

II

(Akty przyjęte na mocy Traktatów WE/Euratom, których publikacja nie jest obowiązkowa)

DECYZJE

KOMISJA

DECYZJA KOMISJI

z dnia 24 stycznia 2007 r.

w sprawie pomocy państwa C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) w formie dotacji na dekodery cyfrowe, udzielonej przez Republikę Włoską

(notyfikowana jako dokument nr C(2006) 6634)

(Jedynie tekst w języku włoskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2007/374/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 88 ust. 2,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾,

uwzględniając przekazane uwagi,

a także mając na uwadze, co następuje:

I. PROCEDURA

(1) Dnia 11 maja 2004 r. spółka Centro Europa 7 s.r.l. (zwana dalej „Europa 7”) wniosła skargę dotyczącą pomocy państwa ustanowionej w art. 4 ust. 1 ustawy nr 350 z dnia 24 grudnia 2003 r. (ustawa finansowa na 2004 r.). Skarżący przedstawił dodatkowe informacje i uwagi pismem z dnia 10 lutego 2005 r., w którym stwierdził, że rząd włoski ponownie wprowadził finansowanie środka na mocy ust. 211 ustawy nr 311/2004 (ustawa finansowa na 2005 r.) i zwrócił się do Komisji z wnioskiem o wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego. Dnia 3 maja 2005 r. również spółka Sky Italia s.r.l. (zwana dalej „Sky Italia”) wniosła skargę dotyczącą dwóch wyżej wymienionych artykułów. Dnia 22 czerwca 2005 r. odbyło się spotkanie służb Komisji ze Sky Italia. Dnia 31 sierpnia

2005 r. spółka Sky Italia przedstawiła dodatkowe informacje na temat zmian w ustawie z dnia 3 maja 2004 r. pt. „Podstawowe przepisy regulujące zasady funkcjonowania systemów radiowo-telewizyjnych i działania spółki RAI – Radiotelevisione Italiana S.p.a. – oraz upoważniające rząd do wydania jednolitego tekstu ustawy o radiofonii i telewizji” („Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI – Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione”) (zwanej dalej „ustawą Gasparriego”), która reguluje sektor telewizyjny we Włoszech. Wreszcie dnia 31 października 2005 r. w oczekiwaniu na decyzję spółka Sky Italia zwróciła się do Komisji z wnioskiem o nakazanie rządowi włoskiemu zawieszenia stosowania środka w myśl art. 11 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ⁽²⁾ ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 88 Traktatu WE.

- (2) Pismami z dnia 13 października 2004 r., 21 kwietnia 2005 r. i 15 lipca 2005 r. Komisja zwróciła się do rządu włoskiego o udzielenie informacji. Informacje zostały przekazane 5 listopada 2004 r., 13 maja 2005 r. i 12 września 2005 r., po krótkim przedłużeniu terminu na udzielenie odpowiedzi. Dnia 6 czerwca 2005 r. odbyło się spotkanie służb Komisji i Włoch.
- (3) Pismami z dnia 20 września 2005 r. i 16 listopada 2005 r. Włochy poinformowały Komisję o zamiarze nieprzedłużania programu pomocy w jego dotychczasowej formie.

⁽¹⁾ Dz.U. C 118 z 19.5.2006, str. 10.

⁽²⁾ Dz.U. L 83 z 27.3.1999, str. 1. Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1791/2006 (Dz.U. L 363 z 20.12.2006, str. 1).

- (4) Pismem z dnia 21 grudnia 2005 r. Komisja poinformowała Włochy o decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, o której mowa w art. 88 ust. 2 Traktatu WE, odnośnie do przedmiotowej pomocy (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”). Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽³⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przekazania uwag na temat analizowanej pomocy.
- (5) Po przedłużeniu terminu pismem z dnia 13 lutego 2006 r. Włochy odpowiedziały na zaproszenie do zgłaszania uwag, o którym mowa w decyzji o wszczęciu postępowania. Komisja otrzymała ponadto uwagi od następujących zainteresowanych stron: Federazione nazionale imprese elettrotecniche ed elettroniche (ANIE – Krajowa Federacja Przedsiębiorstw Elektrotechnicznych i Elektronicznych) pismem z dnia 19 czerwca 2006 r., Europa 7 – pismem z dnia 19 czerwca 2006 r., European Satellite Operator Association (ESOA) – pismem z dnia 20 czerwca 2006 r., Mediaset S.p.A. – pismem z dnia 20 czerwca 2006 r., RAI – Radiotelevisione Italiana – pismem z dnia 23 czerwca 2006 r. i Sky Italia – pismem z dnia 26 czerwca 2006 r. Pismem z dnia 12 lipca 2006 r. Komisja przekazała te uwagi Włochom, które nie przedstawiły w odpowiedzi żadnych komentarzy.

II. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY

II.A. OPIS ŚRODKA POMOCY

- (6) Przedmiotem formalnego postępowania wyjaśniającego są art. 4 ust. 1 ustawy nr 350/2003 (ustawa finansowa na 2004 r.), rozporządzenie międzyresortowe z dnia 30 grudnia 2003 r. „Dotacje na rzecz naziemnej telewizji cyfrowej oraz szerokopasmowego dostępu do Internetu w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy nr 350 z dnia 24 grudnia 2003 r.” i ust. 211 ustawy nr 311/2004 (ustawa finansowa na 2005 r.).
- (7) Artykuł 4 ust. 1 ustawy finansowej na 2004 r. przewiduje dotacje ze środków publicznych w wysokości 150 EUR dla użytkowników, którzy kupują lub dzierżawią odbiornik zwany *set up box* lub dekodery (zwany dalej „dekoderem”) umożliwiający odbiór sygnału telewizyjnego dzięki naziemnej technologii cyfrowej oraz powiązanych usług interaktywnych; łączna kwota wyasygnowanych środków to 110 mln EUR. Należy podkreślić, że dotacje nie mogą być przyznane na dekodery, które nie odbierają naziemnego sygnału cyfrowego, nawet jeśli umożliwiają odbiór i korzystanie z usług interaktywnych. Treść przedmiotowego artykułu jest następująca:
- roku z obowiązku wniesienia opłaty abonamentowej, a który kupuje lub dzierżawi odpowiedni aparat umożliwiający odbiór, w wersji niekodowanej i bez kosztów dla użytkownika i dla dostawcy treści, sygnału telewizyjnego w naziemnej technologii cyfrowej (T-DVB/C-DVB) oraz powiązanych usług interaktywnych, przysługuje dotacja ze środków publicznych w wysokości 150 EUR. Dotacje przyznawane są do łącznej wysokości 110 mln EUR.”
- (8) Artykuł 4 ust. 4 uściśla, że dotacje na zakup lub dzierżawę dekoderek wykorzystujących technologię C-DVB są przyznawane pod warunkiem jasnego wskazania w ofercie handlowej przeznaczonej dla użytkowników dostawców treści, z którymi podmioty posiadające platformę kablową ustaliły zasady i warunki odtwarzania sygnału kablowego nadawanego za pośrednictwem technologii naziemnej telewizji cyfrowej (T-DVB).
- (9) Zdaniem Włoch dotacja przyznawana jest konsumentom, którzy kupują lub dzierżawią dekodery umożliwiające odbiór niekodowanego sygnału cyfrowego „bez kosztu dla użytkownika i dostawcy treści”. Również zdaniem Włoch przez „odbiór niekodowanego sygnału naziemnego” rozumie się zdolność dekodera do obsługi niektórych usług interaktywnych dostarczanych przez dowolnego nadawcę. Jest to więc zwięzłe określenie, które ma wskazywać, że dekodery winien umożliwiać korzystanie z niekodowanych funkcji interaktywnych (czyli ma być nie tylko „interaktywny” ale ma też zapewniać „interoperacyjność”). Chodzi tu o dekodery z otwartym standardem interfejsu programowania aplikacji (API), których multimedialna platforma domowa (Multimedia Home Platform, MHP) stanowi właściwie jedyny przykład.
- (10) Ustęp 211 ustawy finansowej na 2005 r. ponownie wprowadza finansowanie środka pomocy do tego samego limitu wydatków, tj. 110 mln EUR, ale dotacja na zakup dekodera obniżona jest do 70 EUR. Przedmiotowy program pomocy nie obowiązuje już od 1 grudnia 2005 r.
- (11) Środek pomocy cieszył się dużym powodzeniem z dwóch powodów. Około 2 milionów Włochów kupiło dekodery i skorzystało z dotacji. Liczba ta stanowi połowę dekoderek sprzedanych na koniec listopada 2005 r., podczas gdy połowa sprzedanych wyrobów została zakupiona przez konsumentów, którzy nie skorzystali z dotacji, mimo że typ zakupionych dekoderek uprawniał do skorzystania z dotacji. Ponadto dzięki ekonomii skali w produkcji, która umożliwiła ten wzrost popytu, cena dekoderek interaktywnych dla konsumentów spadła z około 300–350 EUR do 150 EUR.

„W roku 2004 każdemu użytkownikowi usług radiowo-telewizyjnych, który wywiązał się w danym

⁽³⁾ Patrz: przypis 1.

- (12) Po dwóch wyżej wymienionych środkach w 2006 r. wprowadzono podobny środek, o którym mowa w art. 1 ust. 572 ustawy nr 266/2005 z dnia 23 grudnia 2005 r. (ustawa finansowa na 2006 r.), który ustanawia dotacje na dekodery⁽⁴⁾ przysługujące użytkownikom z regionów Sardynii i Valle d'Aosta, w wysokości 90 EUR dla wyrobów zakupionych w okresie od 1. do 31. grudnia 2005 r. i 70 EUR dla wyrobów zakupionych po 1 stycznia 2006 r.
- (13) W porównaniu ze środkami przewidzianymi w latach 2004–2005 ustawa finansowa na 2006 r. łączy dotację bezpośrednio z interoperacyjnością dekoderek, nie wykluczając jednak *a priori* dekoderek innych niż naziemne.
- (14) W decyzji z dnia 11 maja 2006 r. włoski urząd ochrony konkurencji i rynku (AGCM) odrzucił⁽⁵⁾ skargę dotyczącą przepisu art. 1 ust. 572 ustawy finansowej na 2006 r. Skarga ta zawierała stwierdzenie, że omawiany środek pomocy sprzyjał spółkom związanym z rodziną Silvio Berlusconi. Postępowanie oparto na ustawie nr 215 z dnia 20 lipca 2004 r. o konflikcie interesów.

II.B. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

II.B.1. STRONY SKARŻĄCE

- (15) Europa 7 jest włoskim przedsiębiorstwem posiadającym koncesję na nadawanie analogowe od 1999 r. Przedsiębiorstwo to jednak nie mogło jeszcze rozpocząć działalności na rynku nadawania programów w systemie analogowym z powodu – jak twierdzi – postępowania władz krajowych, które nie przyznały jeszcze spółce częstotliwości, co jest niezbędnym elementem, by Europa 7 mogła nadawać.
- (16) Sky Italia jest telewizją płatną, nadającą za pośrednictwem satelity, która należy do News Corporation. Przedsiębiorstwo to zostało utworzone na skutek przejęcia przez News Corporation kontroli nad Telepiù S.p.A. i Stream S.p.A. w 2003 r. Taka koncentracja została zatwierdzona pod warunkiem spełnienia określonych zobowiązań (sprawa nr COMP/M.2876 Newscorp/Telepiù). W związku z tymi zobowiązaniami zażądano, by Sky Italia zaniechała prowadzenia swojej działalności w zakresie nadawania naziemnego: przedsiębiorstwo to nie może działać we Włoszech jako operator sieci naziemnej ani jako operator płatnej telewizji naziemnej.

⁽⁴⁾ Dokładniej – cytowany artykuł ustawy ma następujące brzmienie: „[...] Dotacja jest przyznawana pod warunkiem zagwarantowania bezpośredniego, niekodowanego i nieograniczonego dostępu do treści i usług oraz świadczenia usług interaktywnych [...] poprzez otwarte interfejsy programowania aplikacji (API), uznane jako takie i zgodne z przepisami opublikowanymi w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* w rozumieniu art. 18 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. [...]”.

⁽⁵⁾ Zarządzenie nr 15389 wydane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku (AGCM) CI2 – „Presidente del Consiglio dei Ministri – Contributi decoder TV” („Prezes Rady Ministrów – Dotacje na zakup dekoderek TV”) z 10 maja 2006 r. oparte na ustawie o konflikcie interesów.

II.B.2. KONTEKST

- (17) Analizowany środek należy rozważać w ramach cyfryzacji nadawania, która ma wpływ na wszystkie obecnie dostępne platformy nadawcze, czy to przez sygnał kablowy, satelitalny czy naziemny. W dalszej części skrótem „DVB-T” określane będzie cyfrowy przekaz wideo w sieci naziemnej. Inne formy przekazu oznaczane będą jako DVB-S (nadawanie satelitarne) i DVB-C (nadawanie kablowe). Główną zaletą przejścia na system cyfrowy, w porównaniu z nadawaniem analogowym, jest zwiększenie możliwości transmisji na wszystkich platformach dzięki zastosowaniu bardziej skutecznego zakresu częstotliwości⁽⁶⁾. Ma to zasadnicze znaczenie dla telewizji naziemnej, zważywszy na ograniczenia dostępności zakresu częstotliwości. W latach 2002–2005 Komisja otwarcie wyraziła swoje poparcie dla przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe, publikując wiele komunikatów na ten temat⁽⁷⁾. W komunikatach tych Komisja poparła między innymi rozpowszechnianie technologii cyfrowych, mających tzw. „standard otwarty”, tzn. technologii, które zapewniają interaktywność z użytkownikiem końcowym oraz interoperacyjność poprzez „otwarte interfejsy programowania aplikacji (API)”: innymi słowy – możliwość połączenia między sobą różnych producentów i konsumentów dzięki ujednoliconej technologii, dowolnie używanej przez wszystkich operatorów obecnych na rynku.

- (18) W przypadku większości używanych TV oglądanie programów nadawanych cyfrowo wymaga zastosowania dekodera (choć w nowszych odbiornikach telewizyjnych dekodery są już wbudowane). Na rynku istnieją różne rodzaje dekoderek cyfrowych, które ze względu na funkcje można sklasyfikować mniej więcej w następujący sposób: a) zwykłe odcodowanie programów cyfrowych na platformie naziemnej lub satelitarnej; b) interaktywność (możliwość przesyłania informacji do nadawców); c) dostęp warunkowy (możliwość odpłatnego dostępu do kodowanych usług telewizyjnych); d) interoperacyjność (możliwość używania tych samych dekoderek do odbioru programów nadawanych przez różnych nadawców na tej samej platformie). Interoperacyjność można z łatwością wprowadzić dzięki przyjęciu otwartych standardów przez nadawców i zastosowaniu w dekodkach odpowiadających im interfejsów otwartych; jako alternatywne rozwiązanie interoperacyjność wymagałaby od posiadaczy zastrzeżonych technologii nieotwartych udostępnienia koniecznych specyfikacji technicznych. Choć teoretycznie dekoderek może obejmować różne kombinacje ww. funkcji, w praktyce

⁽⁶⁾ Aby przesłać taką samą ilość danych, w zależności od jakości przekazu i zastosowania interaktywności, technologia cyfrowa zużywa nie więcej niż jedną piątą częstotliwości potrzebnej do przekazu analogowego.

⁽⁷⁾ Patrz: COM(2002) 263 wersja ostateczna, „Komunikat Komisji – e-Europa 2005: powszechne społeczeństwo informacyjne” w Dz.U. C 154 E z 29.5.2001, str. 123; COM(2003) 541 wersja ostateczna, „Komunikat Komisji w sprawie przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe (od przełączenia cyfrowego do analogowego wyłączenia)” w Dz.U. C 96 z 24.4.2004, str. 17; COM(2004) 541 wersja ostateczna, „Komunikat Komisji w sprawie interoperacyjności usług interaktywnej telewizji cyfrowej” w Dz.U. C 123 z 21.5.2005, str. 2 i COM(2005) 204 wersja ostateczna, „Komunikat Komisji w sprawie przyspieszenia przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe” w Dz.U. C 49 z 28.2.2006, str. 23.

najbardziej rozpowszechnionymi kategoriami dekodерów są następujące: a) *zapper* (funkcja zwykłego odkodowania), b) dekodery z zastrzeżonym dostępem typu Sky (interaktywne, z warunkowym dostępem, ale nie „otwarte”) i c) dekodery dotowane (interaktywne, z warunkowym dostępem i „otwarte”).

- (19) We Włoszech istnieją cztery platformy nadające sygnał telewizyjny: i) satelitarna, na której dostępne są podstawowe kanały niekodowane oraz kanały Sky Italia; dostęp do tych programów można uzyskać, płacąc abonament lub zawierając umowę typu *pay per view*; ii) analogowa telewizja naziemna⁽⁸⁾ – liczba tego typu nadawców krajowych w grudniu 2005 r. wynosiła 6, tj. RAI (niekodowana), Mediaset⁽⁹⁾ (niekodowana i *pay per view*), Telecom Italia Media/La 7 (niekodowana i *pay per view*), Holland Coordinator & Service Company Italia (HCSC), która jest właścicielem Prima TV/DFree, Grupa Espresso i Television Broadcasting Systems (niekodowana)⁽¹⁰⁾. Istnieje ponadto niemal 500 lokalnych nadawców, wykorzystujących naziemną technologię analogową i 78⁽¹¹⁾ lokalnych operatorów telewizji cyfrowej; iii) kablowa, której operatorem jest Fastweb (niekodowana i usługi płatne); oraz iv) X-DSL, której operatorem jest Fastweb i Rosso Alice należący do Telecom Italia (niekodowana i usługi płatne).
- (20) Sky Italia jest telewizją satelitarną płatną, która ma niemal monopolistyczną pozycję na włoskim rynku nadawania przez satelitę płatnych programów telewizyjnych, ale która – jak już wspomniano – nie może działać we Włoszech jako operator sieci naziemnej ani jako operator naziemnej telewizji płatnej.
- (21) Nadawanie kablowe we Włoszech praktycznie nie istnieje, poza przypadkiem Fastweb – właścicielem sieci kablowej i operatorem płatnej telewizji, obecnym w niektórych miastach włoskich, który do marca 2004 r. pozyskał około 140 tys. użytkowników, wykorzystując infrastrukturę światłowodową i DSL.
- (22) Odbiór telewizji we Włoszech odbywa się głównie przez sieć naziemną, a wielkość tego rynku to około 19 mln gospodarstw domowych (przy całkowitej liczbie wynoszącej 22 mln). Głównymi operatorami na rynku są nadawca usług publicznych (RAI), posiadający trzy kanały, i nadawca

komercyjny Mediaset, również posiadający trzy kanały. Tym dwóm operatorom odpowiada około 85 % odbiorców telewizji we Włoszech. W decyzji z dnia 11 marca 2005 r. włoski urząd ochrony sektora łączności (zwany dalej: „AGCOM”), po przeanalizowaniu rynku telewizji w świetle ustawy nr 112/2004, stwierdza, że ci dwaj operatorzy zajmują łącznie dominującą pozycję na tym rynku⁽¹²⁾, i narzucił im przyjęcie różnego rodzaju zobowiązań⁽¹³⁾ celem ochrony pluralizmu na rynku. Ponadto dnia 27 czerwca 2006 r. AGCOM przedstawił Komisji definicję właściwych rynków na rynku naziemnej telewizji analogowej oraz ocenę znacznej siły rynkowej, podsumowując, że RAI i Mediaset zajmują łącznie dominującą pozycję na tym rynku; AGCOM nie poinformował natomiast o środkach zaradczych wobec takiej sytuacji. Dnia 27 lipca 2006 r. zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa)⁽¹⁴⁾, Komisja przesłała do AGCOM swoje uwagi, w których – choć zasadniczo zgadzała się z wnioskami urzędu – wnioskowała o pogłębioną analizę i wzywała AGCOM do jak najszybszego poinformowania o podjętych środkach zaradczych. Wreszcie Komisja analizuje obecnie zawiadomienie, w którym stwierdza się, że ustawa nr 112/2004, która reguluje przejście (*switch-over*) z technologii nadawania analogowego na naziemne cyfrowe powoduje powstanie barier w dostępie nowych konkurentów do rynków telewizji publicznej i usług nadawania. Po wezwaniu Włoch do przedstawienia uwag dotyczących zawiadomienia i przekazaniu wniosku o udzielenie informacji zarówno Włochom, jak i zainteresowanym stronom dnia 19 lipca 2006 r. wysłane zostało do Włoch wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z naruszeniem przepisów wyżej wspomnianej dyrektywy 2002/21/WE, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/20/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach)⁽¹⁵⁾ i dyrektywy Komisji 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej⁽¹⁶⁾. Włochy odpowiedziały dnia 15 września 2006 r. Następnie Komisja otrzymała od Włoch kopię projektu ustawy o reformie przepisów krajowych w sektorze radiowo-telewizyjnym, która miała być rozwiązaniem problemów podniesionych w wezwaniu do usunięcia uchybienia: ten projekt ustawy jest obecnie szczegółowo analizowany przez Komisję.

- (23) W czerwcu 2005 r. łączny udział telewizji cyfrowej w rynku obejmował 34,5 % gospodarstw domowych, co stanowi w sumie około 7,3 mln widzów. Liczba ta obejmuje widzów naziemnej telewizji cyfrowej, telewizji satelitarnej

⁽¹²⁾ Decyzja AGCOM 136/05/CONS w sprawie „Działania na rzecz ochrony pluralizmu w rozumieniu ustawy nr 112 z dnia 3 maja 2004 r.”, Dziennik Urzędowy Republiki Włoskiej nr 35 z dnia 11 marca 2005 r.

⁽¹³⁾ Najważniejsze zobowiązania nałożone na tych dwóch operatorów to: a) przyspieszenie cyfryzacji sieci; b) RTI musi korzystać z usług agencji reklamowej innej niż Publitalia'80 na potrzeby transmisji nadawanych w trybie cyfrowym; ponadto Publitalia'80 musi dokonać rozdzielenia księgowego między dochodami z telewizji analogowej a dochodami z naziemnej telewizji cyfrowej; c) RAI ma opracować nowy program wietlotematyczny nadawany cyfrowo.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. L 108 z 24.4.2002, str. 33.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 108 z 24.4.2002, str. 21.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 249 z 17.9.2002, str. 21.

⁽⁸⁾ Dla uproszczenia dalej stosowany będzie tylko termin „naziemna”.

⁽⁹⁾ Infrastrukturą zarządza RTI, która także należy do Mediaset.

⁽¹⁰⁾ Na koniec grudnia 2005 r. Mediaset nabyła od Holland Italia analogowe częstotliwości EuropaTV i zamierzała zrealizować kanał DVB-H dla telewizji bezprzewodowej. Na podstawie informacji przedstawionych przez władze włoskie na temat sprawy dotyczącej pomocy państwa C52/2005 z dnia 13 maja 2005 r. (nr A/33952) w 2005 r. operatorami obecnymi na rynku byli: RAI, RTI, TI i Prima TV.

⁽¹¹⁾ Dane na podstawie informacji przedstawionych przez władze włoskie na temat sprawy dotyczącej pomocy państwa C52/2005 z dnia 13 maja 2005 r.

i telewizji kablowej/ADSL. Widzowie naziemnej telewizji cyfrowej stanowili 10 % gospodarstw domowych; ponad jedna trzecia z nich (0,8 mln) była również widzami treści telewizyjnych w systemie *pay per view* ⁽¹⁷⁾. Jednakże oczekuje się, że w momencie publikacji niniejszej decyzji udział tych dwóch typów oferty telewizji cyfrowej w rynku – naziemna i satelitarna – jest już porównywalny (5 mln widzów telewizji satelitarnej i 4 mln naziemnej telewizji cyfrowej).

- (24) Udział telewizji satelitarnej w rynku jest ograniczony: w czerwcu 2005 r. około 16 % gospodarstw domowych (4,8 mln osób) posiadało antenę satelitarną. Około cztery piąte z tych gospodarstw domowych było abonentami platformy DTH (satelita) należącej do Sky Italia; ta ostatnia miała około 3,3 mln użytkowników w czerwcu 2005 r. i według szacunków posiadała 3,9 mln abonentów pod koniec tegoż roku. Sky Italia jest więc trzecim operatorem telewizyjnym we Włoszech ⁽¹⁸⁾.
- (25) Aby zapobiec piractwu, od końca 2004 roku Sky zaczęła kodować swój sygnał w tzw. systemie zastrzeżonym NDS. Na rynku włoskim system ten należy do jednej ze spółek zależnych grupy Newscorp, która jest spółką dominującą spółki Sky. Jest to pewien rodzaj systemu zastrzeżonego i „zamkniętego”, ponieważ dostęp do dekodatorów NDS wymaga w przeciwieństwie do dekodatorów z interfejsem otwartym posiadania dostępu do systemu lub dysponowania określonymi elementami dekodera. Sky dzierżawi swoim abonentom dekodery, w których zastosowano system „zamknięty”: gdy podjęto decyzję o przyjęciu systemu NDS, spółka wymieniła wszystkie dekodery użytkowane przez jej abonentów.
- (26) Nadawcy naziemnej telewizji cyfrowej wykorzystują dzisiaj technologię „otwartą”, tzn. technologię, która wykorzystuje otwarte standardy dla interaktywności. Chodzi o jedyny jak na razie rodzaj technologii, która jest w stanie zapewnić jednoczesny odbiór wszystkich naziemnych kanałów cyfrowych za pomocą jednego dekodera – czyli tak, jak to się dzieje obecnie w przypadku technologii analogowej – oraz interaktywność i funkcje dostępu warunkowego, które umożliwiają korzystanie z kart przedpłaconych w systemie *pay per view*.
- (27) Omawiany środek pomocy ma obejmować dekodery, które umożliwiają odbiór naziemnego sygnału cyfrowego, za pośrednictwem którego dostarczane są usługi interaktywne. W porównaniu z technologią analogową technologia

cyfrowa może umożliwić transmisję większej ilości kanałów telewizyjnych w ramach tej samej częstotliwości. Zalety stosowania otwartych interfejsów zostały już wcześniej omówione.

- (28) Włochy rozpoczęły proces cyfryzacji ustawą nr 66 z dnia 20 marca 2001 r., która stanowiła, że przejście na technologię nadawania cyfrowego (*switch over*) i wyłączenie nadawania analogowego (*switch off*) powinny nastąpić do grudnia 2006 r. Od końca 2003 r. nadawanie cyfrowe (T-DVB) odbywało się jednocześnie z nadawaniem analogowym (faza *simulcast*). Dekret z mocą ustawy nr 273 z dnia 22 grudnia 2005 r. przełożył na rok 2008 datę wyłączenia (*switch off*); następnie dnia 30 sierpnia 2006 r. Minister Łączności Paolo Gentiloni ogłosił, że termin *switch off* zostaje ostatecznie przełożony na 30 listopada 2012 ⁽¹⁹⁾.
- (29) W tym czasie na podstawie ustawy nr 112/2004, która reguluje omawiany sektor we Włoszech, tylko nadawcy, którzy stosują już technologię analogową, mogą wnioskować o zezwolenia na nadawanie za pośrednictwem eksperymentalnej technologii cyfrowej i/lub koncesje na nadawanie cyfrowe. Operatorzy analogowi nie mają formalnego obowiązku zwolnienia częstotliwości – które nigdy nie były przydzielane ani nie były przedmiotem sprzedaży regulowanej przepisami przez Włochy – stosowanych dla nadawania analogowego po przejściu na nadawanie cyfrowe. Nowi konkurenci mogą zdobyć dostęp do rynku tylko wtedy, gdy nabędą częstotliwość od operatorów już działających na rynku. Na koniec grudnia 2005 r. przyznanych było już 7 koncesji dla multipleksów (pasma częstotliwości zawierające jeden lub więcej programów) nadających za pośrednictwem naziemnej technologii cyfrowej. RAI i Mediaset mają dwa multipleksy, natomiast Telecom Italia/TV International, D-Free i grupa Espresso mają każdy po jednym multipleksie. Na podstawie włoskich regulacji prawnych operatorzy sieci, którzy posiadają więcej niż jedną koncesję na nadawanie cyfrowe, muszą udostępnić 40 % swojej szerokości pasma dla zewnętrznych dostawców treści. W 2006 r. Telecom Italia i operator telefonii komórkowej H3G, po przejęciu infrastruktury i zezwoleń od obecnych już na rynku regionalnych i lokalnych operatorów analogowych, weszli na rynek naziemnej telewizji cyfrowej i rozpoczęli realizację dwóch multipleksów wraz z cyfryzacją zakupionych sieci.
- (30) Rozróżnienie między nadawcami a operatorami sieci nie jest szczególnie znaczące w przypadku najważniejszych nadawców włoskich w sektorze telewizji naziemnej, ponieważ zarówno RAI, jak i Mediaset, La7 i D-Free mają swoje spółki zależne, zajmujące się nadawaniem naziemnym. Należy zauważyć, że rynek telewizyjny włoski charakteryzuje znaczny stopień integracji wertykalnej operatorów sieci i nadawców. Obowiązek prawnego rozdzielania tych dwóch rodzajów spółek został wprowadzony tylko przez AGCOM uchwałą nr 435/01/CONS z 2001 r., ale wyłącznie w odniesieniu do telewizji cyfrowej. Operatorzy sieci telewizyjnej satelitarnej nie są natomiast zintegrowani z nadawcami.

⁽¹⁷⁾ Postanowienie 15389 Urzędu Ochrony Konkurencji i Rynku (AGCM) C12 „Prezes Rady Ministrów – dotacje na zakup dekodatorów” z dnia 10 maja 2006 r.

⁽¹⁸⁾ Sprawozdanie roczne AGCOM z dnia 30 czerwca 2006 r.

⁽¹⁹⁾ Strona internetowa włoskiego Ministerstwa Łączności, dział „News”.

- (31) Jeśli chodzi o zasięg usług T-DVB – według AGCOM ⁽²⁰⁾ – w 2004 r. ponad 50 % ludności miało faktyczny dostęp do co najmniej 2 multipleksów, podczas gdy 60 % miało potencjalnie dostęp do 3 multipleksów. Zważywszy na tendencję rynkowe dane te prawdopodobnie znacznie się zwiększyły. Zdaniem Włoch 85 % gospodarstw domowych mogłoby potencjalnie mieć dostęp do co najmniej 2 multipleksów po przejściu na naziemną technologię cyfrową. Z drugiej strony nadawanie satelitarne mogłoby być dostępne dla praktycznie 100 % ludności.
- (32) Jeśli chodzi o programy, to zdaniem Włoch w czerwcu 2005 r. na częstotliwościach naziemnych cyfrowych nadawano 23 kanały ogólnokrajowe niekodowane i około 250 programów lokalnych. Dziesięć z tych kanałów ogólnokrajowych nadawanych było w systemie *simulcast* za pośrednictwem naziemnej telewizji analogowej (jednoczesne nadawanie analogowe i cyfrowe); cztery kanały zostały utworzone specjalnie dla celów nadawania cyfrowego; pozostałe kanały były nadawane w systemie *simulcast*, jednocześnie z transmisjami satelitarnymi.
- (33) Jak już wspomniano, rynek telewizyjny charakteryzował się w przeszłości masowym odbiorem telewizji niekodowanej nadawanej za pośrednictwem naziemnej technologii analogowej oraz ofertą płatnej telewizji satelitarnej. Wprowadzenie naziemnej telewizji cyfrowej i rozwój telewizji kablowej i internetowej zmieniły ten model. W rzeczywistości od stycznia 2005 r. Mediaset i Telecom Italia (poprzez La7) uruchomiły w technologii T-DVB usługę płatnej telewizji oferującą transmisje meczów piłkarskich I ligi włoskiej opartą na systemie kart przedpłaconych. W tym samym czasie spółka TF1 (posiadająca 49 % nadawcy D-Free) wyraziła swoje potencjalne zainteresowanie uruchomieniem kanałów płatnych na własnym multipleksie T-DVB. Usługi płatnej telewizji, oparte na systemie kart przedpłaconych, są możliwe dzięki interaktywnej technologii cyfrowej, zawartej w dekodernach dotowanych w ramach omawianego środka pomocy.
- (34) Łączna wysokość dochodów z rynku telewizyjnego w roku 2005 wynosiła 6 851 mln EUR, z czego około 57 % (3 885 mln EUR) to dochody z reklam, a 21 % z abonamentu radiowo-telewizyjnego RAI i z oferty telewizji płatnej (odpowiednio 1 483 i 1 437 mln EUR). Na dochody z telewizji płatnej składają się 1 199 mln EUR z abonamentów (wzrost o 26,4 % w porównaniu z 2004 r.) i 238 mln EUR z systemu *pay per view* (wzrost o 65 % w porównaniu z 2004 r.): znaczną część (45 mln EUR) tej ostatniej kwoty stanowią dochody z nowych usług naziemnej telewizji cyfrowej.

⁽²⁰⁾ Patrz: sprawozdanie AGCOM w rozumieniu ustawy nr 43 z dnia 24 lutego 2004 r., przekształconej z dekretu z mocą ustawy nr 352 z dnia 24 grudnia 2004 r. w sprawie „Środków nadzwyczajnych dotyczących sposobów i terminów ostatecznego zakończenia przejściowego systemu, ustanowionego na mocy ustawy nr 249 z dnia 31 lipca 1997 r.”.

II.C. UZASADNIENIE DECYZJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

- (35) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła przede wszystkim, że opisywany środek zdaje się spełniać wszystkie kryteria, o których mowa w art. 87 ust. 1, i dlatego może być uznany za pomoc państwa. W szczególności środek ten prowadził do dyskryminacji między nadawcami w technologii naziemnej i operatorami sieci kablowej już obecnymi na rynku, z jednej strony, a operatorami satelitarnymi i innymi nadawcami w technologii naziemnej, którzy w danym momencie nie mogli prowadzić swojej działalności, z drugiej strony. Komisja zauważyła, że beneficjenci otrzymują pośrednią pomoc i zwróciła się do zainteresowanych stron o zaproponowanie sposobu dokładnego obliczenia wartości uzyskanych korzyści.
- (36) Komisja ponadto wyraziła wątpliwość co do zgodności pomocy z Traktatem WE. W analizowanym przypadku nie zdają się mieć zastosowania ani odstępstwa od ogólnego zakazu, o którym mowa w art. 87 ust. 2 Traktatu WE, ani odstępstwo, o którym mowa w art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE. Komisja uznaje za szczególnie problematyczny fakt, że cel wyznaczony przez Włochy, tj. rozpowszechnienie otwartych standardów dla telewizji cyfrowej, został osiągnięty, powodując nieproporcjonalne naruszenie konkurencji oraz niepotrzebne naruszenie zasady neutralności technologicznej.
- (37) W związku z powyższym Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające, aby dać rządowi włoskiemu i zainteresowanym stronom możliwość przedstawienia uwag dotyczących wstępnej oceny Komisji w sprawie omawianego środka oraz przekazania Komisji wszystkich odnośnych informacji.

III. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (38) Ogólnie zarówno władze włoskie, jak i Mediaset powtórzyły, że analizowany środek nie stanowi pomocy, a nawet jeśli by tak było, chodziłoby o pomoc zgodną ze wspólnym rynkiem. Spółka RAI oświadczyła, że musiała działać w granicach wynikających ze zobowiązań prawnych, a więc nie mogła skorzystać ze środka. Skarżący i ESOA potwierdziły natomiast swoją opinię, że pomoc stanowi bezprawną pomoc.

III.A. UWAGI WŁOCH, MEDIASET I RAI

- (39) W pierwszej kolejności władze włoskie i Mediaset odwołują się do decyzji AGCOM ⁽²¹⁾ o odrzuceniu skargi dotyczącej przepisu art. 1 ust. 572 ustawy finansowej na 2006 r., tj. przeciwko przepisom ustanawiającym opisywany środek. Skarżący utrzymywał, że art. 1 ust. 572 ustawy finansowej

⁽²¹⁾ Decyzja z dnia 11 maja 2006 r., protokół nr 21263/06.

na 2006 r. stwarzał korzystniejsze warunki dla dekodерów rozpowszechnianych przez spółki związane z rodziną Silvio Berlusconi. Podstawą postępowania była ustawa o konflikcie interesów w przypadku osób pełniących funkcje państwowe ⁽²²⁾.

- (40) W uwagach bardziej bezpośrednio związanych z treścią decyzji o wszczęciu postępowania władze włoskie stwierdziły, że działanie nie stanowi pomocy, ponieważ: a) beneficjenci nie odnoszą żadnych korzyści i b) nie dochodzi do zakłócenia konkurencji. Nawet jeśli środek stanowiłby pomoc, byłby zgodny ze wspólnym rynkiem na mocy odstępstw z art. 87 ust. 2 lit. a) Traktatu WE i art. 87 ust. 3 lit. b), c) i d) Traktatu WE. Władze włoskie zgadzają się, że pomoc nie jest ustanowiona dla producentów dekodерów i że operatorzy sieci i nadawcy winni być traktowani jednakowo. Mediaset podniosło podobne kwestie, choć w niektórych sprawach przedstawiało inne argumenty.

III.A.1. ZAŁOŻENIE: ŚRODEK NIE STANOWI POMOCY

III.A.1.1. **Brak pewności co do selektywnego charakteru pomocy**

41. Włochy utrzymują, że nie ma całkowitej pewności, że beneficjenci musieliby przyjąć na siebie koszty wyasygnowane przez państwo za pomocą analizowanego środka, ponieważ nie ma żadnego dowodu na to, że ci sami beneficjenci dopłaciliby do zakupu dekodерów przez konsumentów. Utrzymują oni, że w odróżnieniu od decyzji Trybunału w sprawie Niderlandy/Komisja ⁽²³⁾ o wszczęciu postępowania, nie istniały nawet przesłanki ekonomiczne, by beneficjenci udzielali konsumentom dotacji, ponieważ a) beneficjenci są już operatorami działającymi na rynku i nie mają żadnego interesu w finalizowaniu procesu przejścia na nadawanie cyfrowe, ponieważ po zakończeniu tego procesu będą musieli sprostać silniejszej konkurencji – konsumenci posiadający technologię cyfrową będą mieli dostęp do usług znacznie większej liczby konkurentów; b) rynek *pay per view* był zbyt mały, by zrekompensować ewentualne straty tego rodzaju i nie może stanowić jedyne powody dla dotowania zakupu dekodерów przez konsumentów, jeśli uwzględnić procent dochodów z systemu *pay per view* w 2004 i w 2005 r.; c) termin wyłączenia nadawania analogowego (*switch off*) nie był zbyt realistyczny, ponieważ ze względu na brak określonej liczby konsumentów realizacja *switch off* nie byłaby możliwa.

- (42) Określenie kwoty środków państwowych przekazanych przedmiotowym beneficjentom byłoby niemożliwe. W przypadku pomocy państwa C 25/2004, która była

przedmiotem decyzji 2006/513/WE ⁽²⁴⁾, Komisja wyłączyła T-System z ogółu beneficjentów, ponieważ nie było możliwe ustalenie kwoty środków przekazanych na rzecz tego przedsiębiorstwa ani oszacowanie jej wartości.

- (43) W drugiej kolejności Mediaset utrzymuje, że nadawcy telewizji naziemnej i nadawcy telewizji satelitarnej nie są przedsiębiorstwami porównywalnymi: operatorzy naziemnej telewizji cyfrowej są w rzeczywistości zobowiązani tylko do przeprowadzenia cyfryzacji i do rozpoczęcia przechodzenia na kolejnych etapach (*simulcast* i *switch off*) na nadawanie cyfrowe, natomiast nadawcy telewizji naziemnej podlegają specjalnym zobowiązaniom, związanym ze świadczeniem usług publicznych, których celem jest zagwarantowanie dostępności radia i telewizji na całym terytorium Włoch i są zatem zobowiązani do stosowania technologii otwartej. Jak twierdzi Mediaset, celem programu pomocy było ułatwienie przejścia z technologii analogowej na cyfrową oraz promowanie rozwoju standardów otwartych w kontekście wyznaczonego ustawowo terminu obowiązkowego przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe – tzw. *switchover* cyfrowe. Proces ten wymagał znacznych kosztów od operatorów naziemnej telewizji cyfrowej (koszty infrastruktury dla Mediaset były bardzo wysokie). Mediaset nie zgadza się ponadto ze stwierdzeniem zawartym w decyzji o wszczęciu postępowania, stwierdzając, że nie istnieją żadne bariery w dostępie nowych konkurentów do rynku poprzez zakup infrastruktury do nadawania radiowo-telewizyjnego (Mediaset przywołuje przykład H3G, która weszła na rynek dzięki wykupieniu lokalnego nadawcy) i że nowi konkurenci nie muszą ponosić kosztów *simulcast*.

- (44) Podobnie RAI stwierdza, że stanowisko Komisji nie uwzględnia zobowiązań, które musi wypełnić przedsiębiorstwo, będące publicznym nadawcą telewizyjnym, i które zdaniem RAI znoszą domniemane korzyści. A to dlatego, że: i) RAI (będąc przedsiębiorstwem użyteczności publicznej) może dokonać przejścia na technologię cyfrową tylko wówczas, gdy udział naziemnej telewizji cyfrowej w rynku osiągnie poziom udziału w rynku telewizji analogowej, oraz ii) RAI zobowiązana była decydować o swoich inwestycjach w sektorze naziemnego nadawania cyfrowego zgodnie z nałożonymi na nią obowiązkami ustawowymi, a nie w zależności od kryteriów rynkowych, ponieważ była zobowiązana przygotować do dnia 1 stycznia 2005 r. dwa multipleksy, obejmujące łącznie co najmniej 70 % ludności, realizując tym samym cel przejścia w krótkim czasie na nadawanie cyfrowe, w czym pomóc miały jej dotacje do dekodерów. Łączny koszt wyniósł 150 mln EUR. Zwążywszy na przewidziany termin przejścia na nadawanie cyfrowe, fakt, że RAI nadaje tylko programy niekodowane, ma dość ograniczoną liczbę widzów oraz nie wliczyła kosztów cyfryzacji do rocznego abonamentu za rok 2004, 2005 i 2006, jedynymi ponoszonymi przez RAI kosztami były koszty technologii (częstotliwości i infrastruktura), czyli koszty, które przedsiębiorstwo publiczne musiało ponieść bez przedmiotowych dotacji, podczas gdy przyspieszenie przejścia na nadawanie cyfrowe nie gwarantowało dodatkowych dochodów.

⁽²²⁾ Ustawa nr 215 z dnia 20 lipca 2004 r.

⁽²³⁾ Wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-382/99, Rec. 2002, str. I-05163.

⁽²⁴⁾ Patrz: decyzja Komisji 2006/513/WE z dnia 9 listopada 2005 r. w sprawie pomocy państwa C 25/2004 – Finansowanie instalacji DVB-T (naziemnej telewizji cyfrowej) w Berlinie-Brandenburgii – Niemcy (Dz.U. L 200 z 22.7.2006, str. 14).

III.A.1.2. **Zakłócenie konkurencji**

- (45) W pierwszej kolejności Włochy podkreślają, że operatorzy naziemni i satelitarni nie są konkurentami na tym samym rynku telewizji płatnej, ponieważ obejmują różne segmenty rynku, tzn. segment telewizji niekodowanej i segment telewizji płatnej. Ponadto oferty telewizji *pay per view* pojawiły się dopiero w drugiej połowie 2005 roku. Rozdzielenie tych dwóch rynków ma również znaczenie dla operatorów sieci, jak potwierdził już AGCOM w swoim rozporządzeniu⁽²⁵⁾ zgodnym z decyzją *RAI/Rami d'azienda*⁽²⁶⁾ i z postępowaniem wyjaśniającym, dotyczącym sektora telewizyjnego, prowadzonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku⁽²⁷⁾.
- (46) Ponadto koszt dekodera tylko w niewielkim stopniu wpływa na wybór konsumenta między dwoma różnymi platformami. Brak zakłócenia konkurencji potwierdza fakt, że w pierwszym półroczu 2005 r. spółka Sky odnotowała wzrost abonamentów o 7,4 %.
- (47) Podobną argumentację przedstawiła spółka Mediaset, która twierdzi, że analizowany środek nie ma charakteru selektywnego, ponieważ pomoc przyznawana jest konsumentom, oraz że charakter selektywny wynika z dokonanego przez Sky wyboru handlowego, polegającego na zastosowaniu systemu NDS: fakt ten ma być właściwym źródłem dyskryminacji, umożliwiającym firmie Sky pobieranie abonamentu, aby odzyskać koszt dekodery. Wszyscy operatorzy, jeśli chcą, mogą zastosować technologię, która da im prawo skorzystania z przedmiotowych dotacji.

III.A.2. ZGODNOŚĆ POMOCY ZE WSPÓLNYM RYNKIEM

- (48) Czyniąc uwagę o charakterze ogólnym, Włochy podkreśliły, że Komisja uznaje korzyści płynące z interoperacyjności, a także że nieobjęcie dekodery satelitarnych możliwością uzyskania takich korzyści wynika z faktu, że w momencie, gdy wprowadzony został środek pomocy, nie istniały dekodery satelitarne, które byłyby w stanie umożliwić interoperacyjność. Ponadto po wprowadzeniu ustawy finansowej na 2006 r., która obejmowała również dekodery satelitarne, Sky nie zmieniła właściwości swojego dekodera, by móc korzystać z analizowanej pomocy.

⁽²⁵⁾ Uchwała nr 163/06/CONS, Wytyczne – Zatwierdzenie programu działania, mającego na celu racjonalne wykorzystanie częstotliwości przeznaczonych dla usług radiowo-telewizyjnych w perspektywie przejścia na technologię cyfrową. Dokument opublikowany na stronie internetowej AGCOM w dniu 29 marca 2006 r.

⁽²⁶⁾ Postanowienie nr 13137 w sprawie nr C/6161 – *RAI/Rami d'azienda* z dnia 29 kwietnia 2004 r.

⁽²⁷⁾ Postępowanie wyjaśniające nr 23, wszczęte decyzją nr 12056 z dnia 29 maja i zamknięte decyzją nr 13770 z dnia 16 listopada 2004 r.

III.A.2.1. **Artykuł 87 ust. 2 lit. a) Traktatu WE**

- (49) Włochy utrzymują, że podany przez AGCOM i cytowany przez Komisję w pkt 55 decyzji o wszczęciu postępowania⁽²⁸⁾ 50-procentowy odsetek rodzin, posiadających dekodery na koniec 2006 r. lub na koniec 2008, jest niski przede wszystkim, jeśli weźmie się pod uwagę cel ochrony bardziej kosztownych dekodery interaktywnych. Obniżenie ceny, wynikające z ekonomii skali w następstwie dotacji, umożliwiłoby zakup dekodera również rodzinom biednym.

III.A.2.2. **Artykuł 87 ust. 3 lit. b) Traktatu WE**

- (50) Analizowany środek miałby wspierać realizację projektu będącego przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania – przejścia na nadawanie cyfrowe (*switchover*) – które stanowi część transnarodowego programu, wspieranego przez różne państwa członkowskie, zgodnie z istniejącym orzecznictwem (C-62/87 i C-72/87 pkt 22). Jeśli chodzi o wyłączenie z programu dekodery satelitarnych, wyjaśnione jest to w powyższej uwadze o charakterze ogólnym.

III.A.2.3. **Artykuł 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE**III.A.2.3.a. **Pomoc opracowana we właściwy sposób***Problem koordynacji*

- (51) Istnienie ustanowionego terminu ustawowego nie jest wystarczające, by zapewnić zaprzestanie nadawania analogowego w przypadku braku środków wspierających wzrost popytu. Konsumentów w rzeczywistości nie byłoby gotowi, ponieważ obecni na rynku nadawcy naziemni nie mają żadnego interesu w dotowaniu zakupu dekodery przez konsumentów w sytuacji, kiedy większość konsumentów korzysta z naziemnej telewizji analogowej.

Dotacje dla konsumentów

- (52) Wypłacana konsumentom dotacja na wprowadzenie naziemnej technologii cyfrowej byłaby uzasadniona, ponieważ konsumenci naziemnej telewizji cyfrowej nie ponoszą dodatkowych kosztów za oglądanie programów niekodowanych, w odróżnieniu od telewizji satelitarnej, która wymaga od użytkownika zakupu anteny satelitarnej i zapłaty abonamentu za usługę płatnej telewizji. W przypadku telewizji kablowej władze włoskie uzasadniają dotacje na dekodery, mimo istnienia dodatkowych kosztów,

⁽²⁸⁾ W pkt 55 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wspomniała o postępowaniu przeprowadzonym przez AGCOM w sprawie dostępnych na rynku dekodery po niskich cenach. AGCOM doszedł do wniosku, że wpływ zakupu dekodera na dochód przeciętnej rodziny, z lub bez dotacji ze środków publicznych, jest ograniczony i że tendencja rynkowa wykazywała, że również bez pomocy ponad 50 % rodzin nabyłoby dekodery do końca 2006 r. według scenariusza „optymistycznego”, a według scenariusza „pesymistycznego” na początku 2008 r.

ponieważ koszty te nie są bezpośrednio związane z usługami telewizyjnymi oraz ponieważ, ogólnie rzecz ujmując, Włochy zamierzały zachęcać do rozwoju technologii szerokopasmowej.

Wzmocnienie konkurencji między platformami

- (53) Włochy nie zgadzają się z opinią Komisji, według której analizowany środek wpływa na konkurencję między platformami, utrzymując, że „w perspektywie nowa platforma cyfrowa zwiększy konkurencyjność między różnymi segmentami rynku telewizyjnego” na korzyść konsumentów.

Skutki uboczne

- (54) Stwierdzenie Komisji, według którego obecni na rynku operatorzy otrzymują już rekompensatę za przejście na nadawanie cyfrowe (ponieważ technologia cyfrowa zwiększa możliwości transmisyjne po niższych kosztach) zadaje się nie uwzględniać faktycznego stosunku kosztów do korzyści z tej zmiany, ponieważ operatorzy sieci już obecni na rynku, którzy posiadają więcej niż jedną koncesję na nadawanie cyfrowe muszą udostępnić 40 % swojej szerokości pasma dostawcom treści, z którymi nie są powiązani kapitałowo.
- (55) Główni beneficjenci przejścia na nadawanie cyfrowe (nowi konkurenci na rynku) nie są tożsami z tymi podmiotami, które ponoszą koszty tego przejścia (konsumenci i przede wszystkim istniejący operatorzy). Ponieważ zwiększonej konkurencji, jakiej muszą sprostać, nie rekompensuje obniżenie kosztów, operatorzy już obecni na rynku nie czują się zmotywowani do zaprzestania nadawania analogowego; ponadto nawet jeśli odnosiliby z tego tytułu jakkolwiek korzyść, winna ona być uznana za rekompensatę za ponoszone koszty. Mediaset podnosi ten sam argument.
- (56) Mediaset twierdzi ponadto, że proste narzucenie operatorom naziemnym również i kosztów dekoderek, oprócz kosztów wynikających z przejścia na nadawanie cyfrowe, nie pozwoliłoby na osiągnięcie wystarczającego pokrycia rynku i naraziłoby Mediaset na ryzyko bycia wykorzystywanym przez „gapowiczów” (*free riding*), czyli innych firm, ponieważ dekodery działające na zasadzie otwartej technologii mogłyby być wykorzystywane przez konsumentów do oglądania kanałów konkurencji.

Wspieranie innowacyjności

- (57) W momencie zastosowania analizowanego środka, interaktywność dekoderek satelitarnych była bardzo ograniczona ze względu na użytkowanie technologii zastrzeżonej bez otwartych standardów API. Włochy podkreślają, że dzisiaj nie są dostępne na rynku „interoperacyjne” dekodery satelitarne, nawet po zmianach wprowadzonych ustawą finansową na 2006 r. Konieczność rozwijania dostępności usług interaktywnych podkreślana jest również przez Mediaset.

III.A.2.3.b. Unikanie nadmiernego zakłócania konkurencji

- (58) Włochy podkreślają, że rynek telewizji *pay per view* jest odmienny od rynku telewizji satelitarnej – są to dwa różne produkty. W każdym razie analizowana pomoc służy uzyskiwaniu przez nowych konkurentów dostępu do rynku telewizji płatnej, co powinno przynieść większe korzyści dla konsumentów.
- (59) Mediaset twierdzi, że nie doszło do niepotrzebnych zakłóceń konkurencji, ponieważ: i) dyskryminacja jest tylko konsekwencją wyboru handlowego spółki Sky; ii) telewizja naziemna nadaje kanały lokalne, przy czym 80 % programów lokalnych nie jest nadawanych drogą satelitarną, ponieważ dochody z kanałów lokalnych nie są wystarczające, by pokryć koszt transmisji (satelita nie jest porównywalna z nadawaniem niekodowanym); oraz iii) zawodność rynku ma miejsce tylko w przypadku dekoderek naziemnej telewizji cyfrowej a nie dekoderek satelitarnych, ponieważ telewizja satelitarna opiera się na systemie abonamentów i pozwala na odzyskanie kosztów poniesionych w związku z dostarczaniem dekoderek klientom, a ponadto spółka Sky, będąc monopolistą, nie jest narażona na zjawisko wykorzystywania przez „gapowiczów”.

III.A.2.4. Artykuł 87 ust. 3 lit. d) Traktatu WE

- (60) W decyzji 2006/513/WE⁽²⁹⁾ Komisja oświadczyła, że pomoc nie była zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. d) Traktatu WE, ponieważ nie była związana z żadną szczególną treścią kulturalną ani też skierowana do małych operatorów lokalnych, którzy w przeciwnym razie zostaliby wyłączeni z platformy naziemnej. We Włoszech jest wielu lokalnych nadawców naziemnych, którzy nadają wyraźnie określone treści kulturalne, jakie Włochy chcą chronić. Zważywszy, że satelita – również zdaniem ekspertów pracujących dla Komisji – nie jest skutecznym sposobem dostarczania usług lokalnych, dekodery satelitarne nie powinny zostać objęte analizowanym środkiem pomocy.

III.A.3. ODZYSKANIE ŚRODKÓW POMOCY

- (61) Komisja nie powinna nakazywać zwrotu pomocy, nawet jeżeli byłaby ona sprzeczna z ogólną zasadą prawa wspólnotowego. Odzyskiwanie pomocy ma miejsce, gdy od samego początku istnieje świadomość niemożliwości odzyskania pomocy⁽³⁰⁾. W analizowanym przypadku niemożliwe jest ustalenie, który nadawca skorzystał z przekazu środków państwowych i w jakiej kwocie, dlatego też Komisja nie powinna wymagać zwrotu pomocy. Ponadto Włochy stwierdzają, że nadawcy nie mogli w żaden sposób sprzeciwić się udzielaniu pomocy i że nawet jeśli beneficjenci postąpiliby w sposób należyty, nie mieliby możliwości odmówienia przyjęcia pomocy. Komisja przyjęła taki tok rozumowania w decyzji 2006/513/WE⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ Patrz: przypis 24.

⁽³⁰⁾ Sprawa C-75/97, Belgia/Komisja, Rec. 1999, str. I-3671.

⁽³¹⁾ Patrz: przypis 24.

III.B. UWAGI SKY ITALIA, ESOA I EUROPA 7

- (62) Sky Italia, ESOA i EUROPA 7 zgadzają się z Komisją, że analizowany środek stanowi pomoc na rzecz operatorów naziemnej telewizji cyfrowej. Ponadto nie kwestionują wstępnego wniosku, zgodnie z którym środek nie stanowi pomocy na rzecz producentów dekoderek: żadna z dwóch stron, które wniosły skargę, w szczególności nie kwestionuje tego wniosku, chociaż w złożonych skargach Sky Italia oświadczyła inaczej.
- (63) Sky Italia koncentruje swoją analizę na pozytywnych, jak twierdzi, skutkach wprowadzenia środka pomocy dla operatorów naziemnej telewizji cyfrowej, czyli przede wszystkim dla Mediaset i Telecom Italia. Zgodnie z tym, co twierdzi Sky, w okresie koncentracji Telepiù/NewsCorp Komisja ustaliła listę barier w dostępie do rynku i ekspansji operatorów naziemnej telewizji cyfrowej, które wymagały środków zaradczych⁽³²⁾. Przeciwnie do przypuszczeń Komisji dzięki dotacjom nowi konkurenci, którymi w rzeczywistości byli operatorzy już obecni na rynku telewizji analogowej, umożliwili szybki rozwój naziemnej telewizji cyfrowej.
- (64) Przedmiotowe dotacje przyniosły Mediaset i Telecom Italia potrójną korzyść: przede wszystkim, ponieważ dostęp do dekoderek naziemnej telewizji cyfrowej i do nadawców naziemnej telewizji cyfrowej wzajemnie się uzupełniają, obniżenie ceny dekoderek wpłynęło na wzrost popytu zarówno na dekodery, jak i na nadawców, normalne zatem jest, że nadawcy naziemnej telewizji cyfrowej tworzą bazę dla swojej platformy tak, jak zrobiła to spółka Sky, ponosząc koszty, których jeszcze nie odzyskali; dotacje służyły operatorom naziemnej telewizji cyfrowej do przekonania konsumentów do przejścia na ich nową ofertę telewizyjną. Ponadto środek pomocy przyczynił się do uniknięcia problemu „gapowiczów” dzięki utworzeniu bazy klientów.
- (65) W drugiej kolejności, z analizy przeprowadzonej przez Global Equity Division z Deutsche Bank⁽³³⁾ wynika, że „dotacje umożliwiłyby firmie Mediaset wejście na rynek telewizji płatnej przy niskim ryzyku i niskich kosztach”. Dotacje obniżyły koszty finansowania Mediaset i Telecom Italia: a) bezpośrednio, ponieważ, aby uzyskać ten sam efekt, jaki uzyskały dzięki dotacjom, spółki naziemnej telewizji cyfrowej musiałyby dokonać inwestycji w wysokości 100 mln, tj. połowy łącznych kosztów inwestycji w infrastrukturę, poniesionych przez Mediaset do stycznia 2005, i b) pośrednio, ponieważ zmniejszyły niebezpieczeństwo niepowodzenia przejścia na technologię cyfrową.
- (66) Wreszcie „dwustronny” charakter rynku, duża grupa klientów, pozwalająca na dostarczanie atrakcyjnych treści po niższej cenie, przynosi również korzyści na rynku reklamy.
- (67) Spółka Sky stwierdza, że wyżej wymienione korzyści mają charakter selektywny, ponieważ jej wolność gospodarcza była ograniczona wskutek pomniejszenia jej wskaźnika wzrostu, a w związku z tym jej koszty kapitałowe były większe. Spółka ta podaje różne dane liczbowe na dowód stwierdzenia, że zwiększenie sprzedaży dekoderek naziemnej telewizji cyfrowej – sprzedaż dotowana przez państwo – miało negatywne skutki dla sprzedaży jej pakietu „Premium Sports”.
- (68) Europa 7 również utrzymuje, że pomoc państwa została przyznana nadawcom i innym operatorom w sektorze naziemnej telewizji cyfrowej. Europa 7 powołuje się na Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku, który uznał, że środek wywołał następujące skutki: połowa dekoderek została zakupiona z wykorzystaniem dotacji; nadawanie naziemnej telewizji cyfrowej w pierwszym półroczu 2005 r. podwoiło się dzięki płatnej naziemnej telewizji cyfrowej, natomiast płatna telewizja satelitarna odnotowała wzrost tylko o jeden punkt procentowy.
- (69) Przyznana pomoc ma charakter selektywny, ponieważ dotacja nie ułatwiła dostępu do rynku spółce Europa 7, której jeszcze nie zostały przyznane częstotliwości nadawania, a jedynie umożliwiła spółkom Mediaset i RAI zaspokoić popyt oraz dokonać inwestycji celem rozszerzenia swoich wpływów również na rynek telewizji cyfrowej.
- (70) W drugiej kolejności Europa 7 stwierdza, że środek nie jest uzasadniony żadnym interesem ogólnym, ponieważ: i) zachęty dla konsumentów do zakupu dekoderek naziemnej telewizji cyfrowej są związane z dostępem do działań handlowych; ii) termin przejścia na nadawanie cyfrowe już został przełożony; iii) o ile środek sprzyja konkurencji w tym sensie, że ogranicza wpływy na rynku spółki Sky, o tyle sprzyja operatorom oligopolistycznym, już obecnym na rynku telewizji analogowej, którzy są posiadaczami koncesji.
- (71) Na koniec Europa 7 podkreśla, że zwrot pomocy jest logiczną konsekwencją jej zniesienia i że trudności w jej obliczeniu nie mogą być uzasadnieniem dla nieodzyskiwania tych środków. Jeśli precyzyjne obliczenie kwoty pomocy okazałoby się niemożliwe, Włochy mogłyby wypłacić konkurencyjnym spółkom rekompensatę.

⁽³²⁾ Najważniejsze bariery były następujące: a) ramy prawne, umożliwiające dostawcom naziemnej telewizji cyfrowej działanie dopiero od 2007 r.; b) wymóg zmodernizowania sieci nadawczej, skutkujący wysokimi kosztami; c) koszty nadawania wyższe dla naziemnej telewizji cyfrowej w porównaniu z satelitarną; d) konieczność wprowadzenia na rynek dużej liczby dekoderek dla naziemnej telewizji cyfrowej; e) wymóg, by organy regulacyjne zmieniły system stosowany dla częstotliwości krajowych, aby umożliwić dokonanie simulcast; i f) ryzyko, że znaczny procent ludności nie będzie odbierał sygnału naziemnej telewizji cyfrowej.

⁽³³⁾ „Mediaset, The beautiful game” z dnia 18 stycznia 2005 r.

(72) ESOA uważa, że platforma satelitarna znajduje się w sytuacji niekorzystnej – mimo, że ma większy zakres stosowanych częstotliwości dla nadawania telewizyjnego – i że to operatorzy telewizji satelitarnej ponieśli wszystkie koszty wprowadzenia nadawania cyfrowego. Dlatego też ESOA uważa, że przedmiotowe dotacje stanowią pomoc bezprawną i nieproporcjonalną w stosunku do zawodności rynku, której miały zaradzić, jako że ich skutkiem jest wspieranie naziemnej telewizji cyfrowej.

III.C. UWAGI ANIE

(73) ANIE nie przedstawiła specjalnych uwag odnośnie do analizowanego środka pomocy, ale przesłała kopię skargi przeciwko Sky Italia w związku z nadużywaniem przez nią pozycji dominującej, wniesionej do Urzędu Ochrony Konkurencji i Rynku, który jeszcze nie wyraził swojego stanowiska w tej sprawie.

(74) Jak wynika z oświadczenia ANIE, niektórzy producenci dekoderek złożyli do Sky wnioski o wydanie licencji, związanych z określonymi aspektami systemu NDS, stosowanego do kodowania sygnału satelitarnego – systemu, której spółka Sky jest właścicielem i wyłącznym użytkownikiem we Włoszech. Licencje te są zasadniczym elementem, umożliwiającym produkcję dekoderek z tzw. „otwartym interfejsem”, tj. mogących odcodowywać sygnały cyfrowe zarówno naziemne, jak i satelitarne, nadawanych w systemie NDS.

(75) Począwszy od 2005 r., Sky zaczęła kodować swój sygnał wyłącznie w systemie NDS. Właścicielem tego systemu na rynku włoskim jest spółka zależna grupy Newscorp, która jest spółką dominującą wobec spółki Sky. Spółka Sky twierdzi, że przeszła na system NDS, aby zapobiegać piractwu. Jest to pewien rodzaj systemu zastrzeżonego i „zamkniętego”, ponieważ dostęp do dekoderek NDS, w przeciwieństwie do dekoderek z interfejsem otwartym, wymaga wolnego dostępu do systemu lub do określonych elementów dekodera.

(76) Sky dzierżawi swoim abonentom dekodery, w których zastosowano system „zamknięty”. Gdy podjęto decyzję o przyjęciu systemu NDS, spółka wymieniła wszystkie dekodery użytkowane przez jej abonentów.

(77) Sky nie zgadza się na udostępnienie technologii, której jest właścicielem, producentem dekoderek z interfejsem otwartym, ponieważ uważa, że umowa, jaka musiałaby zostać zawarta, nie chroniłaby jej wystarczająco przed piractwem. Zdaniem ANIE powód przedstawiony przez Sky, tj. obawa o ewentualne akty piractwa, nie jest uzasadniony, a stosowanie przez spółkę dekoderek z technologią zastrzeżoną służy obronie jej monopolistycznej pozycji na rynku płatnej telewizji. Ten wybór spółki Sky miałby pozwolić jej zdobyć klientów, a ponadto stanowiłby ograniczenie

możliwości rynkowych również względem producentów dekoderek, a zatem stanowiłby przeszkodę dla rozwoju technologicznego w tym sektorze ⁽³⁴⁾.

III.D. ODPOWIEDŹ RZĄDU WŁOSKIEGO

(78) Władze włoskie nie przedstawiły żadnego komentarza odnośnie do uwag przedstawionych przez zainteresowane strony.

IV. OCENA PRAWNA

IV.A. OCENA POMOCY PAŃSTWA W ROZUMIENIU ART. 87 UST. 1 TRAKTATU WE

(79) Komisja przeanalizowała, czy omawiany środek pomocy należy uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE, który określa różnego rodzaju warunki, jakie muszą być spełnione, aby stwierdzić istnienie pomocy państwa. Po pierwsze, musi być to pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, działanie powinno przynosić beneficjentowi w sposób selektywny korzyść gospodarczą. Po trzecie, powinno zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji. Po czwarte, powinno wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

IV.A.1. ZASOBY PAŃSTWOWE

(80) Analizowany środek pomocy zawarty jest w ustawach finansowych na lata 2004 i 2005 oraz jest finansowany z budżetu państwa, dlatego też w oczywisty sposób może być uznany za pochodzący od państwa oraz powodujący użycie zasobów państwowych, jak to już zostało podkreślone w decyzji o wszczęciu postępowania. W związku z tym Komisja potwierdza poprzednią ocenę, że kryterium użycia zasobów państwowych jest spełnione. Ten wniosek nie był kwestionowany ani przez Włochy, ani przez zainteresowane strony.

IV.A.2. KORZYŚĆ GOSPODARCZA

(81) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że nawet jeżeli bezpośrednimi beneficjentami dotacji są konsumenci końcowi, to środek może przynosić korzyść pośrednią dla: i) nadawców telewizyjnych, którzy działają na naziemnych i kablowych platformach cyfrowych; ii) operatorów sieci przesyłających sygnał oraz iii) producentów dekoderek.

(82) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że pośrednia korzyść może wchodzić w zakres stosowania art. 87 ust. 1 Traktatu WE i odwołała się do orzecznictwa

⁽³⁴⁾ Spółka ANIE uważa, że postępowanie spółki Sky stanowi przeszkodę dla rozwoju technologicznego, ponieważ uniemożliwia rozwój dekoderek, wykorzystujących różne systemy dostępu warunkowego, a także rozwój innych możliwości, jak te, które oferują dekodery „otwarte”. W szczególności Sky uniemożliwia rozwój technologiczny bardziej zaawansowanych otwartych dekoderek satelitarnych i naziemnych.

w tej kwestii⁽³⁵⁾. Jeśli chodzi o nadawców, którzy stosują T-DVB/C-DVB, Komisja uznała, że analizowany środek pomaga tym nadawcom w budowaniu i powiększaniu swojej bazy widzów, ponieważ umożliwia im uniknięcie kosztów, jakie w normalnej sytuacji musieliby ponieść, chcąc rozbudować do tego samego stopnia swoją widownię cyfrową. Komisja uznała także, że środek pozwala obniżyć koszty, jakie normalnie musieliby ponieść nadawcy, którzy nadają w systemie *simulcast*. W przypadku operatorów sieci korzyść polega na potencjalnym wzroście popytu, ustalonego przez nadawców, wykorzystujących „uprzywilejowaną” platformę. Wreszcie Komisja, uznawszy, że korzyść o charakterze selektywnym nie jest łatwa do obliczenia, wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag w sprawie ewentualnego oszacowania lub odpowiedniej metody oszacowania korzyści, wynikającej z tego środka dla różnych beneficjentów pośrednich.

- (83) Uwzględniając uwagi od zainteresowanych stron, Komisja podtrzymuje zdanie, że z powodów podanych w dalszej części niniejszej decyzji, analizowany środek stanowi pomoc o charakterze selektywnym na rzecz operatorów płatnej telewizji naziemnej i kablowej.

Nadawcy

- (84) Korzyść, wynikająca z pomocy dla nadawców, polega głównie na możliwości zwiększenia przez nich bazy widzów, a w szczególności działalności w zakresie telewizji *pay per view*: jeśli nie byłoby tej pomocy, liczebność widzów telewizji cyfrowej nie rozwijałaby się w tym samym tempie, chyba że ci sami nadawcy sfinansowaliby koszty odbierania telewizji przez swoich potencjalnych widzów. Powiększanie grona widzów stanowi zasadniczą część działalności handlowej telewizji płatnej lub nadawcy, którzy chcą zwiększyć swoje usługi w zakresie płatnej telewizji, zważywszy, że liczba klientów (tzn. widzów) jest zasadniczym czynnikiem generującym dochód i dającym możliwość ustalenia niskich cen ofert telewizji *pay per view*. Potwierdzeniem tego są również koszty poniesione przez operatorów satelitarnych na utworzenie i na rozwój takiej bazy klientów, a po przejściu na technologię cyfrową – dodatkowych kosztów ponoszonych na jej utrzymanie⁽³⁶⁾. Na przykład jeden ze skarżących, spółka Sky Italia, oświadcza, że nieodpłatnie dostarczała swoim klientom dekodery i anteny satelitarne.
- (85) Można również dodać, że najważniejszym skutkiem wprowadzenia środka pomocy była obniżka ceny dekode-rów, które umożliwiają interaktywność. W większości przypadków ich cena zbliżyła się do ceny tzw. *zapperów*. Rodzaj dekode-rów dotowanych za pomocą analizowanego środka pozwala użytkownikom na korzystanie z oferty

standardowych, niekodowanych kanałów telewizyjnych nadawanych obecnie analogowo, a także z oferty telewizji płatnej i usług interaktywnych, dostarczanych przez licznych nadawców i innych dostawców treści. Do usług interaktywnych można zaliczyć usługi w zakresie *e-administracji*, do których można mieć dostęp dzięki karcie elektronicznej⁽³⁷⁾. Dlatego też dzięki dotacji konsumenci mogą korzystać z oferty dużo szerszej w tej samej cenie, za którą poprzednio mogli zakupić tylko dekodery mniej zaawansowane, umożliwiające dostęp do mniejszej ilości usług.

- (86) Wynika stąd, że analizowany środek stanowił dla konsumentów zachętę do przejścia z technologii analogowej na naziemną technologię cyfrową. Element ten zadziałał na korzyść nadawców, szczególnie w odniesieniu do usług, które nie były dostępne w technologii analogowej. Innymi słowy pomoc państwowa pozwoliła nadawcom T-DVB uniknąć kosztu praktyki handlowej (dotacje na dekodery) rozpowszechnionej na rynku i korzystnej dla zdobywania widzów.

- (87) Pośrednim potwierdzeniem zasadności tego argumentu jest dokument Deutsche Bank⁽³⁸⁾, który obrazuje i proponuje inwestorom potencjalne zyski, wynikające z zakupu udziałów w Mediaset, departament badań Deutsche Bank wykazuje, jak dzięki swojej szczególnej pozycji, sprzyjającym warunkom na rynku, swojej strategii rynkowej oraz dzięki dotacjom przyznawanym konsumentom Mediaset „może rozwijać naziemną telewizję cyfrową jako narzędzie o niskim ryzyku i niskim koszcie wejścia na rynek płatnej telewizji”.

- (88) Inną zaletą pomocy dla obecnych na rynku operatorów naziemnych jest umożliwienie im utrwalenia już zdobytej pozycji na naziemnej platformie cyfrowej w sensie wizerunku marki i lojalności klienteli: korzyść odnosi się do nowych usług, w szczególności w zakresie płatnej telewizji, jakie oferowane są na platformie cyfrowej. Analizowany środek może więc wzmocnić skutki obowiązującego ustawodawstwa, tj. faktu kontrolowania operatorów sieci przez głównych nadawców oraz możliwości uzyskania koncesji na nadawanie cyfrowe wyłącznie wówczas, jeśli jest związana z już ważną koncesją na nadawanie analogowe. Operatorzy już obecni na rynku mogą z łatwością przekształcić swoje koncesje analogowe na koncesje cyfrowe, podczas gdy nowi konkurenci muszą najpierw zdobyć koncesje analogowe na rynku, aby móc następnie nadawać w technologii cyfrowej. Niekorzystna sytuacja dla nowych konkurentów z punktu widzenia czasowego może być dodatkowo pogorszona przez takie

⁽³⁵⁾ Sprawa C-382/99, Niderlandy/Komisja, Rec. 2002, str. I-5163 i sprawa C-156/98, Niemcy/Komisja, Rec. 2000, str. I-6857, pkt 24–28.

⁽³⁶⁾ Przypadek włoski nie jest jedyny: analogicznie urząd ochrony konkurencji w Zjednoczonym Królestwie (Office of Fair Trading), w pkt 371 postępowania wyjaśniającego nr CA98/20/2002 w sprawie BskyB, podkreśla znaczenie zdobycia klientów przez BskyB.

⁽³⁷⁾ Przez określenie karty elektronicznej (zwanej też „kartą inteligentną”) rozumie się tutaj urządzenie, które pozwala na zidentyfikowanie użytkownika i na dokonywanie transakcji w trybie on-line.

⁽³⁸⁾ „Mediaset, The beautiful game” (patrz: przypis 33).

środki, jak środek analizowany w niniejszej decyzji, które zwiększają liczbę widzów operatorów już obecnych na rynku.

- (89) Argumenty przedstawione powyżej nie mają zastosowania do usług, które są już świadczone na platformie analogowej i które konsumenci już znają. Ponadto nie jest prawdopodobne, by wcześniejsze przejście na platformę cyfrową wpłynęło na znaczne zwiększenie łącznej (dla telewizji cyfrowej i analogowej) liczby odbiorców tych programów/usług.
- (90) Nieprzekonujący jest argument podnoszony zarówno przez Włochy, jak i przez Mediaset, które twierdzą, że korzyść nie istnieje, ponieważ bez pomocy państwowej beneficjenci nie dopłacaliby do zakupu dekodery przez konsumentów. Jeśli zgodzić się, że konsumenci nie byłiby skłonni do zakupu dekodery „otwartych” bez przedmiotowych dotacji lub że rynek *pay per view* był zbyt ograniczony, konsekwencją udzielenia pomocy jest właśnie stworzenie bazy klientów dla nadawców naziemnych, która w przeciwnym razie nie rozwinęłaby się. Jeśli nadawcy naziemni nie dopłacaliby do zakupu dekodery „interoperacyjnych” – jedynych, które w obecnej chwili umożliwiają odbiór programów telewizji płatnej typu *pay per view* w systemie kart przedpłaconych – z obawy o bycie wykorzystywanym przez „gapowiczów” po stronie innych nadawców, skutkowałoby opóźnieniem w uruchomieniu usług płatnej telewizji. Dlatego też analizowany środek posłużył nadawcom naziemnym do zaradzenia podobnego rodzaju skutkom ubocznym i stworzenia możliwości handlowych.
- (91) Ponadto Komisja nie zgadza się ze stwierdzeniem, według którego gotowość beneficjentów do pomnażania skutków (lub ich interes w tym), wynikających z pomocy również wówczas, gdyby pomoc nie zaistniała, stanowią odpowiednie kryterium, pozwalające ustalić, czy analizowany środek przynosi korzyści czy też nie. W analizowanym przypadku korzyść dla nadawców naziemnych rzeczywiście wynika ze skutków środka pomocy. Zachowanie beneficjentów po wprowadzeniu środka jest po prostu ukierunkowane na zoptymalizowanie zysków w sytuacji, która w ten sposób powstała, i doprowadzenie do rozwoju swojej działalności handlowej, która nie byłaby możliwa bez dotacji. To właśnie zjawisko miało miejsce również w analizowanym przypadku, ponieważ – według sprawozdania rocznego AGCOM⁽³⁹⁾ – w roku 2005 wzrost dochodów z ofert telewizji płatnej, w szczególności naziemnej cyfrowej w systemie *pay per view*, był znaczny, mimo że w bezwzględnym ujęciu poziom ten nie był zbyt wysoki.
- (92) Według stałego orzecznictwa dla stwierdzenia zaistnienia korzyści decydujące i właściwe są skutki środka, co – w przypadku beneficjentów pośrednich – zostało

potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Niemcy/Komisja⁽⁴⁰⁾.

- (93) Komisja nie zgadza się również z argumentami przedstawionymi przez Włochy i przez zainteresowane strony, zdaniem których środek pomocy nie przyniósł żadnych korzyści. W pierwszej kolejności Komisja nie zgadza się ze stwierdzeniem władz włoskich, że niemożliwe jest ustalenie kwoty zasobów państwowych przekazanych beneficjentom. W decyzji 2006/513/WE⁽⁴¹⁾, przywołanej przez Włochy, Komisja nie zaprzeczyła istnieniu korzyści pośredniej na rzecz określonych beneficjentów (operatorzy sieci), ale tylko wyłączyła tych ostatnich z dopełnienia obowiązku odzyskania pomocy, ponieważ nie było możliwe ustalenie, czy doszło do przekazania zasobów państwowych.
- (94) Komisja odpira również argumenty wysuwane zarówno przez spółki Mediaset i RAI, które utrzymują, że sytuacja nadawców naziemnych i nadawców satelitarnych nie jest porównywalna, ponieważ operatorzy telewizji naziemnej są zobowiązani przejść na nadawanie cyfrowe w terminie ustawowym i muszą ponieść koszty fazy *simulcast*: analizowany środek miałby zatem nie stanowić selektywnie przyznanej korzyści.
- (95) Głównym powodem, dla którego operatorom naziemnym zostało narzucone przejście na nadawanie cyfrowe jest to, że nadawanie naziemne zajmuje część zakresu wysoce wartościowych częstotliwości⁽⁴²⁾. W rzeczywistości duża ilość częstotliwości potrzebna do nadawania analogowego zdecydowała o powstaniu przeszkody technicznej w dostępie nowych konkurentów do rynku nadawania naziemnego, co przyczyniło się do ochrony duopolu należącego do RAI i Mediaset. Intensywne korzystanie przez operatorów naziemnych z ograniczonego zasobu – zakresu częstotliwości – uzasadnia nierówność obowiązków, jakie im zostały narzucone w porównaniu do operatorów innych platform. Korzystanie z częstotliwości nie jest prawem przysługującym nadawcom, chociaż ci mogą oczekiwać, że przydzielanie częstotliwości przez krajowy urząd regulacji opiera się na kryteriach obiektywnych, przejrzystych,

⁽⁴⁰⁾ Sprawa C-156/98 (patrz: przypis 35). W sprawie tej prawdopodobnie beneficjent pośredni nie podjąłby żadnych czynności, gdyby nie było działanie państwa: beneficjentami są przedsiębiorstwa, w które inwestują inwestorzy, którym przyznano ulgi podatkowe; możliwe również są przypadki, w których przedsiębiorstwa nie muszą robić nic, by odnieść korzyść. Jak wyjaśnia Trybunał Sprawiedliwości w punktach 25–28 wyroku, środek stanowi pomoc, gdy pośrednio przyznana korzyść przedsiębiorstwom wynika z rezygnacji państwa członkowskiego z dochodów podatkowych, jakie normalnie by uzyskało, w przypadku gdy taka rezygnacja daje inwestorom możliwość nabycia udziałów w takich przedsiębiorstwach na bardziej korzystnych warunkach podatkowych. Działanie na podstawie autonomicznej decyzji inwestorów nie skutkuje brakiem powiązania między ulgą podatkową a korzyścią na rzecz zainteresowanych przedsiębiorstw, zważywszy że, z punktu widzenia ekonomicznego, zmiana warunków rynkowych, która stwarza tę korzyść, stanowi skutek braku dochodów podatkowych dla władz publicznych.

⁽⁴¹⁾ Cyt. (patrz: przypis 24).

⁽⁴²⁾ Jak już wyjaśniono w pkt 9, nadawanie cyfrowe umożliwia bardziej skuteczne wykorzystanie zakresu częstotliwości.

⁽³⁹⁾ Sprawozdanie roczne AGCOM z dnia 30 czerwca 2006 r.

niedyskryminujących i proporcjonalnych⁽⁴³⁾. Wreszcie środek nie jest tak opracowany, by był proporcjonalny do kosztów przejścia na nadawanie cyfrowe. W rzeczywistości w pierwszej kolejności Komisji nie wydaje się, by łatwe było ustalenie dotacji dla konsumentów tak, by była ona proporcjonalna do ewentualnych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa w procesie *switchover*. W drugiej kolejności, ciężar dowodu na proporcjonalność środka leży w gestii państwa członkowskiego. W każdym razie Włochy nie dostarczyły jasnej oceny kosztów związanych ze *switchover*, ani też nie podały precyzyjnych wskazań co do proporcjonalności korzyści, wynikających z pomocy dla nadawców.

Operatorzy sieci

- (96) Rozwój telewizji cyfrowej mógłby przynieść korzyść pośrednią również operatorom sieci w stopniu, w jakim nadawanie wymaga korzystania z usług transmisji. Można uznać, że gotowość danego nadawcy do zapłacenia za korzystanie z usług nadawania zależy, między innymi, od większych dochodów, jakie może on osiągnąć dzięki obecności na danej platformie, co z kolei zależy od liczby widzów na tej właśnie platformie. Zważywszy, że analizowany środek wpływa na liczbę konsumentów usług naziemnej telewizji cyfrowej, mógłby powstać również skutek pozytywny pośredni dla operatorów sieci.
- (97) Niemożliwe jest jednak uzyskanie pewności, że środek wpłynął na wybór nadawców w kontekście ich obecności na różnych platformach nadawczych ani też obliczenie ceny, jaką ci nadawcy byliby w stanie zapłacić, gdyby takiego środka pomocy nie było. Ponadto powiązania własnościowe między nadawcami a operatorami sieci na naziemnej platformie cyfrowej powodują, że rozróżnienie między tymi dwoma rodzajami beneficjentów staje się mniej wyraźne i wymowne – również Włochy zgadzają się w tej kwestii. Uważa się jednak, że jeżeli przedmiotowy środek zostałby powtarzany w czasie i sprzyjałby stale przejściu widzów z obecnej oferty telewizji w technologii analogowej na naziemną platformę cyfrową, wówczas miałby wpływ na liczbę odbiorców różnych platform do tego stopnia, że wpłynąłby również na wybór nadawców w zakresie ich obecności na danej platformie. Dlatego też ewentualne powtórzenie środka przyniosłoby korzyść operatorom naziemnych sieci cyfrowych ze szkodą dla operatorów sieci satelitarnych.
- (98) Wreszcie istnieją operatorzy sieci, których działalność nie ogranicza się do zwykłej sprzedaży usług transmisji nadawcom, ale obejmuje również sprzedaż usług telewizyjnych bezpośrednio odbiorcom. Jednym z nich jest na przykład Fastweb, operator kablowy *triple play*⁽⁴⁴⁾, który

jest też między innymi dostawcą płatnej telewizji. W tym przypadku operator sieci odnosi korzyść podobną do tej, jaką odnoszą nadawcy, o czym była już mowa w pkt 84–88.

Producenci dekoderów

- (99) Jak podkreślono w decyzji o wszczęciu postępowania, pośrednią korzyścią dla producentów dekoderów jest możliwość ilościowo większej sprzedaży dekoderów w porównaniu z ilością, jaką można by było sprzedać, gdyby środek pomocy nie został zastosowany. W istocie skutkiem dotacji dekodery, będące przedmiotem pomocy, stały się tańsze dla konsumentów, co pozwoliło producentom na zwiększenie ich sprzedaży bez konieczności obniżania ceny wyrobu ani zwiększenia ceny bez utraty klientów.

IV.A.3. SELEKTYWNOŚĆ

- (100) Korzyść płynąca z analizowanego środka dla nadawców telewizji naziemnej i operatorów płatnej telewizji kablowej ma charakter selektywny. Nie wszyscy nadawcy mogą odnieść pośrednią korzyść z tej pomocy – są bowiem nadawcy obecni tylko na platformie satelitarnej, którym fakt zwiększenia liczby widzów telewizji cyfrowej wskutek przedmiotowej dotacji, nie może przynieść żadnej korzyści.
- (101) Ponadto korzyść przyznawana jest w sposób selektywny wytwórcom dekoderów.

IV.A.4. ZAKŁÓCENIE KONKURENCJI

- (102) *Nadawcy*
- (103) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że korzyść odniesiona przez nadawców i operatorów sieci naziemnych działa na szkodę nadawców, którzy używają innych platform technologicznych lub nadawców, którzy na razie nie mogą nadawać.
- (104) Nadawanie za pośrednictwem naziemnej technologii cyfrowej nie stanowi konkurencji tylko dla oferty analogowej niekodowanej, ale także dla telewizji płatnej: pomoc umożliwia operatorom T-DVB i C-DVB tańszy dostęp do rynków związanych z telewizją płatną oraz konkurowanie z operatorami już obecnymi na rynku (jak Sky Italia). Potwierdzają to wnioski ze sprawozdania AGCOM⁽⁴⁵⁾, według którego przedmiotowa dotacja jest elementem determinującym rozbudowę przez nadawców bazy klientów, którzy wykorzystują T-DVB, a także dochodzenie Urzędu Ochrony Konkurencji i Rynku, w której podkreśla się wagę zasady neutralności technologicznej⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴³⁾ Patrz: art. 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa).

⁽⁴⁴⁾ „Triple play” (= „potrójna gra”) jest to termin marketingowy, określający połączoną ofertę szybkiego Internetu, usług telefonicznych i usług telewizyjnych dostarczanych za pomocą łącza szerokopasmowego.

⁽⁴⁵⁾ Patrz: pkt 88 lit. d) sprawozdania AGCOM (patrz: przypis 20).

⁽⁴⁶⁾ Włoski Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku: *Conclusion of fact-finding investigation into sale of television commercials* (wersja angielska dokumentu „Conclusioni dell'indagine conoscitiva sul settore televisivo: la raccolta pubblicitaria” – *Wnioski z postępowania wyjaśniającego dotyczącego sektora telewizyjnego: wpływy z reklam*), Rzym, dnia 6 grudnia 2004 r.

- (105) Po otrzymaniu uwag Włoch i zainteresowanych stron Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym korzyść o charakterze selektywnym odniesiona z tytułu dotacji może zakłócać konkurencję. W pierwszej kolejności dyskusyjne wydają się stwierdzenia, że operatorzy telewizji naziemnej i operatorzy telewizji satelitarnej nie są konkurentami na tym samym rynku płatnej telewizji, oraz że koszt dekodery ma tylko marginalny wpływ na wybór konsumenta między różnymi platformami – dlatego też odrzuca się wniosek wynikający z tych stwierdzeń, tj. że środek nie zakłóca konkurencji.
- (106) Zgodnie z art. 87 ust. 1 Traktatu WE wystarczy, że pomoc grozi zakłóceniem konkurencji poprzez udzielenie pomocy o charakterze selektywnym. Chociaż na razie oferta płatnej naziemnej telewizji cyfrowej nie jest porównywalna z płatną telewizją dostępną drogą satelitarną, ani z punktu widzenia rodzaju usługi (telewizja *pay per view* względem miesięcznego abonamentu), ani pod względem wielkości ekonomicznej (w 2005 r. telewizja satelitarna osiągała prawie 95 % dochodów z abonamentów), istnieje jednak pewien stopień zastępowalności między tymi dwoma typami oferty. W momencie, gdy naziemna platforma cyfrowa uruchomi usługi płatnej telewizji i odniesie sukces na tym rynku – również dzięki dotacjom na dekodery – będzie w stanie konkurować z usługami analogowymi dostarczonymi na alternatywnych platformach.
- (107) Zdaje się to potwierdzać również rozwój sytuacji w innych państwach członkowskich, na przykład w Zjednoczonym Królestwie, gdzie w ramach wspomnianego już postępowania w sprawie BskyB, brytyjski urząd ochrony konkurencji (Office of Fair Trading) doszedł do wniosku, że mecze *Football Association Premier League* transmitowane na żywo stanowią jedyny znaczący rynek dla wszystkich platform telewizyjnych. Jest więc oczywiste, że w zależności od stadium rozwoju rynków telewizji płatnej, oferta telewizyjna naziemnej platformy cyfrowej może być konkurencyjna w stosunku do telewizji satelitarnej.
- (108) Ponadto dotacje zostały przyznane w decydującym momencie, tj. w momencie, w którym wielu widzów naziemnej telewizji analogowej musiało stawić czoła przejściu na telewizję cyfrową i mogło wybrać między zainwestowaniem w odbiornik sygnału naziemnego lub satelitarnego. Ponieważ przedmiotowe dotacje obniżają koszt inwestycji w odbiornik telewizji naziemnej (tj. dekodery), oczywiste jest, że wpływają one na ten wybór. Zważywszy na koszty przejścia z jednej platformy na drugą po dokonaniu wyboru, na skutek dotacji przedłużyć mogłby się efekt zakłócenia konkurencji.
- (109) Można ponadto przypomnieć, że włoski Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku w postanowieniu⁽⁴⁷⁾ oceniającym istnienie potencjalnego konfliktu interesów, aby stwierdzić,
- czy dotacje stanowiące przedmiot postanowienia, wywoływały konflikt interesów z korzyścią dla przedsiębiorstw należących do premiera rządu, nie podkreślił rozdzielenia rynków telewizji naziemnej i satelitarnej, ale uwzględnił rynek telewizji płatnej i, w pkt 52, oświadczył, że Mediaset, Telecom Italia, Sky i Fastweb mogą uważać się za potencjalnych konkurentów na rynku telewizji płatnej, pomimo różnych rodzajów oferty telewizji płatnej.
- (110) Nie można ponadto przyjąć argumentu wysuniętego przez Włochy i Mediaset, w myśl którego selektywny charakter środka i wywołane przez niego zakłócenie konkurencji wynikają z decyzji handlowej Sky o zastosowaniu systemu NDS, ponieważ przepisy ustawy wyłączyły dekodery satelitarne z zakresu środka pomocy, również w przypadku, w którym operatorzy satelitarni mieli zamiar przyjęcia dekodery, wyposażonych w odpowiednią technologię „otwartą”. Nie jest również zasadny fakt, że po zmianach wprowadzonych ustawą finansową na 2006 r., aby umożliwić dotowanie wszystkich dekodery „interoperacyjnych”, za wyjątkiem platformy, spółka Sky Italia nie odstąpiła od stosowania dekodery z technologią „zamkniętą”, aby zastosować dekodery, które były objęte dotacjami. Chodzi tu w rzeczywistości o strategię, która może zależeć od wielu czynników, na przykład od uprzednio zrealizowanych przez spółkę inwestycji i od decyzji Komisji w sprawie zgodności nowego środka ze wspólnym rynkiem.
- (111) Pośrednie potwierdzenie faktu, że wejście na rynek telewizji płatnej po obniżonych kosztach skutkuje zakłóceniem konkurencji wynika z badania przeprowadzonego przez Deutsche Bank (str. 18 i następane), w którym analizowane są scenariusze finansowe, wynikające dla Mediaset z transmisji meczów piłkarskich w systemie *pay per view* tak, że zależały one od klienteli, która nie zostałaby przejęta przez Sky Italia, wpływając na wskaźniki wzrostu płatnej telewizji DTH. Z drugiej strony, również liczby podane przez Sky Italia, mające na celu wykazanie, że wskaźnik wzrostu abonentów Sky Italia wpływa na sprzedaż dotowanych dekodery, potwierdzają opinię, że w ramach rynku płatnej telewizji odnotowuje się pewien stopień konkurencyjności.

Operatorzy sieci

- (112) Zakłócenie konkurencji odnotowuje się nie tylko na poziomie nadawców, ale mogłoby mieć miejsce również w przypadku operatorów sieci. W grudniu 2005 r. we Włoszech było około 4,8 mln widzów telewizji satelitarnej, ale tylko 3,5 mln abonentów Sky. Pozostałe 1,3 mln widzów było zainteresowanych ofertą telewizji niekodowanej dostępnej w technologii satelitarnej. Wskazuje to na fakt, że niekodowana telewizja satelitarna może stanowić dla konsumentów alternatywę względem naziemnej i kablowej telewizji cyfrowej; może również ułatwiać proces przejścia na telewizję cyfrową. Ponieważ środek wyklucza platformę satelitarną z możliwości skorzystania z przed-

⁽⁴⁷⁾ Cyt. (patrz: przypis 5).

miotowych dotacji, które w sposób selektywny przeznaczają na cyfrowe dekodery telewizji naziemnej i dekodery telewizji kablowej, powoduje tym samym ryzyko ukierunkowania telewizzów na nadawców, którzy korzystają z operatorów sieci naziemnych i kablowych, z niekorzyścią dla operatorów satelitarnych.

IV.A.5. WPLYW NA WYMIANĘ HANDLOWĄ MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

- (113) Rynki usług nadawania telewizyjnego i usług sieciowych są otwarte na konkurencję międzynarodową. Ponieważ środek w sposób selektywny sprzyja określonym operatorom sieci lub określonym nadawcom, dochodzi do zakłócenia konkurencji na niekorzyść ewentualnych operatorów rynkowych, pochodzących z innych państw członkowskich. Przykłady operatorów satelitarnych lub jednego ze skarżących, Sky TV, przemawiają za tym argumentem. Analizowany środek sprzyja zatem określonym przedsiębiorstwom konkurującym na wspólnym rynku.
- (114) Wniosek, do jakiego doszła Komisja, tj. że zakłócenie konkurencji między nadawcami telewizyjnymi i między operatorami sieci może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie został zakwestionowany przez żadną z zainteresowanych stron; dlatego też Komisja podtrzymuje stwierdzenie zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania, że środek wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

IV.A.6. WNIOSKI

- (115) Podsumowując, Komisja uważa, że choć główni beneficjenci osiągają z analizowanego środka tylko korzyść pośrednią, pomoc ta stanowi pomoc państwa na rzecz tych operatorów płatnej telewizji, którzy stosują T-DVB. Pomoc umożliwia im przede wszystkim stworzenie bazy klientów, a więc dostarczanie nowych usług i wejście po obniżonych kosztach na rynek telewizji płatnej. Dotyczy to również operatorów sieci kablowych, którzy świadczą usługi płatnej telewizji, i są w związku z tym operatorami telewizji płatnej.
- (116) Komisja uważa, że analizowany środek stanowi pośrednią pomoc, ponieważ najważniejszym skutkiem programu pomocy było przyznanie pośredniej korzyści wskazanym beneficjentom, choć nie mają oni bezpośredniego związku z przedsiębiorstwami produkującymi dotowany wyrób.
- (117) W omawianym przypadku nie poddaje się w wątpliwość faktu istnienia pomocy państwa przez ewentualne zastosowanie wyroku w sprawie Altmark⁽⁴⁸⁾ do ewentualnej rekompensaty kosztów niedopełnienia obowiązków przedsiębiorstwa usług publicznych. Żadne z podanych tu czterech kryteriów (określenie i wyświadczenie usługi w ogólnym interesie gospodarczym, ustalenie *ex ante* parametrów rekompensaty, brak nadwyżki rekompensaty i wybór skutecznego dostawcy w drodze procedury zamówienia publicznego lub oszacowanie kosztów dodatkowych netto ponoszonych przez dobrze zarządzane przedsiębiorstwo) nie jest spełnione.

(118) Nie można więc uznać uwagi spółki RAI, według której środek nie stanowi pomocy na rzecz RAI, ponieważ ta ostatnia była zobowiązana do realizacji specjalnych inwestycji w telewizję cyfrową z uwagi na obowiązki wynikające z jej statusu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

(119) Jeśli chodzi o operatorów naziemnych sieci cyfrowych, Komisja – choć uznaje, że analizowany środek potencjalnie zakłócił konkurencję na ich korzyść – nie jest w stanie stwierdzić z wystarczającą pewnością, że w ich przypadku korzyść przyjęła konkretną formę już w okresie stosowania środka, w związku z czym stwierdza, że ci operatorzy sieci nie są beneficjentami pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

(120) Na koniec Komisja zauważa, że w decyzji o wszczęciu postępowania wyodrębniono trzecią kategorię potencjalnych beneficjentów pośrednich środka, poza nadawcami telewizyjnymi i operatorami sieci, a mianowicie producentów dekoderek.

(121) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyrażała wątpliwości co do faktu, czy środek stanowi pomoc na rzecz producentów dekoderek, zważywszy na fakt, że dotacja przyznawana jest na zakup dekoderek, które posiadają standard MHP, tj. otwarte API, dostępny dla wszystkich producentów. Pomoc jest przeznaczona dla konsumentów, którzy mogą wybrać między dekodkami wszystkich producentów. Dlatego też wydawało się, że pomoc nie faworyzowała w sposób selektywny żadnego producenta dekoderek na podstawie miejsca produkcji. Nie wydawało się też, by istnieli producenci wyspecjalizowani w produkcji dekoderek będących przedmiotem dotacji, ani że mogliby oni być faworyzowani względem producentów innych modeli. Nie wydawało się, by producenci dekoderek stanowili konkurencję dla operatorów z innych sektorów, które nie były objęte środkiem pomocy. Wreszcie nie wydawało się, by analizowany środek miał służyć – poprzez swój przedmiot bądź ogólną strukturę – stworzeniu korzystniejszych warunków dla producentów dekoderek.

(122) Z drugiej strony, Komisja zauważa, że producenci dekoderek odnoszą korzyść sektorową, której inne sektory gospodarki nie mogą być beneficjentami, i która powoduje zakłócenie w rozłożeniu zasobów w sektorach gospodarki. Komisja uważa, że choć żadna z uwag otrzymanych w ramach decyzji o wszczęciu postępowania nie sugeruje istnienia pomocy na rzecz producentów dekoderek, nie jest możliwe całkowite wykluczenie możliwości zakłócenia konkurencji między tymi producentami.

(123) Niemniej Komisja uważa również, że w danym przypadku nie jest konieczne ustalenie, czy analizowany środek stanowi dla producentów dekoderek pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE, czy nie. Pośredni skutek środka

⁽⁴⁸⁾ Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, Rec. 2003, str. I-7747, pkt 88–94.

w postaci zwiększenia sprzedaży dekodерów jest związany z dowolną inicjatywą – nawet najbardziej neutralną z technologicznego punktu widzenia – jaką władze publiczne zdecydują się realizować na rzecz rozwoju telewizji cyfrowej. Jak wyjaśnia się poniżej, w rozdziale IV.B, gdyby ustanowiono pomoc dla producentów dekodерów, Komisja uznałaby ją za zgodną z przepisami art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.

IV.B. OCENA ZGODNOŚCI ŚRODKA POMOCY ZE WSPÓLNYM RYNKIEM

(124) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości co do faktu, czy zaskarżony środek stanowi pomoc zgodną ze wspólnym rynkiem w rozumieniu przepisu art. 87 ust. 2 lit. a), art. 86 ust. 2 i art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE, wykluczony zastosowanie do przedmiotowego przypadku wyjątków przewidzianych w art. 87 Traktatu WE. Uwagi Włoch i Mediaset zawierają jednak argumenty mające na celu odsunięcie zarzutów sformułowanych przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania, a które stwierdzają, że analizowany środek jest zgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 2 lit. a) i art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE; ponadto Włochy stwierdziły, że ich zdaniem w analizowanym przypadku mają zastosowanie odstępstwa przewidziane w art. 87 ust. 3 lit. b) i art. 87 ust. 3 lit. d) Traktatu WE. Po zapoznaniu się z uwagami Włoch i zainteresowanych stron Komisja pozostaje na stanowisku, że analizowana pomoc nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem z powodów przedstawionych w dalszym ciągu niniejszej decyzji.

IV.B.1. ARTYKUŁ 87 UST. 2 LIT. A) TRAKTATU WE

(125) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że wyrażenie „charakter socjalny” winno być interpretowane w sposób restrykcyjny i że w związku z tym, zgodnie z praktyką Komisji, wyrażenie to należy odnosić do pomocy przeznaczonych na spełnienie potrzeb nieuprzywilejowanych grup społecznych: w decyzji o wszczęciu postępowania podany był przykład Wytucznych dotyczących pomocy państwa w sektorze lotnictwa⁽⁴⁹⁾, na podstawie których pomoc o charakterze socjalnym winna z zasady obejmować tylko specyficzne kategorie pasażerów. Komisja podkreśliła, że w przypadku analizowanego środka ustawa nie zawiera żadnego odniesienia do statusu społecznego lub sytuacji ekonomicznej beneficjenta i powołała się na postępowanie przeprowadzone przez AGCOM w sprawie obecności na rynku dekodерów w przystępnych cenach, z którego wynika, że nie cała populacja potrzebuje pomocy, aby móc przejść na telewizję cyfrową – tendencja rynku była w rzeczywistości taka, że ponad 50 % rodzin posiadałoby dekodер do końca 2006 r. według scenariusza optymistycznego lub na początku 2008 r. według scenariusza „pesymistycznego”⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁹⁾ Dz.U. C 350 z 1994, str. 5. Patrz: część III.3.

⁽⁵⁰⁾ Patrz: sprawozdanie AGCOM, pkt 50–56.

(126) Stwierdzenie Włoch, według którego założony przez AGCOM wskaźnik 50 % rodzin posiadających dekodер do końca 2006 r. lub 2008 r. jest niski, jeśli uwzględnić wyższe koszty dekodерów „interoperacyjnych”, nie zmienia oceny Komisji, ponieważ Włochy nie przedstawiły żadnego argumentu na poparcie stwierdzenia, że pomoc przeznaczona jest tylko dla warstw społecznych, które jej potrzebują, lub że całe społeczeństwo potrzebowało podobnej pomocy.

(127) Analogicznie stwierdzenie, że środek miałby pośredni wpływ korzystny dla biednych rodzin, dzięki oszczędnościom wynikającym z ekonomii skali, które pozwoliłyby na obniżenie ceny dekodерów, nie może być przyjęte przez Komisję z dwóch powodów. Po pierwsze, odstępstwa od ogólnej zasady niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem są interpretowane w sposób restrykcyjny; to samo dotyczy koncepcji pomocy o charakterze socjalnym, które muszą być interpretowane jako pomoce przeznaczone wyłącznie i bezpośrednio na rzecz grup społecznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Po drugie, przyjęcie argumentu przedstawionego przez Włochy oznaczałoby przyjęcie stwierdzenia, że ewentualna pomoc przyznana całej ludności ma charakter socjalny, ponieważ działa również na rzecz tych grup społecznych, które tej pomocy potrzebują. Wychodząc z podobnego założenia, trzeba by więc uznać, że wszystkie pomoce pośrednie, przyznane za pośrednictwem konsumentów lub inwestorów, są pomocami zgodnymi ze wspólnym rynkiem, co oznacza wykluczenie charakteru restrykcyjnego odstępstw od ogólnego zakazu przyznawania pomocy państwa.

(128) Podsumowując, środek nie wydaje się mieć charakteru socjalnego, a zatem odstępstwo przewidziane w art. 87 ust. 2 lit. a) Traktatu WE nie ma w tym przypadku zastosowania.

IV.B.2. ARTYKUŁ 87 UST. 3 LIT. B) TRAKTATU WE

(129) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że do analizowanej pomocy nie ma zastosowania odstępstwo przewidziane w art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu WE. W przedstawionych uwagach Włochy utrzymują jednak, że ponieważ przejście na technologię cyfrową (*switchover*) stanowi projekt będący przedmiotem europejskiego wspólnego zainteresowania, stanowiący część programu transnarodowego wspieranego przez różne państwa członkowskie, odstępstwo przewidziane w art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu WE powinno być stosowane, zgodnie z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Exécutfif régional wallon i SA Glaverbel/Komisja*⁽⁵¹⁾.

⁽⁵¹⁾ Wyrok z 8 marca 1988 w sprawach połączonych C 62/87 i C 72/87 *Exécutfif régional wallon i SA Glaverbel/Komisja*, Rec. 1998, str. I-01573.

(130) W tych dwóch przypadkach Exécutif regional wallon (regionalny organ egzekucyjny Walonii) udzielił wsparcia spółce Glaverbel, która inwestuje w sektorach technologii zaawansowanej, jak na przykład rozwój cienkowarstwowych fotoogniw, sektor związany z Europejskim Programem Strategicznym na rzecz Badania i Rozwoju Technik Informatycznych (ESPRIT): właśnie na tej podstawie regionalny organ egzekucyjny Walonii ustalił, że pomoc była zgodna z odstępstwem przewidzianym w art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu WE. ESPRIT był programem ustanowionym przez Wspólnotę Europejską. Trybunał stwierdził, że Komisja skorzystała w tej kwestii ze swojej władzy uznaniowej i że strony nie wykazały, że środek wspierał projekt będący przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania.

(131) W analizowanym przypadku Komisja nie uważa, by zastosowane przez Włochy środki wspierające sprzedaż dekoderek wchodziły w zakres odstępstwa przewidzianego w art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu WE. Środek stanowi indywidualną inicjatywę państwa członkowskiego i, jak zostanie wyjaśnione w dalszej części niniejszej decyzji, powoduje niepotrzebne zakłócenie konkurencji. Środka nie można uznać za część projektu określonego, uzgodnionego i koordynowanego wraz z innymi państwami członkowskimi w sposób, który pozwoli wykluczyć powstawanie negatywnych skutków dla wymiany między państwami członkowskimi i dla konkurencji oraz zagwarantować realizowanie projektu będącego przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania. Argument zawarty w uwagach Włoch, tj. że „dokończenie przejścia na technologię cyfrową stanowi działanie we wspólnym interesie” i że coraz większa liczba państw członkowskich wspiera realizację tego celu, jest omówiony w następnym rozdziale, gdzie analizowane są ewentualne uzasadnienia zgodności środka ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.

IV.B.3. ARTYKUŁ 87 UST. 3 LIT. C) TRAKTATU WE

(132) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja oświadczyła, że nie jest przekonana co do tego, czy pomoc dla nadawców może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE. Komisja pozostaje na tym stanowisku również po otrzymaniu uwag od zainteresowanych stron.

(133) Aby pomoc mogła być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE, musi spełniać w sposób konieczny i proporcjonalny cel wspólnego zainteresowania. W szczególności środek musi być oceniany z uwzględnieniem następujących aspektów:

- a) czy celem środka pomocy jest realizowanie konkretnego obszaru wspólnego zainteresowania?
- b) czy pomoc jest skonstruowana w sposób zapewniający osiągnięcie celu wspólnego zainteresowania, tj.

czy zaproponowana pomoc ma na celu wyeliminowanie zawodności rynku lub osiągnięcie innego celu? W szczególności:

- i) czy środek pomocy jest odpowiednim narzędziem, tj. czy istnieją inne bardziej stosowne narzędzia?
 - ii) czy środek pomocy ma charakter zachęty, tj. czy pomoc zmienia zachowanie przedsiębiorstw?
 - iii) czy środek pomocy jest proporcjonalny, tj. czy ta sama zmiana zachowania mogłaby nastąpić na skutek innej pomocy o niższej kwocie?
- c) Czy zakłócenie konkurencji oraz wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi są ograniczone na tyle, by łączny bilans był dodatni?

IV.B.3.1. Przedmiot wspólnego zainteresowania

(134) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja oświadczyła, że przejście na technologię cyfrową powoduje znaczne korzyści – bardziej skuteczne wykorzystanie częstotliwości i zwiększenie możliwości transmisyjnych – co skutkuje poprawą usług i rozszerzeniem oferty dla konsumentów. W konsekwencji w wyżej wymienionej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że przejście z nadawania analogowego na cyfrowe oraz rozpowszechnienie standardów otwartych dla interaktywności muszą być uznane za cele będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. W swoich uwagach Włochy zgadzają się z Komisją w tej kwestii. Europa 7 powtórzyła jednak uwagi przedstawione przez Sky Italia w skardze, podkreślając, że nie może w żadnym wypadku chodzić o wspólne zainteresowanie, ponieważ w obecnej fazie zakup dekoderek cyfrowych jest związany z działaniami czysto komercyjnymi, a termin czerpania korzyści z przejścia na technologię cyfrową przesunięto na rok 2012.

(135) Komisja nie zgadza się z argumentami podnoszonymi przez spółkę Europa 7. Przede wszystkim, jak już stwierdzono w decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja aktywnie wspiera przejście na nadawanie cyfrowe, czego zalety podkreśliła w planie działania eEurope 2005, w dwóch komunikatach w sprawie przejścia na nadawanie cyfrowe⁽⁵²⁾ i w komunikacie zatytułowanym „i 2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”⁽⁵³⁾. Przepisy nie powinny ani zalecać stosowania jakiegokolwiek konkretnej platformy cyfrowej, tj. innymi słowami powinny uwzględniać tzw. zasadę „neutralności technologicznej”, ani nie powinny wspierać żadnej z nich, chociaż zgodnie ze stwierdzeniem zawartym w dyrektywie 2002/21/WE⁽⁵⁴⁾ możliwe są interwencje w przypadkach, gdy należy skorygować zawodność rynku związaną w sposób szczególny z daną platformą. Według ostatniego badania rynku powinny powstawać platformy, które oferują konsumentom maksymalne korzyści.

⁽⁵²⁾ COM(2003) 541 wersja ostateczna i COM(2005) 204 wersja ostateczna (patrz: przypis 7).

⁽⁵³⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, COM(2005) 229 wersja ostateczna z dnia 1 czerwca 2005 r.

⁽⁵⁴⁾ Cyt. (patrz: przypis 14). Patrz motyw 18.

(136) W komunikacie w sprawie interoperacyjności usług interaktywnej telewizji cyfrowej⁽⁵⁵⁾ Komisja podkreśla również znaczenie „interaktywności” i „interoperacyjności”. W komunikacie uściśla się, że „Komisja stara się umożliwić obywatelom Europy korzystanie z rozszerzającego się zakresu usług interaktywnej telewizji cyfrowej, dostępnych za pośrednictwem rosnącej liczby platform transmisyjnych”. Telewizja interaktywna w rzeczywistości dodaje do telewizji cyfrowej, poza funkcjami wideo, wiele innych funkcji, które mogłyby w przyszłości być wykorzystywane nie tylko w celach handlowych, ale również, aby realizować funkcje typu *e-administracja* przeznaczone również i dla tej grupy społeczeństwa, która ma największe trudności z informatyką.

(137) W komunikatach Komisja podkreśla ponadto brak interoperacyjności (zarówno w kwestii interoperacyjności technicznej, jak i dostępu) i ewentualne ograniczenia w wyborze dla konsumentów, które mogłyby wpłynąć na swobodny przepływ informacji, na pluralizm środków informacji i na różnorodność kulturową. Te wątpliwości można podsumować w sposób następujący: konsumenci nie mogliby nabyć standardowego odbiornika uniwersalnego, który mógłby odbierać wszystkie interaktywne usługi telewizji niekodowanej i płatnej, i mogliby być zmuszeni do stosowania droższych odbiorników wykorzystujących zamkniętą technologię API. Nadawcy musieliby pokonywać przeszkody w rozwijaniu i dostarczaniu usług interaktywnych, ponieważ musieliby negocjować z operatorami sieci zintegrowanych wertykalnie, którzy kontrolują zastrzeżone technologie API. Otwarte API ułatwiają interoperacyjność, tj. nośność treści interaktywnych między systemami dostarczania treści, gwarantując pełną i nienaruszoną funkcjonalność treści. Komisja podkreśla również, że standard MHP jest w chwili obecnej najbardziej zaawansowanym otwartym standardem API w Europie, a także że Komisja przyjmie dodatkowe środki na wspieranie dobrowolnego wprowadzania tego standardu. Jednym ze sposobów na obniżenie dodatkowych kosztów dla konsumentów aparatów wyposażonych w standardowy system operacyjny, jakim jest np. MHP, są dotacje na zakup na poziomie konsumentów. Komisja stwierdza zatem, że dlatego właśnie państwa członkowskie mogą zaoferować pomoc państwa konsumentom.

(138) Po drugie, nawet jeśli wiele z powyżej opisanych korzyści – ze szczególnym uwzględnieniem tych, które nie są związane z działalnością handlową – będzie zrealizowanych dopiero w przyszłości, nie pozwala to jeszcze uznać, że analizowany środek nie przyczyni się do realizowania celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania. Z drugiej strony, Komisja nie uważa również, by fakt, że jedyne zauważalne na obecną chwilę korzyści związane są z działalnością handlową, powodował, by nie można było mówić o obszarze wspólnego zainteresowania. Wręcz przeciwnie – nie tylko korzyści dla konsumentów stanowią zasadniczy element każdej polityki konkurencji – w definicji wspólnego zainteresowania mieszczą się również pozytywne skutki interwencji państwa oraz poprawa sytuacji konsumentów.

(139) W związku z powyższym Komisja podtrzymuje zdanie, że analizowany środek jest przeznaczony na realizowanie konkretnie określonego celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania.

IV.B.3.2. *Pomoc opracowana we właściwy sposób*

(140) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że przejściu na nadawanie cyfrowe mogą przeszkadzać określone czynniki zawodności rynku i problemy spójności społecznej tak, że z zasady dotacje przyznawane konsumentom są akceptowalnym sposobem sprzyjania temu przejściu, pod warunkiem że są przyznawane z zachowaniem zasady neutralności technologicznej.

(141) Komisja wyraziła przede wszystkim swoją opinię w kwestii analizowanego środka w odniesieniu do różnych scenariuszy⁽⁵⁶⁾ zawodności rynku lub różnych rodzajów problemów społecznych a także, w szczególności, rynku nadawców telewizyjnych, np.:

- a) rozwojowi naziemnego nadawania cyfrowego może przeszkodzić problem skoordynowania operatorów rynku;
- b) środek stanowi rekompensatę dla konsumentów, którzy muszą dostosować swoje analogowe urządzenia do nowych wymogów;
- c) istnienie siły rynkowej może sprawić, że konkurencja między operatorami nie zadziała w pełni korzystnie dla rynku;
- d) przejście na nadawanie cyfrowe może spowodować pozytywne skutki uboczne dzięki lepszemu wykorzystaniu zakresu częstotliwości;
- e) środek wspiera innowacyjność i rozwój nowych usług, co stanowi szczególny rodzaj skutków ubocznych.

(142) W odniesieniu do wyżej wymienionych punktów należy przeanalizować przede wszystkim, czy chodzi o rzeczywiste czynniki zawodności rynku, które stanowią przeszkodę dla skutecznego funkcjonowania rynku; w drugiej kolejności, czy pomoc państwa jest najodpowiedniejszym środkiem zaradczym wobec tych czynników; a w trzeciej kolejności, czy przyznana pomoc odpowiada minimum niezbędnemu do osiągnięcia wyznaczonego celu.

Problem koordynacji

(143) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że problem skoordynowania operatorów rynku może, z zasady, stanowić „czynnik zawodności rynku”, ponieważ nadawcy telewizyjni muszą ustalić wspólne daty przejścia na nadawanie cyfrowe tak, by jak najbardziej ograniczyć koszty równoległego nadawania, przede wszystkim ze

⁽⁵⁵⁾ COM (2004) 541, cyt. (patrz: przypis 7).

⁽⁵⁶⁾ Patrz też: decyzja ostateczna Komisji 2006/513/WE – cyt. (patrz: przypis 24).

względu na fakt, że zakres częstotliwości jest niewystarczający do jednoczesnego nadawania sygnałów telewizyjnych analogowych i cyfrowych (faza *simulcast*). Prawdopodobnie konsumenci będą skłonni do przejścia na platformę cyfrową dopiero, gdy będzie ona w stanie przesyłać sygnały do większej liczby nadawców. W związku z tym nadawcy mogliby chcieć poczekać z przeniesieniem się na platformę cyfrową do momentu, aż pojawią się inni operatorzy. Bez skoordynowania ruchów operatorów takie postępowanie mogłoby opóźnić przejście na nadawanie cyfrowe. Dlatego kwestią leżącą w ogólnym interesie jest skrócenie okresu trwania fazy *simulcast* tak, aby nadawcy jednocześnie przeszli na nadawanie cyfrowe.

(144) Komisja uważa jednak, że środek pomocy nie stanowi odpowiedniego narzędzia, by sprostać podobnej zawodności rynku. W rzeczywistości fakt ograniczającego terminu przejścia na nadawanie cyfrowe, ustalonego na 31 grudnia 2006 r. w momencie wprowadzania środka, wydaje się już wystarczający, by zachęcić nadawców do zaplanowania i skoordynowania przejścia na nową platformę i pomóc konsumentom w dostosowaniu się do nowej technologii nadawania. O ile przyznawanie pomocy konsumentom może zwiększyć popyt na usługi naziemnej telewizji cyfrowej, o tyle nie stanowi sposobu rozwiązania specyficznego problemu skoordynowania operatorów obecnych na rynku.

(145) W odniesieniu do pierwszego punktu Włochy zauważają, że istnienie ograniczającego terminu nie jest wystarczające do zagwarantowania zaprzestania nadawania analogowego, jeśli nie ma bodźców dla popytu. W rzeczywistości konsumenci niezainteresowani płatną telewizją nie byłby gotowi do zmiany, szczególnie że nadawcy naziemni już obecni na rynku nie mają żadnego interesu w dopłacaniu do zakupu dekodów przez konsumentów w podobnym kontekście. Dlatego też – biorąc pod uwagę konkurencję między nadawcami już obecnymi w sektorze naziemnej telewizji analogowej, jak i fakt, że konsumenci korzystali w największym stopniu z tego ostatniego rodzaju telewizji – żaden operator nie był zmotywowany do rozpoczęcia fazy przejścia na technologię cyfrową.

(146) Komisja twierdzi, że jej zdaniem istnienie terminu ustawowego jest wystarczającym narzędziem, by skorygować zawodność rynku, wynikającą z wymogu koordynacji działań. Ponieważ władze włoskie zdecydowały o rozpoczęciu procesu przejścia na nadawanie cyfrowe i określiły w ustawie datę zaprzestania nadawania analogowego, nadawcy telewizyjni już obecni na rynku musieli uwzględnić tę decyzję jako fakt prawny i rozpocząć w związku z tym opracowywanie nowych strategii handlowych. Ewentualne trudności, wynikające z niewystarczającego popytu, mogą być ocenione osobno i nie są analizowane w odniesieniu do wymogu koordynacji działań operatorów na rynku.

(147) W każdym razie Komisja uważa, że ze względu na znaczny zasięg rynku naziemnej telewizji we Włoszech ryzyko

nieosiągnięcia odpowiedniej liczby konsumentów, wystarczającej dla uzasadnienia inwestycji w sektorze naziemnej telewizji cyfrowej, nie jest tak duże, by operatorzy komercyjni nie byli w stanie mu sprostać.

Rekompensata dla konsumentów

(148) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że oferowanie rekompensaty konsumentom, którzy muszą zaktualizować swoje urządzenia analogowe, jest koniecznym działaniem, by przejście na nadawanie cyfrowe mogło odbyć się bez większych trudności. Argument ten, choć uzasadnia pomoc przyznaną konsumentom, nie uzasadnia jednak dyskryminacji różnych platform naziemnych i satelitarnych, ponieważ ukierunkowanie konsumentów na platformę cyfrową, jak to się dzieje w przypadku analizowanego środka, nie jest konieczne.

(149) Włochy ograniczyły się do powtórzenia w swoich uwagach już wcześniej podnieszonego argumentu, iż środek przewiduje umożliwienie dzięki dekodrom odbioru telewizji niekodowanej bez dodatkowego kosztu dla użytkownika, co wykluczałoby platformy satelitarne z korzyści wynikających ze środka, ponieważ jedyny operator satelitarny, Sky Italia, wymaga opłat za dostęp do swoich programów.

(150) Komisja zauważa jednak, że w telewizji satelitarnej możliwa jest oferta niekodowana również dla konsumentów, którzy nie są abonamentami Sky. Bezzasadne wydaje się ponadto nieobjęcie dotacją tych konsumentów, którzy wybiorą przejście na usługi telewizji cyfrowej świadczone w zamian za abonament. Wręcz przeciwnie – same Włochy akceptują taką sytuację, przyznając pomoc konsumentom, którzy korzystają z nadawania kablowego, co wiąże się z obowiązkiem opłacania abonamentu.

(151) Jeśli warunek „bez dodatkowych kosztów dla użytkownika” interpretuje się jako dodatkowy koszt ponoszony za odbiór kanałów niekodowanych względem kosztów już ponoszonych przez konsumenta, by odbierać inne usługi świadczone przez nadawcę telewizyjnego, wówczas również i abonenci telewizji satelitarnej nie ponoszą dodatkowych kosztów za oglądanie telewizji niekodowanej. Z drugiej strony, jeśli przepis ten rozumie się jako dotyczący sytuacji, w której konsument nie musi ponosić żadnych kosztów, by odbierać kanały niekodowane, niejasne pozostaje, dlaczego dotacja jest przyznawana dla dekodów innych platform, które wymagają opłacenia abonamentu za określone usługi internetowe i telekomunikacyjne.

(152) Włochy uważają, że różnice w traktowaniu S-DVB i C-DVB mogą być uzasadnione obecną polityką zachęcania do rozpowszechniania technologii szerokopasmowej. Komisja nie może uznać tego argumentu, ponieważ wsparcie rozwoju tej technologii nie może uzasadniać zakłócenia konkurencji między nadawcami: jakkolwiek ewentualna pomoc na rzecz technologii szerokopasmowej musi być odpowiednio rozważona i osobno oceniona.

Wzmocnienie konkurencji między różnymi platformami nadawania

- (153) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przypomniała, że pomoc państwa nie jest właściwym narzędziem rozwiązania problemu słabej konkurencji oraz że przyznawanie pomocy na rzecz technologii naziemnej dlatego, że Sky Italia zajmuje monopolistyczną pozycję na rynku nadawania satelitarnego i telewizji płatnej, nie jest wystarczającym argumentem, by uzasadnić jej zgodność ze wspólnym rynkiem.
- (154) Komisja jest zdania, że w kontekście przejścia kontroli nad Telepiù i Stream przez News Corporation wymagano zobowiązań, które same miały rozwiązać obawy o konkurencję. W praktyce niemożliwość, w szczególności dla Sky, nabycia praw na wszystkich platformach do nadawania meczów piłkarskich działa w oczywisty sposób na rzecz innych operatorów telewizji płatnej, a wśród nich również naziemnych nadawców cyfrowych.

Skutki uboczne

- (155) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że w ramach procesu przejścia na nadawanie cyfrowe obecni już na rynku nadawcy, wykorzystujący technologię analogową byli uprzywilejowani, ponieważ koncesje na nadawanie cyfrowe były przyznawane operatorom sieci związanym z nadawcami automatycznie i bez żadnej rekompensaty dla państwa. Choć nadawcy zobowiązani byli udostępnić osobom trzecim część swoich częstotliwości, zagwarantowano im 60 % możliwości transmisyjnych sieci; ponadto technologia cyfrowa zwiększa możliwości transmisyjne nadawców po niższych kosztach. Wszystkie te czynniki zdają się być wystarczające, by zrekompensować nadawcom koszty przejścia na nadawanie cyfrowe.
- (156) Włochy i Mediaset twierdzą, że argument ten nie uwzględnia faktycznego stosunku kosztów przejścia na nadawanie cyfrowe do korzyści, ponieważ główni beneficjenci tej operacji (nowi konkurenci na rynku) nie pokrywają się z tymi, którzy ponoszą koszty tego przejścia (konsumenci, a przede wszystkim istniejący operatorzy). Zmniejszenie kosztów nie stanowi dla obecnych już na rynku operatorów rekompensaty skutków zwiększonej konkurencji, której muszą sprostać, ponieważ są zobowiązani do odstąpienia 40 % swoich możliwości transmisyjnych producentom niezależnym. W związku z tym operatorzy już działający na rynku nie są zachęceni do zaprzestania nadawania analogowego, a wręcz przeciwnie – również wówczas, gdy nadawcy, nadający w technologii analogowej odniosą dowolną korzyść, powinna ona być traktowana jako rekompensata poniesionych kosztów.
- (157) Komisja uważa, że wyżej przedstawiony argument opiera się na błędnym założeniu, tj. konieczności rekompensowania strat, ewentualnie poniesionych z powodu wzrostu konkurencji na rynku, przez istniejących operatorów, którzy mają pewną siłę rynkową. Obowiązek przejścia na

nadawanie cyfrowe lub ponowne przyznanie częstotliwości, które umożliwią wejście na rynek nowym konkurentom, stanowią pełnoprawne działania regulacyjne i nie dają uprawnień do jakichkolwiek rekompensat, w szczególności, jeżeli uwzględnia się fakt, że poprzednie koncesje telewizyjne zostały przyznane nie w drodze przetargu i bez wskazania terminu ich ważności. Dlatego też obliczając koszty przejścia na nadawanie cyfrowe, nie należy uwzględniać strat w zyskach poniesionych przez nadawców już obecnych na rynku.

- (158) Inny argument podnoszony przez Mediaset jest następujący: jeśli spółka sama miałaby finansować koszt dekodów wykorzystujących „technologię otwartą”, naraziłaby się na działania „gapowiczów” ze strony konkurentów, ponieważ konsumenci mogliby oglądać również inne kanały dzięki dekodrom finansowanym przez Mediaset.
- (159) Komisja nie odpira wszystkich argumentów, jednak uważa, że w interesie nadawców mogłoby leżeć również zaoferowanie telewidzom szerszej oferty telewizyjnej, obejmującej również kanały konkurentów. Jest to w szczególności prawdziwe w przypadku rynku włoskiego, na którym konsumenci są przyzwyczajeni do korzystania z niekodowanych telewizji i gdzie dotowane dekodery wykorzystujące „technologię otwartą” umożliwiają odtworzenie, w ramach nowej technologii cyfrowej, gamę kanałów obecnie dostępną w technologii analogowej (wraz z telewizją płatną). W takim kontekście można by oczekiwać, że najważniejsi nadawcy ponoszą koszt dotacji na dekodery i są w pewnym stopniu narażeni na działania konkurentów „gapowiczów”⁽⁵⁷⁾.
- (160) W każdym razie Komisja akceptuje możliwość interwencji państwa, mającej stanowić bodziec dla popytu, aby pomóc nadawcom w ponoszeniu kosztów przejścia na nadawanie cyfrowe, zważywszy na skutki uboczne, jakie to przejście

⁽⁵⁷⁾ Komisja uważa, że ze względu na szczególną sytuację silnego zintegrowania wertykalnego włoskiego rynku telewizyjnego ryzyko wskazane przez zainteresowane strony nie jest bardzo duże, przynajmniej dla określonych operatorów. To przekonanie Komisji zdają się podzielać niektóre podmioty finansowe; w już cytowanym badaniu Deutsche Bank na przykład czytamy: „Surely the risk is that ... Mediaset is helping undermine its own terrestrial franchise... we believe that... as analogue TV will be switched off, it is far more sensible to capitalize on the opportunity created by the technological payTV hardware vacuum arising due largely to Italy's unique broadcasting infrastructure. We suspect Mediaset and RAI will jointly continue to dominate audience shares in DTT... Given their control of access to DTT customers for new entrant channels seeking to join their multiplexes, we believe their control of the competitive landscape is assured” („Z pewnością istnieje ryzyko, że... Mediaset przyczynia się do osłabienia swojej własnej koncesji na nadawanie naziemne... uważamy, że... zważywszy na zaprzestanie nadawania analogowego, o wiele bardziej sensowne byłoby wykorzystanie szansy, jaką jest nisza na rynku urządzeń na potrzeby płatnej telewizji, powstała w dużej mierze z powodu wyjątkowości infrastruktury nadawania we Włoszech. Przypuszczamy, że Mediaset i RAI będą w dalszym ciągu zajmowały wspólnie pozycję dominującą, jeśli chodzi o posiadaną bazę klientów naziemnej telewizji cyfrowej... Jesteśmy przekonani, że zważywszy na kontrolę, jaką firmy te sprawują nad dostępem do klientów naziemnej telewizji cyfrowej dla nowych kanałów, które próbują korzystać z posiadanych przez nie multipleksów, kontrola tych firm nad sytuacją konkurencji na tym rynku jest zapewniona”).

pociąga za sobą, i na problemy z „gapowiczami”, jakie mogą z tego powodu się pojawić. Komisja uważa jednak, że powyższych argumentów nie można użyć dla uzasadnienia selektywnego charakteru pomocy przyznanej telewizji naziemnej z wykluczeniem konkurencyjnej platformy satelitarnej.

Wspieranie innowacyjności

- (161) W uwagach przedstawionych przed opublikowaniem decyzji o wszczęciu postępowania Włochy stwierdziły, że technologia cyfrowa służy wspieraniu innowacyjności i oferuje interaktywność (możliwość „dialogu” użytkownika z systemem) i interoperacyjność (możliwość posiadania przez użytkownika dostępu do wszystkich operatorów dzięki jednemu dekodrowi).
- (162) Już w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że analizowany środek umożliwił zrównanie ceny dekodrow interaktywnych z ceną modeli prostszych, niedostosowanych do usług interaktywnych (*zapper*).
- (163) W uwagach przedstawionych w tej kwestii w decyzji o wszczęciu postępowania Włochy nie podały jednak zasadnych powodów wykluczenia sektora satelitarnego z korzyści wynikającej z pomocy, jedynie powtórzyły, że gdy środek wszedł w życie, interaktywność dekodrow satelitarnych była bardzo ograniczona ze względu na użytkowanie technologii zastrzeżonej bez otwartych standardów API.
- (164) Komisja uważa, że te argumenty nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla uznania za zgodnej ze wspólnym rynkiem pomocy dla nadawców naziemnej telewizji cyfrowej, oferujących usługi płatnej telewizji i operatorom kablowej telewizji płatnej z powodów, które są przedstawione poniżej. Przede wszystkim istniała na rynku techniczna możliwość udostępnienia, widzom satelitarnej telewizji niekodowanej dekodrow z możliwością usług interaktywnych. Wykluczając z góry dekodery satelitarne z zakresu pomocy, analizowany środek prawdopodobnie utrudnił rozpowszechnianie wysokiej jakości dekodrow satelitarnych. Ponadto spółka Sky Italia rozpoczęła przejście na technologię ze standardem „zamkniętym” w 2004 r., co trwało do początku roku 2005, nie można zatem wykluczyć, że dokonałaby innego wyboru, gdyby środek pomocy obejmował również technologię satelitarną.
- (165) Dlatego też Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, że wykluczenie platformy satelitarnej z zakresu środka, tylko dlatego że w momencie, gdy został on wprowadzony po raz pierwszy telewizja satelitarna używała wyłącznie dekodrow „nieinteroperacyjnych”, nie wydaje się uwzględniać faktu, że operatorzy satelitarni byłiby w stanie zaferować „interoperacyjność” i byłiby gotowi to uczynić, aby móc skorzystać z pomocy.

IV.B.3.3. **Unikanie nadmiernego zakłócenia konkurencji**

- (166) Chociaż pomoc państwa mogłaby być uzasadniona, jeśli uwzględnimy fakt istnienia określonych czynników zawodności rynku i ewentualnych problemów ze spójnością, Komisja podtrzymuje swoją opinię, że sposób, w jaki środek jest opracowany, powoduje niepotrzebne zakłócenie konkurencji.
- (167) Komisja przedstawiła w poprzednim rozdziale IV.A.3 „Zakłócenie konkurencji” powody, dla których uważa, że doszło do zakłócenia konkurencji, w przeciwieństwie do tego, co twierdzą Włochy i Mediaset. Ponadto, jak już Komisja oświadczyła w decyzji o wszczęciu postępowania, fakt, że operatorzy satelitarni są wyraźnie wykluczeni z zakresu pomocy, jest niepotrzebny i skutkuje zakłóceniem konkurencji na rynku telewizji płatnej w sytuacji, w której niektórzy beneficjenci są operatorami już obecnymi na tym rynku, działającymi na bardzo skoncentrowanym rynku naziemnej telewizji analogowej i mogącymi liczyć na już dość znaczną liczbę widzów.
- (168) Natomiast do niepotrzebnego zakłócenia konkurencji nie doszło w przypadku producentów dekodrow. Środek wspiera rozwój technologiczny w postaci dekodrow o wyższej wydajności wyposażonych w standardy, które są dostępne wszystkim producentom. Korzyść może być przyznana dowolnemu producentowi dekodrow, który zamierza uruchomić tego typu produkcję, w tym producentom z innych państw członkowskich. Prawdą jest, że środek zmienia normalne rozłożenie zasobów na rynku, ponieważ wzmacnia popyt na dekodery, jednak jest to zrozumiałe i nieunikniony skutek stanowiący element nawet najbardziej neutralnej z technologicznego punktu widzenia polityki publicznej promującej przejście na nadawanie cyfrowe. Dlatego też w przypadku producentów dekodrow niemożliwe jest stwierdzenie, że środek wprowadza niepotrzebne zakłócenie konkurencji.

IV.B.3.4. **Wnioski odnośnie do art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE**

- (169) Zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. c) należy zachować równowagę między pozytywnymi skutkami danego środka a jego negatywnym wpływem na konkurencję. W omawianej sprawie zdaje się, że przejście na nadawanie cyfrowe i interoperacyjność są celami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania, które wobec ubocznych skutków tej zmiany i problemów ze spójnością, wynikających z obowiązku przejścia przez konsumentów na telewizję cyfrową, mogą – z zasady – uzasadniać pomoc w formie dotacji przyznawanej konsumentom.
- (170) Środek ma jednak pewne cechy, które nie są konieczne proporcjonalnie i powodują niepotrzebne zakłócenie konkurencji na korzyść nadawców telewizji naziemnej obecnych już na wyraźnie oligopolistycznym rynku, na którym takie zakłócenie może mieć znaczne skutki dla konkurencji.

(171) W związku z powyższym Komisja uważa, że pomoc dla nadawców naziemnej telewizji cyfrowej, którzy oferują usługi płatnej telewizji i dla operatorów płatnej telewizji kablowej nie może być uznana za zgodną z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE. Z drugiej strony, Komisja uważa, że środek pomocy sprzyjający producentom dekoderek, jeśli by go za taki uznać, byłby zgodny z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.

IV.B.4. ARTYKUŁ 87 UST. 3 LIT. D) TRAKTATU WE

(172) Włochy utrzymują, że zważywszy na obecność licznych lokalnych nadawców telewizji naziemnej, których rząd włoski zamierza chronić, środek jest zgodny ze wspólnym rynkiem na mocy odstępstwa, przewidzianego w art. 87 ust. 3 lit. d) Traktatu WE, ze względu na jego pozytywne skutki dla różnorodności kulturalnej. Natomiast ponieważ technologia satelitarna nie jest skutecznym środkiem świadczenia usług lokalnych, dekodery satelitarne nie zostały objęte dotacją.

(173) Komisja nie może przyjąć powyższego argumentu władz włoskich. Środek nie jest specjalnie przeznaczony na wspieranie celów kulturalnych ani nie ma służyć w szczególności wzmocnieniu różnorodności kulturalnej poprzez sprzyjanie wyłącznie operatorom lokalnym, którzy, bez takiej pomocy, nie byłiby obecni na rynku: sprzyja ona ogólnie nadawcom naziemnym i operatorom płatnej telewizji kablowej. Dlatego też, zważywszy na restrykcyjny charakter zasad stosowania odstępstw, Komisja nie może zgodzić się, by pozytywny wpływ na nadawców lokalnych mógł uzasadniać zastosowanie środka o tak znacznym zasięgu i skutkach.

IV.B.5. ARTYKUŁ 86 UST. 2 TRAKTATU WE

(174) Komisja uważa, że w analizowanym przypadku nie jest możliwe powołanie się na odstępstwo przewidziane w art. 86 ust. 2 Traktatu WE, które może być stosowane w odniesieniu do rekompensaty przez państwo kosztów poniesionych na świadczenie usług publicznych. W rzeczywistości Włochy nie określiły ani nie narzuciły wyraźnie wymogu użyteczności publicznej, w stosunku do którego środek stanowiłby proporcjonalną rekompensatę; wręcz przeciwnie – środek ten działa również na korzyść normalnych działań handlowych różnych operatorów, którzy nie świadczą usług publicznych.

(175) Również w przypadku nadawcy publicznego, telewizji RAI, gdyby istniał wymóg użyteczności publicznej względem inwestycji realizowanych w sektorze telewizji cyfrowej, koszty takich inwestycji musiałyby być precyzyjnie określone w taki sposób, by umożliwić odpowiedni poziom rekompensaty.

IV.B.6. WNIOSKI DOTYCZĄCE OCENY ZGODNOŚCI ŚRODKA ZE WSPÓLNYM RYNKIEM

(176) Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, stwierdza się, że pomoc dla naziemnych nadawców cyfrowych, którzy oferują usługi płatnej telewizji, i dla operatorów płatnej telewizji kablowej nie wchodzi w zakres żadnego z odstępstw przewidzianych przez Traktat i w związku z tym nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem.

IV.C. WNIOSKI DOTYCZĄCE OCENY PRAWNEJ

(177) Komisja podsumowuje, że pomoc przyznana przez Włochy na rzecz naziemnych nadawców cyfrowych, którzy oferują usługi płatnej telewizji, i operatorów płatnej telewizji kablowej na zakup dekoderek, które umożliwiają odbiór sygnałów telewizyjnych w naziemnej technologii cyfrowej, stanowi pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE. Pomoc nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Nie została ona zgłoszona Komisji przez zainteresowane państwo członkowskie zgodnie z art. 88 ust. 3 Traktatu WE i została wprowadzona bezprawnie bez zgody Komisji. Naziemni nadawcy cyfrowi, którzy oferują usługi płatnej telewizji i operatorzy płatnej telewizji kablowej, którzy skorzystali z pomocy, są w związku z tym zobowiązani do jej zwrotu.

(178) Komisja stwierdza również, że producenci dekoderek nie są zobowiązani do zwrotu udzielonej im pomocy.

V. WYCOFANIE POMOCY

V.A. KONIECZNOŚĆ WYCOFANIA POMOCY

(179) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w przypadku stwierdzenia niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem Komisja jest uprawniona do stwierdzenia, czy zainteresowane państwo członkowskie winno wycofać lub zmodyfikować taką pomoc⁽⁵⁸⁾. To samo orzecznictwo stanowi, że zobowiązanie państwa członkowskiego do wycofania pomocy uznanej przez Komisję za niezgodną ze wspólnym rynkiem ma na celu przywrócenie *status quo ante*⁽⁵⁹⁾. Trybunał stwierdził w tej kwestii, że cel ten uznaje się za osiągnięty, gdy beneficjent zwróci kwoty przyznane mu tytułem bezprawnej pomocy, tracąc w ten sposób uprzywilejowaną względem swoich konkurentów pozycję na rynku, i gdy zostanie przywrócony stan sprzed wypłaty pomocy⁽⁶⁰⁾.

(180) Wydane po wyżej wymienionym orzecznictwie rozporządzenie (WE) nr 659/1999⁽⁶¹⁾ w art. 14 ust. 1 stanowi: „W przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy przyznanej bezprawnie, Komisja podejmuje decyzję że zainteresowane państwo członkow-

⁽⁵⁸⁾ Sprawa C-70/72, Komisja/Niemcy, Rec. 1973, str. 00813, pkt 13.

⁽⁵⁹⁾ Sprawy połączone C-278/92, C-279/92 i C-280/92, Hiszpania/Komisja, Rec. 1994, str. I-4103, pkt 75.

⁽⁶⁰⁾ Sprawa C-75/97, Belgia/Komisja, Rec. 1999, str. I-03671, pkt 64–65.

⁽⁶¹⁾ Patrz: przypis 2.

skie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji pomocy od beneficjenta [...]. Komisja nie wymaga windykacji pomocy, jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa wspólnotowego.”

(181) W uwagach Włochy stwierdzają, że Komisja nie powinna nakazywać odzyskania pomocy, ponieważ stałoby to w sprzeczności z ogólną zasadą prawa wspólnotowego:

- a) zdaniem Włoch nakaz odzyskania środków stałby w sprzeczności z zasadą ochrony prawnie uzasadnionych założeń, ponieważ nawet jeśli nadawcy postąpiliby w sposób należyty, nie mogliby odmówić pomocy ani w żaden sposób sprzeciwić się jej przyznaniu. Włochy utrzymują, że to samo rozumowanie zostało przyjęte w decyzji 2006/513/WE⁽⁶²⁾;
- b) ponadto, zdaniem Włoch, od samego początku wiadomo było o niemożliwości odzyskania środków⁽⁶³⁾: w analizowanym przypadku, twierdzą władze włoskie, niemożliwe jest ustalenie, którzy nadawcy skorzystali ze środka i w jakiej wysokości, dlatego też Komisja nie powinna nakazywać odzyskania pomocy.

(182) W przedmiotowej sprawie Komisja uważa, że żadna ogólna zasada prawa wspólnotowego nie uniemożliwia odzyskania pomocy. Jeśli chodzi w szczególności o prawnie uzasadnione założenia, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, co następuje: „zważywszy na obowiązkowy charakter nadzoru, jaki Komisja sprawuje nad pomocą państwa w rozumieniu art. 93 [= obecnie art. 87] Traktatu, przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy mogą z zasady zakładać prawidłowość pomocy tylko wówczas, gdy została ona przyznana zgodnie z procedurą przewidzianą w ww. artykule. Sumienny podmiot gospodarczy musi być w rzeczywistości w stanie upewnić się, że procedura ta była przestrzegana”⁽⁶⁴⁾. Beneficjent może sprzeciwić się zwrotowi pomocy tylko w przypadku, gdy może powołać się na „nadzwyczajne okoliczności, w których mógł poczynić prawnie uzasadnione założenia”⁽⁶⁵⁾.

(183) Analizowana pomoc została przyznana bez uprzedniego zgłoszenia; ponadto w przedmiotowej sprawie niemożliwe jest stwierdzenie nadzwyczajnych okoliczności, ponieważ żaden element nie mógł skłonić przedsiębiorstwa będącego beneficjentem do uznania, że jest upoważnione, na podstawie szczególnych faktów lub gwarancji udzielonych przez Komisję, do zawierzenia w prawidłowość pomocy, jak również że przyznana mu przez władze publiczne korzyść nie zostanie uznana za pomoc.

(184) Jeśli chodzi o niemożność „odmówienia” pomocy przez beneficjentów, Komisja zauważa, że gdyby uznać podobny argument, państwa członkowskie mogłyby przyznawać pośrednią pomoc za pośrednictwem konsumentów,

uniemożliwiając całkowicie Komisji przywrócenie normalnej konkurencji. Komisja zauważa ponadto, że bezzasadne wydaje się przywołanie decyzji 2006/513/WE⁽⁶⁶⁾, ponieważ w tym przypadku Komisja zdecydowała, że środek może zostać zniesiony poprzez odzyskanie od beneficjentów bezpośrednich całkowitej kwoty przyznanej pomocy i rzeczywiście postąpiła w ten sposób. W sprawie tej nie była podnoszona kwestia możliwości „odmowy” pomocy. Należy ponadto zauważyć, że w sprawie Niemcy/Komisja⁽⁶⁷⁾ Komisja nakazała odzyskanie pomocy wypłaconej inwestorom, którzy nabyli udziały w przedsiębiorstwach zlokalizowanych w nowych niemieckich krajach związkowych i w Berlinie Zachodnim, oraz że nakaz odzyskania został potwierdzony przez Trybunał Sprawiedliwości.

(185) Włochy stwierdziły ponadto, że odzyskanie pomocy jest niemożliwe, ponieważ niemożliwe jest ustalenie, którzy nadawcy skorzystali z przekazanych zasobów państwowych i w jakiej wysokości.

(186) Słuszne jest stwierdzenie, że Komisja nie może narzucić obowiązku, którego wykonanie od samego początku jawiłoby się jako obiektywnie i bezwzględnie niemożliwe. Komisja przyznaje, że ze względu na pewne elementy przedmiotowej sprawy w pewien sposób trudniejsze w porównaniu z innymi przypadkami może być precyzyjne ustalenie kwoty zasobów państwowych, które rzeczywiście zadziałały na korzyść beneficjentów pomocy. Mimo to Komisja uważa, że nie jest niemożliwe obliczenie wielkości korzyści przyznanej beneficjentom pomocy.

(187) Dlatego też Komisja uważa, że nie ma wystarczających powodów, by zwolnić państwo członkowskie z obowiązku wycofania pomocy i przywrócenia konkurencji.

V.B. BENEFICJENCI POMOCY PAŃSTWA

(188) W analizowanym przypadku państwo wypłaciło osobom prywatnym dotację na zakup określonych typów dekodeków, jednak ani konsumentów, ani producentów dekodeków nie można uznać za beneficjentów pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE. Trybunał Sprawiedliwości uściślił już, że pomoce winny być odzyskiwane od rzeczywistych beneficjentów pomocy, którymi w przedmiotowej sprawie są nadawcy naziemnej telewizji cyfrowej, oferujący usługi płatnej telewizji oraz operatorzy płatnej telewizji kablowej⁽⁶⁸⁾.

(189) W rzeczywistości w związku z argumentami przedstawionymi w rozdziałach IV.A.2 i IV.A.3 w ramach oceny sytuacji pod kątem istnienia pomocy o charakterze selektywnym i zakłócenia konkurencji, Komisja uważa, że główne korzyści, wynikające ze środka, polegają na

⁽⁶²⁾ Cyt. (patrz: przypis 24).

⁽⁶³⁾ Włochy odnoszą się do sprawy C 75/97.

⁽⁶⁴⁾ Sprawa C-169/95, Hiszpania/Komisja, Rec. 1997, str. I-135, pkt 51.

⁽⁶⁵⁾ Sprawa C 5/89, Komisja/Niemcy (BUG-Alutechnik), Rec. 1990, str. I-3437, pkt 13 i 14.

⁽⁶⁶⁾ Cyt. (patrz: przypis 24).

⁽⁶⁷⁾ Sprawa C-156/98, Niemcy/Komisja, cyt. (patrz: przypis 35).

⁽⁶⁸⁾ Sprawa C-303/88, Włochy/Komisja, Rec. 1991, str. I-1433, pkt 57.

stworzeniu bazy klientów do celów wprowadzenia nowych usług cyfrowych, zwłaszcza w systemie *pay per view*, i na zwiększeniu liczby klientów operatorów sieci kablowych.

(190) Dlatego też Komisja wzywa do odzyskania pomocy od naziemnych nadawców cyfrowych, którzy oferują usługi płatnej telewizji, oraz od operatorów płatnych telewizji kablowych.

V.C. OBLICZENIE KWOTY POMOCY DO ODZYSKANIA

(191) Ustalając kwotę do odzyskania od nadawców, Komisja przyznaje, że precyzyjne ustalenie kwoty zasobów państwowych, z jakich rzeczywiście skorzystali beneficjenci, jest zadaniem w pewien sposób złożonym. Przede wszystkim dlatego, że pomoc nie tylko została przyznana pośrednio i to za pośrednictwem konsumentów, ale również dlatego, że wiązała się raczej z urządzeniem koniecznym do odbioru usług nadawców, niż z usługami jako takimi.

(192) Niemniej zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości żaden przepis prawa wspólnotowego nie zobowiązuje Komisji do wskazania w nakazie zwrotu pomocy uznanej za niezgodną ze wspólnym rynkiem dokładnej kwoty pomocy, jaka ma być zwrócona. Wystarczy, by decyzja Komisji zawarła w swojej decyzji informacje, które pozwolą jej adresatowi ustalić bez nadmiernych trudności wartość tej kwoty⁽⁶⁹⁾.

(193) Dlatego też Komisja uważa za zasadne podanie pewnych wskazówek dotyczących metody, jaka winna być zastosowana do obliczenia korzyści. W szczególności Komisja uważa, że – zważywszy na szczególny charakter analizowanego przypadku – odpowiednia metoda polega na obliczeniu wielkości korzyści dodatkowych, zdobytych dzięki analizowanemu środkowi przez nowe usługi cyfrowe i ofertę płatnej telewizji lub telewizji *pay per view*.

(194) Przypomina się, że w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia szacunkowej wielkości korzyści lub co najmniej do zaproponowania metody, jaką Komisja mogłaby zastosować celem precyzyjnego obliczenia korzyści przyznanej wybranym beneficjentom. Dotychczas nie przedstawiono żadnych uwag w tej kwestii. Tylko spółka Sky Italia dostarczyła roboczy wykaz możliwych skutków pomocy, nie proponując jednak precyzyjnej metody, mogącej posłużyć do obliczenia kwoty pomocy do odzyskania.

(195) Komisja uważa, że wspomniane dodatkowe korzyści mogą być obliczone jako część zysków zdobytych dzięki dodatkowej liczbie widzów, których przyjęcie środka pomocy skłoniło do skorzystania z oferty telewizji *pay per view* i oferty nowych kanałów cyfrowych.

(196) Podstawowym niezbędnym elementem jest więc szacunkowe określenie dodatkowej liczby widzów, zareje-

strowanych przez płatną telewizję naziemną i kablową. Ponieważ znaczna część konsumentów, mogących skorzystać z dotacji, nie skorzystała z niej i ponieważ ci, którzy z niej skorzystali, mogli do tego zostać zachęceni z innych względów niż istnienie dotacji, liczba widzów, na których decyzję wpłynęło przyznawanie pomocy, nie jest równa łącznej liczbie widzów, którzy zakupili dekodery, korzystając z dotacji.

(197) Aby móc ustalić, w jaki sposób dotacja wpłynęła na zachowanie konsumentów, należy określić model popytu konsumentów i ocenić siłę wpływu różnych bodźców na ten popyt. Wpływ ceny usług płatnej telewizji (w tym urządzeń) na wybór konsumentów stanowić będzie wskaźnik skutków wynikających z przyznania dotacji.

(198) Pierwszy etap analizy polega na ustaleniu wzorców wyboru konsumentów spośród głównych opcji, jakie mają do dyspozycji. W 2004 i 2005 roku włoscy konsumenci naziemnej telewizji analogowej mogli wybrać spośród następujących czterech głównych opcji:

- a) pozostać na naziemnej platformie analogowej i odłożyć na później przejście na nadawanie cyfrowe;
- b) przejść na cyfrową telewizję satelitarną, kupując lub nie usługi płatnej telewizji;
- c) przejść na cyfrową telewizję naziemną kupując lub nie usługi płatnej telewizji;
- d) przejść na telewizję kablową, kupując lub nie usługi płatnej telewizji.

(199) Płatna telewizja na platformie naziemnej, satelitarnej i kablowej obejmuje różne opcje odpłatnego dostarczenia widzom specjalnych treści telewizyjnych o wysokiej wartości dodanej (treści *premium*). Konsumenci niezainteresowani ofertą telewizji płatnej przechodzą na telewizję cyfrową przede wszystkim ze względów technicznych, ponieważ w latach 2004–2005 oferta telewizji niekodowanej dostępna w technologii cyfrowej była z pewnością bogatsza niż w technologii analogowej, ale zasadniczo niewiele od niej różna. Przyznanie dotacji nie wpływa na wybór tych konsumentów, których z tego względu należy wykluczyć z obliczeń.

(200) Istniała natomiast pewna liczba konsumentów zainteresowanych treściami *premium* (telewizja płatna), którzy musieli wybrać między dwoma obecnymi na rynku dostawcami naziemnej telewizji cyfrowej (tj. Mediaset i Telecom Italia), dostawcą satelitarnym i operatorem Fastweb; dotacja mogła mieć pewien wpływ na wybór dokonany przez tych konsumentów.

(201) Komisja uważa, że należy uwzględnić różnicę między ofertą Fastweb, który jest operatorem *triple play*, a ofertą

⁽⁶⁹⁾ Patrz w szczególności: sprawa C-480/98, Hiszpania/Komisja, Rec. 2000, str. I-8717, pkt 25, i sprawa C-415/03, Komisja/Grecja, Zb.Orz. 2005, str. I-03875, pkt 39.

innych dostawców płatnej telewizji celem obliczenia liczby konsumentów, którzy wybrali Fastweb zachęceni tylko dotacją.

- (202) Inna grupa konsumentów, na których wybór mogło mieć fakt przyznawania dotacji, to marginalni konsumenci telewizji płatnej, tj. ci, którzy w nieznacznym stopniu preferują treści *premium* i którzy mogli być zachęceni przez promocje i oferty specjalne przy zakupie tych treści. Przyznanie dotacji mogło spowodować zwiększenie dostępu dostawców naziemnej telewizji cyfrowej do tego typu klientów.
- (203) Na przykład model popytu opartego na wyborze uznaniowym (*discrete choice demand model*)⁽⁷⁰⁾ mógłby ocenić wpływ różnego rodzaju czynników, takich jak treści programów i cena, na wybory dokonywane przez różnych konsumentów. Aby precyzyjnie opracować podobny model, Komisja będzie potrzebowała współpracy ze strony Włoch, ponieważ ustalenie modelu zależy bezwzględnie od dostępności danych i od ich rodzaju. Ponieważ taki model popytu pozwala ocenić wpływ różnego rodzaju czynników, takich jak treści programów czy cena, na wybory dokonywane przez różne typy konsumentów, mógłby on umożliwić ustalenie liczby dodatkowych konsumentów, którzy wybrali telewizję *pay per view* zachęceni tylko dotacją, a więc wykluczenie z obliczeń innej części konsumentów, których objął popyt w latach 2004–2005.
- (204) Po oszacowaniu liczby dodatkowych użytkowników płatnej telewizji naziemnej i telewizji *pay per view*, drugi etap polega na oszacowaniu średniego przychodu na użytkownika (*average revenue per user*) w latach 2004 i 2005. Wymaga to oszacowania łącznej liczby użytkowników telewizji płatnej i telewizji *pay per view*: wartość średniego przychodu na użytkownika otrzymuje się, dzieląc łączne przychody z usług płatnej telewizji przez łączną liczbę użytkowników.
- (205) Mnożąc średni przychód na użytkownika przez szacunkową liczbę dodatkowych użytkowników, otrzymujemy dodatkowe zyski, których źródłem jest środek pomocy. Aby otrzymać kwotę do odzyskania, od tej ostatniej liczby należy odjąć dodatkowe koszty usługi dla tych dodatkowych użytkowników⁽⁷¹⁾ – koszty, które według przewidywań Komisji są stosunkowo niskie, ponieważ dodatkowe koszty nadawania mogą być pominięte, a koszty stałe nie powinny być uwzględniane w obliczeniu.

V.D. WYKONANIE DECYZJI

- (206) Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich oświadczył, że państwo członkowskie, które napotka nieprzewidziane lub niemożliwe do przewidzenia trudności lub uzmysłowi sobie konsekwencje nieuwzględnione przez

Komisję, może przedstawić te problemy do oceny przez Komisję, proponując odpowiednie zmiany. W tym przypadku Komisja i państwo członkowskie winny współpracować w dobrej wierze i przy pełnym poszanowaniu przepisów Traktatu WE⁽⁷²⁾ celem pokonania wszelkich trudności.

- (207) Komisja wzywa w związku z tym Włochy do przedstawienia do oceny ewentualnych problemów napotkanych w związku z wykonywaniem niniejszej decyzji.

- (208) W związku z powyższym Komisja

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Program pomocy, jaki Republika Włoska wprowadziła bezprawnie na rzecz nadawców naziemnej telewizji cyfrowej, oferujących usługi płatnej telewizji, i operatorów płatnej telewizji kablowej, stanowi pomoc państwa niezgodną ze wspólnym rynkiem.

Artykuł 2

1. Republika Włoska zastosuje wszelkie niezbędne środki celem odzyskania od beneficjentów, o których mowa w art. 1, przyznanych im środków pomocy.

2. Odzyskiwanie środków pomocy zostanie przeprowadzone bezzwłocznie i zgodnie z procedurami przewidzianymi w przepisach krajowych, o ile umożliwiają one niezwłoczne i skuteczne wykonanie niniejszej decyzji. Środki pomocy podlegające zwrotowi obciążone są odsetkami, które nalicza się od dnia udostępnienia pomocy beneficjentom do dnia jej zwrotu.

3. Odsetki, jakie mają być odzyskane zgodnie z ust. 2, oblicza się według procedury, o której mowa w art. 9 i 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE⁽⁷³⁾.

Artykuł 3

W ciągu dwóch miesięcy od powiadomienia o niniejszej decyzji Republika Włoska poinformuje Komisję o działaniach podjętych celem jej wykonania. Informacje te zostaną przekazane w formie kwestionariusza załączonego do niniejszej decyzji.

W ciągu tego samego okresu, o którym mowa w ustępie pierwszym, Republika Włoska przekaże niezbędne dokumenty celem wykazania, że została wszczęta procedura odzyskiwania od beneficjentów bezprawnych i niezgodnych ze wspólnym rynkiem środków pomocy.

⁽⁷⁰⁾ W literaturze akademickiej często stosuje się te modele do oceny kwestii związanych z wyborem konsumenta. Wprowadzenie do tego rodzaju wzorów znajduje się w licznych podręcznikach z zakresu ekonometrii używanych na studiach doktoranckich i podyplomowych, np. W. Greene (2000), *Econometric Analysis*, 4. ed., Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ lub G.S. Maddala, *Limited Dependent Variables and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge University Press, 1983.

⁽⁷¹⁾ Takie koszty są często określane jako „koszty, których można uniknąć”, tj. takie, których dałoby się uniknąć, gdyby przyznanie pomocy nie spowodowało zwiększenia liczby widzów.

⁽⁷²⁾ Sprawa C-94/87, Komisja/Niemcy, Rec. 1989, str. 175, pkt 9, i sprawa C-348/93, Komisja/Włochy, Rec. 1995, str. I-673, pkt 17.

⁽⁷³⁾ Dz.U. L 140 z 30.4.2004, str. 1.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja jest skierowana do Republiki Włoskiej.

Sporządzono w Brukseli, dnia 24 stycznia 2007 r.

W imieniu Komisji
Neelie KROES
Członek Komisji

ZAŁĄCZNIK

Informacje dotyczące wykonania decyzji Komisji nr C(2006) 6634 w sprawie programu pomocy państwa C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) – Włochy: dotacje na dekodery cyfrowe

1. Obliczenie kwoty do odzyskania

- 1.1 Proszę podać szczegóły dotyczące kwoty bezprawnie przyznanych środków pomocy państwa dostępnych beneficjentom:

Data(-y) wypłaty ⁽¹⁾	Kwota pomocy ⁽²⁾	Waluta	Dane dotyczące podmiotu

⁽¹⁾ Data(-y), w której(-ych) pomoc została udostępniona beneficjentowi (jeśli pomoc składała się z kilku wypłacanych rat i/lub spłat, proszę wpisać każdą pozycję w osobnej linii).

⁽²⁾ Kwota pomocy udostępniona beneficjentowi (ekwiwalent dotacji brutto; ceny...).

Komentarz:

- 1.2. Proszę opisać szczegółowo, w jaki sposób będzie obliczona wysokość odsetek od kwoty pomocy do odzyskania.

2. Środki zaradcze przewidziane i już zastosowane celem odzyskania środków pomocy

- 2.1. Proszę opisać szczegółowo, jakie środki zaradcze przewidziano i jakie już zostały wprowadzone celem niezwłocznego i skutecznego odzyskania dotacji. Proszę również podać alternatywne środki, przewidziane w ustawodawstwie krajowym celem odzyskania środków pomocy. Proszę określić podstawę prawną tych środków.
- 2.2. W jakim terminie zakończy się odzyskiwanie kwot pomocy?

3. Kwoty już odzyskane

- 3.1. Proszę wypełnić poniższe dane, dotyczące kwot pomocy odzyskanych od beneficjentów:

Data(-y) ⁽³⁾	Kwota zwrócona	Waluta	Dane dotyczące podmiotu

⁽³⁾ Data(-y), w której(-ych) pomoc została zwrócona.

- 3.2. Proszę załączyć wszelkie informacje mogące posłużyć jako dowody wpłaty kwot pomocy wymienionych w tabeli w pkt 3.1.