II

(Actos aprovados ao abrigo dos Tratados CE/Euratom cuja publicação não é obrigatória)

DECISÕES

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 23 de Outubro de 2007

relativa ao auxílio estatal C 34/06 (ex N 29/05 e ex CP 13/04) que a República Federal da Alemanha tenciona conceder a favor da introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) na Renânia do Norte-Vestefália

[notificada com o número C(2007) 5109]

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2008/708/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o primeiro parágrafo do n.º 2 do artigo 88.º,

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

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações nos termos dos referidos artigos ([1]), e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

I. PROCEDIMENTO

(1) Por carta de 26 de Janeiro de 2004, a Comissão solicitou ao Governo Federal informações mais detalhadas sobre artigos na imprensa relacionados com um apoio público à introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) na Renânia do Norte-Vestefália (a seguir designada «RNV»). O Governo Federal forneceu a informação requerida, por carta de 23 de Março de 2004 (com registo de entrada na mesma data). Em 2 de Junho de 2004 realizou-se uma reunião entre os serviços da Comissão e a autoridade responsável pela medida em questão, a *Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen* (a autoridade da Renânia do Norte-Vestefália para a comunicação social, a seguir designada «LfM»), e em 10 de Dezembro de 2004 com representantes do Governo do Estado federado da Renânia do Norte-Vestefália.

([1]) Auxílio estatal C 34/06 (ex N 29/05) — Introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) na Renânia do Norte-Vestefália — Convite à apresentação de observações nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do Tratado CE (JO C 204 de 26.8.2006, p. 9).

(2) Por carta de 13 de Janeiro de 2005 (registada com a mesma data), por motivos de segurança jurídica, o Governo Federal notificou a Comissão, nos termos do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado CE, sobre uma medida a favor da introdução da DVB-T na RNV.

(3) Por carta de 10 de Março de 2005, a Comissão solicitou mais informações, que o Governo Federal veio a fornecer, após prorrogação do prazo, por carta de 29 de Abril de 2005 (registada com a mesma data). Em 23 de Junho realizou-se um encontro dos serviços da Comissão com representantes da LfM e do Estado federado da RNV, ocasião em que a RNV facultou informações adicionais.

(4) Em 9 de Novembro de 2005, a Comissão emitiu uma decisão final em que declarava que o apoio à DVB-T em Berlim-Brandemburgo através de recursos financeiros públicos seria incompatível com o mercado comum ([2]). Dadas as semelhanças entre os dois casos, a Comissão e a Alemanha decidiram, de comum acordo, suspender o processo de notificação do caso agora em apreço ([3]), para que as autoridades tivessem oportunidade de avaliar a forma como a decisão relativa ao caso Berlim-Brandemburgo se reflectiria sobre o procedimento preliminar de análise do caso RNV, ainda em curso. Simultaneamente, suspendeu-se também o processo de notificação num outro caso semelhante, relativo ao Estado federado da Baviera, que fora notificado à Comissão em 8 de Dezembro de 2004 ([4]).

(5) Por carta de 12 de Abril de 2006, a Comissão solicitou à Alemanha que lhe comunicasse, no prazo de um mês, a sua posição relativamente ao processo de notificação em curso. Por carta de 12 de Maio de 2006 (registada na mesma data), a Alemanha comunicou à Comissão que não tencionava revogar nem alterar a medida que notificara relativa à RNV.

(6) Por carta de 19 de Julho de 2006, a Comissão comunicou à República Federal da Alemanha a sua decisão de aplicar a este caso o procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado CE. A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([5]). A Comissão instou os interessados a pronunciarem-se sobre o caso.

(7) Após prorrogação do prazo, a Alemanha, por carta de 4 de Outubro de 2006 (registada na mesma data), pronunciou-se relativamente à decisão de início do procedimento. A Comissão recebeu ainda as observações da *European Satellite Operators Association* (Associação Europeia de Operadores via Satélite, a seguir designada «ESOA») ([6]), da *Verband Privater Kabelnetzbetreiber e. V.* (Associação de Operadores Comerciais por Cabo, a seguir designada «ANGA») ([7]) e da *ish* NRW GmbH (operador regional por cabo, a seguir designado «*ish*») ([8]).

(8) A Comissão transmitiu essas observações à Alemanha por carta de 19 de Dezembro de 2006, exortando-a a pronunciar-se sobre elas. Após prorrogação do prazo, as instâncias competentes emitiram o seu parecer por carta de 16 de Fevereiro de 2007 (registada na mesma data). Em 19 de Abril, antes da apreciação definitiva, a Comissão reuniu-se com representantes da LfM para uma última troca de opiniões. Por mensagem de correio electrónico de 24 de Maio de 2007, a Comissão enviou novo pedido de informações, ao qual a Alemanha correspondeu, também por correio electrónico, em 5 de Julho de 2007 (registado a 6 de Julho de 2007).

([2]) Auxílio estatal C 25/04 — Introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) em Berlim-Brandemburgo — Alemanha, 9 de Novembro de 2005 (JO L 200 de 22.7.2006, p. 14).
([3]) Cartas de 2 de Dezembro de 2005, 9 de Dezembro de 2005 e 12 de Dezembro de 2005.
([4]) O procedimento formal de investigação deste processo iniciou-se também a 19 de Julho de 2006 (C 33/06, ex N 576/04). A Baviera decidiu mais tarde restringir a medida a auxílios *de minimis* para organismos locais de radiodifusão e retirar a notificação (cartas do Governo Federal de 22 de Junho de 2007 e 11 de Julho de 2007).
([5]) Ver nota de pé de página 1.
([6]) Carta de 20 de Setembro de 2006, registada a 22 de Setembro de 2006.
([7]) Carta de 21 de Setembro de 2006, registada a 22 de Setembro de 2006.
([8]) Carta de 25 de Setembro de 2006, registada a 3 de Outubro de 2006.

II. DESCRIÇÃO EXAUSTIVA DA MEDIDA

1. *CONTEXTO*

Digitalização da televisão

(9) A medida notificada tem por objecto a introdução da televisão digital terrestre na Renânia do Norte-Vestefália. Insere-se no contexto geral da digitalização da radiodifusão, que abrange todas as actuais plataformas de transmissão de sinais de radiotelevisão, designadamente por cabo, por satélite e terrestre.

(10) A principal vantagem da digitalização consiste numa capacidade de transmissão superior em todas as plataformas, graças à utilização mais eficiente do espectro de frequências, o que permite oferecer serviços de radiodifusão novos e melhorados. Além disso, ao desactivar a televisão terrestre analógica, seria possível libertar e reutilizar frequências. Os potenciais novos operadores do mercado imprimiriam maior dinamismo à competitividade e inovação. É devido a todas estas vantagens que a Comissão promove activamente a digitalização ([9]). A Alemanha, tal como outros Estados-Membros, encontra-se actualmente nesta fase de transição, que tem como principal objectivo a desactivação total da transmissão analógica em todos os países da União Europeia até ao início de 2012 ([10]).

A digitalização na Alemanha e na Renânia do Norte-Vestefália

(11) Para promover a digitalização da radiodifusão na Alemanha, foi lançada no final de 1997 a Iniciativa «Radiodifusão Digital» (IDR), por decisão do Governo Federal, com base numa decisão dos ministros-presidentes dos Estados federados. A IDR reuniu recomendações sobre a digitalização elaboradas por entidades do Estado Federal, dos Estados federados e muitos outros agentes do mercado. O Governo Federal aprovou em Agosto de 1998 um primeiro relatório sobre a IDR; seguiu-se o plano global para a introdução da televisão digital, o «Startszenario 2000» ([11]), no qual se estabelece, entre outras coisas, que a digitalização da radiodifusão por cabo, satélite e emissoras terrestres na Alemanha deverá estar concluída até 2010, o mais tardar.

(12) Na RNV, a transição para o digital é coordenada pela LfM. Nos termos do n.º 1 do artigo 27.º da Lei da Comunicação Social da Renânia do Norte-Vestefália ([12]) (*Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen*, a seguir designada «LMG NRW») «a LfM deve apoiar e orientar a transição da transmissão analógica para a digital». Durante esse processo, deverá garantir a «oferta de programação diversificada, conjugando as várias plataformas de transmissão, em condições adequadas». À LfM incumbe ainda a função geral de supervisionar os operadores comerciais de radiodifusão.

A radiodifusão terrestre na Alemanha e na Renânia do Norte-Vestefália

(13) No contexto da digitalização da transmissão por cabo, por satélite e terrestre, a medida em causa apenas diz respeito à transição no âmbito da plataforma terrestre. A radiodifusão digital terrestre refere-se, de um modo geral, a dois grupos de operadores, que poderão ou não estar integrados: os operadores de rede, responsáveis pela transmissão dos sinais de radiodifusão, e os operadores de radiodifusão, que produzem programas de conteúdos e os fornecem como pacotes de programação.

([9]) COM(2002) 263 final, eEurope 2005: Uma sociedade da informação para todos; COM(2003) 541 final, Comunicação da Comissão relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital (da transição para o digital ao fim do analógico) e COM(2005) 204 final, Comunicação da Comissão — Acelerar a transição da radiodifusão analógica para a digital.

([10]) COM(2005) 204, Comunicação da Comissão — Acelerar a transição da radiodifusão analógica para a digital.

([11]) Ministério Federal da Economia e da Tecnologia (2000): *Einführung des digitalen Rundfunks in Deutschland, «Startszenario 2000», Sachstandsbericht und Empfehlungen der Initiative «Digitaler Rundfunk» zur Digitalisierung von Hörfunk und Fernsehen unter Berücksichtigung der Verbreitung über Kabel, Satellit und TV-Sender*.

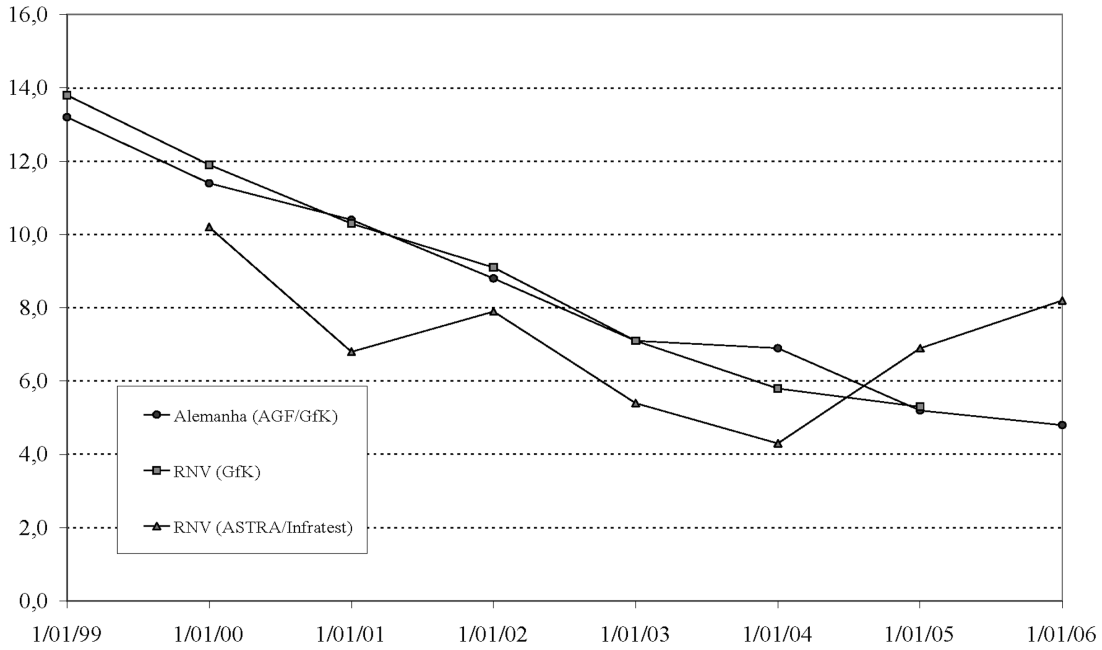
([12]) *Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen* na versão de 2 de Julho de 2002 (*Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW* de 30 de Julho de 2002, n.º 20, p. 334), revista em 2004 (*Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW* de 17 de Dezembro de 2004, n.º 45, p. 774) e 2007 (*Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW* de 29 de Junho de 2007, n.º 13, p. 192).

(14) Desde o surgimento do cabo e do satélite na década de 1980, a quota de mercado da plataforma terrestre na Alemanha sofreu uma forte quebra no total. Segundo as informações da Alemanha, as redes de cabo foram montadas nos anos oitenta com considerável apoio público ([13]). A Alemanha alega que praticamente todos os lares no país estão em condições de receber emissões de televisão livres via satélite.

(15) Esta redução da quota de mercado encontra-se ilustrada no diagrama seguinte, igualmente apresentado na decisão de início do procedimento.

Diagrama 1

Quota de mercado da plataforma terrestre a nível nacional e na RNV ([14])



(16) Desde o início da transição para a televisão digital em 2004, a quota de mercado da plataforma terrestre estabilizou a sua queda e, em 2005, a tendência inverteu-se. De acordo com os dados contidos no Relatório sobre a Digitalização de 2007 ([15]), as quotas por tipo de recepção na Alemanha, em meados de 2007, distribuíam-se da seguinte forma: 53,7 % por cabo, 42,5 % por satélite, 11,5 % terrestre (um acréscimo de 2 pontos percentuais face a 2006). Segundo o relatório, a quota da televisão digital terrestre aumentou significativamente: 3,6 milhões de lares — quase o dobro do ano anterior — recebem DVB-T. Além disso, a digitalização das emissões terrestres atingia já praticamente 90 %. O Relatório sobre a Digitalização apresenta ainda um quadro geral da penetração da DVB-T por região ([16]). De acordo com estes dados, as quotas de mercado de audiência na RNV nas denominadas regiões nucleares, que abrangem apenas as áreas em que existe recepção de DVB-T, ascenderam de 9,5 % em 2005 para 16,5 % em 2007 (ver diagrama 2).

([13]) A notificação apresentada pela Alemanha refere investimentos públicos na ordem dos 15 mil milhões EUR para a montagem das redes de cabo de banda larga na década de 1980.

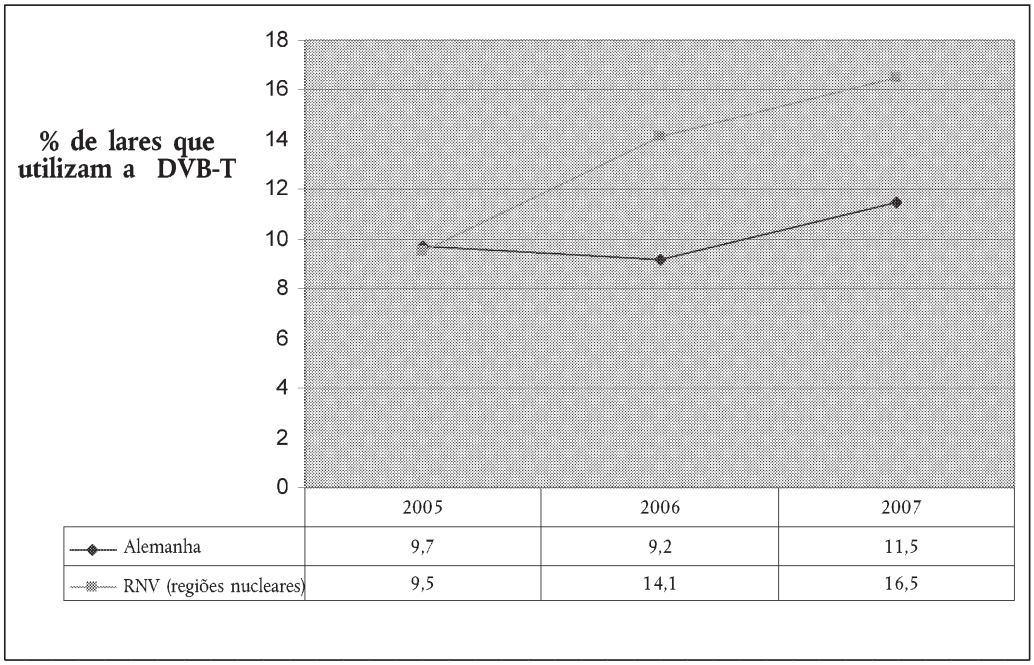
([14]) A *Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung* (AGF) reúne as principais empresas alemãs de radiodifusão e estuda o comportamento dos telespectadores. A SES/ASTRA é o maior operador de satélite na Alemanha e publica anualmente o *German Satellite Monitor* sobre a importância das diferentes plataformas de transmissão televisiva. O diagrama 1 relaciona os dados recolhidos pela ASTRA/Infratest no final de cada ano (ou seja, no final de 2005) com o dia 1 de Janeiro do ano seguinte (ou seja, 1.1.2006), para permitir a comparação desses dados com os da AGF/GfK, recolhidos no início do ano.

([15]) *Digitalisierungsbericht* 2007 — *Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang (GSDZ), Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM).*

([16]) *Digitalisierungsbericht* 2007, p. 56.

Diagrama 2

Quota de mercado da plataforma digital terrestre a nível nacional e na RNV após a transição



	2005	2006	2007
Alemanha	9,7	9,2	11,5
RNV (regiões nucleares)	9,5	14,1	16,5

Transição para a televisão terrestre na Renânia do Norte-Vestefália

(17) Tecnicamente, o desenvolvimento da radiodifusão digital terrestre exige uma adaptação da tecnologia de transmissão por parte dos operadores de rede, além da distribuição das frequências para a transmissão. Para um aproveitamento efectivo das vantagens da digitalização, a transmissão analógica deverá ser progressivamente desactivada. Durante a fase em que a radiodifusão analógica funcione em paralelo com a digital (a denominada «simulcast»), a transição poderá levar, com efeito, a uma maior escassez de frequências ([17]). Para evitar essa escassez, bem como para conter ao máximo os custos das transmissões em paralelo, os operadores terão de acordar uma data única para desactivarem a transmissão analógica e activarem a digital. Devido às complexidades inerentes à transição para a televisão digital terrestre, o «Startszenario 2000» prevê uma introdução gradual da DVB-T em cada um dos Estados federados, começando pelas regiões que apresentam maior densidade populacional ([18]).

(18) Como primeira iniciativa na RNV, a LfM ([19]) aprovou em 27 de Novembro de 1998 o início de uma experiência da DVB-T no terreno, efectuada em Colónia em 1999 e 2000. Para atingir os objectivos do «Startszenario 2000», as autoridades da RNV disponibilizaram-se, mais tarde, para colaborar com as entidades competentes dos Estados federados a norte — Baixa Saxónia, Schleswig-Holstein, Hamburgo e Bremen — no intuito de digitalizar a radiodifusão terrestre de modo simultâneo e, logo, mais eficiente.

(19) Em 20 de Outubro de 2003, a LfM, os organismos públicos de radiodifusão ARD, ZDF e WDR Köln (a seguir designados «radiodifusores públicos») ([20]), e as empresas de radiodifusão comercial (a seguir designadas «radiodifusores comerciais») RTL Television («RTL»), VOX Film und Fernseh-GmbH & Co. KG («VOX») e ProSiebenSat.1 Media AG («ProSiebenSat.1») assinaram em Colónia o *Acordo para a introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) na Renânia do Norte-Vestefália (Vereinbarung zur Einführung*

([17]) Comunicação da Comissão relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital, ver nota de pé de página 9.
([18]) A denominada «Strategie des inselweisen Umstiegs» — «Estratégia da transição por ilhas».
([19]) À data, ainda denominada *Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen*.
([20]) ARD: *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*; ZDF: *Zweites Deutsches Fernsehen*; WDR Köln: *Westdeutscher Rundfunk Köln*.

des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Nordrhein-Westfalen). Neste acordo de princípio estabeleceu-se que, no seguimento da transição bem sucedida na região Berlim-Potsdam, dever-se-ia proceder à introdução da DVB-T nas zonas urbanas Colónia/Bona e Düsseldorf/Região do Ruhr. O acordo não contém pormenores relativos aos auxílios previstos, referindo apenas o seguinte: «Como medida de apoio, a *Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen* (LfM) confere financiamento para a infra-estrutura técnica necessária à implementação da DVB-T na Renânia do Norte-Vestefália». Além disso, encontra-se no anexo uma referência à elaboração de um modelo de apoio às populações socialmente mais desfavorecidas ([21]).

(20) O acordo de princípio de 20 de Outubro de 2003 foi depois complementado através do *Acordo de cooperação para a introdução da televisão terrestre digital (DVB-T) na Renânia do Norte-Vestefália* (*Kooperationsvereinbarung zur Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Nordrhein-Westfalen*), assinado em 10 de Dezembro de 2003 pelas mesmas partes (a WDR em nome da ARD) e pelo Estado federado RNV. Neste acordo de cooperação, estabelecem-se princípios gerais para a comunicação no domínio da DVB-T e definem-se os órgãos responsáveis pela aplicação do acordo: o Comité Director, com poder decisório, e um Gabinete de Projecto para a execução. O Gabinete de Projecto veio a ser constituído em 14 de Janeiro de 2004, por contrato celebrado entre a LfM (LfM Nova GmbH), a WDR (também em nome da ARD) e a ZDF.

(21) A capacidade global de transmissão da rede DVB-T abrange seis multiplexes ([22]), preparados para um total de 24 canais nas regiões Colónia/Bona e Düsseldorf/Região do Ruhr. Para poder dar início à transmissão digital terrestre, as frequências necessárias deverão ser adjudicadas através de licenças, que habilitam os radiodifusores a emitirem os seus programas, e os operadores de rede a operarem com a plataforma DVB-T. Para a emissão de programas nas zonas urbanas de Colónia/Bona e Düsseldorf/Região do Ruhr, foi concedido um multiplex a cada radiodifusor público (ARD, ZDF e WDR). A capacidade prevista para os radiodifusores comerciais foi objecto de um concurso lançado pela LfM, e as respectivas licenças de DVB-T foram adjudicadas em 14 de Maio de 2004. As licenças para a operação de rede foram então adjudicadas pela Autoridade Reguladora para as Telecomunicações e Correios (RegTP), actual Agência Federal de Redes para a Electricidade, Telecomunicações, Correios e Caminhos-de-Ferro (BnetzA) em 2004 (para mais pormenores sobre o processo de adjudicação, ver considerandos 24 a 30).

(22) Em conformidade com as datas fixadas no acordo de princípio de 20 de Outubro de 2003, a transmissão digital terrestre foi introduzida na região Colónia/Bona em 24 de Maio de 2004 e na região Düsseldorf/Região do Ruhr em 8 de Novembro de 2004. A transmissão analógica terrestre dos radiodifusores comerciais foi interrompida nas respectivas datas de início da transmissão DVB-T. Contudo, a emissão analógica terrestre dos três canais dos radiodifusores públicos — ARD-Das Erste, ZDF e WDR — continuou ainda durante cerca de cinco meses (em *simulcast*), tendo sido encerrada na área Colónia/Bona em 8 de Novembro de 2004 e na área Düsseldorf/Região do Ruhr em 4 de Abril de 2005. Em 19 de Novembro de 2004, a LfM aprovou a «Directiva de Apoio à DVB-T» (*Förderrichtlinie DVB-T*), que entrou em vigor retroactivamente em 3 de Maio de 2004.

(23) Desde a sua introdução nas zonas urbanas de Colónia/Bona e Düsseldorf/Região do Ruhr, a transmissão em DVB-T tem vindo a ser alargada a outras regiões da RNV. Em 29 de Maio de 2006, a DVB-T foi introduzida em duas outras zonas da RNV, Wuppertal e Ostwestfalen-Lippe. Em 12 de Junho de 2007 deu-se o arranque da DVB-T em Münsterland e, em Novembro de 2007, a distribuição deverá alargar-se a Aachen e Vestefália Sul. Todavia, contrariamente às regiões Colónia/Bona e Düsseldorf/Região do Ruhr, a transição nestas áreas realizar-se-á apenas nos organismos públicos de radiodifusão e não nos comerciais ([23]).

([21]) «Será elaborado um modelo de apoio às cidadãs e cidadãos socialmente menos favorecidos neste contexto.». Contudo, segundo as informações de que dispõe a Comissão, a LfM não desenvolveu tal modelo de apoio.
([22]) Um multiplex corresponde a um bloco de frequências, utilizado para quatro canais na RNV.
([23]) Numa parte da zona urbana Düsseldorf/Região do Ruhr (*Oberbergischer Kreis*), a transição já se processou, sem a participação dos organismos privados de radiodifusão.

Adjudicação de licenças de emissão DVB-T a radiodifusores comerciais

(24) Nos termos do n.º 1 do artigo 52.º do Tratado interestadual sobre a radiodifusão na Alemanha unificada (RstV) ([24]), reza o artigo 28.º da Lei Estadual da Comunicação (LMG) da RNV como segue: «Aquando da primeira adjudicação das capacidades de transmissão de televisão digital terrestre, começarão por ser contemplados os operadores detentores de canais emitidos analogicamente na respectiva região de transmissão.».

(25) A 14 de Novembro de 2003, a LfM aprovou as regras relativas à adjudicação de capacidades de transmissão terrestre para canais radiofónicos e televisivos, bem como para serviços de comunicação social. Contudo, a digitalização requeria igualmente a utilização dos canais terrestres analógicos existentes, atribuídos à RTL Television (pela RTL Television GmbH), à VOX/DTCP (pela VOX Film- und Fernseh GmbH & Co. KG, que pertence ao RTL Group conjuntamente com a DTCP GmbH) e à SAT1 (Sat1 Satelliten Fernsehen GmbH, a seguir designada «ProSiebenSat.1»). As correspondentes licenças analógicas foram adjudicadas em 2002 e 2003 pela LfM e expirariam em 21 de Julho de 2008 (RTL Television), em 31 Janeiro de 2007 (VOX) e em 31 de Outubro de 2010 (SAT1). Por carta de 13 de Novembro de 2003, a LfM instou os radiodifusores comerciais RTL, VOX e ProSiebenSat.1 a manifestarem por escrito a sua disponibilidade para libertarem os respectivos canais analógicos para que a concessão das capacidades de transmissão pudesse prosseguir. Depois de obter o acordo das emissoras ([25]), a LfM anunciou, em 4 de Dezembro de 2003, a primeira adjudicação de capacidades de transmissão de DVB-T a operadores comerciais para as regiões Colónia/Bona e Düsseldorf/Região do Ruhr (publicada no jornal oficial estadual — *Landesministerialblatt* — de 30 de Dezembro de 2003) ([26]).

(26) O concurso contemplava a capacidade de transmissão prevista para radiodifusores comerciais, a saber, três multiplexes, ou seja, 12 canais em cada região-alvo. Estavam previstos critérios de selecção para o caso de o número de candidatos superar o número de canais, o que obrigaria a decidir a quem dar a primazia. De acordo com a LMG da RNV, contavam-se entre esses critérios o contributo trazido por um canal em termos da diversidade de canais e radiodifusores, bem como a presença do radiodifusor na rede analógica terrestre ([27]). O concurso não referia pormenores relativos aos custos da transmissão de um canal através da DVB-T, nem quaisquer indicações sobre eventuais ajudas financeiras à transição digital. O prazo para apresentação de candidaturas terminava a 3 de Março de 2004.

(27) A LfM recebeu um total de 21 candidaturas ao concurso, de entre radiodifusoras e prestadores de serviços de comunicação social. Tanto a ProSiebenSat.1 como o RTL Group se candidataram a um multiplex cada, ambos com vários pacotes de canais ([28]). Em 23 de Abril de 2004, a comissão para a comunicação social da LfM tomou a sua decisão relativamente à adjudicação dos canais previstos para os radiodifusores comerciais. Com base nessa decisão, a LfM emitiu, em 14 de Maio de 2004, a ordem de adjudicação das respectivas licenças DVB-T, a qual atribuía um multiplex a cada um dos operadores comerciais de radiodifusão, RTL Group e ProSiebenSat.1, e a capacidade do multiplex restante a emissores de canais individuais: VIVA (VIVA Fernsehen GmbH), CNN (Turner Broadcasting Systems Deutschland GmbH), Eurosport (Eurosport S.A.) e onyx.tv/Terra Nova (Onyx Television GmbH) ([29]).

([24]) De 31 de Agosto de 1991, última alteração em vigor desde 1 de Março de 2007.

([25]) Carta da RTL de 17 de Novembro de 2003, da VOX de 5 de Dezembro de 2003 e da ProSiebenSat.1 de 23 de Dezembro de 2003.

([26]) «Erstmalige Zuweisung von Übertragungskapazitäten für die landesweite digitale terrestrische Verbreitung bzw. Weiterleitung von Fernsehprogrammen und Mediendiensten im DVB-T Standard in Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der LfM vom 4. Dezember 2003», *Landesministerialblatt* de 30 de Dezembro de 2003.

([27]) A disposição que estipula que na adjudicação de licenças DVB-T terão prioridade os canais emitidos analogicamente na respectiva zona de difusão a que faz referência o n.º 1 do artigo 28.º da LMG NRW, encontra-se no n.º 1 do artigo 52.º do RStV.

([28]) Na resposta de 23 de Março de 2003, a Alemanha indicava que o artigo 28.º da LMG NRW prevê a possibilidade de a Comissão da LfM para a Comunicação Social atribuir multiplexes completos ao RTL Group e à ProSiebenSat.1. No referido artigo consta que as empresas de radiodifusão televisiva com programas difundidos em rede analógica devem ser consideradas prioritárias.

([29]) No momento da adjudicação da licença à Onyx Television GmbH, já era sabido que este operador, a partir de 20 de Maio de 2004, substituiria o canal de música onyx.tv pelo de documentários Terra Nova.

(28) Nos termos do n.º 2 do artigo 12.º da LMG da RNV, para o qual remete igualmente o aviso de concurso, a primeira autorização é concedida por um mínimo de quatro e um máximo de dez anos. De acordo com a ordem emitida pela LfM a 14 de Maio de 2004, as licenças atribuídas à ProSiebenSat.1, RTL e CNN seriam válidas por cinco anos cada, à VIVA até 2 de Dezembro de 2008, à Eurosport S.A. por três anos e à Terra Nova até 17 de Junho de 2009. A Terra Nova, porém, pôs termo à transmissão na plataforma DVB-T a 1 de Julho de 2007, sendo substituída pela Tele 5 (TM--TV GmbH) ([30]), seleccionada pela LfM de entre 7 candidatos. O quadro 1 apresenta uma visão geral da transição dos radiodifusores públicos (não dos comerciais, ver considerando 23) na área Colónia/Bona, incluindo a fase *simulcast*.

Quadro 1

Transmissão terrestre na zona Colónia/Bona antes e depois da transição

Canal de transmissão	TV analógica	Área de fornecimento a partir de 4.4.2005	Canais a partir de 24.5.2004	Canais a partir de 8.11.2004	Canais a partir de 4.4.2005
K 05	*Sat.1*		*ARD — Simulcast*	X	X
K 26	*ZDF*	nacional	Pacote ZDF	Pacote ZDF	Pacote ZDF
K 29	*ZDF*	D	*ZDF — Simulcast*	Pacote RTL	Pacote RTL
K 34	*VOX*		Pacote ZDF	X	X
K 36	*RTL*	E			Viva/Eurosport/CNN/ /Terra Nova (Tele5 a partir de 1.7.2007)
K 43	*ARD*	C	RTL/VOX/ProSieben/Sat.1	Pacote Pro7Sat.1	Pacote Pro7Sat.1
K 49	*WDR*	B	*WDR — Simulcast*	Pacote WDR	Pacote WDR
K 65	X	A	Pacote ARD	Pacote ARD	Pacote ARD
K 66	X		N24/Kabel 1/RTL II/Super RTL	Viva/Eurosport/CNN/ /Terra Nova	X

Explicações: Os serviços de rede para os canais de transmissão DVB-T K26, K29, K36 e K43 são prestados pela T-Systems; os canais K49 e K65 foram atribuídos à WDR, mas os serviços de rede são também prestados em parte pela T-Systems. As transmissões analógicas estão em itálico. Um «pacote» é um conjunto de quatro canais transmitidos por um multiplex digital. O quadro não apresenta os canais DVB-T adjudicados aos operadores na zona Düsseldorf/Ruhr. A transição na zona Colónia/Bona ficou concluída a 8 de Novembro de 2004 mas, devido à transição na região Düsseldorf/Ruhr, efectuaram-se algumas adaptações técnicas menores na atribuição de canais, em 4 de Abril de 2005. Segundo as informações de que a Comissão dispõe, os canais de transmissão K05, K65 e K66 não são usados para difusão televisiva desde o final da fase simulcast. O quadro ilustra apenas uma visão de conjunto.

Adjudicação das licenças de rede DVB-T

(29) Por requerimento da Chancelaria do Estado da RNV, a Autoridade Reguladora para as Telecomunicações e Correios (a seguir designada «RegTP») lançou, em 4 de Fevereiro de 2004, o procedimento de adjudicação de frequências ([31]). Tal como os radiodifusores, os operadores da rede analógica terrestre tinham previamente abdicado das suas licenças analógicas, que não tinham prazo de validade. O total das necessidades em termos de transmissão digital foi dividido em cinco áreas de fornecimento (A a E), as quais correspondem a cada um dos canais de transmissão (multiplexes digitais). Contudo, não consta na respectiva decisão que, em 27 de Novembro de 2002, já tinha sido sujeita a concurso uma área de fornecimento adicional a nível nacional ([32]). Esta foi adjudicada à T-Systems (uma filial da Deutsche Telekom), e abrange a transmissão dos canais da ZDF.

([30]) Ver notícia no sítio da LfM: http://www.lfm-nrw.de/presse/index.php3?id=537
([31]) Jornal Oficial RegTP n.º 3/2004, Decisão n.º 3/2004, p. 82.
([32]) Jornal Oficial RegTP n.º 23/2002, Decisão n.º 36/2002, p. 1695.

(30) No âmbito do procedimento de concessão de frequências na RNV, a T-Systems requereu as frequências das áreas de fornecimento C, D, e E, associadas aos multiplexes para radiodifusores comerciais, e a WDR requereu as frequências A e B, previstas para os radiodifusores públicos. Uma vez que apenas existia um pedido para cada uma das cinco áreas de fornecimento, a RegTP cedeu as frequências através do denominado processo de candidaturas, prescindindo desta forma do lançamento da segunda fase do procedimento de atribuição de frequências, ou seja, o concurso público. A T-Systems e a WDR eram já operadores da rede analógica terrestre, e possuíam assim uma licença na área das telecomunicações, condição essencial para a atribuição das frequências por requerimento. Os direitos de operação da rede DVB-T foram concedidos por cerca de 20 anos, até 31 de Dezembro de 2025.

2. *DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXÍLIO*

(31) A notificação tem por objecto o apoio financeiro que a LfM tenciona conceder a radiodifusores comerciais, a favor da transmissão terrestre digital dos respectivos canais nas zonas urbanas de Colónia/Bona e Düsseldorf/Região do Ruhr. Segundo as estimativas feitas pela Alemanha, a introdução da DVB-T nestas regiões proporcionará a recepção da mesma a cerca de 14 milhões dos habitantes da RNV, que conta com uma população total de quase 18 milhões ([33]).

(32) A base jurídica desta medida de apoio consiste no 2.º parágrafo do n.º 1 do artigo 40.º do Tratado Interestadual sobre a Radiodifusão, bem como no 8.º parágrafo do n.º 3 do artigo 88.º da LMG NRW, que obrigam a autoridade estadual para a comunicação social (LfM) a dedicar a sua quota-parte na taxa de radiodifusão ao financiamento, entre outras coisas, da infra-estrutura técnica necessária à radiodifusão, bem como de projectos de tecnologias inovadoras neste domínio. O orçamento da LfM financia-se essencialmente a partir de uma quota de 2 % das receitas da taxa de radiodifusão que cabem à RNV (nos termos dos artigos 40.º e 55.º do Tratado Interestadual sobre a Radiodifusão — RstV —, dos artigos 10.º e 11.º do Tratado Interestadual sobre o Financiamento da Radiodifusão — RFinStV —, e do n.º 1 do artigo 116.º da LMG NRW) ([34]). A taxa de radiodifusão é cobrada pela central de cobrança de taxas, que a transfere para a LfM e outras entidades que a ela têm direito.

(33) As condições exactas da assistência financeira a prestar pela LfM aos radiodifusores comerciais encontram-se estabelecidas na Directiva de Apoio à DVB-T ([35]) de 19 de Novembro de 2004. Nos termos do artigo 2.º dessa mesma directiva, esse apoio é dirigido às taxas de operação da rede de transmissão. Nos termos do artigo 3.º, os beneficiários dessas subvenções poderão ser todos os operadores comerciais de canais televisivos e/ou prestadores de serviços de comunicação social aos quais tenham sido concedidas capacidades de transmissão de televisão digital terrestre. Em conformidade com o artigo 4.º, o financiamento será atribuído sob forma de subvenção. O n.º 1 do artigo 5.º restringe a duração do apoio a um prazo de 5 anos de operação. O n.º 2 do artigo 5.º prevê o seguinte: «O financiamento não deverá (…) ultrapassar 30 % das taxas de operação da rede de transmissão, e será concedido em prestações de valor decrescente. Elevar-se-á a 40 % dessas taxas de operação no primeiro ano de funcionamento e sofrerá uma redução de cinco pontos percentuais ao ano, de modo a não ultrapassar os 20 % de quota de financiamento no quinto ano de operação». O n.º 3 do artigo 5.º estabelece: «As poupanças obtidas pela desactivação das emissões analógicas serão calculadas como parte do financiamento de apoio».

(34) A notificação faz uma exposição detalhada da aplicação mais exacta da Directiva de Apoio. Para os radiodifusores dos canais Viva, Eurosport, CNN e Terra Nova (ou, a partir de 1 Julho de 2007, Tele 5), que não emitiam antes em plataforma analógica, prevê-se financiamento idêntico: nos termos do n.º 2 do artigo 5.º da Directiva de Apoio, verifica-se uma redução gradual, começando nos 40 % das taxas de operação da rede de transmissão e decaindo cinco pontos percentuais a cada ano, cifrando-se assim a quota de financiamento em apenas 20 % no quinto ano de funcionamento.

([33]) Respostas da Alemanha de 2 de Maio de 2005.
([34]) 45 % destes recursos revertem a favor da fundação de cinema Filmstiftung NRW GmbH.
([35]) Ver considerando 22.

(35) No caso do RTL Group e da ProSiebenSat.1 — ou seja, para os radiodifusores comerciais que anteriormente emitiam os seus canais em plataforma analógica — a notificação não previa uma redução gradual do apoio, conforme estabelecida no n.º 2 do artigo 5.º da Directiva de Apoio. Para estes radiodifusores, cada um deles contemplado com a atribuição de um multiplex completo, o cálculo da subvenção usa como base a diferença entre o montante total da taxa de transmissão nas plataformas analógica e digital, na Renânia do Norte-Vestefália e nos Estados federados a Norte. Segundo a Alemanha, procura-se deste modo levar em linha de conta, nos cálculos, as poupanças obtidas com a desactivação das emissões analógicas, como previsto no n.º 3 do artigo 5.º da Directiva de Apoio.

(36) Na notificação, a Alemanha incluía dados relativos ao montante de apoio previsto, com base nas estimativas das taxas de transmissão da DVB-T. Referia igualmente que o cálculo do apoio público se basearia nos montantes das taxas de transmissão efectivamente cobradas pelos operadores de rede aos radiodifusores comerciais, no momento da concessão dos financiamentos de apoio. De acordo com a Lei Federal das Telecomunicações, a Agência Federal de Redes (BNetzA) só poderá fixar as taxas de transmissão quando se verifique que o operador de rede goza de poder de mercado significativo no mercado relevante. A BNetzA definiu o mercado relevante para a transmissão de sinais de radiodifusão em Julho de 2006, nos termos das disposições comunitárias sobre a matéria. Consequentemente, considera-se que o operador de rede para os radiodifusores comerciais, T-Systems, apenas dispõe de poder de mercado significativo no mercado da transmissão radiofónica terrestre por FM ([36]). Como tal, a T-Systems poderá continuar a fixar ela própria o valor das tarifas de transmissão DVB-T para radiodifusores comerciais.

(37) De acordo com a notificação, a Alemanha estimou as taxas de transmissão DVB-T, por um multiplex, em 2,7 milhões EUR ao ano. As taxas de transmissão por um canal ascenderiam, por conseguinte, a 675 mil EUR por ano e 3,375 milhões EUR pelos cinco anos de vigência da regulamentação ([37]), fixando-se assim abaixo das taxas de transmissão analógica terrestre por cada canal.

(38) Com base nestes dados, previu-se um apoio global de 4 050 000 EUR para os canais Viva, Eurosport, CNN e Terra Nova (Tele 5, a partir de 1 Julho de 2007). No quadro 2 apresenta-se o financiamento de apoio previsto, por canal, para o período de vigência de cinco anos.

Quadro 2

Taxas de transmissão estimadas para a Viva, Eurosport, CNN e Terra Nova (Tele 5)

(EUR)

Ano	Taxas de transmissão por canal	Quota de auxílio	Montante de apoio
1.º ano	675 000	40 %	270 000
2.º ano	675 000	35 %	236 250
3.º ano	675 000	30 %	202 500
4.º ano	675 000	25 %	168 750
5.º ano	675 000	20 %	135 000
Montante total por canal	3 375 000		1 012 500

([36]) O resultado da análise de mercado foi comunicado à Comissão em 31.7.2006.

([37]) Todavia, o montante que a T-Systems efectivamente cobra aos organismos privados de radiodifusão pela transmissão digital terrestre é inferior. Segundo a Alemanha, as taxas por canal e por ano (por exemplo para 2005 e 2006) ascendem a cerca de 611 000 EUR.

(39) No quadro 3 apresenta-se o cálculo referente ao RTL Group e à ProSiebenSat.1. Os restantes Estados federados encontram-se reunidos sob «Norte da Alemanha» ([38]).

Quadro 3

Cálculo da Alemanha para os «custos adicionais» da ProSiebenSat.1 e RTL ([39])

(EUR)

	RTL Group		ProSiebenSat.1	
	RNV	Norte da Alemanha	RNV	Norte da Alemanha
Canais analógicos/taxas de transmissão por ano em EUR	RTL, VOX	RTL	Sat1	Sat1, Pro7
	2,2 milhões	3,9 milhões	0,8 milhões	4,6 milhões
Canais digitais/taxas de transmissão por ano em EUR	RTL,VOX, RTL2, S.RTL	RTL,VOX, RTL2, S.RTL	Sat1, Pro7, N24, K1	Sat1, Pro7, N24, K1
	2,7 milhões	3,3 milhões	2,7 milhões	3,3 milhões
Diferença entre as taxas de transmissão analógica e digital	− 0,5 milhões	+ 0,6 milhões	− 1,9 milhões	+ 1,3 milhões
Balanço global	+ 0,1 milhões		− 0,6 milhões	

(40) Com base neste cálculo, a LfM não tenciona conceder apoio ao RTL Group. Por um lado, constatou-se que o RTL Group apresenta um balanço global positivo. Por outro lado, declara-se na notificação que o RTL Group teria prescindido expressamente de um apoio, no quadro das negociações relativas às restituições das licenças de transmissão analógica. No caso da ProSiebenSat.1, estimam-se custos adicionais até 600 000 EUR por ano; consequentemente, a Alemanha calcula, para o período de vigência de cinco anos da regulamentação, vir a conceder um apoio anual que poderá ascender a 550 000 EUR (até 2,75 milhões EUR no total), o que corresponde a cerca de 28 % das taxas de transmissão em DVB-T para a ProSiebenSat.1 na RNV.

(41) De acordo com estes cálculos, o orçamento de apoio à transmissão em DVB-T pelos radiodifusores comerciais ascende a um montante estimado de 6,8 milhões EUR para os cinco anos.

(42) A LfM apenas concede o apoio descrito a canais de radiodifusores comerciais. Os radiodifusores públicos financiam as suas despesas em transmissões DVB-T através da sua quota-parte na receita proveniente da taxa de radiodifusão. Conforme consta nas informações apresentadas pela Alemanha, a WDR dispõe de cerca de 40,8 milhões EUR para o período 2001-2008, para financiar os custos da transição. Comparativamente, a ZDF dispunha de um total de 36,8 milhões EUR no período de 2001 a 2004 e de um total de 33,2 milhões EUR entre 2005 e 2008 para custear a transição para a DVB-T a nível nacional.

(43) A Directiva sobre o Apoio entrou em vigor retroactivamente a 3 de Maio de 2004. No entanto, a Alemanha comprometeu-se, com base numa decisão da Comissão para a Comunicação Social da LfM, a não conceder a assistência antes de a Comissão dar a sua aprovação, à luz das regras em matéria de auxílios. Por conseguinte, ainda não foram concedidos quaisquer fundos de apoio aos radiodifusores comerciais no quadro da medida em questão.

([38]) A notificação não contém dados sobre como se calcula o total das taxas de transmissão para os Estados federados do Norte da Alemanha.

([39]) Tanto no caso da transmissão analógica como da digital, as taxas de transmissão são calculadas com base no número de canais individuais emitidos pelos organismos de radiodifusão. O método de cálculo aplicado pelas autoridades alemãs não leva em consideração o número superior de canais no modo de transmissão digital, em comparação com o analógico, apesar de, em última análise, esse incremento estar na origem do montante global de taxas mais elevado da transmissão digital. Além disso, as receitas que os organismos de radiodifusão obtêm com a emissão desses canais não estão contempladas nos cálculos. Nos considerandos 74, 123 e 171 desta decisão, a Comissão faz uma apreciação desse método de cálculo.

III. MOTIVOS PARA O INÍCIO DO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO

(44) Na decisão de início do procedimento, a Comissão começou por advogar que a assistência que a LfM tencionava conceder preenchia todas as condições previstas no n.º 1 do artigo 87.º do tratado CE, e constituía por isso um auxílio estatal. Na perspectiva do Comissão, a medida é concedida a partir de recursos públicos, e é da responsabilidade do Estado. Constatou também que o apoio colocava em vantagem os radiodifusores comerciais, na qualidade de beneficiários directos e poderia ainda beneficiar indirectamente o operador de rede T-Systems.

(45) Além disso, na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestava dúvidas sobre se os processos de adjudicação das licenças de radiodifusão e de rede teriam sido organizados de forma a limitar ou eliminar a vantagem económica selectiva resultante da subvenção, de modo a impedir uma distorção da concorrência. A Comissão preconizava que a medida constituía um auxílio sectorial, capaz de distorcer a concorrência entre as diferentes plataformas de transmissão (terrestre, por cabo e por satélite). Referia ainda que a medida poderia igualmente distorcer a concorrência entre os operadores comerciais de radiodifusão. Devido à concorrência internacional, tanto entre operadores de radiodifusão como de rede, a Comissão considerou que a medida poderia afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

(46) A Comissão expressou também dúvidas relativamente à compatibilidade da medida com o Tratado CE. Na decisão de início do procedimento, concluiu que não poderiam estar reunidas as condições para a aplicação do n.º 3, alíneas c) e d), do artigo 87.º e do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE. A Comissão considerou, em especial, que não existiam provas de que, face à situação de mercado na RNV, a medida pudesse ser vista como adequada, necessária e proporcional para dar resposta a uma determinada inoperância do mercado que eventualmente dificultasse a transição para a televisão digital. Preconizou-se, na decisão de início do procedimento, que o apoio não está relacionado com um determinado conteúdo cultural. Além disso, a Comissão questionou que a medida pudesse ser considerada uma compensação por um serviço de interesse económico geral.

(47) Finalmente, a Comissão iniciou o procedimento formal de investigação também no intuito de dar, à Alemanha e a outras partes interessadas, oportunidade de se pronunciarem sobre a análise provisória da Comissão relativamente à medida descrita, e disponibilizarem à Comissão o acesso a informações relevantes sobre a dita medida.

IV. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS [40]

(48) A ANGA (Associação de Operadores Comerciais por Cabo) salientou que o apoio à DVB-T falsearia a concorrência entre as diferentes formas de transmissão, em detrimento dos operadores por cabo. Segundo esta associação, a introdução da DVB-T já tivera como consequência uma perda de clientes dos operadores por cabo nos Estados federados em questão. Comparativamente, a transição de clientes da televisão terrestre para o cabo após a desactivação da televisão analógica terrestre fora muito reduzida, não compensando minimamente o afastamento constante de clientes do cabo. Na opinião da ANGA, a medida deverá reduzir a quota de transmissão por cabo, apesar de já existir uma

[40] A ProSiebenSat.1 e a Deutsche Kabelverband (DKV), a associação alemã dos operadores por cabo, não se pronunciaram no quadro deste procedimento. Para que conste, a Comissão nota que estes interessados apresentaram as suas observações no procedimento semelhante referente à Baviera (Auxílio estatal C 33/06, ver considerando 4). Nesse contexto, a ProSiebenSat.1, na qualidade de operador beneficiário, destacou a importância do apoio para a transição e para a manutenção da plataforma terrestre, do ponto de vista económico. A ProSiebenSat.1 argumentou que considerara, face à quota de mercado cada vez menor da plataforma terrestre, deixar de utilizar essa via de transmissão. Acrescentou que, devido ao risco económico da transição (entre outros, o risco de menor cobertura após a transição), não teria participado na introdução da DVB-T sem o apoio anunciado. Alega também que a participação das grandes empresas de radiodifusão, para além dos organismos públicos de radiodifusão, fora necessária para garantir o interesse dos consumidores na DVB-T. Segundo a ProSiebenSat.1, todas as vantagens das empresas de radiodifusão foram transferidas para os operadores de rede, sob a forma de taxas de transmissão. Finalmente, a ProSiebenSat.1 explicou que o apoio também serviria para compensar as vantagens dos organismos públicos de radiodifusão, que teriam à sua disposição recursos significativos para a digitalização, e que o apoio surtiria um efeito positivo sobre a concorrência infra-estrutural. A Deutsche Kabelverband, pelo contrário, apoiou as constatações apresentadas pela Comissão na decisão de início do procedimento. De acordo com esta associação, a medida falsearia a concorrência entre as diferentes vias de transmissão e, além disso, seria desnecessária à introdução da DVB-T. Além disso, a associação salientou outras alternativas de mercado que permitiriam apoiar a DVB-T. Para a Deutsche Kabelverband, a introdução da DVB-T nos operadores por cabo foi responsável por uma perda de clientes: em 2005, o sector teria registado uma quebra no número de clientes superior em 33 % à de 2004. A DKV frisou que a cobertura terrestre em cada Estado federado, segundo as estatísticas da ASTRA, teria melhorado claramente após a transição para a DVB-T. Na opinião da DKV, a medida irá beneficiar a Deutsche Telekom quando esta arrancar com a sua oferta de IP-TV. Para concluir, a DKV defendeu que o interesse público não poderia servir de justificação para favorecer a DVB-T em detrimento de outras infra-estruturas, sob o pretexto da diversidade dos meios de comunicação social, da emissão de canais regionais e locais, ou da cobertura total da DVB-T.

forte concorrência com os operadores por satélite e banda larga (ou IPTV), bem como entre os vários operadores por cabo. Além disso, a ANGA contesta a indefinição dos resultados do procedimento de atribuição de licenças de radiodifusão e de rede. Relativamente à concessão de licenças de radiodifusão, a associação afirma que o procedimento teria favorecido os operadores que já emitiam os seus canais em plataforma analógica (ProSiebenSat.1 e RTL Group), ao atribuir-lhes multiplexes inteiros, que agora poderiam utilizar para transmitir mais canais do que transmitiam por via analógica. No caso da concessão de licenças de rede, a ANGA considera que estava decidido à partida que as licenças seriam atribuídas às radiodifusoras da ARD e ao operador de rede T-Systems. A associação defende que as subvenções conferem uma vantagem à Deutsche Telekom que falseará a concorrência, não apenas no sector da radiodifusão, mas também no domínio da comunicação electrónica, caso a Deutsche Telekom associe a oferta de DVB-T da sua filial T-Systems às ofertas de banda larga para os seus próprios clientes. Por último, a ANGA argumenta que existem outras alternativas, do próprio mercado, para financiar a DVB-T, como sejam a encriptação de canais e a cobrança de taxas de utilização.

(49) A *ish* NRW GmbH, o maior operador de banda larga por cabo na RNV, defendeu uma perspectiva semelhante à da ANGA, e associou-se em grande medida à posição preconizada pela Comissão na sua decisão de início do procedimento. A *ish* afirma, as suas observações, ter sofrido elevadas perdas de clientes (cerca de 500.000 em 2005) com a introdução da DVB-T, facto devido em primeira linha à recepção «gratuita» (subvencionada) da DVB-T, quando comparada com o cabo, sujeito a custos ([41]). Segundo a *ish*, essa perda de clientes não fora compensada pelo reduzido aumento de clientes que se verificou após a desactivação da transmissão analógica terrestre. A *ish* considera que os números de clientes só poderiam estabilizar efectuando investimentos avultados na modernização da infra-estrutura do cabo e na renovação da estrutura do produto. As subvenções teriam como objectivo a manutenção de uma tecnologia de rentabilidade duvidosa, e que poderia ser financiada por outros meios, como a encriptação ou taxas de utilização. A *ish* advoga, tal como a ANGA, que a medida reforçará também a posição da Deutsche Telekom no mercado de banda larga. Para concluir, a *ish* refere que os operadores de radiodifusão que antes emitiam através da plataforma terrestre gozariam de um favorecimento adicional, com a assistência financeira directa, apesar de já estarem em vantagem face aos operadores por cabo, devido às disposições de *must carry* contidas no n.º 2 do artigo 16.º da LMG da RNV, as quais obrigam os operadores por cabo a emitirem, na sua própria rede, programas difundidos em plataforma terrestre com base numa concessão da LfM.

(50) A *European Satellite Operators Association* (ESOA) concorda também, em grande medida, com a posição apresentada pela Comissão na decisão de início do procedimento. A ESOA considera que o apoio da LfM dá origem a uma distorção da concorrência entre as diferentes plataformas de transmissão. Está convicta de que uma intervenção do Estado sob forma de apoio à transição terá de ser transparente e justificada, não discriminatória e tecnologicamente neutra. O apoio à plataforma terrestre contribuiria para fechar o mercado a outros meios de transmissão. A ESOA salienta que os operadores por satélite introduziram a transmissão digital por satélite sem apoio público, e esclarece que, apesar dos avultados investimentos que foram necessários, a plataforma de satélite goza de determinadas vantagens sobre a terrestre (por exemplo o longo alcance, a transmissão sem descontinuidades, os baixos custos de infra-estrutura).

V. **PARECER DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA**

(51) Para a Alemanha, a medida em apreço não constitui um auxílio estatal. Além disso, a Alemanha considera que, mesmo que contenha elementos característicos de um auxílio, a medida é compatível com o mercado comum. Paralelamente às declarações mais detalhadas sobre a classificação e compatibilidade da medida, a Alemanha apresenta também, na sua exposição, argumentos gerais sobre a política e as competências da Comissão à luz das disposições em matéria de auxílios.

([41]) Segundo a *ish*, a recepção «gratuita» da televisão via DVB-T serviu de argumento importante na campanha de *marketing* conduzida pelas autoridades à volta da introdução desta última, incitando assim os clientes a passar do cabo para a DVB-T.

(52) A Alemanha, fundamentalmente, defende que à Comissão não assiste o direito de interferir na decisão política do Estado Federal, e dos Estados federados, de favorecer a manutenção e digitalização da plataforma terrestre. Na perspectiva da Alemanha, a Comissão não dispõe de competências que lhe permitam avaliar, no lugar das autoridades do Estado-Membro, se existiriam outras medidas mais adequadas. Para a Alemanha, a exigência de neutralidade tecnológica não constitui um critério adequado de avaliação da compatibilidade das medidas de auxílio, no domínio da televisão digital. Questiona ainda se a posição assumida pela Comissão, e o alcance da investigação da medida em causa, se coadunarão com o esforço, assumido pela Comissão, de promover a digitalização. Na exposição apresentada, contesta-se a coerência das decisões da Comissão, considerando em especial os elementos em que se baseou a avaliação da compatibilidade. Refere-se que as orientações contidas na decisão final sobre a medida no caso de Berlim-Brandemburgo não se aplicariam à situação agora em apreço e não dariam às autoridades competentes indicações suficientes sobre medidas compatíveis com o mercado comum que contribuíssem para a manutenção da plataforma terrestre.

(53) No que concerne à classificação da medida, a Alemanha frisa, em várias instâncias, que os pagamentos previstos serviriam de compensação a um serviço de interesse económico geral e que estariam reunidos os critérios de *Altmark*. Além disso, a Alemanha afirma que a medida não falseia a concorrência entre os operadores de radiodifusão, nem entre as diferentes plataformas de transmissão. Salienta que os procedimentos de atribuição de licenças de radiodifusão pela LfM, bem como a concessão de licenças de rede pela RegTP, terão decorrido de forma transparente, satisfazendo a todos os títulos as disposições da legislação nacional em vigor. Apesar de o apoio não ter sido referido no anúncio do concurso para adjudicação das licenças de radiodifusão, em conformidade com o acordo de cooperação de 20 de Outubro de 2003, a Alemanha afirma que todos os candidatos teriam conhecimento da medida de apoio prevista.

(54) Na sua reacção às observações dos operadores por cabo, a Alemanha questiona a alegada perda de clientes desse sector, e coloca em causa os dados apresentados pela *ish*. Segundo a Alemanha, mesmo que se tivesse verificado tal perda de clientes, esta não teria necessariamente origem na introdução da DVB-T. Nesse contexto, a Alemanha refere que, na década de 1980, as redes de cabo de banda larga haviam sido montadas com apoio público, e que a transmissão por cabo também usufruía de favorecimento jurídico (com o regulamento sobre os encargos acessórios de aluguer — *Mietnebenkostenverordnung*). Além disso, a Alemanha defende que a abordagem geral seguida seria tecnologicamente neutra, e que haveria disponibilidade, se necessário, para promover também a digitalização do cabo.

(55) Face às elevadas quotas de mercado de cabo e satélite, a Alemanha considera que não existe o risco de os radiodifusores se afastarem destas plataformas devido à DVB-T, ou mesmo de influenciarem a escolha do cliente. A posição de mercado dos operadores de cabo e satélite não seria prejudicada pela medida, sendo antes sujeita a uma pressão competitiva positiva, a qual impulsionaria igualmente a digitalização destas plataformas. Além disso, o parecer lança dúvidas sobre se as plataformas por cabo, satélite e terrestre pertenceriam ao mesmo mercado, dadas as grandes diferenças tecnológicas e os custos resultantes da passagem de uma forma de transmissão para outra. Na opinião da Alemanha, a televisão terrestre não entra em concorrência directa com a televisão por satélite e por cabo, sendo na realidade complementar a estas.

(56) Na perspectiva da Alemanha, a medida não cria uma vantagem indirecta para o operador de rede T-Systems. Qualquer eventual vantagem que o apoio pudesse trazer ao operador de rede não seria comprovável nem quantificável, nem suficiente para qualificar a T-Systems como indirectamente beneficiada, à luz da legislação em matéria de auxílios. A Alemanha advoga que a utilização garantida da rede decorre, não da medida, mas da atribuição de licenças de radiodifusão. Além disso, a medida não colocaria necessariamente a T-Systems em posição de exigir taxas mais elevadas, ou de atingir lucros superiores. Relativamente às repercussões da medida sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros, a Alemanha preconiza que o facto de radiodifusores e operadores de rede estarem em situação de concorrência internacional não basta, só por si, para se constatar que existe uma interferência no comércio intracomunitário.

(57) Para a Alemanha, mesmo que se considerasse a medida um auxílio estatal, esta teria de ser declarada compatível com o mercado comum, na acepção do n.º 2 do artigo 86.º, ou do n.º 3, alíneas b) ou c), do artigo 87.º do Tratado CE. A Alemanha sublinha que a introdução da televisão digital terrestre constitui um serviço de interesse económico geral, tendo os radiodifusores comerciais sido incumbidos dessa missão quando lhes foram concedidas capacidades de transmissão de DVB-T.

(58) Relativamente ao n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE, a Alemanha argumenta ainda que a Comissão não teria ponderado devidamente os aspectos positivos da introdução da DVB-T, designadamente, o contributo da DVB-T para a diversidade dos meios de comunicação social, a adequação da plataforma terrestre para a transmissão de canais locais e regionais, o potencial de inovação da DVB-T (principalmente para a recepção em terminais móveis), bem como o contributo da medida para a cobertura de DVB-T em regiões rurais e remotas. Além disso, a Comissão também não teria levado em linha de conta os ganhos de eficiência obtidos pela LfM, ao promover a rapidez da transição e a coordenação do processo com os Estados federados do Norte da Alemanha. O facto de a DVB-T ser introduzida noutras regiões da RNV sem a participação de radiodifusores comerciais indicaria que os operadores comerciais não estariam interessados em participar nessa plataforma sem incentivos adicionais. Fundamentalmente, a Alemanha defende que a medida está em conformidade com a comunicação da Comissão sobre a transição da radiodifusão analógica para a digital (a seguir designada «Comunicação sobre a Transição Digital») ([42]). Na opinião da Alemanha, o apoio tem como finalidade superar as dificuldades referidas na comunicação e oferece, em parte, uma compensação pelos importantes custos que a transição acarreta a curto prazo, igualmente mencionados na comunicação.

(59) Além disso, a Alemanha considera que a Comissão deveria analisar a compatibilidade da medida à luz do n.º 3, alínea b), do artigo 87.º do Tratado CE, porque a medida representa, na sua opinião, um importante projecto de interesse europeu comum, algo que está patente na Comunicação sobre a Transição Digital e nos significativos benefícios económicos, sociais e políticos da digitalização.

VI. **APRECIAÇÃO DA MEDIDA**

1. *EXISTÊNCIA DE UM AUXÍLIO ESTATAL NA ACEPÇÃO DO N.º 1 DO ARTIGO 87.º DO TRATADO CE*

(60) A Comissão averiguou se a medida deveria ser identificada como auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, onde se dispõe que «são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções». Para identificar uma medida como auxílio estatal, devem estar reunidas quatro condições: a) o auxílio tem de ser concedido pelo Estado e ser proveniente de recursos estatais; b) tem de conferir uma vantagem económica à empresa beneficiária; c) essa vantagem tem de ser selectiva e falsear ou ameaçar falsear a concorrência; d) a medida afecta as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

1.1. MEDIDA CONCEDIDA PELO ESTADO E PROVENIENTE DE RECURSOS ESTATAIS

(61) Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, uma vantagem, para que possa ser identificada como auxílio na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, tem em primeiro lugar de ser proveniente, directa ou indirectamente, de recursos estatais e, em segundo lugar, de ser concedida pelo Estado ([43]). Faz-se a distinção entre auxílios estatais e auxílios provenientes de recursos do Estado, para que a definição de auxílio contemple não só aqueles concedidos directamente pelo Estado, mas também os que são provenientes de instituições privadas ou públicas que tenham sido designadas ou criadas para esse efeito pelo Estado em questão ([44]). A legislação comunitária não pode permitir que se contornem as disposições em matéria de auxílios estatais através da simples criação de instituições independentes incumbidas de distribuir os ditos auxílios ([45]).

([42]) COM(2003) 541 final, ver nota de pé de página 9.
([43]) Acórdão de 15 de Julho de 2004, *Pearle e o.*, C-345/02, Col., p. I-7139, n.º 35, com referência ao acórdão de 21 de Março de 1988, *Itália/Comissão*, C-303/88, Col., p. I-1433, n.º 11 e ao acórdão de 16 de Maio de 2002, *França/Comissão* (*Stardust Marine*), C-482/99, Col., p. I-4379, n.º 24.
([44]) Acórdão *Pearle e o.*, C-345/02, Col., p. I-7139, n.º 34, com referência ao acórdão de 13 de Março de 2001, *PreussenElektra AG*, C-379/98, n.º 58; ver também o acórdão de 17 de Março de 1993 nos processos *Firma Sloman Neptun Schiffahrt AG*, C-72/91 e C-73/91, Col., p. I-887, n.º 19.
([45]) Acórdão *França/Comissão* (*Stardust Marine*), C-482/99, Col., p. I-4379, n.º 23.

(62) No procedimento, a Alemanha argumenta que o apoio não seria proveniente de recursos estatais, dado ter origem na taxa de radiodifusão cobrada a cada telespectador, não representando assim qualquer encargo para o Orçamento de Estado. Esta argumentação teria como base os acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos *PreussenElektra* ([46]), *Sloman Neptun* ([47]) e *Pearle e o.* ([48]).

(63) A Alemanha não contesta que a LfM seja uma instituição pública criada pelo Estado, que assume uma missão pública, e que o apoio provém dos seus recursos. A LfM é uma entidade de direito público com personalidade jurídica, fundada ao abrigo da Lei da Comunicação Social da RNV. Esta lei estabelece a estrutura orgânica da LfM e atribui-lhe diversas missões públicas de gestão de radiodifusão e frequências. A LfM está sujeita ao controlo jurídico público do governo federado da Renânia do Norte-Vestefália ([49]). As suas contas anuais são auditadas pelo Tribunal de Contas do Estado federado ([50]). As missões públicas relevantes para o caso em apreço, bem como a promoção de infra-estruturas técnicas e projectos de tecnologias inovadoras de radiodifusão, encontram-se consagrados no Tratado Interestadual sobre a Radiodifusão ([51]). Para além disso, a LMG NRW estipula expressamente que a LfM apoiará e acompanhará a transição da transmissão analógica para a digital ([52]). Por conseguinte, a LfM deve ser perspectivada como uma instituição pública criada pelo Estado para servir o interesse geral.

(64) O apoio previsto na medida em causa onera consideravelmente o orçamento da LfM. Com efeito, os recursos estatais à disposição da LfM têm origem nas taxas de radiodifusão pagas pelos lares particulares — mas essa circunstância em nada altera que os meios orçamentais da LfM sejam qualificados como recursos estatais. Basta que as subvenções sejam provenientes do orçamento de uma instituição pública para que sejam identificadas como recursos estatais. Além disso, os proprietários de aparelhos de rádio e televisão estão obrigados ao pagamento da taxa, que é cobrada como se de um imposto se tratasse. Os Estados federados fixam o montante da taxa de radiodifusão nas respectivas leis, de comum acordo. Como se expõe no considerando 32, o Tratado Interestadual sobre a Radiodifusão, o Tratado Interestadual sobre o Financiamento da Radiodifusão e a LMG NRW estipulam a quota-parte das receitas da taxa de radiodifusão que cabe à LfM. As taxas de televisão conformam, assim, uma contribuição estatutária, controlada pelo Estado, e devem ser consideradas recursos estatais ([53]).

(65) Tendo em conta o acima descrito, e em conformidade com a jurisprudência constante no domínio das taxas parafiscais ([54]), a Comissão considera que a medida em causa é proveniente de recursos estatais. Esta constatação está em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, para a qual a Alemanha remete. Os processos referidos pela Alemanha apreciam diversos tipos de medidas, nas quais não se verificou a existência de vantagens ocasionadas por recursos de instituições públicas.

(66) Além disso, a Alemanha argumentava que a medida em causa não seria da responsabilidade do Estado. Remetendo para os processos *Stardust Marine* ([55]) e *Pearle e o.* ([56]), a Alemanha alega que o facto de a LfM ser uma instituição pública controlada pelo Estado não significa, só por si, que a medida seja imputável ao Estado. Dado o distanciamento, consagrado na legislação alemã, da LfM face ao Estado, este último não disporia de qualquer autoridade sobre a medida.

([46]) Acórdão *PreussenElektra*, C-379/98, Col., p. I-2099.
([47]) Acórdãos *Sloman Neptun/Bodo Ziesner*, C-72/91 e C-73/91, Col., p. I-887.
([48]) Acórdão *Pearle e o.*, C-345/02, Col., p. I-7139.
([49]) *Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen*, artigo 117.º
([50]) *Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen*, artigos 113.º e 114.º
([51]) *Rundfunkstaatsvertrag*, n.os 1 e 2 do artigo 40.º
([52]) *Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen*, n.º 1 do artigo 27.º
([53]) Decisão da Comissão no processo E 3/05 «Financiamento da radiodifusão pública na Alemanha» (JO C 185 de 8.8.2007, p. 1).
([54]) Ver, entre outros, o acórdão de 2 de Julho de 1974, *Itália/Comissão*, 173/73, Col., p. 709, em que o Tribunal de Justiça declarou que os recursos aplicados numa medida, mesmo sendo colectados e geridos por outras entidades que não as autoridades públicas, devem ser considerados recursos públicos, desde que o seu financiamento provenha de taxas previstas na lei (por exemplo, taxas para-fiscais), e sejam posteriormente distribuídos ao abrigo da legislação nacional.
([55]) Ver nota de pé de página 45.
([56]) Ver nota de pé de página 46.

(67) Do ponto de vista da Comissão, essa independência que o direito alemão confere à LfM não invalida que se considere o Estado responsável pela medida, à luz das regras relativas aos auxílios. Lê-se nas informações apresentadas pela Alemanha que a medida é concedida pela LfM, no quadro da sua missão pública, nos termos do RStV e da LMG NRW. Apesar de as disposições referidas conferirem à LfM um determinado grau de autonomia a fim de proteger a independência da radiodifusão, o seu poder discricionário é reduzido, no que concerne aos recursos à sua disposição.

(68) Independentemente da autonomia da LfM, trata-se — conforme já exposto — de uma instituição pública, cujas actividades se regem, nitidamente, por princípios de ordem pública. A atribuição de subsídios a fundo perdido aos prestadores de serviços de radiodifusão comerciais, conforme previsto no quadro da medida, sem benefício económico directo para a LfM, não pode estribar em considerações económicas. Segundo a Comissão, são precisamente estas as condições que permitem identificar o apoio concedido pela LfM como proveniente do Estado. Os acórdãos do Tribunal de Justiça referidos pela Alemanha dizem respeito a outro tipo de circunstâncias (taxas para fins puramente comerciais no caso de *Pearle e o.*, e empresas públicas que exercem uma actividade comercial, no caso de *Stardust Marine*), e não servem para fundamentar a posição da Alemanha.

(69) Com base na situação descrita, a Comissão considera que a medida em apreço é concedida pelo Estado e proveniente de recursos estatais.

1.2. VANTAGEM ECONÓMICA A FAVOR DAS EMPRESAS

(70) Para que seja identificada como auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, uma medida terá de beneficiar uma ou mais empresas. Na sua decisão de início do procedimento, a Comissão advogou inicialmente que a medida aparenta beneficiar tanto os radiodifusores comerciais, beneficiários directos do apoio, como, de forma indirecta, o operador da rede DVB-T para os radiodifusores comerciais, a T-Systems. A Alemanha alegou que a medida não criaria nem vantagens directas para os radiodifusores comerciais, nem indirectas para o operador de rede.

Favorecimento dos radiodifusores comerciais

(71) A Alemanha advoga que o apoio não representa qualquer vantagem económica para os radiodifusores comerciais beneficiados pela medida. Afirma que, em primeiro lugar, não se trataria de uma vantagem, porque os radiodifusores apenas usufruiriam de uma compensação pelos riscos económicos relacionados com a sua participação na introdução da DVB-T. Em segundo lugar, a medida apenas contemplaria os «custos adicionais» acarretados pela radiodifusão terrestre digital, em comparação com a emissão analógica.

(72) Como se pode interpretar nas informações apresentadas pela Alemanha, a medida subsidia as taxas de transmissão devidas pelos radiodifusores comerciais aos operadores de rede. Estes custos incluem-se nos custos de operação dos operadores de radiodifusão. Dado que a medida oferece uma compensação por uma parte das taxas, os operadores de radiodifusão ficam assim isentos de algumas despesas inerentes aos custos normais de operação. Por esse motivo, a Comissão defende que o apoio público previsto — independentemente de pretender ser uma compensação por «riscos económicos» ou por «custos adicionais» — constitui uma vantagem económica para o beneficiado.

(73) A Comissão constata que, contrariamente ao argumento da Alemanha, não se pode perspectivar a medida como forma de cobrir «custos adicionais» efectivos dos operadores, resultantes da DVB-T. Além disso, nada comprova que este argumento se aplique também a operadores de radiodifusão que não transmitissem anteriormente os seus canais na plataforma analógica terrestre, e que por isso não incorriam em despesas de transmissão terrestre na RNV. No caso desses operadores, não se procedeu a comparação de custos, e a Alemanha não apresentou justificação para a quota-parte de taxas de transmissão cobertas pela medida.

(74) Acresce ainda que os métodos de cálculo utilizados pela Alemanha, no caso dos radiodifusores comerciais que antes emitiam os seus canais na plataforma analógica terrestre, não apresentam como resultado os verdadeiros custos adicionais da transição para a transmissão digital terrestre. Na comparação por canais, os pagamentos devidos pela transmissão em DVB-T são, na realidade, inferiores aos da transmissão analógica. Os supostos «custos adicionais» devem-se unicamente ao superior número de canais emitidos por estes operadores (ver quadro 4 — quadro geral dos pagamentos pela transmissão na RNV e subvenções previstas).

Quadro 4

Quadro geral das taxas de transmissão por canal e o apoio público previsto na RNV — todas as taxas estão em euros

Organismo de radiodifusão/canais	Taxas de transmissão por ano		Diferença total entre taxas de transmissão digital/analógica por ano ([57])	Apoio médio previsto por ano ([58])	Percentagem média de auxílio
	analógica ([59])	digital ([60])			
RTL	1 351 640	675 000	– 676 640		
VOX	783 663	675 000	– 108 663		
RTL2	Sem dados	675 000	*675 000*		
SUPER RTL	Sem dados	675 000	*675 000*		
RTL (total)	2 135 303	2 700 000	564 697	0	0
SAT 1	722 789	675 000	– 47 789		
Pro 7	Sem dados	675 000	*675 000*		
N 24	Sem dados	675 000	*675 000*		
Kabel 1	Sem dados	675 000	*675 000*		
Total P7Sat1	722 789	2 700 000	1 977 211	550 000	28 %
Terra Nova	Sem dados	675 000	Sem dados	202 500	30 %
Eurosport	Sem dados	675 000	Sem dados	202 500	30 %
CNN	Sem dados	675 000	Sem dados	202 500	30 %
VIVA	Sem dados	675 000	Sem dados	202 500	30 %

(75) Em terceiro lugar, a Alemanha declarou que a subvenção constituiria uma compensação para os operadores de radiodifusão que abdicaram da sua licença de transmissão analógica antes do final do prazo de validade, possibilitando assim a introdução da DVB-T. A Comissão constata que este argumento não se aplica aos radiodifusores que antes não estavam presentes na plataforma analógica, e que por isso não dispunham da respectiva licença.

([57]) Tal como se explica no considerando 74, o quadro demonstra que a comparação efectuada pela Alemanha entre os custos das transmissões analógica e digital não é objectiva, na medida em que não contempla o número superior de canais, que acarreta custos adicionais. A ProSiebenSat.1 estava presente na plataforma analógica com apenas um canal (Sat1), oferecendo agora quatro canais na plataforma digital. O quadro também mostra claramente que as taxas de transmissão referentes ao canal Sat1 na plataforma digital são inferiores às da plataforma analógica. As diferentes taxas de transmissão referentes aos canais do RTL Group e da ProSiebenSat.1, apresentadas em itálico no quadro, foram incluídas no intuito de mostrar todos os elementos do cálculo global para estas duas empresas de radiodifusão, as quais — contrariamente a outras empresas comerciais de radiodifusão — já estavam representadas na plataforma analógica.

([58]) Ver montantes anuais nos quadros 2 e 3. Estes números baseiam-se numa estimativa de custos; o Estado federado da RNV iria rever os cálculos com base nos custos efectivos.

([59]) Os canais que indicam «sem dados» nesta coluna não eram emitidos analogicamente.

([60]) Neste caso trata-se de taxas de transmissão estimadas e não efectivas.

(76) Relativamente aos radiodifusores que emitiam na plataforma analógica, a Alemanha explica que a existência de licenças, e o respectivo prazo de validade, não influenciariam o montante do apoio, uma vez que, na sua opinião, não seria possível determinar com exactidão o prejuízo financeiro resultante do abandono das capacidades de transmissão analógicas. Para a Alemanha, a devolução prematura das licenças analógicas seria, em vez disso, levada em linha de conta na atribuição dos multiplexes digitais aos radiodifusores em questão ([61]). Nesse sentido, tanto o RTL Group, que até à data emitia dois canais por via analógica terrestre, como a ProSiebenSat.1, com um canal em plataforma analógica terrestre, receberam uma licença para quatro canais cada. Segundo o método de cálculo indicado pela Alemanha, apenas a ProSiebenSat.1 tem direito a receber um apoio, facto que comprova também que os apoios não estão relacionados com a devolução das licenças. Por conseguinte, a Comissão preconiza que a medida não pode ser considerada uma compensação pelo valor económico da validade restante das licenças analógicas, das quais prescindiram a RTL Television, a VOX/DTCP e a Sat1.

(77) A Alemanha, remetendo para as observações da ProSiebenSat.1 no processo Berlim-Brandemburgo ([62]), afirma ainda, na sua exposição sobre o início do procedimento formal de investigação, que os radiodifusores comerciais já iriam transferir para o operador de rede T-Systems, sob a forma de taxas de transmissão, qualquer eventual vantagem económica resultante do apoio, tal como previsto pela Comissão na sua decisão de início do procedimento.

(78) Para a Comissão, este argumento entra em contradição com outros da Alemanha, relativos à existência de vantagem económica, e não foi devidamente substanciado. Conforme se expõe nos considerandos 80 e 88, a Comissão considera que a medida poderá dar origem a uma vantagem indirecta, a favor do operador de rede T-Systems. Isso não significa, porém, que esteja garantida a transferência da totalidade da vantagem económica, conferida aos radiodifusores através do apoio directo aos seus custos de operação, que teriam sempre de suportar. A Comissão, por conseguinte, vê-se na contingência de rejeitar mais este argumento.

(79) A Comissão constata, além disso, que o procedimento descrito nos considerandos 24 e 28 para atribuição das licenças de radiodifusão não mostrou ser adequado para eliminar, ou pelo menos atenuar, a vantagem económica conferida aos radiodifusores comerciais. O anúncio de concurso não continha qualquer referência ao apoio. No acordo de princípio de 20 de Outubro de 2003, celebrado entre a LfM, os radiodifusores públicos e os radiodifusores comerciais representados na plataforma analógica, mencionavam-se vagamente possíveis medidas de apoio, sem qualquer dado preciso sobre a assistência prevista. Desta forma, os operadores não tiveram qualquer possibilidade de levar em consideração o montante do apoio, ao apresentarem os seus pedidos de licenças.

Favorecimento do operador de rede

(80) A Alemanha mantém que do apoio aos radiodifusores comerciais não decorre qualquer vantagem indirecta para o operador de rede T-Systems. Na sua opinião, o conceito de «indirectamente beneficiado» só se aplicaria em casos excepcionais. Remetendo para os acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos *Alemanha/Comissão* ([63]) e *Países Baixos/Comissão* ([64]), a Alemanha defende que a empresa em questão só poderá ser identificada como indirectamente beneficiada, na acepção da legislação em matéria de auxílios, se gozar de uma vantagem desencadeada automaticamente pela medida. Além disso, a Alemanha afirma que o conceito de «indirectamente beneficiado» apenas se aplica se a vantagem puder ser comprovada e quantificada, o que não acontece no caso vertente.

(81) Perante as circunstâncias inerentes ao caso em apreço, a Alemanha argumenta que a medida não permite necessariamente que o operador de rede T-Systems cobre taxas de transmissão mais elevadas aos radiodifusores. Na opinião da Alemanha, o montante dessas taxas depende de vários outros factores. Além disso, em última análise, qualquer abuso relacionado com as taxas de transmissão seria punido pela autoridade reguladora (BNetzA, ex-RegTP). Em relação com o argumento apresentado sobre o favorecimento dos operadores de radiodifusão, a Alemanha alega também que estes últimos não teriam qualquer interesse em custear taxas de transmissão acima do preço de mercado, visto que só receberiam uma compensação por «custos adicionais».

(82) A Alemanha contesta ainda que a medida garanta determinadas receitas à T-Systems. Essas «receitas garantidas» decorreriam da utilização da infra-estrutura, a qual se deveria à atribuição de licenças de radiodifusão, e não ao apoio. Mesmo que a medida tivesse efectivamente como consequência um aumento da utilização da rede, os eventuais acréscimos de receitas seriam atenuados pelas despesas adicionais em que a T-Systems incorreria para prestar esses serviços de rede.

([61]) Carta da Alemanha de 25 de Abril de 2005.

([62]) As observações a que a Alemanha faz referência são praticamente as mesmas que a ProSiebenSat.1 apresentara também no caso análogo que envolvia a Baviera (ver nota de pé de página 4).

([63]) Acórdão de 19 de Dezembro de 2000, *Alemanha/Comissão*, C-156/98, Col., p. I-6857.

([64]) Acórdão de 13 de Junho de 2002, *Países Baixos/Comissão*, C-382/99, Col., p. I-5163.

(83) A Comissão contrapõe, à argumentação da Alemanha, que a T-Systems poderia retirar uma vantagem indirecta da medida, dado que esta apoia financeiramente o pagamento das taxas de transmissão devido pelos radiodifusores à T-Systems. Com efeito, essa vantagem depende da utilização da plataforma DVB-T, e o apoio acaba por incidir sobre essa plataforma operada pela T-Systems.

(84) A Comissão não pode aceitar a forma restritiva como a Alemanha interpreta o conceito de «beneficiado indirecto» que apresenta. Em ambos os acórdãos referidos pela Alemanha, o Tribunal de Justiça confirmou que as empresas em causa se qualificavam como beneficiadas indirectas. No processo *Alemanha/Comissão*, o Tribunal de Justiça preconizava que o facto de a vantagem indirecta ter origem em decisões autónomas dos beneficiários directos não eliminaria a relação entre a medida e essa vantagem indirecta, que resultaria da alteração das condições de mercado ocasionada pela medida ([65]). Dado que o auxílio, no caso vertente, ainda não foi concedido, torna-se efectivamente impossível quantificar a vantagem indirecta que a T-Systems poderia obter com a medida. Contudo, para poder identificar a existência de uma vantagem económica a favor de uma empresa na acepção da legislação em matéria de auxílios, a Comissão não tem de quantificar essa vantagem com exactidão.

(85) No caso em apreço, a Comissão considera que o apoio ao pagamento de taxas de transmissão devido pelos operadores comerciais de radiodifusão vem alterar as condições de operação usuais dos operadores, o que poderá ter como consequência, em última análise, que estes paguem taxas de transmissão mais elevadas. Conforme se expõe nos considerandos 73 e 74, o apoio não é adequado para cobrir os custos adicionais efectivos que a introdução da DVB-T acarreta para os radiodifusores comerciais. Apesar de o nível das taxas de transmissão depender de vários factores, a capacidade que os radiodifusores comerciais têm de suportar custos mais elevados constitui, sem dúvida, uma das reflexões económicas em que se baseiam os operadores de rede ao fixarem essas taxas. Nos termos da Lei das Telecomunicações, a BNetzA só tem competência para fixar taxas de transmissão quando se verifica que o operador detém um poder de mercado considerável. Conforme se explica no considerando 36, a BNetzA não identificou a T-Systems, até à data, como operador de rede com poder de mercado considerável. Consequentemente, a T-Systems pode continuar a fixar, ela própria, o nível das taxas de transmissão de DVB-T para os radiodifusores comerciais.

(86) Quanto ao argumento que declara que as «receitas garantidas» da T-Systems decorrem da atribuição de licenças e não da medida, a Comissão reconhece que o interesse dos radiodifusores comerciais numa presença na plataforma, e a sua disponibilidade para suportarem os respectivos custos, estão patentes, desde logo, no grande número de pedidos de licenças. No entanto, a Comissão também está convicta de que um apoio a uma parte dos custos de operação durante um período de cinco anos aumenta a predisposição para suportar custos ainda maiores, e assim manter a presença constante na plataforma. Por conseguinte, a medida poderia trazer receitas adicionais à T-Systems, devido às taxas de transmissão que cobra aos operadores comerciais. Não se pode presumir que essas receitas sejam totalmente investidas na prestação dos mesmos serviços de rede que custeiam, e que o operador de rede, que opera sob condições de mercado, não retire daí qualquer lucro.

([65]) Acórdão *Alemanha/Comissão*, C-156/98, Col., p. I-6857, n.º 27.

(87) Perante a situação descrita, a Comissão advoga que a medida de apoio poderá dar origem a uma vantagem indirecta a favor da T-Systems. Devido ao apoio público às taxas de transmissão, a T-Systems poderá alcançar receitas mais elevadas do que seria de esperar se não existisse tal auxílio.

(88) Além disso, a Comissão constata que o procedimento seguido pela RegTP para adjudicar as licenças de rede não pode ser considerado adequado para eliminar, ou pelo menos atenuar, a eventual vantagem indirecta que a medida acarretará para o operador de rede T-Systems. No procedimento em questão não se fazia qualquer referência à medida de apoio prevista pela LfM. Por conseguinte, a T-Systems não podia levar em conta, na sua candidatura à licença de rede, a possibilidade de uma tal assistência aos radiodifusores comerciais. Além disso, parte-se do princípio de que a T-Systems, na qualidade de principal operadora na Alemanha e proprietária da rede analógica terrestre, conta com uma vantagem competitiva no quadro da atribuição de licenças de rede, face às operadoras mais recentes. A empresa já tinha obtido, no quadro de um concurso realizado em 2002, uma licença de operação de um multiplex DVB-T para todo o território nacional. Acresce que, entre o prazo de entrega previsto no procedimento de concessão de frequências (17 de Março de 2004) e o início do funcionamento da DVB-T (24 de Maio de 2004), mediaram apenas cerca de dois meses, período demasiado breve para permitir aos potenciais novos operadores montar uma rede que pudesse efectivamente lançar a transmissão DVB-T na data prevista.

Aplicabilidade do acórdão *Altmark*

(89) Para fundamentar a tese de que os pagamentos previstos não constituem auxílios estatais, mas antes uma compensação por um serviço de interesse económico geral, a Alemanha cita também na sua exposição o acórdão *Altmark* ([66]). Segundo este acórdão, a compensação concedida pela prestação de serviços públicos não representa um favorecimento, na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, desde que estejam reunidas as seguintes condições:

a) A empresa beneficiada foi incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público, com missões e deveres claramente definidos;

([66]) Acórdão de 24 de Julho de 2003, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/2000, Col., p. I-7747.

b) Os parâmetros da compensação pela prestação do serviço foram previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente;

c) O pagamento da compensação não ultrapassa os custos líquidos do cumprimento das obrigações de serviço público;

d) Para reduzir ao máximo os custos, no interesse do bem comum, a escolha da empresa a incumbir do cumprimento das obrigações de serviço público deve ser efectuada através de um procedimento de concurso público; caso contrário, os custos da prestação dos serviços de interesse económico geral devem ser determinados com base numa empresa média e bem gerida.

(90) De acordo com o primeiro critério de *Altmark*, começa-se por analisar se as empresas beneficiadas foram encarregadas do cumprimento de obrigações de serviço público claramente definidas.

(91) A Alemanha defende que a emissão de canais de radiodifusão por radiodifusores comerciais através da plataforma digital terrestre constitui um serviço de interesse económico geral, pelo que não entra em conflito com a Comunicação sobre a Transição Digital. Do ponto de vista da Alemanha, o factor do interesse comum, no caso da televisão digital terrestre (DVB-T), reside no seu contributo para a transmissão de canais locais e regionais, para a promoção da inovação e diversidade da comunicação social, e para a concorrência infra-estrutural entre as diferentes plataformas de transmissão. Na opinião da Alemanha, estas obrigações de serviço público decorrem da LMG NRW, que confere à LfM o mandato expresso de apoiar e acompanhar a transição da transmissão analógica para a digital ([67]).

(92) A Alemanha sustenta que, ao atribuir licenças de radiodifusão digital terrestre a radiodifusores comerciais, confia-se a estes um serviço de interesse económico geral que terão o dever de prestar. Alega que, no sistema dual de radiodifusão alemão, constituído por operadores públicos e operadores comerciais de radiodifusão, os radiodifusores comerciais assumem igualmente interesses públicos, e os seus canais estão sujeitos a obrigações jurídicas. Sem um apoio financeiro público, alguns dos radiodifusores comerciais (em especial a ProSiebenSat.1) não teriam participado na introdução da DVB-T na Renânia do Norte-Vestefália. Se o financiamento estatal fosse insuficiente, dificultaria a prestação deste serviço e colocaria em risco a existência futura da plataforma terrestre ([68]).

(93) Para a Comissão, os argumentos da Alemanha não contam. A Comissão não coloca em causa que a digitalização da radiodifusão seja do interesse do público em geral. Todavia, a existência de objectivos de interesse público geral relacionados com a transição não é suficiente para se poder considerar que, neste caso específico, a emissão de canais de radiodifusores comerciais na plataforma digital terrestre da Renânia do Norte-Vestefália constitui o cumprimento de uma obrigação de serviço público. O facto de os radiodifusores comerciais serem parte integrante do sistema dual de radiodifusão alemão, e de os seus canais estarem sujeitos às disposições gerais da legislação da Renânia do Norte-Vestefália em matéria de radiodifusão, não implica que estejam a cumprir uma obrigação de serviço público ao emitirem os seus canais na plataforma digital terrestre ([69]).

(94) Na opinião da Comissão, as disposições gerais sobre as missões públicas da LfM, no contexto da transição da transmissão analógica para a digital, não definem claramente as obrigações de serviço público dos radiodifusores. Além disso, a Comissão nota que em nenhum documento oficial sobre a introdução da DVB-T na Renânia do Norte-Vestefália (por exemplo, acordos sobre a transição ou documentos oficiais relativos à concessão das licenças DVB-T) se faz referência ao conceito de obrigação de serviço público. Acresce que as condições aplicáveis às licenças de radiodifusão não incluem deveres especiais relacionados com o cumprimento de uma obrigação de serviço público ([70]). Há ainda a referir que os radiodifusores não estão obrigados, como a Alemanha afirma, a emitir os seus canais em DVB-T: tal como o emissor Terra Nova demonstrou, as licenças podem perfeitamente ser devolvidas por iniciativa própria do radiodifusor.

(95) Tal como já exposto na decisão de início do procedimento ([71]), a Alemanha defende manifestamente que, com a atribuição das licenças e o início da transmissão através da rede digital terrestre, se está perante um serviço de interesse económico geral *ad hoc*. Na perspectiva da Comissão, porém, a transmissão dos canais na rede digital terrestre não constitui uma obrigação de serviço público, mas antes uma vulgar oferta comercial dos radiodifusores comerciais.

(96) Por estas razões, a Comissão considera que a medida em causa serviria para apoiar uma actividade normal de empresas comerciais, e não para compensar custos decorrentes do cumprimento de uma obrigação de serviço público. Fica assim por cumprir o primeiro dos critérios de *Altmark*.

([67]) N.º 1 do artigo 27.º da LMG NRW.

([68]) Este argumento é aprofundado nos considerandos 163 a 171.

([69]) Tal como consta noutras decisões da Comissão relacionadas com casos anteriores, as obrigações gerais previstas na legislação não podem ser consideradas serviços de interesse económico geral; sobre este assunto, ver o considerando 87 da Decisão da Comissão relativa ao processo «Auxílios da Dinamarca a favor da TV2/DANMARK», C 2/03 (JO L 85 de 24.3.2006, p. 1), e o considerando 14 da Decisão da Comissão relativa à concessão de um direito exclusivo de emitir publicidade televisiva na Flandres, Decisão 97/606/CE, de 26 de Junho de 1997, nos termos do n.º 3 do artigo 90.º do Tratado CE (JO L 244 de 6.9.1997, p. 18).

([70]) Se os argumentos da Alemanha fossem correctos, isso implicaria que qualquer licença concedida para radiodifusão ou para prestação de serviços de comunicação electrónica fosse considerada uma atribuição oficial de uma obrigação de serviço público.

([71]) Ver considerando 75 da decisão de início do procedimento.

(97) Relativamente ao segundo critério de *Altmark*, a Comissão considera que os parâmetros da alegada compensação não foram fixados nem previamente, nem de forma objectiva e transparente. A Directiva de Apoio à DVB-T foi aprovada a 19 de Novembro de 2004 (com carácter retroactivo a partir de 3 de Maio de 2004), enquanto as licenças foram atribuídas com base numa ordem de 14 de Maio de 2004 (ordem de atribuição DVB-T da LfM). Consequentemente, os parâmetros de financiamento, no caso vertente, não foram previamente estabelecidos. Além disso, a ordem de atribuição não especifica claramente como se calcula o financiamento para cada um dos operadores de radiodifusão que anteriormente transmitiam os seus canais na plataforma analógica, explicação que apenas surge na notificação. Deduz-se assim que os parâmetros não foram estabelecidos de forma transparente. Na opinião da Comissão, também não se pode dizer que os cálculos sejam objectivos, visto que nem os canais adicionais para os radiodifusores que já transmitiam na plataforma analógica, nem as previsíveis receitas adicionais de publicidade ocasionadas pela sua presença na plataforma terrestre, foram tidos em conta ao calcular o apoio financeiro para cada radiodifusor comercial (ver considerando 123). Fica assim por cumprir o segundo dos critérios de *Altmark*, na perspectiva da Comissão.

(98) No que concerne ao terceiro critério de *Altmark*, uma vez que o pagamento compensatório não deve ultrapassar os custos líquidos do cumprimento das obrigações de serviço público, incluindo um lucro razoável, a Alemanha sustenta que este critério apenas se deveria aplicar nos casos em que fosse efectivamente possível apurar os custos, receitas e lucro razoável. No caso em apreço, em que se concede um financiamento inicial para reduzir os riscos económicos em que o operador incorre, seria necessário decidir, com base noutros critérios, se a medida em causa constitui um auxílio estatal. Essa medida estaria limitada à sua expressão mínima e integrada numa abordagem tecnologicamente neutra.

(99) Para a Comissão, as condições formuladas no acórdão *Altmark*, contrariamente ao que propõe a Alemanha, não poderão ser substituídas por outras considerações. Na medida em que é necessário levar em conta as receitas do radiodifusor em questão, os apoios públicos previstos não assentam em critérios objectivamente estabelecidos, conforme se explica no considerando 97; além disso, o apoio não corresponde aos custos adicionais efectivos dos radiodifusores comerciais (ver considerandos 73 e 74).

(100) Em relação ao quarto critério de *Altmark*, a Comissão constata que, na ausência de obrigações de serviço público claramente definidas, não é possível determinar se o montante da compensação a pagar pelo cumprimento dessas obrigações corresponde aos custos de uma empresa média e bem gerida — aspecto sobre o qual a Alemanha não se pronunciou. A subvenção cobre uma parte das taxas de transmissão fixadas pela T-Systems, o operador da rede para radiodifusores comerciais. Uma vez que as licenças de rede foram atribuídas sem concurso, através de um denominado procedimento de candidaturas, pode-se constatar que o montante dessas taxas de transmissão não foi fixado por via de um concurso público.

(101) Pelos motivos apresentados, a Comissão considera que, no caso em apreço, não estão reunidos nenhuns dos quatro critérios de *Altmark*.

1.3. SELECTIVIDADE E DISTORÇÃO DA CONCORRÊNCIA

(102) Na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, uma medida pode ser identificada como auxílio estatal quando é selectiva e falseia ou ameaça falsear a concorrência. Na decisão de início do procedimento, a Comissão começou por preconizar que a medida constitui um auxílio sectorial, dado que beneficia a plataforma DVB-T em detrimento de outras vias de transmissão. Além disso, na opinião da Comissão, a diferença entre montantes de apoio público poderia ter como consequência uma distorção da concorrência entre os radiodifusores que participam na DVB-T na RNV. Nos processos de atribuição das necessárias licenças de radiodifusão e de rede, não se terá zelado devidamente pela eliminação do carácter selectivo e pela prevenção das eventuais distorções da concorrência que pudessem decorrer da medida.

Adjudicação das licenças de radiodifusão e de rede

(103) A Alemanha sustenta que a medida não falsearia a concorrência porque as necessárias licenças de radiodifusão e de rede foram adjudicadas num processo aberto e transparente, em conformidade com a legislação alemã sobre a matéria. Em princípio, todos os prestadores de serviços de radiodifusão ou operadores de rede de transmissão teriam tido a oportunidade de beneficiar do apoio, pelo que a medida não poderia ser considerada selectiva.

(104) Quanto à adjudicação das licenças de radiodifusão, a Alemanha justifica a prioridade dada aos radiodifusores já presentes na plataforma de transmissão analógica, alegando que se trataria de uma compensação pela restituição das respectivas licenças analógicas e, por conseguinte, de uma medida necessária para a transição.

(105) Efectivamente, a LfM realizou um processo aberto de adjudicação das licenças, para todos os canais DVB-T previstos para radiodifusores comerciais (ver considerandos 24 a 28). Os critérios de selecção baseavam-se na diversidade de canais e operadores e previam que se considerasse prioritariamente aqueles que anteriormente difundiam os seus canais na plataforma analógica terrestre. De acordo com esse critério de preferência, foram adjudicados multiplexes completos, para um número determinado de canais, aos dois grandes grupos de emissores, RTL e ProSiebenSat.1. No seguimento do anúncio público havia sido apresentado um total de 21 pedidos de licenças, dos quais apenas seis acabaram por ser considerados.

(106) A Comissão não põe em causa a regularidade do processo de adjudicação de licenças. Contudo, duvida que deixe de se colocar a questão do carácter selectivo da medida em apreço, da perspectiva da legislação em matéria de auxílios. Desde logo, há que considerar que o processo apenas permitiu seleccionar um número restrito de prestadores de serviços de radiodifusão. No processo de selecção, considerou-se prioritariamente os radiodifusores que até à data emitiam os seus canais analogicamente ([72]). Além disso, só poderão ser contemplados com o apoio previsto na medida os radiodifusores que sejam titulares de uma licença DVB-T. Em segundo lugar, a concessão de licenças dizia respeito exclusivamente à transmissão de canais televisivos em DVB-T.

(107) A RegTP era a autoridade competente pelos processos de adjudicação das licenças de rede (ver considerandos 29 e 30). Uma vez que apenas foi apresentada uma candidatura para cada uma das cinco áreas de fornecimento estabelecidas na Renânia do Norte-Vestefália (a T-Systems candidatou-se às zonas de fornecimento relativas aos radiodifusores comerciais, e a WDR às relativas às entidades da ARD), as licenças foram atribuídas através do chamado processo de candidaturas, sem concurso público.

(108) Tal como no caso da adjudicação das licenças de radiodifusão, também aqui a Comissão considera que o processo de atribuição de licenças de rede não foi organizado, à luz da legislação em matéria de auxílios, de molde a impedir que a medida assumisse um carácter selectivo. O processo dizia particularmente respeito à operação de transmissão na rede DVB-T na Renânia do Norte-Vestefália. Além disso, a T-Systems, na qualidade de operador de rede de emissão terrestre já estabelecido, encontrava-se numa posição privilegiada ao candidatar-se às licenças de rede.

Auxílio sectorial

(109) Na decisão de início do procedimento, a Comissão advoga que a medida se identifica como auxílio sectorial às transmissões televisivas em DVB-T porque prevê subvenções para radiodifusores que emitam os seus canais na plataforma digital terrestre, mas não para a emissão noutras plataformas, por exemplo.

(110) A Alemanha salienta que a medida não falseia a concorrência entre as transmissões por cabo, satélite ou terrestres, e argumenta que a concorrência entre estas formas de transmissão seria apenas limitada. Para a Alemanha, a transmissão terrestre serviria, na realidade, de complemento às plataformas por cabo e satélite, por dar cobertura a regiões em que não existe televisão por cabo, permitir a transmissão de canais locais e regionais, e além disso, poder servir de base ao desenvolvimento da televisão móvel.

(111) A Alemanha chama a atenção para o facto de o apoio à DVB-T, face à elevadíssima penetração de mercado da televisão por cabo e satélite e à reduzida quota de mercado da televisão terrestre, dificilmente poder surtir um efeito negativo sobre a posição de mercado das outras plataformas. Segundo a Alemanha, por um lado, a televisão terrestre, devido à sua quota de mercado reduzida, não estaria em posição de atrair radiodifusores de outras plataformas. Por outro lado, a medida também não se repercutiria sobre as opções dos consumidores, visto que a mudança para outra forma de transmissão implicaria ultrapassar dificuldades de ordem técnica, jurídica e financeira. Para a Alemanha, a DVB-T não substituiria a transmissão por cabo ou satélite, mas exerceria uma «pressão competitiva positiva» sobre as outras vias de transmissão, favoreceria a concorrência infra-estrutural, e impulsionaria desse modo a digitalização das outras plataformas.

(112) Além disso, a Alemanha contesta os dados avançados pelos operadores por cabo relativamente aos efeitos da introdução da DVB-T sobre o número de clientes da televisão por cabo. Contrariamente aos da *ish* NRW GmbH, os dados de que dispõe a LfM revelam menores perdas de clientes (81 000 lares contra 147 000 entre 2003 e 2006). A Alemanha continua a afirmar que a perda de clientes da televisão por cabo não estaria necessariamente relacionada com a introdução da DVB-T, e que a medida não teria de forma alguma o objectivo de prejudicar os operadores por cabo. A Alemanha frisa que a rede de cabo de banda larga foi montada na década de 1980 com apoio público, e que ainda hoje os operadores da rede por cabo beneficiam de disposições administrativas (por exemplo, a taxa de utilização do cabo, de acordo com o regulamento sobre os encargos acessórios de aluguer). Na opinião da Alemanha, o conceito de apoio é, no geral, tecnologicamente neutro: se necessário, a Alemanha apoiaria igualmente a digitalização da difusão por cabo. Para fundamentar esta atitude positiva em relação ao cabo, a Alemanha aduz que a LfM, por meio de uma ordem de 17 de Fevereiro de 2007, aprovou a digitalização do canal analógico por cabo da *ish* ([73]).

(113) Na opinião da Comissão, as considerações expressas nos considerandos 110 a 112 não invalidam que se trate de um auxílio sectorial, que apoia selectivamente os radiodifusores da rede DVB-T, podendo dar origem a um favorecimento indirecto do operador da rede de transmissão T-Systems. A medida prevista pretende apoiar financeiramente uma actividade económica muito específica, designadamente, a transmissão de sinais de radiodifusão; nesse processo, está a conceder um apoio selectivo à plataforma terrestre. O apoio mostra-se selectivo tanto do lado da procura (os radiodifusores comerciais que emitem os seus canais na plataforma terrestre digital) como do lado da oferta (ou seja, o operador da rede terrestre digital T-Systems).

(114) A Comissão defende que os vários meios de transmissão de sinais de radiodifusão (cabo, satélite, terrestre e cada vez mais também a IPTV) estão em concorrência directa entre si. Apesar dos pontos fortes e fracos de cada uma delas, as várias plataformas cumprem fundamentalmente um mesmo objectivo, designadamente, a transmissão de

([72]) Para determinar a selectividade da medida, não é decisivo se o tratamento prioritário se justificava ou não.

([73]) A Comissão não dispõe de informações que indiquem que neste caso se disponibilizaram recursos públicos.

canais de radiodifusão, e podem substituir-se umas às outras, tanto ao nível grossista (da perspectiva dos radiodifusores comerciais) como retalhista (do ponto de vista do espectador). Na Alemanha existe, em todas as três plataformas (cabo, satélite e terrestre), um grande número de canais televisivos de recepção livre, o que permite deduzir que a oferta é relativamente semelhante. Actualmente, a plataforma digital terrestre emite um total de 24 canais, oferta comparável à da rede analógica por cabo, continuando esta última a ser predominante na Renânia do Norte-Vestefália, apesar da importância crescente do cabo digital.

(115) A quota de mercado relativamente reduzida da televisão terrestre, se comparada com a recepção por cabo e satélite, na Alemanha em geral e na Renânia do Norte-Vestefália em especial, não exclui a concorrência entre as várias plataformas de transmissão. Como se pode ler nos números apresentados pelos operadores da rede por cabo, assistiu-se a uma redução no número de clientes de cabo após a introdução da DVB-T na Renânia do Norte-Vestefália. Simultaneamente, esses mesmos operadores indicam, no seu parecer, que se verificou um ligeiro aumento de clientes de cabo a seguir à desactivação da televisão analógica terrestre, facto que vem tornar mais visível o carácter intermutável dos dois meios de transmissão, do ponto de vista do consumidor final. Quando a Alemanha declara que a medida exerceria uma «pressão competitiva positiva» sobre os restantes meios de transmissão e impulsionaria a «concorrência infra-estrutural», está implicitamente a partir do princípio de que existe uma relação de concorrência entre a transmissão por cabo, por satélite e terrestre. O facto de a rede por cabo ter no passado beneficiado de apoio público, e de os operadores dessa rede gozarem de algumas vantagens devido a determinadas disposições administrativas, nada altera no carácter selectivo nem no falseamento da concorrência relacionado com a medida em causa.

(116) A distorção da concorrência decorrente da medida em causa poderia igualmente repercutir-se noutros mercados, para além do da transmissão televisiva. Da perspectiva dos radiodifusores, o auxílio sectorial em apreço ajuda a alcançar um público mais vasto e a angariar clientes publicitários. Na medida em que esses clientes seriam desviados de outros meios de comunicação social, o apoio à DVB-T poderia surtir efeitos negativos sobre uma série de empresas noutros ramos da comunicação social.

(117) No que diz respeito aos operadores da rede de transmissão, o apoio à rede DVB-T poderia eventualmente ser relevante também para novos mercados. A DVB-T permite oferecer serviços de televisão por subscrição («pay-TV»), como demonstram recentes desenvolvimentos noutros Estados-Membros, como Itália, França, Suécia e Reino Unido.

Distorção da concorrência entre os radiodifusores da plataforma DVB-T

(118) Na sua decisão de início do procedimento, a Comissão constata que a medida poderia distorcer a concorrência entre os diferentes radiodifusores que emitem os seus canais na plataforma DVB-T, uma vez que a quota-parte das taxas de transmissão que o apoio deve cobrir não é igual para todos os radiodifusores comerciais.

(119) A Alemanha reforça que a medida não falsearia a concorrência entre os radiodifusores comerciais porque o montante da subvenção é sempre calculado segundo os mesmos critérios. Os diferentes montantes de apoio basear-se-iam nas diferentes posições dos radiodifusores e nos seus diferentes encargos resultantes da transição digital.

(120) Conforme se explica nos considerandos 34 a 40, a subvenção atribuída aos radiodifusores que anteriormente emitiam os seus canais na plataforma digital (RTL Group e ProSiebenSat.1, que dispõem de mais de quatro canais digitais cada) será calculada de forma diferente da dos radiodifusores que só iniciaram as suas transmissões terrestres com a DVB-T, e que receberam um canal cada.

(121) No caso destes últimos, o apoio financeiro corresponde em média, nos primeiros cinco anos, a 30 % dos pagamentos de transmissão por canal: a quota-parte da assistência começa nos 40 %, no primeiro ano de operação, e decresce 5 % a cada ano, até se fixar nos 20 % no último ano. Esta fórmula aplica-se de igual modo a todos os quatro radiodifusores comerciais em questão.

(122) No caso do RTL Group e ProSiebenSat.1, a subvenção é calculada com base na diferença entre as suas despesas globais referentes às transmissões analógica, por um lado, e digital terrestre, por outro, na Renânia do Norte-Vestefália, bem como nos Estados federados do Norte da Alemanha (ver quadro 3 e considerandos 35, 39 e 40). Segundo as declarações da Alemanha, o RTL Group não será contemplado pelo apoio, visto que a poupança em taxas de transmissão digital nos Estados federados do Norte da Alemanha poderá cobrir o aumento dos custos globais na Renânia do Norte-Vestefália. Além disso, a RTL não se terá candidatado ao apoio.

(123) Na opinião da Comissão, o método de cálculo da subvenção não pode ser considerado objectivo, uma vez que não se incluem individualmente os custos de transmissão em DVB-T suportados pelos radiodifusores, por um lado, e as suas receitas, por outro lado. Mesmo no caso dos radiodifusores que até à data transmitiam os seus canais na plataforma analógica, conforme se explica no considerando 74, a fórmula de cálculo em questão não pode ser considerada objectiva o suficiente para determinar os eventuais custos adicionais da transmissão digital, uma vez que não leva em conta o número superior de canais, responsável por esses custos. O cálculo apresentado no quadro 3 é igualmente arbitrário, pois RTL Group e ProSiebenSat.1 mantinham diferentes números de canais

na Renânia do Norte-Vestefália e no Norte da Alemanha e suportavam níveis de custos distintos, devido às diferenças de alcance. Segundo os dados calculados pela Alemanha, as taxas de transmissão por canal na plataforma digital, no caso vertente, são inferiores às da plataforma analógica (ver quadro 4). De acordo com a Alemanha, a ProSiebenSat.1 e a RTL tiveram direito à atribuição de multiplexes completos no quadro do processo de adjudicação das licenças de radiodifusão, devido à prioridade dada a radiodifusores da plataforma analógica, como compensação por devolverem as suas licenças analógicas ainda válidas. Além disso, o apoio confere-lhes a possibilidade de emitirem mais canais na Renânia do Norte-Vestefália, com custos globais sensivelmente idênticos aos da radiodifusão analógica. A Alemanha ainda não explicou por que razão a quota-parte dos custos coberta pelo apoio, no caso da ProSiebenSat.1, difere da dos outros radiodifusores que não estavam presentes na plataforma analógica.

(124) Pelos motivos descritos, a Comissão sustenta que a forma como a adjudicação das licenças de radiodifusão beneficia os radiodifusores que anteriormente emitiam os seus canais na plataforma analógica, bem como o cálculo pouco objectivo da subvenção, resultam numa distorção da concorrência entre esses radiodifusores e aqueles que apenas entraram na plataforma terrestre com a DVB-T.

1.4. EFEITOS NAS TROCAS COMERCIAIS

(125) Na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, uma intervenção do Estado só poderá ser identificada como auxílio estatal se afectar as trocas comerciais intracomunitárias. Na decisão de início do procedimento, a Comissão defende que a medida poderia afectar o comércio entre Estados-Membros porque os radiodifusores operam a nível internacional, e o operador da rede de transmissão compete com empresas internacionais, como operadores de rede por cabo, grupos de comunicação social, e operadores de satélite.

(126) A Alemanha continua a advogar que a medida não afectaria as trocas comerciais entre Estados-Membros. Considera que o auxílio seria tão reduzido, que os efeitos sobre o comércio seriam praticamente imperceptíveis. Além disso, o facto de as empresas em questão operarem a nível internacional não implicaria, só por si, que se devessem recear repercussões sobre o comércio entre os Estados-Membros. Para a Alemanha, o mais correcto seria concluir que, no que toca aos radiodifusores comerciais, não se verifiquem quaisquer efeitos sobre as trocas comerciais.

(127) De acordo com a jurisprudência dos tribunais comunitários sobre a matéria, quando um auxílio financeiro concedido por um Estado ou através de receitas de Estado reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes nas trocas comerciais intracomunitárias, estas últimas devem ser consideradas influenciadas pelo auxílio ([74]). Além disso, é de referir que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o montante relativamente reduzido de um auxílio não exclui à partida a possibilidade de vir a influenciar o comércio entre Estados-Membros ([75]), em particular nos casos em que impera forte concorrência no sector em que a empresa beneficiada está activa ([76]).

(128) Por conseguinte, a Comissão preconiza que a medida prevista poderia afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros. Tal como já aqui se expôs, a medida beneficia directamente os radiodifusores comerciais e poderia, além disso, acarretar uma vantagem indirecta para o operador da rede de transmissão, a T-Systems. Tanto os radiodifusores comerciais como o operador da rede de transmissão competem com outras empresas a nível internacional. Todos os radiodifusores comerciais afectados pela medida em apreço estão presentes nos mercados de publicidade televisiva e de direitos sobre filmes, onde entram em concorrência com outros radiodifusores e empresas de telecomunicações ([77]). Operadores de rede como a T-Systems, filial da Deutsche Telekom, competem com operadores por cabo e grupos de comunicação social como a UPC (Liberty Media), com operadores por satélite como a SES Astra, a NSAB e a Eutelsat e ainda com outras empresas que oferecem serviços de infra-estruturas para radiodifusores. Simultaneamente, em vários Estados-Membros os operadores das plataformas terrestre, por cabo de banda larga e por satélite competem entre si pelos consumidores finais.

(129) Na opinião da Comissão, um auxílio no montante global de cerca de 6,8 milhões EUR não pode ser descrito como «relativamente reduzido». Além disso, como se interpreta da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, mesmo um contributo pequeno de um auxílio pode afectar as trocas comerciais, especialmente num contexto de forte concorrência.

1.5. CONCLUSÃO RELATIVA AO CARÁCTER DE AUXÍLIO DA MEDIDA

(130) Pelos motivos acima descritos, a Comissão conclui que as subvenções previstas pela LfM constituem auxílios estatais, na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE. Os beneficiários directos são os radiodifusores comerciais que recebem o apoio financeiro. Simultaneamente, a T-Systems, o operador dos multiplexes utilizados pelos radiodifusores comerciais, poderá retirar uma vantagem indirecta da medida.

([74]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Setembro de 2000, *Confederación Española de transporte de mercancías (CETM)/Comissão*, T-55/99, Col., p. II-3207.

([75]) Acórdão de 3 de Março de 2005, *Heiser/Finanzamt Innsbruck*, C-172/03, Col., p.I-1627.

([76]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1988, *Vlaams Gewest/Kommission*, T-214/95, Col., p. II-717.

([77]) A ProSiebenSat.1, por exemplo, adquiriu em Junho de 2007 o SBS Broadcasting Group. A nova empresa estará activa em mais de dez países europeus.

2. *COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO*

2.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

(131) A Comissão promove activamente a digitalização da radiodifusão. As vantagens da transição digital encontram-se exaustivamente descritas no plano de acção intitulado «eEurope 2005: Uma sociedade da informação para todos», bem como nas duas comunicações relativas à transição digital ([78]). A transição digital está associada a importantes vantagens, sob a forma de uma utilização mais eficiente das frequências e melhores possibilidades de transmissão, que darão origem a novos e melhores serviços e a um leque de opções mais variado para o consumidor. Na sua comunicação intitulada «i2010 — Uma Sociedade da Informação Europeia para o Crescimento e o Emprego», a Comissão salientava que a desactivação da televisão analógica terrestre, que deverá estar concluída até 2012 segundo as previsões, facilitará o acesso ao espectro de frequências.

(132) Por conseguinte, a Comissão está ciente de que a transição digital poderá sofrer atrasos, caso fique inteiramente nas mãos das forças de mercado. Por esse motivo, não tem objecções de princípio à intervenção do Estado neste domínio. As autoridades públicas têm diversas possibilidades de facilitar e promover a transição, como sejam mecanismos de coordenação, campanhas informativas, meios de regulação ou apoios financeiros. Se a intervenção assumir a forma de um auxílio estatal, este terá de cumprir as disposições sobre a matéria contidas no Tratado CE.

(133) No sentido da abordagem geral da Comissão, que prevê auxílios estatais em menor número mas melhor orientados, os Estados-Membros poderão, fundamentalmente, conceder auxílios estatais para ultrapassar uma inoperância específica do mercado, ou para garantir a coesão social ou regional. Nestes casos, porém, é sempre necessário comprovar que os auxílios previstos constituem o método mais adequado para abordar o problema, que estão limitados ao mínimo necessário, e que não provocam uma distorção desproporcionada do mercado. Simultaneamente, a comunicação sobre a transição digital prevê que, em determinadas áreas da digitalização, têm de estar reunidas duas condições para que se justifique a intervenção do Estado: em primeiro lugar, têm de estar em jogo interesses comuns; em segundo lugar, tem de se verificar uma inoperância do mercado, ou seja, as forças de mercado, só por si, não chegam para cumprir os objectivos necessários ao bem comum. Em qualquer caso, de acordo com a comunicação, uma intervenção do Estado terá de assentar numa análise aturada do mercado.

(134) Na comunicação relativa à transição digital, esta é descrita como um grande desafio para o sector, cuja superação deverá ser impulsionada pelo mercado. Cada rede deveria competir fundamentalmente pelos seus próprios meios. Para garantir esse princípio, qualquer intervenção estatal deve ser tão tecnologicamente neutra quanto possível. Só se permitirão excepções, conforme já exposto, se a medida prevista pelo Estado tiver como propósito colmatar uma inoperância específica do mercado ou eliminar um desequilíbrio, e quando o auxílio em questão constituir um método adequado, necessário e proporcional para corrigir tais problemas.

(135) Todos reconhecem que determinados tipos de inoperâncias de mercado poderão dificultar a transição digital. Além disso, existe o risco de grupos populacionais socialmente desfavorecidos não poderem beneficiar das vantagens da televisão digital (problemática da coesão social). Como se explana na decisão da Comissão relativa à introdução da DVB-T em Berlim-Brandemburgo, poderá verificar-se uma inoperância do mercado quando, por exemplo, os operadores não estão dispostos a chegar a consenso sobre um calendário comum de transição para a televisão digital, por esperarem que outro dê o primeiro passo (problemática da coordenação), ou quando os operadores não perspectivam os efeitos positivos da transição digital para a sociedade como um todo, por não receberem os incentivos certos (efeitos externos positivos).

(136) Relativamente à coesão social, os Estados-Membros quererão assegurar o acesso de todos os cidadãos à televisão digital, após a desactivação da televisão analógica. Uma vez que a transição digital comporta determinados custos para os consumidores e exige uma mudança de hábitos, os Estados-Membros procurarão eventualmente ajudar, em especial, grupos sociais desfavorecidos como os idosos, os lares com menores rendimentos ou os habitantes das regiões mais remotas.

(137) Nos últimos três anos, a Comissão investigou várias medidas de auxílio, de diferentes Estados-Membros, a favor da transição digital ([79]). Em diversas decisões relativas aos auxílios, respaldadas nas comunicações sobre a transição digital, a Comissão pronunciou-se sobre a aplicação das disposições em matéria de auxílios neste sector, facultando orientações práticas tanto às entidades públicas como privadas. Os Estados-Membros podem recorrer a várias medidas de apoio público à transição digital, desde que não originem distorções desnecessárias entre tecnologias ou empresas e sejam restringidas ao mínimo indispensável ([80]):

([78]) Ver nota de pé de página 9.

([79]) Ver entre outros: Fundo para a digitalização — Áustria, N 622/03, 16 de Março de 2005 (JO C 228 de 17.9.2005, p. 12); Introdução da televisão digital terrestre, C 25/04, (DVB-T) em Berlim-Brandemburgo — Alemanha, 9 de Novembro de 2005 (JO L 200 de 22.7.2006, p. 14); Licenças para a substituição pelo sistema digital — Reino Unido, NN 64/05, 25 de Janeiro de 2006 (JO C 218 de 9.9.2006, p. 10); *Aide TNT pour les régions sans simulcast* — França, N 111/06, 12 de Outubro de 2006 (JO C 293 de 2.12.2006, p. 6); *Fonds d'aide à des particuliers dans la perspective de la fin de la radiodiffusion analogique* — França, N 546/06, 6 de Dezembro de 2006 (JO C 23 de 1.2.2006, p. 1); Introdução da televisão digital terrestre na Suécia, C 24/04, 20 de Dezembro de 2006 (JO L 112 de 30.4.2007, p. 77); Auxílio estatal para a aquisição de descodificadores digitais — Itália, C 52/05, 24 de Janeiro de 2007 (JO L 147 de 8.6.2007, p. 1); *Contributi ai decoder digitali* — Itália, N 270/06, 24 de Janeiro de 2007 (JO C 80 de 13.4.2007, p. 3); *Subsidies to IdTV* — Itália, N 107/07, 28 de Fevereiro de 2007 (ainda não publicado no Jornal Oficial); *Support for the acquisition of digital decoders and for the adaptation of antennas in Soria* — Espanha, N 103/07, 25 de Setembro de 2007 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

([80]) As alíneas a) a d) dizem respeito a medidas relativas ao processo Fundo para a digitalização — Áustria, N 622/03, e as alíneas e) a h) encontram-se explicadas na decisão final relativa ao processo DVB-T Berlim-Brandemburgo, C 25/04.

a) Experiências-piloto e projectos de investigação, por exemplo para ensaiar tecnologias de transmissão digital e aplicações interactivas;

b) Subvenções para aquisição de descodificadores pelos consumidores independentemente da plataforma de transmissão, para impedir que os lares com menores rendimentos sejam excluídos da recepção televisiva, e alcançar uma massa crítica de utilizadores, em especial nas áreas em que a transmissão terrestre é convertida directamente em digital, sem passar pela transmissão em paralelo (*simulcast*), devido à falta de frequências;

c) Subsídios às empresas para desenvolvimento de serviços digitais inovadores, como por exemplo guias de programação electrónicos e aplicações móveis;

d) Subvenções aos radiodifusores para compensar os custos de transmissão adicionais durante a transmissão em paralelo de televisão analógica e digital (fase *simulcast*);

e) Subvenções aos consumidores para aquisição de descodificadores digitais. Este tipo de subvenção deve ser tecnologicamente neutro. Ao conceder subvenções, as autoridades poderão promover a utilização de normas mais abertas de interactividade, que permitem ao consumidor utilizar serviços interactivos de diferentes operadores;

f) Apoio à montagem de uma rede de transmissão em regiões onde, de outra forma, a recepção de televisão seria insuficiente;

g) Recursos financeiros para os radiodifusores públicos poderem emitir em todas as plataformas e assim alcançar toda a população. Neste contexto, os Estados-Membros deverão definir claramente todas as obrigações que recaem sobre os radiodifusores relativamente à utilização de cada plataforma;

h) Apoio financeiro para compensar adequadamente os radiodifusores que tenham de abdicar da utilização das frequências analógicas antes do final da validade das respectivas licenças. A compensação deverá reflectir os custos efectivos da transição, para os radiodifusores, se necessário incluindo custos de adaptação para emitir noutro canal ou multiplex.

2.2. BASES JURÍDICAS PARA APRECIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DA MEDIDA PREVISTA

(138) A Alemanha invocou o n.º 3, alíneas c), b) e d), do artigo 87.º, bem como o n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE, para fundamentar a compatibilidade da medida com o mercado comum. Em seguida, a Comissão aprecia a compatibilidade da medida à luz destas disposições, tendo em conta as considerações gerais que acima se expõem ([81]).

([81]) Uma vez que a eventual vantagem indirecta da medida para o operador de rede T-Systems está estreitamente relacionada com os recursos atribuídos às empresas comerciais de radiodifusão, a Comissão analisa a compatibilidade da medida na globalidade.

2.3. N.º 3, ALÍNEA C), DO ARTIGO 87.º DO TRATADO CE

(139) Na decisão de abertura do procedimento, a Comissão manifesta dúvidas sobre a compatibilidade da medida com o mercado comum, na acepção do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE. Mesmo depois de apreciar os pareceres das partes interessadas e as explicações da Alemanha, a Comissão mantém a sua posição.

(140) O n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE refere-se aos «auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum».

(141) Um auxílio, para ser considerado compatível com o mercado comum na acepção do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE, tem de perseguir um objectivo de interesse comum, e demonstrar ser necessário e adequado a esse efeito. Na avaliação da medida devem ser levados em conta, em particular, os seguintes aspectos:

1. A medida de auxílio conta com objectivos claramente definidos e de interesse comum?

2. A forma como o intrumento de auxílio está estruturado permite atingir o objectivo de interesse comum (por exemplo, eliminar a inoperância de mercado)? Em particular:

   a) A medida de auxílio constitui um instrumento adequado?

   b) Funciona como incentivo, ou seja, altera o comportamento das empresas?

   c) A medida é proporcional, ou seja, a mesma alteração de comportamentos não poderia ser obtida com um auxílio mais reduzido?

3. As distorções da concorrência e das trocas comerciais estão limitadas nas suas proporções de maneira a que se obtenha um balanço global positivo dos efeitos?

(142) Na opinião da Alemanha, a medida prevista corresponde aos critérios do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE. Remetendo para a comunicação sobre a transição digital, a Alemanha sustenta que o apoio à plataforma digital terrestre seria do interesse público geral e constituiria um importante contributo para a consecução de diversos objectivos de interesse comum. Argumenta também que a medida seria importante para a manutenção da plataforma terrestre e poderia ajudar a ultrapassar inoperâncias de mercado em áreas específicas. Para além disso, considera a medida adequada e proporcional em relação aos seus objectivos.

2.3.1. ***Objectivos de interesse comum***

(143) Como se depreende das considerações gerais contidas nos considerandos 131 a 137, a Comissão concorda com a Alemanha na medida em que a transição da radiodifusão analógica para a digital pode ser perspectivada como um objectivo de interesse comum. Contudo, como se pode constatar na comunicação sobre a transição digital e noutros documentos relevantes da Comissão, esse facto não deve ser entendido como justificação universal para se promover apenas a digitalização da plataforma terrestre. Deve-se antes partir do princípio de que a transição deve ocorrer impulsionada pelo mercado e que cada rede deve estar em posição de competir pelas próprias forças. Para assegurar esse princípio, as eventuais intervenções do Estado devem ser tão tecnologicamente neutras quanto possível. No caso vertente, o critério da neutralidade tecnológica não está preenchido.

(144) Na sua argumentação, a Alemanha questiona se o princípio da neutralidade tecnológica será adequado no contexto da avaliação à luz da legislação em matéria de auxílios, e afirma que, na prática, uma medida de auxílio isolada não pode aspirar a ser tecnologicamente neutra. A Alemanha declara que a sua política de auxílios é de facto, na globalidade, tecnologicamente neutra e que, se necessário, promoveria também outras plataformas de transmissão. Para a Alemanha, a transmissão via satélite não estaria necessitada de apoio para a transição digital, ao passo que a digitalização do cabo não estaria ainda suficientemente desenvolvida para se ponderarem medidas concretas de apoio. A Comissão não dispõe, para já, de informações concretas da Alemanha que indiquem a previsão de recursos estatais também para outras vias de transmissão.

(145) Para a Comissão, estes argumentos genéricos contra a aplicação do princípio da neutralidade tecnológica não contam. Existe uma diferença entre um apoio financeiro à transição digital e medidas que apenas servem para apoiar a plataforma terrestre digital enquanto tal. Subvenções disponibilizadas especificamente para uma das tecnologias de transmissão que competem no mercado dão origem a uma distorção significativa da concorrência entre essas tecnologias.

(146) De acordo com o n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE e com a jurisprudência relevante, só será permitido um tal falseamento da concorrência se tiver como finalidade solucionar uma inoperância específica do mercado ou corrigir um desequilíbrio, e se o auxílio em causa for adequado, necessário e proporcional à consecução dos objectivos propostos. Segundo as regras em matéria de auxílios, essa avaliação deve ser efectuada separadamente para cada medida.

(147) Para além do objectivo genérico de promover a transição digital, a Alemanha deixa patente que o apoio financeiro à introdução da DVB-T também serviria para manter a plataforma terrestre enquanto tecnologia de transmissão. Reforçar-se-ia dessa forma a concorrência entre os operadores de radiodifusão, e contribuir-se-ia além disso para concretizar diversos objectivos de interesse público no domínio da infra-estrutura de radiodifusão.

(148) A Alemanha salienta, em especial, que a digitalização da plataforma terrestre contribuiria para a diversidade da comunicação social, na medida em que os radiodifusores comerciais teriam a possibilidade de emitir a sua programação em 12 canais na RNV, em lugar dos três canais apenas de que dispunham até à data no modo analógico. Para a Alemanha, a plataforma terrestre seria mais adequada para a emissão de canais regionais ou locais que o cabo ou satélite. Além disso, a medida garantiria a prestação dos serviços mínimos de comunicação social à população. A Alemanha acrescenta que o fornecimento nas regiões rurais e remotas da Renânia do Norte-Vestefália é mais onerosa devido à sua topologia, o que tornaria a introdução da DVB-T nessas zonas comercialmente menos interessante do que, por exemplo, numa região como Berlim-Brandemburgo. A medida seria um primeiro passo para criar um efeito de incentivo e abrir caminho à futura introdução da DVB-T nestas regiões.

(149) A Alemanha destaca igualmente o potencial de inovação único da plataforma digital terrestre, referindo que só através da DVB-T seria possível continuar a desenvolver as potencialidades de recepção móvel digital.

(150) A Comissão toma devida nota dos objectivos de interesse público geral invocados pela Alemanha, mas preconiza, como adiante se explica, que a assistência financeira não tem como finalidade expressa promover a diversidade da comunicação social, os conteúdos de programação de cariz regional ou local e a prestação de serviços mínimos de comunicação social, nem um melhor fornecimento às regiões rurais ou o apoio à inovação, não sendo a medida, além disso, necessária, adequada e proporcional aos objectivos almejados.

2.3.2. ***A estrutura da medida de auxílio: necessidade e adequabilidade***

(151) A Alemanha mantém que a medida é necessária para cumprir os objectivos acima descritos e eliminar inoperâncias de mercado em determinadas áreas. Na sua opinião, à Comissão não assistiria o direito, fundamentalmente, de pôr em causa a decisão do Estado Federal, e dos Estados federados, de manter a plataforma terrestre e promover o avanço da sua digitalização. Considera, além disso, que a Comissão não teria competência para se pronunciar sobre a existência de outra medidas mais adequadas para atingir o mesmo objectivo.

(152) Torna-se necessário desde logo esclarecer que o objecto da presente decisão consiste na medida relativa à introdução da DVB-T na Renânia do Norte-Vestefália, notificada pela Alemanha, e não a decisão política de princípio que a Alemanha tomou, no sentido de manter a plataforma terrestre. No quadro deste procedimento, a Comissão deverá avaliar, à luz das regras relevantes em matéria de auxílios, se o auxílio estatal previsto para as taxas de transmissão dos radiodifusores comerciais é necessário e proporcional aos objectivos de interesse público comum invocados pela Alemanha, no contexto desta medida.

(153) Faz parte integrante desta avaliação uma análise da adequabilidade do auxílio estatal. Na opinião da Comissão, não basta demonstrar que uma medida é necessária, mas também fundamentar por que motivo o auxílio estatal, enquanto forma específica da intervenção do Estado, constitui um instrumento adequado para atingir o objectivo de interesse comum, no caso em questão. Se o auxílio estatal não for o instrumento adequado para superar inoperâncias de mercado ou problemas de coesão, poderá dar azo a distorções da concorrência e das trocas comerciais que poderiam ter sido evitadas por meio de outros instrumentos, como sejam as medidas de regulação.

(154) A Comissão avalia em seguida, ponto por ponto, se a medida em apreço pode ser considerada necessária e adequada para atingir os objectivos de interesse público geral invocados pela Alemanha, e se é justificada e necessária para eliminar eventuais inoperâncias de mercado, em determinadas áreas, que poderiam dificultar a consecução desses objectivos. Além disso, a Comissão investiga se a medida em questão é proporcional para superar as dificuldades constatadas.

Reforço da concorrência entre as diferentes plataformas de transmissão

(155) No que concerne ao reforço da concorrência entre as diferentes plataformas de transmissão, a Alemanha argumenta que o apoio à plataforma digital terrestre exerceria uma pressão competitiva positiva sobre as restantes plataformas, incitando assim os operadores de rede destas últimas a melhorar e actualizar os serviços, o que, em última análise, aceleraria também a digitalização dessas plataformas. Este argumento não só contradiz a Alemanha, quando esta afirma que a medida não falsearia a concorrência; a Alemanha também não apresentou ainda provas convincentes de que a radiodifusão na Renânia do Norte-Vestefália esteja a ser afectada por algum problema de concorrência estrutural. Mesmo na ausência de transmissão terrestre, o cabo e o satélite apresentam já uma larga oferta de canais televisivos de recepção livre, disponíveis numa vasta área. A televisão por banda larga (por exemplo, através da tecnologia xDSL), que está prestes a estabelecer-se como nova plataforma de difusão, é mais um concorrente em jogo. Por conseguinte, e conforme se explana noutras decisões da Comissão relativas a medidas de apoio público a favor da televisão digital ([82]), não é aceitável que se conceda um auxílio com base nesta fundamentação.

Promoção da diversidade da comunicação social

(156) Relativamente à diversidade de canais e da comunicação social, é de referir que os canais de televisão digital terrestre foram atribuídos de modo a privilegiar os radiodifusores já estabelecidos no mercado, permitindo a entrada a muito poucos novos operadores ([83]). Como tal, a medida não tem, manifestamente, o objectivo de aumentar a diversidade de operadores. Conforme se expõe na decisão de início do procedimento ([84]), mesmo que a digitalização aumente as capacidades de transmissão, a rede DVB-T fica sempre a preder em comparação com o número de canais disponíveis por cabo ou satélite. Mesmo em modo analógico, as duas outras plataformas oferecem mais canais que a DVB-T, e a maioria, se não todos os canais oferecidos por DVB-T, podem ser captados igualmente por cabo e satélite.

Promoção de canais de cariz regional e local

(157) A medida também não tem como finalidade promover especificamente os canais regionais e locais, nem os radiodifusores que os emitem. Com efeito, em muitas regiões da Renânia do Norte-Vestefália existem canais televisivos locais transmitidos por cabo, ao passo que a plataforma digital terrestre da RNV não conta com esse género de canais no seu leque de ofertas. No concurso de licenças de radiodifusão não se fazia referência expressa a canais regionais e locais. Entre os beneficiados não se encontra nenhum radiodifusor regional ou local, nem a transmissão de canais dessa natureza é levada em consideração no processo de atribuição de apoios aos radiodifusores comerciais.

Garantia de prestação de serviços mínimos de comunicação social

(158) Em relação à manutenção de serviços mínimos de comunicação social para a população, invocada pela Alemanha, constata-se que a medida não contempla as regiões em que a transição para a televisão digital terrestre poderá acarretar problemas de fornecimento. A Alemanha admitiu que, de uma perspectiva puramente técnica, todos os edifícios na Renânia do Norte-Vestefália podem captar canais livres de televisão por satélite. De momento, o mesmo não se aplica à DVB-T: a medida em apreço está circunscrita às zonas urbanas de elevada densidade populacional, nas quais, em regra, se encontra disponível o cabo de banda larga.

([82]) Decisão relativa ao processo DVB-T Berlim-Brandemburgo, considerando 109 e seguintes, e ao processo Digital decoders Italy, C 52/05, considerando 153 e seguintes, ver nota de pé de página 79.

([83]) O facto de terem sido apresentadas sete candidaturas ao canal da Terra Nova (2007), que acabou por ser atribuído à Tele 5, permite deduzir que havia interesse da parte dos novos operadores em obter um canal na plataforma DVB-T, mesmo sem a confirmação de recursos públicos de apoio.

([84]) Ver considerando 64 da decisão de início do procedimento.

Introdução da DVB-T em regiões rurais e remotas

(159) A Alemanha não fundamentou mais aprofundadamente as explicações que facultou relativamente à introdução tardia da DVB-T nas regiões rurais e remotas, e nada indica que a medida possa realmente promover a DVB-T nas zonas de menor densidade populacional, tendo em conta que se dirige exclusivamente às regiões mais densamente povoadas da Renânia do Norte-Vestefália. Além disso, a medida não prevê incentivos específicos que possam levar os radiodifusores a alargar a sua oferta às regiões mais remotas. Mesmo no quadro da transmissão analógica, os radiodifusores comerciais não emitiam os seus canais para além das grandes zonas urbanas da Renânia do Norte-Vestefália.

Promoção da inovação

(160) Quanto à promoção da inovação, invocada pela Alemanha, a Comissão regista que o apoio público previsto não foi concebido para meios de comunicação social ou serviços de telecomunicações que sejam inovadores, mas apenas para subsidiar as taxas de transmissão dos canais emitidos pelos radiodifusores.

(161) A Comissão deduz, a partir das informações de que dispõe, que a rede DVB-T na Renânia do Norte-Vestefália utiliza a norma de compressão MPEG-2, apesar de estar em breve disponível no mercado a norma mais avançada MPEG-4 (DVB-T 2), com uma utilização das frequências muito mais eficiente. Em termos da recepção de televisão móvel, a plataforma DVB-T utilizada na Renânia do Norte-Vestefália está muito aquém de tecnologias mais evoluídas de televisão móvel como a DVB-H (*Digital Video Broadcast transmission to Handheld terminals* — transmissão da difusão digital de vídeo para terminais móveis) ([85]), que apresentam uma captação de sinal mais estável e menor consumo de energia. No que diz respeito ao potencial de inovação dos serviços interactivos, note-se que a DVB-T não prevê um canal de retorno e que o sinal apenas é emitido no sentido do consumidor final. Por conseguinte, a interactividade não é característica intrínseca da DVB-T.

(162) Em termos de inovação, a DVB-T não representa claramente uma tecnologia superior às outras plataformas. O previsto apoio público à DVB-T poderá mesmo, como já aqui se explicou, impedir o desenvolvimento de inovações com origem noutras plataformas de transmissão e tecnologias.

Manutenção da plataforma terrestre

(163) A Alemanha afirma que o apoio seria necessário à manutenção da plataforma terrestre enquanto tecnologia de transmissão. A presença de radiodifusores comerciais e, em especial, dos grandes grupos emissores RTL e ProSiebenSat.1 seria indispensável para manter a plataforma apelativa, a longo prazo, para os telespectadores. Segundo os dados da Alemanha, estes grupos emissores só estarão dispostos a participar na DVB-T se a introdução da transmissão digital terrestre não lhes exigir custos adicionais, face ao modo analógico. Apesar de o RTL Group não se ter candidatado ao apoio, segundo a Alemanha, teria feito depender a sua participação da presença da ProSiebenSat.1 na plataforma.

(164) Neste contexto, a Alemanha, para ilustrar a sua argumentação, enunciou outras regiões da Renânia do Norte-Vestefália (Wuppertal, Ostwestfalen-Lippe, Münsterland, Aachen e Vestefália Sul) onde a plataforma DVB-T será, ou foi, introduzida sem a participação de radiodifusores comerciais, e onde se verificou que estes não estão interessados em participar se não houver apoio público.

(165) Do ponto de vista da Comissão, não se conclui das informações facultadas pela Alemanha que não seja possível manter a plataforma terrestre sem recursos públicos. Além disso, a Alemanha não apresentou provas de que o apoio previsto suscite nos radiodifusores comerciais um maior interesse em estarem presentes na plataforma terrestre. Também não ficou provado que a medida de auxílio prevista consiga efectivamente alterar o comportamento dos operadores beneficiados.

(166) Com efeito, o acordo de princípio relativo à introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) na Renânia do Norte-Vestefália continha um calendário vinculativo para a transição, mas não apresentava dados claros sobre o apoio previsto. Como se realça no considerando 19, o acordo contém apenas formulações vagas, referentes à «assistência à infra-estrutura técnica para transmissão da DVB-T», e à elaboração de um «conceito de apoio aos socialmente desfavorecidos». O anúncio da adjudicação de licenças de radiodifusão não continha qualquer referência a um eventual apoio. As condições exactas do apoio financeiro foram fixadas com a directiva de apoio à DVB-T de 19 de Novembro de 2004, ou seja, só depois da adjudicação das licenças de radiodifusão, e alguns meses após a introdução da DVB-T.

(167) Conclui-se assim que os radiodifusores comerciais estavam perfeitamente dispostos a participar na DVB-T, mesmo sem informações detalhadas sobre a assistência financeira. Os radiodifusores presentes na plataforma analógica terrestre concordaram com o calendário vinculativo da transição, sem disporem de pormenores mais precisos sobre a medida de apoio em questão. Além disso, no que diz respeito aos radiodifusores comerciais que não emitiam os seus canais na plataforma analógica, as informações facultadas permitem concluir que a LfM recebera um número de candidaturas às licenças digitais muito superior ao número de canais disponíveis. Nesta matéria, a Alemanha mantém que, devido ao acordo de princípio de 20 de Outubro de 2003, todos os radiodifusores estavam informados sobre a possibilidade de um

([85]) Ver, entre outros, COM(2007) 409, Comunicação da Comissão de 18 de Julho de 2007 relativa ao reforço do mercado interno da televisão móvel.

apoio. No entanto, mesmo que todos os candidatos estivessem ao corrente desse acordo de princípio (no qual vários deles não participavam), continuavam a não dispor de elementos precisos sobre a medida de assistência.

(168) A Comissão refere, além disso, que os radiodifusores comerciais difundem os seus canais através da DVB-T há já mais de três, anos sem nenhum tipo de auxílio estatal. Apesar de a Terra Nova só ter abandonado a plataforma recentemente, o canal acabou por ser atribuído à emissora Tele 5, após sete candidaturas de radiodifusores comerciais. Perante a decisão da Comissão no caso Berlim-Brandemburgo e o procedimento agora em curso, esses radiodifusores comerciais não dispunham, manifestamente, de qualquer garantia de apoio público. Em regiões de outros Estados federados, como por exemplo na Região do Reno-Meno e no Norte da Alemanha, os radiodifusores comerciais emitem os seus canais na plataforma DVB-T ([86]), sem beneficiarem de auxílios estatais.

(169) Relativamente aos radiodifusores que já emitiam os seus canais na plataforma analógica, a Alemanha mantém que a medida era necessária para cobrir os respectivos «custos adicionais» da transmissão digital.

(170) Todavia, conforme se estabeleceu nos considerandos 74 e 123, os alegados «custos adicionais» da ProSiebenSat.1 e do RTL Group resultam exclusivamente do maior número de canais, dado que os custos por canal na transmissão digital são inferiores aos da transmissão analógica. A Alemanha não apresentou os motivos pelos quais estes radiodifusores se fizeram representar na plataforma digital com mais canais, nem por que razão as receitas comerciais não foram consideradas no cálculo do auxílio previsto.

(171) Ao argumento da Alemanha sobre a introdução da DVB-T noutras regiões da Renânia do Norte-Vestefália sem participação de radiodifusores comerciais, a Comissão contrapõe que essas regiões não são comparáveis às regiões urbanas, em termos de densidade populacional e capacidade de atrair esses radiodifusores. Os exemplos apresentados permitem igualmente concluir que a introdução da plataforma digital terrestre é possível, mesmo sem a participação de radiodifusores comerciais, contando apenas com as entidades públicas de radiodifusão.

([86]) A Comissão nota que, no caso Berlim-Brandemburgo, apesar da decisão negativa e da exigência de reembolso dos auxílios concedidos, todas as empresas privadas de radiodifusão afectadas pela decisão continuam a emitir os seus canais em DVB-T (ver http://www.garv.de/).

Resolução de inoperâncias de mercado no contexto da transição digital

(172) A Alemanha mantém que a medida serviria para eliminar inoperâncias de mercado em determinadas áreas, onde impediriam a transição para a televisão digital terrestre. Remetendo para a comunicação sobre a transição digital, a Alemanha invoca problemas de coordenação entre os operadores, determinados riscos, efeitos externos positivos e aumentos de preço a curto prazo, em relação com a transição. Considerando a quota-parte cada vez menor da transmissão terrestre na radiodifusão, bem como os seus elevados custos, existiria o risco de os radiodifusores comerciais desactivarem toda a transmissão analógica e deixarem completamente de emitir os seus canais na plataforma terrestre, ocasionando assim a perda das vantagens desta, descritas nos considerandos 147 a 149, em termos de diversidade da comunicação social, serviços mínimos de comunicação social, transmissão de canais regionais e locais, potencial de inovação e concorrência infra-estrutural.

(173) Em relação a isso, torna-se necessário analisar mais aprofundadamente se se trata realmente de uma inoperância que impeça o mercado de cumprir o objectivo mais adequado ao bem comum. Em segundo lugar, é preciso verificar se o auxílio estatal é necessário e adequado à eliminação dessa inoperância de mercado, e se a medida é proporcional ao objectivo a atingir. Apenas se considerará compatível com o mercado comum, na acepção do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE, uma medida que seja simultaneamente necessária e adequada.

(174) A Comissão compreende o problema de coordenação aflorado pela Alemanha, na medida em que este poderá, em princípio, constituir uma inoperância de mercado impeditiva da transição da transmissão analógica para a digital. O problema surge devido à necessidade de os radiodifusores acordarem datas em comum para desactivarem a transmissão analógica e activarem a digital, com o objectivo de dar resposta à escassez de frequências e reduzir ao mínimo os custos da transmissão em paralelo. É possível que os consumidores só transitem para a transmissão digital quando a oferta de canais alcançar um determinado volume. Nesse sentido, alguns radiodifusores optarão eventualmente por adiar a sua própria transição até que haja outros operadores na plataforma digital. Na ausência de coordenação, a transição poderá estar sujeita a atrasos devido a considerações desta ordem.

(175) A Comissão admite, igualmente, que uma desactivação mais rápida da transmissão analógica, com o objectivo de utilizar de maneira mais eficiente o espectro de frequências que assim se disponibiliza, pode perfeitamente justificar a intervenção do Estado.

(176) Tendo em conta o problema de coordenação acima descrito, e em conformidade com a abordagem seguida na decisão sobre Berlim-Brandemburgo ([87]), a Comissão conclui que o auxílio em apreço não representa um instrumento necessário nem adequado para resolver a situação. A necessidade de coordenação no quadro da transição digital é compreensível e foi, no caso em questão, abordada com meios mais adequados a esse efeito, e simultaneamente menos passíveis de distorcer a concorrência no mercado.

(177) No caso vertente, a LfM e os radiodifusores presentes na plataforma analógica chegaram a consenso quanto a um calendário em comum, no acordo de princípio de 20 de Outubro de 2003. A LfM conseguiu ainda fixar uma data para todos os operadores restituirem as suas licenças de difusão analógica. Além disso, coordenou a transição digital com os Estados federados do Norte da Alemanha. Deste modo, foi possível lançar a plataforma digital terrestre, de acordo com um calendário comum e sem fase *simulcast*, para os radiodifusores comerciais de vários Estados federados ao mesmo tempo. Por estes motivos, assistência financeira às taxas de transmissão pagas pelos radiodifusores afigura-se desnecessária no contexto da transição digital.

(178) Segundo a Alemanha, os pagamentos previstos serviriam não só para aliviar uma parte dos «custos adicionais» da transmissão digital terrestre para os radiodifusores comerciais, mas também para compensar determinados riscos de gestão em que estes incorreriam (por exemplo, devido a menores receitas comerciais). Na comunicação sobre a transição digital de 2003, refere-se a este respeito: «A probabilidade de inoperância do mercado está associada à complexidade do ambiente em que a transição se processa e às interacções entre as principais partes envolvidas ([88])». No caso em apreço, a LfM conseguiu limitar significativamente a complexidade através de medidas preparatórias, o que permitiu a cada radiodifusor estar informado das taxas previsíveis de transmissão, e mesmo antecipar uma estimativa das receitas e despesas.

(179) A Alemanha nunca aprofundou ou documentou com números a sua exposição, nem sequer definiu mais exactamente a dimensão dos alegados riscos. A Comissão duvida que esta transição, que até à data decorreu com êxito sem apoio público, implique outros riscos para os radiodifusores comerciais que não sejam os riscos de gestão que geralmente estão associados à sua actividade comercial ([89]), e que não estão relacionados com a plataforma em que emitem os seus canais. O facto de as candidaturas terem ultrapassado o número de licenças de transmissão digital disponíveis na Renânia do Norte-Vestefália revela que os radiodifusores comerciais estão dispostos, mesmo sem a certeza de um apoio público, a participar na DVB-T, a suportar as respectivas taxas de transmissão, e a correr o risco de gestão inerente.

(180) Quanto aos efeitos externos positivos da disponibilização do espectro de frequências, trata-se de vantagens decorrentes, em primeira linha, da desactivação da plataforma analógica terrestre.No caso da Renânia do Norte-Vestefália, não se questiona essa circunstância. Considerando, porém, que o objectivo da medida consiste em subvencionar as taxas de transmissão dos radiodifusores comerciais, e que na plataforma digital essas taxas são inferiores, por canal, às do modo analógico, a medida não pode ser considerada necessária para cobrir custos originados a curto prazo pela transição digital.

Pagamentos compensatórios pela devolução das licenças de transmissão analógica

(181) A Alemanha invocou, além disso, que o apoio seria necessário para compensar financeiramente os radiodifusores comerciais por restituirem antecipadamente as suas licenças analógicas. Todavia, pode ler-se igualmente na exposição da Alemanha que os radiodifusores comerciais anteriormente presentes na plataforma analógica tiveram prioridade no processo de adjudicação das licenças digitais, como indemnização pela devolução antecipada das licenças analógicas, o que permitiu à RTL e ProSiebenSat.1 candidatarem-se a multiplexes completos, com pacotes de canais.

(182) Relativamente a este aspecto, a Comissão nota que o argumento apenas tem relevância quando se trate da concessão de apoios a radiodifusores da plataforma analógica, mas não serve para justificar a necessidade dessa assistência aos novos radiodifusores na plataforma DVB-T. O argumento também não colhe verdadeiramente, porém, no que diz respeito aos radiodifusores que já se encontravam na plataforma analógica. De entre o grupo de radiodifusores que devolveram as licenças analógicas, apenas a ProSiebenSat.1 é contemplada com um apoio ao abrigo da regulamentação actual. O cálculo apresentado pela Alemanha para esta subvenção não leva em conta o valor potencial da validade restante da licença. Nestas circunstâncias, não se pode considerar que o apoio às taxas de transmissão está associado à restituição das licenças analógicas, nem que é necessário e adequado a esse efeito.

(183) Acresce, ao acima mencionado, que os radiodifusores já foram compensados, no quadro da adjudicação das licenças de difusão digital terrestre. O tratamento prioritário não se cingiu à garantia de continuação da disponibilidade dos respectivos canais analógicos no modo digital; com efeito, RTL e ProSiebenSat.1 puderam alargar as suas ofertas de canais no modo digital (dois canais adicionais para o RTL Group e três para a ProSiebenSat.1). Simultaneamente, outros radiodifusores que se tinham candidatado a uma licença não foram contemplados, devido ao número limitado de canais de transmissão.

([87]) Ver considerando 95 e seguintes da Decisão da Comissão de 9 de Novembro de 2005 relativa à introdução da DVB-T em Berlim-Brandemburgo.

([88]) Comunicação relativa à transição digital, ver nota de pé de página 9.

([89]) Mesmo que o operador de rede tenha eventualmente de assumir um determinado grau de risco económico, nada indica que o mercado não seja capaz de superar esse tipo de risco (ver também considerando 114 da Decisão Berlim-Brandemburgo).

Proporcionalidade

(184) A Alemanha mantém que a medida é proporcional em relação aos objectivos que se propõe alcançar. Do ponto de vista da Alemanha, o apoio está limitado ao mínimo necessário para atrair radiodifusores comerciais para a plataforma DVB-T, e desse modo assegurar a subsistência da plataforma terrestre. A proporcionalidade estaria garantida, na medida em que apenas são financiados os «custos adicionais» decorrentes da transmissão digital, para os radiodifusores que anteriormente emitiam na plataforma analógica, enquanto no caso dos novos operadores da DVB-T o financiamento é decrescente. Quanto ao montante do apoio público para radiodifusores que não estivessem presentes anteriormente na plataforma analógica, a Alemanha não apresentou quaisquer informações que justificassem a quota-parte coberta das taxas de transmissão.

(185) Conforme já explanado, a Comissão manifestou dúvidas, a vários títulos, no que concerne à pertinência das explicações e aos cálculos relacionados com os «custos adicionais» invocados pela Alemanha. A Comissão constata que a medida em apreço subsidia taxas de transmissão dos radiodifusores que são mais reduzidas na plataforma digital terrestre, por canal, que no modo analógico. Contudo, os supostos «custos adicionais» só existem, no caso da RTL e da ProSiebenSat.1, porque estas oferecem agora mais canais na Renânia do Norte-Vestefália do que antes emitiam na plataforma analógica. Os radiodifusores que até à data não estavam presentes na plataforma terrestre não incorrem em tais «custos adicionais».

(186) No que diz respeito aos radiodifusores que anteriormente emitiam os seus canais na plataforma analógica, a medida não pode ser entendida como compensação por «custos adicionais» da transmissão digital. Dado que a transição digital dos radiodifusores comerciais não teve fase *simulcast*, esta não implicou custos. A Alemanha não invocou custos adicionais relacionados com investimentos no equipamento técnico e afins, necessários à transição. Perante estas circunstâncias, a Comissão conclui que este apoio, mesmo que se considerasse necessário e adequado (o que não é o caso), não estava limitado ao mínimo necessário.

2.3.3. ***Conclusão relativa ao n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE***

(187) Por todos estes motivos, a Comissão conclui que os objectivos de interesse público geral invocados pela Alemanha, e a comprovada inoperância de mercado relacionada com a transição digital, não são suficientes para justificar os auxílios concedidos. A Comissão não ficou persuadida de que o auxílio constitua um meio necessário, adequado e proporcional para eliminar a inoperância de mercado em determinadas áreas, e alcançar os objectivos de interesse público geral enunciados pela Alemanha. Se o mercado, como no contexto do caso vertente, puder disponibilizar tecnologias diferentes ([90]), e se for possível, sob condições de mercado, desenvolver várias soluções que compitam entre si, então o apoio do Estado às taxas de transmissão dos radiodifusores comerciais na plataforma DVB-T representa um desvio injustificado do princípio da neutralidade tecnológica, e dá origem a uma distorção desnecessária da concorrência.

(188) Por conseguinte, a medida não pode ser considerada compatível com o mercado comum, na acepção do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE.

2.4. N.º 3, ALÍNEA b), DO ARTIGO 87.º DO TRATADO CE

(189) De acordo com o n.º 3, alínea b), do artigo 87.º do Tratado CE, «auxílios destinados a fomentar a realização de um projecto importante de interesse europeu comum» podem ser considerados compatíveis com o mercado comum.

(190) Na opinião da Alemanha, a medida prevista corresponde aos critérios do n.º 3, alínea b), do artigo 87.º do Tratado CE. Para a Alemanha, a transição para a transmissão digital constitui um projecto importante de interesse europeu comum, na acepção da comunicação sobre a transição digital, com repercussões económicas, sociais e políticas. A Alemanha considera que a medida se prende com os importantes custos a curto prazo e a falta de mecanismos de coordenação no contexto da transição digital, aspectos igualmente abordados na comunicação sobre a transição digital.

(191) Para a Comissão, perseguir um objectivo geral de interesse europeu comum não é condição suficiente para invocar o n.º 3, alínea b), do artigo 87.º do Tratado CE. Não basta que o projecto que a medida promove seja do interesse europeu comum, pois deve igualmente revestir uma dimensão europeia e integrar um programa transnacional europeu financiado conjuntamente por vários Governos dos Estados-Membros ou que tenha origem numa acção concertada de vários dos novos Estados-Membros. Citando um acórdão do Tribunal de Justiça, «O simples facto dos investimentos projectados poderem dar origem à utilização de uma nova tecnologia não implica que o projecto se torne de interesse europeu comum ([91])».

(192) Pelos motivos expostos, a Comissão conclui que o apoio específico à televisão digital terrestre em duas regiões urbanas da Renânia do Norte-Vestefália não pode ser entendido como um «projecto importante de interesse europeu comum».

([90]) O apoio à DVB-T poderia impedir a constituição de outras plataformas, como a IPTV por banda larga, que apresentam outro tipo de características e têm a capacidade de se desenvolverem autonomamente.

([91]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 1988, *Exécutif régional wallon und Glaverbel/Comissão*, C-62/87 e 72/87, Col., p. I-1573.

2.5. N.º 3, ALÍNEA d) DO ARTIGO 87.º DO TRATADO CE

(193) O n.º 3, alínea d), do artigo 87.º do Tratado CE diz respeito a «auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património, quando não alterem as condições das trocas comerciais e da concorrência na Comunidade de maneira que contrarie o interesse comum». Além disso, o n.º 4 do artigo 151.º do Tratado CE reza: «Na sua acção ao abrigo de outras disposições do presente Tratado, a Comunidade tem em conta os aspectos culturais, a fim de, nomeadamente, respeitar e promover a diversidade das suas culturas.».

(194) A Alemanha mantém que a medida recai no âmbito do n.º 3, alínea d), do artigo 87.º do Tratado CE porque contribuiria para a conservação do equilíbrio no panorama da radiodifusão e, logo, promoveria também a cultura, na acepção do artigo 151.º do Tratado CE.

(195) De acordo com o n.º 4 do artigo 151.º do Tratado CE, a Comunidade deverá, nas suas actividades, levar em conta os aspectos culturais. Na perspectiva da Comissão, porém, a «regra de excepção cultural» que se apresenta no n.º 3, alínea d), do artigo 87.º do Tratado CE deve ser objecto de uma interpretação estrita, como todas as excepções. Por conseguinte, na opinião da Comissão esta regra de excepção apenas se aplicará nos casos em que o património cultural seja claramente identificado ou identificável ([92]). Além disso, o conceito de cultura deve ser aplicado ao conteúdo e ao tipo de produto em questão e não ao meio ou à sua divulgação *per se* ([93]).

(196) No caso vertente, a assistência diz respeito à transmissão de sinais de radiodifusão, sem ter qualquer relação com um determinado teor cultural, que de outra forma não seria difundido. Como tal, a Comissão considera que não estão reunidas as condições necessárias à aplicação do n.º 3, alínea d), do artigo 87.º do Tratado CE.

2.6. N.º 2 DO ARTIGO 86.º DO TRATADO CE

(197) O n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE reza: «As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto no presente Tratado, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afectado de maneira que contrarie os interesses da Comunidade».

([92]) Ver, entre outros, a Decisão da Comissão relativa à BBC — Canal noticioso sem publicidade de 24 horas, NN 88/98 (JO C 78 de 18.3.2000, p. 6) e Kinderkanal e Phoenix, NN 70/98 (JO C 238 de 21.8.1999, p. 3).

([93]) Ver, entre outros, a Decisão da Comissão relativa ao auxílio estatal a favor do Espacio Editorial Andaluza Holding sl., N 458/04 (JO C 131 de 28.5.2005, p. 12).

(198) Tal como já se explicou nos considerandos 91 e 92, a Alemanha sustenta que a medida constituiria uma compensação pela prestação de um serviço de interesse económico geral — neste caso, a transmissão de canais de radiodifusão por meio da plataforma DVB-T. Para a Alemanha, através das licenças de difusão digital que lhes foram atribuídas, teria sido confiada aos radiodifusores comerciais uma missão de interesse económico comum, impondo-lhes o dever de emissão pública dos seus canais. A ausência de financiamento suficiente impediria o cumprimento dessa obrigação de serviço público. Sem a medida prevista, os operadores comerciais não se teriam disponibilizado para participar na introdução da DVB-T, o que, por sua vez, faria perigar a subsistência da plataforma terrestre. Além disso, o desenvolvimento das trocas comerciais não seria afectado pelo apoio de maneira contrária ao interesse da comunidade.

(199) De acordo com a jurisprudência relevante para a interpretação do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE, para que este se aplique, um Estado-Membro deverá ter confiado expressamente ao beneficiário do auxílio uma missão específica de interesse económico geral. Uma incumbência dessa natureza deve conter dados precisos sobre o tipo, o âmbito e a duração da obrigação de serviço público e referir as empresas envolvidas.

(200) Conforme se descreve no considerando 93, a Comissão não questiona que a digitalização da radiodifusão seja do interesse público geral. Todavia, com base nos resultados apresentados nos considerandos 92 a 96, a Comissão acaba por concluir que a medida, que servirá para apoiar a actividade económica regular de empresas com fins lucrativos, não pode ser entendida como compensação pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público, na acepção do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE.

(201) Mesmo que os radiodifusores comerciais tivessem sido incumbidos de uma obrigação de serviço público (o que não é o caso), o pagamento compensatório, na acepção do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE, não deverá ultrapassar os custos líquidos do cumprimento dessa obrigação, contabilizando as respectivas receitas e incluindo um lucro razoável.

(202) Tal como se explica nos considerandos 97 a 99, o apoio público previsto não assenta sobre critérios objectivos, como exige o n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE. Com efeito, a medida leva em consideração os custos da transmissão na plataforma digital terrestre para os radiodifusores comerciais, mas não as receitas destes (por exemplo, da publicidade).

(203) Para garantir o cumprimento do critério da necessidade, consagrado no n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE, as autoridades competentes pela concessão das subvenções deverão fixar regras para calcular e controlar o montante da compensação. Os Estados-Membros deverão assegurar, através de controlos regulares, que não ocorrem compensações excessivas. No caso da medida em apreço, as autoridades competentes não previram nenhuma das regras ou controlos descritos.

(204) Com base nestas reflexões, a Comissão conclui que o auxílio não pode ser considerado compatível com o mercado comum, na acepção do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE.

VII. **CONCLUSÃO**

(205) Deste modo, a Comissão conclui que o apoio previsto pela LfM para os radiodifusores comerciais pode ser identificado como auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, mas não pode ser considerado compatível com o mercado comum, na acepção do n.º 3, alíneas c), b) e d), do artigo 87.º e do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE,

APROVOU A SEGUINTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal que a República Federal da Alemanha tenciona conceder aos radiodifusores comerciais no quadro da introdução da televisão digital terrestre na Renânia do Norte-Vestefália, com base nas Orientações da Autoridade da Renânia do Norte-Vestefália para a Comunicação Social (LfM) relativa à concessão de subvenções de apoio à televisão terrestre digital (*Richtlinie der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von digitalem terrestrischem Fernsehen als Maßnahme und Projekt für neuartige Rundfunksübertragungstechniken gem. § 88 Abs. 3 S. 5 und 6 LMG NRW*), de 19 de Novembro de 2004, notificado à Comissão por carta de 13 de Janeiro de 2005, não é compatível com o mercado comum.

Com base nos motivos descritos, o auxílio não poderá ser concedido.

Artigo 2.º

A República Federal da Alemanha informará a Comissão, nos dois meses subsequentes à notificação da presente decisão, das medidas tomadas para dar cumprimento à presente decisão.

Artigo 3.º

A República Federal da Alemanha é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 23 de Outubro de 2007.

Pela Comissão
Neelie KROES
Membro da Comissão