulle betalas uteslutande till förmån för den digitala markbundna tv-plattformen på bekostnad av alternativa plattformar.

(171) De spanska myndigheterna hävdade att åtgärden endast utgörs av ersättning för skador till följd av omfördelningen av markbundna frekvenser. Andra plattformar (t.ex. satellit, kabel, IP-tv, etc.) påverkas inte, eftersom de inte behöver göra de ändringar i kanalerna som krävs för att frigöra den digitala utdelningen, och kompensationsåtgärden är därför inte nödvändig för dem. De spanska myndigheterna hävdade dessutom att satellit inte lämpar sig för sändning av lokala och regionala program på samma sätt som den digitala markbundna tv-plattformen, och tillade att visst premiuminnehåll som köpts in av programföretagen endast kan sändas på spanskt territorium, eller till och med endast via markbundna sändningar.

(172) Kommissionen konstaterar rörande dessa argument att det på plattformsoperatörsnivå finns olika sändningsplattformar som kan utgöra alternativa lösningar för att avhjälpa bristen på frekvenser på den berörda spanska marknaden. När det gäller satellit skulle det till exempel inte finnas något behov av att återanpassa spektrumet på

([101]) Direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EUT L 108, 24.4.2002, s. 33).
([102]) Statligt stöd C 25/2004, DVB-T i Berlin-Brandenburg.
([103]) Statligt stöd C 52/2005, Digitala dekodrar.
([104]) Dom av den 6 oktober 2009, Tyskland mot kommissionen, i målet DVB-T – Berlin/Brandenburg, T-21/06, ECLI:EU:T:2009:387, och dom av den 15 juni 2010, Mediaset mot kommissionen, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233.
([105]) Se fotnot 21.
([106]) Se fotnot 79.

UHF-bandet. Det framgår dessutom av de uppgifter som lämnats in av de spanska myndigheterna att de inte utförde någon förhandsundersökning (t.ex. via ett offentligt samråd eller en upphandlad studie) där berörda parter fick lämna synpunkter på dessa frågor, och inte heller utförde de en kostnadsnyttoanalys med jämförelser av alternativa lösningar. I praktiken övervägdes inget alternativ till omfördelningen av frekvenser.

(173) I stället snedvrider åtgärden konkurrensen mellan olika plattformar (dvs. olika tekniska lösningar), vilket också förklaras mer ingående i skälen 179–181, om sådana kostnader ersätts som användningen av en viss plattform medför. Med tanke på att alternativa plattformar inte medför liknande kostnader vid ändrad användning av spektrumet och inte är beroende av de begränsade radiofrekvenserna på UHF-bandet stöder åtgärden inte den mest effektiva tekniska lösningen.

(174) Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att de spanska myndigheterna inte har kunnat visa att åtgärden skulle vara teknikneutral.

C. **Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstaterna**

(175) Kommissionen har utvärderat ett antal statliga åtgärder i samband med övergången till digitala sändningar ([107]). Kommissionen förklarade att medlemsstaterna har flera möjligheter när det gäller att bevilja offentlig finansiering för övergången till digitala sändningar, inklusive för samsändning, under förutsättning att åtgärderna inte innebär en onödig snedvridning mellan tekniker eller företag, och att åtgärderna är proportionella och begränsas till vad som är absolut nödvändigt. I likhet med övergången till digitala sändningar bör samma villkor gälla för den åtgärd som anmälts av de spanska myndigheterna.

(176) I det aktuella fallet kan konkurrensen snedvridas på olika nivåer på grund av att det finns direkta och indirekta stödmottagare.

Snedvridning av konkurrensen på privat programföretagsnivå

(177) Enligt de slutsatser som redan har dragits får de privata programföretagen som använder sig av plattformen för digital markbunden television en fördel eftersom de kan få ersättning för kostnader som de normalt skulle stå för. Åtgärden ändrar deras beteende under normala marknadsförhållanden. De spanska myndigheterna hävdade att utan åtgärden skulle en del av de berörda programföretagen inte ha kunnat finansiera samsändningarna och hade gått i konkurs, vilket skulle medföra att de tvingades återlämna sina licenser. I ett sådant fall skulle andra programföretag ha kunnat ansöka om de tillgängliga licenserna. Tack vare åtgärden bibehåller dock de privata markbundna programföretagen sin nuvarande ställning och även det begränsade antalet markbundna licenser, vilket betyder att åtgärden hindrar andra programföretag från att ta sig in på marknaden. Den enda slutsatsen som kan dras på grundval av den information som kommissionen har tillgång till är att åtgärden skyddar de befintliga marknadsaktörernas ställning.

(178) Åtgärden snedvrider därför konkurrensen på privat programföretagsnivå i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Snedvridning av konkurrensen på plattformsoperatörsnivå

(179) Eftersom programföretagen ersätts för kostnaderna för samsändning via den digitala markbundna infrastrukturen uppmuntras de att fortsätta använda den markbundna plattformen i stället för att fundera på om ett byte till någon annan plattform skulle ligga i deras intresse. Detta leder till snedvridning av konkurrensen på sändningsplattformsnivå.

(180) Dessutom gynnas verksamhetsutövare som erbjuder digital markbunden television i område I av den reglering som den nationella tekniska planen medför, eftersom denna ålägger programföretagen att täcka 96 % av befolkningen via digital markbunden television. Enligt sina licenser har programföretagen dessutom inte tillstånd att använda andra alternativa plattformar (dvs. satellit, kabel eller IP-tv) för att säkerställa den föreskrivna minsta geografiska täckningen. I annat fall skulle de förlora sina licenser. Som följd av detta kommer huvuddelen av samsändningskostnaderna i praktiken att användas för utnyttjande av Abertis plattform för digital markbunden television, med tanke på den marknadsställning detta företag innehar. Denna fördel är till nackdel för andra tekniska plattformar som konkurrerar på samma marknad, t.ex. satellitteknik.

([107]) Se fotnot 80.

(181) Åtgärden snedvrider därför konkurrensen på plattformsoperatörsnivå i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Bedömning

(182) Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att både de privata programföretagen som erbjuder digital markbunden television och plattformsoperatörer för digital markbunden television får en fördel på bekostnad av andra privata programföretag och operatörer av alternativa teknikplattformar som konkurrerar på samma marknad, och snedvrider konkurrensen på olika nivåer i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Slutsats

(183) Kommissionen drar slutsatsen att åtgärden inte är ett lämpligt, nödvändigt, proportionellt och teknikneutralt instrument och att åtgärden snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

5. **SLUTSATS**

(184) Kommissionen konstaterar att den åtgärd som syftar till att ge ersättning för de privata programföretagens samsändningskostnader inom ramen för frigörandet av den digitala utdelningen inte uppfyller kraven i artikel 107.3 i fördraget och således är oförenlig med den inre marknaden.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som anmälts av Konungariket Spanien och som syftar till att ge ersättning för de privata programföretagens samsändningskostnader inom ramen för frigörandet av den digitala utdelningen uppfyller inte kraven i artikel 107.3 i fördraget och är således oförenligt med den inre marknaden. Detta stöd får därför inte genomföras.

Artikel 2

Konungariket Spanien ska inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa beslutet.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Konungariket Spanien.

Utfärdat i Bryssel den 5 augusti 2016.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Ledamot av kommissionen