

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 20 avril 2011

concernant les mesures prises par le Danemark (C 2/03) à l'égard de TV2/Danmark

[notifiée sous le numéro C(2011) 2612]

(Le texte en langue danoise est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2011/839/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽¹⁾, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ⁽²⁾, et compte tenu de ces dernières,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 5 avril 2000, la Commission a été saisie d'une plainte émanant du radiodiffuseur commercial danois SBS Broadcasting SA/TvDanmark (désigné ci-après «SBS/TvDanmark») au sujet du financement par l'État du radiodiffuseur public TV2/DANMARK [désigné ci-après «TV2 ⁽³⁾»]. Une réunion avec la plaignante s'est tenue le 3 mai 2000. Par lettres des 28 février 2001, 3 mai 2001 et 11 décembre 2001, la plaignante a fourni des renseignements complémentaires.

⁽¹⁾ Avec effet au 1^{er} décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE deviennent respectivement les articles 107 et 108 du TFUE. Dans les deux cas, les dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites respectivement aux articles 87 et 88 du traité CE.

⁽²⁾ JO C 59 du 14.3.2003, p. 2.

⁽³⁾ En 2003, TV2 est devenue une société anonyme ayant pour raison sociale TV2/Danmark A/S. Dans la présente décision, pour des raisons d'ordre pratique, le nom «TV2» désigne la chaîne de télévision publique TV2/Danmark, quelle que soit sa forme juridique.

(2) Par lettre du 5 juin 2002, les services de la Commission ont adressé une demande de renseignements aux autorités danoises, qui y ont répondu par lettre du 10 juillet 2002. Deux réunions se sont tenues avec ces autorités les 25 octobre et 19 novembre 2002. Les autorités danoises ont fourni des renseignements complémentaires par lettres du 19 novembre et du 3 décembre 2002.

(3) Par lettre du 24 janvier 2003 ⁽⁴⁾, la Commission a informé le Danemark qu'elle avait décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne au sujet du financement par l'État du radiodiffuseur public danois TV2.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* du 14 mars 2003 ⁽⁵⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur les mesures en cause.

(5) La Commission a reçu les observations des autorités danoises par lettre du 24 mars 2003. Elle en a également reçu de plusieurs parties intéressées. TvDanmark a présenté des observations par lettre du 14 avril 2003. L'Association des télévisions commerciales européennes (ACT), a présenté ses observations par lettre du 14 avril 2003. Les radiodiffuseurs commerciaux Antena 3 TV et Gestevisión Telecinco en ont présenté le 16 avril 2003. La chaîne commerciale TV3 l'a fait pour sa part

⁽⁴⁾ Décision de la Commission du 21 janvier 2003, «Financement public du radiodiffuseur public danois TV2 au moyen de la redevance et d'autres mesures»(JO C 59 du 14.3.2003, p. 2).

⁽⁵⁾ Voir note 2 de bas de page.

par lettre du 14 avril 2003. La Commission a transmis ces observations au Danemark, qui les a commentées dans une lettre du 12 septembre 2003.

- (6) La Commission a reçu un complément d'informations de la plaignante par lettres des 15 décembre 2003 et 6 janvier 2004. Elle s'est réunie avec la plaignante le 17 décembre 2003 afin de clarifier les renseignements fournis dans sa lettre du 15 décembre 2003. La Commission a transmis ces renseignements au gouvernement danois, qui les a commentés par lettre du 15 mars 2004. Une réunion s'est tenue entre les autorités danoises et la Commission le 9 février 2004.
- (7) Le 19 mai 2004, la Commission a adopté sa décision concernant le financement public dont a bénéficié TV2 de 1995 à 2002 sous formes de redevance et autres mesures ⁽⁶⁾. Dans sa décision, la Commission constate que l'aide publique était compatible avec le marché commun, à l'exception d'une somme de 628,2 millions DKK (environ 84,3 millions EUR), qui doit être restituée avec des intérêts («décision de récupération»).
- (8) La décision de récupération de la Commission a ensuite été contestée en justice par TV2 et les autorités danoises, ainsi que par les chaînes de télévision privées Viasat et SBS/TvDanmark.
- (9) Les autorités danoises se sont conformées à la décision de récupération de la Commission. Dans les faits, TV2 a remboursé 1 050 millions DKK ⁽⁷⁾.
- (10) Cette restitution a placé TV2 dans une situation de crise économique. Le Danemark a donc annoncé en 2004 une recapitalisation de TV2.
- (11) Dans sa décision du 6 octobre 2004 ⁽⁸⁾, la Commission approuve la décision du gouvernement danois de

recapitaliser TV2 en augmentant son capital de 440 millions DKK et en convertissant un emprunt d'État de 394 millions en capitaux propres («mesures de recapitalisation»). SBS/TvDanmark et Viasat ont chacune déposé un recours en annulation contre cette décision.

- (12) Le 22 octobre 2008 ⁽⁹⁾, le Tribunal de première instance (aujourd'hui «le Tribunal») a annulé la décision de récupération de la Commission, mais a confirmé le périmètre de la mission de service public de TV2 («l'arrêt»). Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un recours.
- (13) À la suite de cet arrêt, la Commission doit rendre une nouvelle décision après avoir rouvert la procédure d'enquête formelle pour les années 1995 à 2002.
- (14) De plus, dans la procédure concernant l'affaire de recapitalisation ⁽¹⁰⁾, le Tribunal a rendu, le 24 septembre 2009, une ordonnance («l'ordonnance») stipulant qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur cette affaire. Car, d'après le point 35 de l'ordonnance du Tribunal, il existe un lien étroit entre la décision de récupération et la décision de recapitalisation. Le Tribunal a estimé qu'en raison de l'annulation de la décision de récupération, la décision de recapitalisation était devenue sans fondement et superflue. Il précise que «si les circonstances particulières de l'espèce ont conduit la Commission à l'adoption de deux décisions, il apparaît que ces décisions constituent deux volets d'une même problématique juridique tenant à la qualification d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, et, le cas échéant, à la détermination de la compatibilité avec le marché commun des mesures prises par le Royaume de Danemark en faveur de TV2 puis de TV2 A/S ⁽¹¹⁾». L'annulation de la décision de récupération «implique donc de la part de la Commission un nouvel examen de l'ensemble des mesures prises par le Royaume de Danemark en faveur de TV2». Cette ordonnance n'a pas fait l'objet d'un recours.
- (15) Conformément à l'ordonnance du Tribunal, la Commission doit, dans son évaluation de cette affaire, tenir compte des mesures prises par les autorités danoises en 2004 à la suite de la décision de récupération, annulée par la suite.

⁽⁶⁾ Décision 2005/217/CE de la Commission du 19 mai 2004 concernant les mesures prises par le Danemark en faveur de TV2/Danmark (JO L 85 du 23.3.2006, p. 1).

⁽⁷⁾ Ces 1 050 millions DKK n'étaient pas uniquement constitués de la somme de 628 millions DKK et des intérêts jusqu'au remboursement, elle comportait également une somme comparable pour l'année 2003, réclamée par les autorités danoises de leur propre initiative.

⁽⁸⁾ Décision de la Commission C(2004) 3632 du 6 octobre 2004 relative à la recapitalisation de TV2/Danmark A/S.

⁽⁹⁾ Arrêt du Tribunal de première instance du 22 octobre 2008 dans les affaires jointes T-309/04, T-317/04, T-329/04 et T-336/04.

⁽¹⁰⁾ Ordonnance du Tribunal du 24 septembre 2009 dans l'affaire T-12/05.

⁽¹¹⁾ Point 43 de l'ordonnance du Tribunal.

- (16) Comme le montrent les considérants 13, 14 et 15 ci-dessus, cette décision porte uniquement sur les mesures prises par l'État en faveur de TV2 pour la période 1995-2000, mais la Commission souhaite, conformément à l'ordonnance du Tribunal, tenir compte pour son évaluation des mesures de recapitalisation prises en 2004 en raison de l'obligation de récupération formulée dans la décision de récupération annulée.
- (17) Dans une lettre du 20 mars 2009, la Commission demande aux autorités danoises de lui communiquer leur analyse des conséquences de l'ordonnance pour cette affaire.
- (18) Après avoir obtenu plusieurs prolongations de délai, les autorités danoises ont transmis leurs observations le 26 juin 2009. Elles ont également fait part des observations de TV2 dans une annexe à leur courrier.
- (19) Plusieurs réunions ont eu lieu avec les autorités danoises et/ou TV2, notamment le 25 août 2009, le 7 février 2011 et le 4 mars 2011.
- (20) La Commission a transmis d'autres demandes d'information, notamment le 22 septembre 2010, le 28 octobre 2010, le 19 novembre 2010 et le 14 janvier 2011, auxquelles les autorités danoises ont répondu respectivement le 17 novembre 2010, le 30 novembre 2010, le 3 février 2011, le 24 février 2011 et le 7 mars 2011. Les autorités danoises ont également envoyé diverses informations en mars et avril 2011.
- (21) La Commission a également reçu les observations de tierces parties, notamment de SBS/TvDanmark, le 7 février 2011.
- (22) Il convient également de noter que la Commission a décidé, le 4 août 2008, de ne pas s'opposer au projet de plan de sauvetage de TV2 sous la forme d'une ligne de crédit de 1 000 millions DKK ⁽¹²⁾. Cette décision a fait l'objet d'un recours de la part du groupe concurrent MTG/Viasat. Le Tribunal a décidé de reporter l'examen de cette affaire dans l'attente de la décision de la Commission sur le dossier de restructuration ⁽¹³⁾.
- (23) Le 4 février 2009, le Danemark a annoncé, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, un plan de restructuration de TV2 Danmark A/S («dossier de restructuration»). Par une lettre du 2 juillet 2009, la Commission a signifié au Danemark l'ouverture d'une procédure dans le dossier de restructuration ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Décision de la Commission du 4 août 2009 (JO C 9 du 14.1.2009, p. 2).

⁽¹³⁾ Ordonnance du 17 mai 2010 par le président de la cinquième chambre du Tribunal concernant l'affaire T-114/09.

⁽¹⁴⁾ JO C 207 du 2.9.2009, p. 2.

- (24) L'enquête de la Commission dans le dossier de restructuration a lieu parallèlement à l'enquête concernant la présente affaire, et la décision de la Commission relative au dossier de restructuration sera adoptée parallèlement à, et en même temps que, la présente décision.

II. DESCRIPTION DÉTAILLÉE

II.1. CONTEXTE NATIONAL

II.1.1. LE MARCHÉ DANOIS DE L'AUDIOVISUEL DE 1995 À 2002

- (25) De 1995 à 2002, il n'existait que deux radiodiffuseurs publics au Danemark: Danmarks Radio («DR») et TV2. La société DR était financée presque totalement par les ressources tirées de la redevance. La société TV2 était financée pour partie par des ressources tirées de la redevance, mais également par des recettes publicitaires.
- (26) TV2 a été établie en 1986 ⁽¹⁵⁾ en tant qu'institution autonome indépendante financée par des prêts publics. Elle a commencé à émettre le 1^{er} octobre 1988. Elle diffuse la chaîne terrestre TV2 et a également lancé la chaîne par satellite TV2 Zulu en 2000. Fin 2002, TV2 Zulu, chaîne de service public, a été convertie en chaîne commerciale à péage. En outre, huit stations ont été autorisées par les pouvoirs publics en tant que stations régionales de TV2. TV2 avait l'obligation de diffuser leurs programmes sur sa chaîne terrestre nationale.
- (27) Entre 1995 et 2002, deux radiodiffuseurs commerciaux, TvDanmark et TV3/3+, étaient présents sur l'ensemble du marché danois de la télévision en plus des radiodiffuseurs publics. Les radiodiffuseurs commerciaux sont en concurrence avec TV2 sur le marché national de la publicité télévisuelle. TvDanmark, qui appartient à SBS Broadcasting SA, diffuse deux chaînes au Danemark. Depuis 1997, elle diffuse TvDanmark2 par un réseau de dix chaînes commerciales locales et depuis 2000, elle diffuse une chaîne par satellite titulaire d'une licence britannique, TvDanmark1. Les chaînes par satellite TV3 et 3+ ont démarré leurs émissions en 1992. Elles appartiennent au groupe Modern Times Group (MTG).

II.1.2 RÉGIME JURIDIQUE POUR LA PÉRIODE 1995-2002

- (28) La mission de service public pendant la période examinée, 1995-2002, est définie dans les versions successives de la loi sur la radiodiffusion (désignée ci-après «loi sur la radio et la télévision») ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Par le biais de la loi n° 335 du 4 juin 1986, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1986.

⁽¹⁶⁾ Loi n° 578 du 24 juin 1994, modifiée par la loi n° 666 du 5 juillet 1996, la loi n° 75 du 29 janvier 1997, la loi n° 138 du 19 février 1998, la loi n° 208 du 6 avril 1999, la loi n° 551 du 20 juin 2000, la loi n° 203 du 22 mars 2001, la loi n° 701 du 15 juillet 2001 et la loi n° 1052 du 17 décembre 2002.

- (29) La mission de TV2 consiste à produire et à diffuser des programmes de télévision nationaux et régionaux. Cette diffusion peut se faire par des installations radio, notamment par satellite ou par câble. C'est le ministre de la culture qui fixe les règles en matière d'obligations de service public de TV2.
- (30) TV2 a des obligations de service public. En ce qui concerne la loi sur la radio et la télévision (la loi de 1994, qui était en vigueur à la période dont il est question) ⁽¹⁷⁾, TV2 est un établissement autonome qui, par son activité de programmation indépendante, a pour but de créer et de diffuser des programmes de télévision nationaux et régionaux. La programmation est basée sur les principes fondamentaux de qualité, d'universalité et de diversité. La programmation des antennes régionales de TV2 doit avoir un ancrage régional.
- (31) Comme l'indique l'arrêt ⁽¹⁸⁾, la définition de la mission de service public de TV2 a évolué dans le temps, mais toutes les définitions des obligations de service public de TV2 au cours de la période examinée comportent les mêmes exigences de «qualité, d'universalité et de diversité», qui sont les principales exigences en matière de qualité pour la mission de service public confiée à TV2.
- (32) On en trouve une autre définition dans les statuts de TV2. Ceux-ci précisent les obligations de radiodiffusion de TV2 en ce qui concerne l'art et la culture, la production cinématographique danoise et les programmes pour les enfants, les jeunes et les minorités ethniques. TV2 est également tenue de diffuser les messages d'alerte à la population.
- (33) L'activité de service public de TV2 est financée par la part de la redevance, les recettes publicitaires de TV2, ainsi que d'autres recettes revenant à TV2. La version de la loi sur la radio et la télévision en vigueur en 1994 ⁽¹⁹⁾ stipule que toutes les activités de TV2 sont financées par la somme allouée par le fonds TV2, conformément au cadre budgétaire fixé par le ministre de la culture, et par les recettes tirées de la vente de programmes et d'autres services, par les bénéfices, etc. Il convient de noter que, pour les années 1995 et 1996, TV2 a perçu sa part de redevance et ses recettes publicitaires par le biais d'un fonds spécifique, le fonds TV2 ⁽²⁰⁾.
- (34) Le chapitre 5 de la loi sur la radio et la télévision fait obligation aux chaînes de télévision commerciales d'émettre sur un territoire dépassant une seule région locale. Le chapitre 6 est applicable à la radio et à la télévision locales. Ces dispositions régissent principalement l'obtention d'une autorisation. Les conditions en

matière de programmes imposées aux titulaires d'une autorisation sont établies dans l'arrêté n° 874 sur les programmes européens et l'arrêté n° 1349 sur la radio et la télévision locales ⁽²¹⁾. Selon ces arrêtés, les stations de réseau titulaires d'une autorisation de radiodiffusion télévisuelle locale doivent diffuser des programmes locaux au moins une heure par jour et produire une partie importante de leurs programmes en danois ou pour un public danois. Comme TV3, 3+ et la première chaîne de TvDanmark sont diffusées aux termes d'une autorisation britannique, ces règles ne s'appliquent qu'à TvDanmark2.

II.1.3 L'ACTIVITÉ COMMERCIALE DE TV2

- (35) Durant la période 1995-2002, TV2 s'est livrée à diverses activités commerciales après avoir obtenu une autorisation spéciale à cet effet le 1^{er} janvier 1997 ⁽²²⁾. Ces activités peuvent comporter l'utilisation d'installations techniques, l'établissement de nouvelles sociétés ou l'injection de capitaux dans des sociétés existantes. Pendant la période visée par l'enquête, ces activités ont inclus notamment la publicité, la vente de programmes, la location de pylônes, le merchandising, les activités Internet et la revente de droits sportifs.
- (36) Depuis janvier 2001, TV2 a l'obligation de tenir une comptabilité séparée pour ses activités de service public et «les autres activités», si ces dernières dépassent 5 % du chiffre d'affaires total et 3 millions DKK par an. TV2 se doit de comptabiliser intégralement les coûts, les prix des services et des produits ne relevant pas du service public doivent être aux conditions du marché, et les transferts de capitaux entre l'activité de service public et d'autres activités doivent se faire selon le principe de l'investisseur en économie de marché et ne peuvent englober de ressources tirées de la redevance ⁽²³⁾.

II.2. LES MESURES EN CAUSE

Ressources tirées de la redevance

- (37) Durant la période considérée, TV2 a bénéficié de ressources tirées de la redevance.
- (38) Le ministre de la culture fixe, par an ou pour plusieurs années, le montant de la redevance due par tous les détenteurs d'appareils de radio et de télévision ⁽²⁴⁾. Cette redevance est perçue par DR et, sous réserve de la décision du ministre de la culture, les ressources qui en sont tirées sont alors réparties entre DR et TV2 conformément à un accord sur les médias conclu par le Parlement danois.

⁽¹⁷⁾ Article 18 de la loi sur la radio et la télévision (loi de 1994).

⁽¹⁸⁾ Point 119 de l'arrêt.

⁽¹⁹⁾ Article 30 de la loi sur la radio et la télévision (loi de 1994).

⁽²⁰⁾ Voir les considérants 79 et suivants ci-dessous.

⁽²¹⁾ Arrêté n° 874 du 9 décembre 1998 sur les activités de radiodiffusion à l'aide du câble ou du satellite et arrêté n° 1349 du 18 décembre 2000 sur la radio et la télévision locales.

⁽²²⁾ Arrêté n° 658 du 18 août 1997, articles 12 et 13.

⁽²³⁾ Arrêté n° 740 du 21 août 2001, transposant la directive 2000/52/CE, sur la tenue de comptes séparés pour les activités de service public et les autres activités de Danmarks Radio et de TV2.

⁽²⁴⁾ Loi sur la radio et la télévision, article 61 à 63 (loi de 1994).

(39) Le ministre de la culture fixe la naissance et la cessation de l'obligation de payer la redevance, les dates de paiement et de collecte, les pénalités de retard, etc. En cas de retard de paiement, le montant est productif d'intérêts conformément à la loi sur les intérêts. Les redevances et charges dues peuvent être collectées par Hypotekbanken. Elles peuvent notamment être perçues par saisie sur salaire de l'intéressé, conformément aux règles régissant la perception des impôts personnels de la loi sur l'imposition à la source.

(40) Jusqu'en 1997, TV2 obtenait la totalité de ses revenus (redevance et recettes publicitaires) par l'intermédiaire du fonds TV2. Depuis 1997, TV2 reçoit directement de DR sa part des recettes tirées de la redevance.

Transferts ad hoc du fonds TV2 et du fonds radio (Radiofonden)

(41) En 1995 et 1996, TV2 a perçu ses recettes publicitaires par le biais du fonds TV2 ⁽²⁵⁾.

(42) TV2 a également reçu 58 millions DKK du fonds radio pour son engagement accru dans la production cinématographique danoise.

(43) Comme le fonds TV2 a été démantelé en 1997, TV2 a reçu du fonds TV2 167 millions DKK supplémentaires pour investir dans la numérisation de ses systèmes de production, et 50 millions DKK pour couvrir ses coûts de fonctionnement.

Exonération de l'impôt sur les sociétés

(44) TV2 bénéficie de plus d'une exonération de l'impôt sur les sociétés conformément à la loi sur les sociétés. L'avantage correspondant pour TV2 pour la période considérée s'élève à 159,4 millions DKK. En janvier 2001, l'État danois a institué un régime devant neutraliser les effets de l'exonération fiscale sur les activités commerciales de TV2. TV2 a dû transférer 30 % du bénéfice annuel tiré de ses autres activités à son activité de service public. Ce taux correspond au taux général de l'impôt sur les sociétés institué au Danemark en 2000.

Exemption du paiement des intérêts et du remboursement du capital des prêts d'établissement

(45) Le coût d'établissement et le déficit d'exploitation de TV2 pendant sa phase de démarrage ont été financés par des prêts de l'État. D'après les premiers contrats sur les prêts, TV2 devait verser un intérêt sur le principal, qu'il devait rembourser en totalité. Or, pendant toute la période considérée, TV2 a été exemptée du paiement des intérêts et jouit d'un moratoire pour le remboursement. L'avantage constitué par les prêts d'établissement et de fonctionnement exemptés d'intérêts et de remboursements pour la période considérée est égal à 341,8 millions DKK.

Garantie de l'État pour les prêts de fonctionnement

(46) Jusqu'à la fin de 1996, le gouvernement a fourni des garanties pour les emprunts contractés par le fonds TV2 afin de financer son fonctionnement. Le montant des prêts garantis a été transféré à TV2 lors de la liquidation du fonds. L'avantage que cette garantie représente pour TV2 est de 9,8 millions DKK.

Redevances dues pour la fréquence de transmission nationale et l'autorisation d'émettre sur des fréquences locales en réseau

(47) Pendant la période considérée, le Danemark avait accès à trois fréquences de transmission terrestre nationales, toutes réservées aux sociétés publiques de télévision. La première était réservée à TV2, la deuxième à DR, et la troisième à la télévision numérique.

(48) TV2 acquitte une redevance pour l'utilisation de la fréquence réservée à la couverture nationale à IT- og Telestyrelsen, un organisme public relevant du Ministère de la Science, de la technologie et du développement ⁽²⁶⁾. Le montant de cette redevance est fixé dans la loi de finances. Pendant la période examinée, TV2 a acquitté de 2 à 4 millions DKK par an à titre de redevance pour la fréquence.

(49) Le Danemark dispose également de fréquences à couverture purement régionale. En 1997, les autorités danoises ont prévu la possibilité de relier les fréquences régionales afin d'obtenir une couverture plus large (réseau). Pendant la période 1998-2001, toutes les chaînes de télévision locales commerciales titulaires d'une licence d'émission en réseau devaient acquitter une redevance annuelle à l'État ⁽²⁷⁾. Les activités régionales de TV2 n'étaient pas soumises à la redevance, car elles sont émises dans des «fenêtres» de la fréquence nationale de TV2. La société commerciale TvDanmark est la seule qui ait acquitté cette redevance pour sa deuxième chaîne. Le total des redevances acquittées par TvDanmark s'élève à 85 millions DKK.

Obligation de diffuser

(50) Tous les propriétaires d'antennes communes ont l'obligation de diffuser les programmes de service public de TV2 sur ces installations.

III. OBSERVATIONS DES TIERS INTÉRESSÉS ET DU DANEMARK

(51) Après sa décision d'ouvrir une procédure d'enquête formelle, la Commission a reçu les observations de divers tiers intéressés. La teneur principale de ces remarques est résumée ci-dessous.

⁽²⁶⁾ Voir l'article 38 de la loi sur la radiocommunication et l'attribution des fréquences radio et article 48 de la loi sur les fréquences radio.

⁽²⁷⁾ Mécanisme institué par la loi n° 1208 du 27 décembre 1996 et inséré à l'article 60(a) de la loi de 1997 sur la radiodiffusion. Cette disposition a été abrogée le 1^{er} janvier 2002 par la loi n° 259 du 8 mai 2002.

⁽²⁵⁾ Voir les considérants 79 et suivants ci-dessous.

- (52) TvDanmark considère que la fourniture par l'État d'une fréquence de transmission nationale constitue une aide d'État puisque l'État renonce aux revenus produits par cet actif rare. Les concurrents n'ont qu'une pénétration de 77 % au maximum. TvDanmark fait observer que le fait que la redevance pour le réseau n'a été perçue qu'auprès de TVDanmark2 et non des stations locales de TV2, pourtant dans la même situation économique et commerciale, constitue une aide d'État en faveur de ces stations locales. D'après ACT, Antena 3 TV et Telecinco, selon le principe communautaire de neutralité au sujet des moyens de retransmission, la redevance doit être imposée à tout type de réseau.
- (53) ACT, Antena 3 TV et Telecinco ont fait remarquer, au sujet de l'exonération de l'impôt sur les sociétés, que l'obligation de transférer 30 % du profit réalisé sur les activités commerciales aux activités de service public de TV2 ne saurait être considérée comme équivalant au versement de l'impôt sur les sociétés à l'État puisqu'elle fausse la concurrence sur le marché de la télévision.
- (54) D'autres tiers font valoir que la définition de la mission de service public de TV2 ne peut être considérée comme légitime. Ils contestent également le fait que les conditions relatives au transfert de cette mission et les conditions de proportionnalité sont considérées comme remplies. TvDanmark fait observer que dans son calcul de la surcompensation, la Commission devrait tenir compte de l'avantage qui résulte pour TV2 de l'exonération de l'impôt sur les sociétés, des prêts exemptés d'intérêts et de remboursement, de la garantie publique sur les crédits de fonctionnement et de la fréquence de transmission gratuite. TvDanmark fait valoir que les fluctuations des recettes de la publicité télévisuelle sont limitées et ne justifient pas la constitution d'un capital pour TV2.
- (55) En ce qui concerne le marché de la publicité, TvDanmark affirme que les pratiques tarifaires de TV2 ne permettent pas aux radiodiffuseurs commerciaux de récupérer leurs coûts propres. TvDanmark doit fixer le prix de ses TRP à un niveau inférieur de 30 % à 40 % à celui de TV2 pour être accepté sur le marché (les TRP ou GRP de TV2 ont une valeur plus élevée en raison de leur meilleure couverture) ⁽²⁸⁾. Eu égard à la position unique de TV2 en ce qui concerne notamment la couverture et le budget de programmation, un annonceur va toujours lui confier une partie de son budget publicitaire pour obtenir une incidence maximale, par le nombre de contacts, la portée et/ou la fréquence maximale pour un budget donné. TvDanmark a fourni des chiffres démontrant que ses activités ont été déficitaires à partir de 1997-2002 et fait valoir que la concurrence déloyale de TV2 l'empêche de produire des recettes suffisantes. TvDanmark a également produit une analyse des prix du marché danois de la publicité télévisuelle rédigée par Copenhagen Economics. Ce rapport, qui compare les prix moyens et marginaux sur les marchés, conclut que la concurrence ne joue que sur la demande résiduelle et que, par conséquent, une comparaison doit se fonder sur les prix marginaux. TvDanmark a fourni en outre des données comparatives des prix de TV2 et de ceux pratiqués par d'autres médias et dans d'autres pays.
- (56) TV3 a affirmé qu'elle devait accorder des réductions très importantes pour ses créneaux publicitaires pour se faire accepter sur le marché parce que TV2 offrait une réduction marginale supplémentaire sur le solde des budgets consacrés par les annonceurs à la publicité télévisuelle, si ce montant était également placé chez TV2.
- (57) Après sa décision d'ouvrir une procédure d'enquête formelle, la Commission a reçu, d'autre part, les observations des autorités danoises. La teneur principale de ces remarques est résumée ci-dessous.
- (58) Les autorités danoises estiment que les fréquences de transmission pour TV2 ne constituent pas un avantage puisque les chaînes de télévision locales disposent également de fréquences de transmission réservées. Par conséquent, TV2 n'a pas bénéficié d'un traitement spécial. Comme les autres chaînes, TV2 a acquitté une redevance pour l'utilisation de la fréquence.
- (59) En ce qui concerne l'exonération de l'impôt sur les sociétés, les autorités danoises affirment que le bénéfice tiré des activités commerciales était assez limité et que la méthode choisie pour neutraliser l'exonération fiscale dont TV2 jouit pour les activités commerciales empêche ces dernières d'obtenir de ce fait un avantage économique.
- (60) En ce qui concerne la proportionnalité, les autorités danoises constatent que l'apport de 167 millions DKK du fonds TV2 a été consacré à la numérisation du réseau de télévision. Par conséquent, cet apport ne peut être considéré comme du capital propre disponible.

⁽²⁸⁾ Sur les chaînes de télévision danoises, les annonceurs peuvent acheter de l'espace publicitaire de deux manières différentes: soit sur la base des GRP (Gross Rating Point), fondés sur le nombre total de spectateurs de 12 ans et plus, soit sur la base des TRP (Target Rating Point), fondés sur un groupe cible plus réduit. TV2 est la seule chaîne danoise qui vend aussi des GRP.

- (61) En outre, les autorités danoises font valoir que le bénéfice des années 1995-2002 reflète simplement un taux de rendement raisonnable par rapport au chiffre d'affaires de TV2. De surcroît, le capital était nécessaire comme tampon en cas de chute brusque des recettes publicitaires, et TV2 n'avait pas le droit de contracter des emprunts dépassant 4 % de son chiffre d'affaires annuel. De plus, l'État a agi conformément au principe de «l'investisseur privé en économie de marché» puisque le capital actuel de TV2 ne dépasse pas le montant qu'un investisseur normal en économie de marché aurait injecté. Ce capital n'est pas contraire au traité dans la mesure où il ne sert pas à financer les activités commerciales de TV2 par des subventions croisées.
- (62) En ce qui concerne le comportement de TV2 sur le marché publicitaire, les autorités danoises déclarent qu'elle a constamment fixé ses prix de manière à maximiser ses recettes. Les prix sont fixés purement et simplement en fonction de l'offre et de la demande. Ils sont fixés annuellement sur la base des estimations établies par la division Publicité de TV2 de la part d'audience commerciale (de 21 à 50 ans), de la programmation, de la conjoncture et de la situation de la concurrence sur le marché. Les coûts d'exploitation de TV2 ne sont pas un facteur de l'estimation, pas plus que le montant de la redevance. TV2 pratique le prix le plus élevé sur le marché danois, et on ne saurait donc affirmer qu'elle baisse artificiellement les prix, ce qui produirait un besoin accru de financement public.
- (63) Les autorités danoises ont produit un rapport élaboré par RBB Economics sur la concurrence sur le marché danois de la publicité télévisuelle. Ce rapport conclut que les prix moyens nets pratiqués par TV2 sont en fait plus élevés que ceux de ses concurrents et que les différences dans les barèmes publicitaires appliqués par TV2 et TvDanmark s'expliquent par leurs rapports de force en ce qui concerne la programmation et la capacité d'attirer du public.
- (64) À la suite de l'arrêt, la Commission a demandé pour la troisième fois aux autorités danoises de présenter leur analyse des conséquences de l'arrêt pour cette affaire.
- (65) Les autorités danoises ont transmis leurs observations ainsi que les observations de TV2. La teneur de ces observations est résumée ci-après.
- (66) En ce qui concerne les recettes publicitaires des années 1995 et 1996, les autorités danoises et TV2 font valoir que l'État danois n'avait aucun contrôle sur ces recettes, qui ne peuvent donc être considérées comme des aides de l'État. En ce qui concerne les chiffres, les autorités danoises ne confirment pas les montants indiqués par la Commission, mais affirment que pour le calcul des recettes publicitaires des années 1995 et 1996, il convient de tenir compte du fait qu'une partie de l'argent provenant du fonds TV2 a été utilisée pour financer les régions TV2, et que cette partie pouvait provenir de la redevance. Les autorités danoises reconnaissent toutefois que les recettes publicitaires doivent dans tous les cas être prises en compte pour le calcul des coûts nets de la mission de service public, et que les recettes publicitaires sont des recettes générées par l'activité de service public.
- (67) Les autorités danoises et TV2 renvoient également à l'arrêt du Tribunal pour prouver que les conditions de l'arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003⁽²⁹⁾ sont remplies. À cet égard, les autorités danoises soulignent que, tout comme l'affaire BUPA⁽³⁰⁾, l'affaire TV2 concerne une situation qui existait déjà avant le prononcé de l'arrêt *Altmark*. Elles estiment que les critères de l'arrêt *Altmark* devraient être appliqués conformément à l'esprit et à l'objectif de ces critères de façon à tenir compte du cadre factuel de l'affaire. D'après les autorités danoises, il ressort de cet arrêt que le Tribunal n'exige de l'État danois que l'assurance du respect «pour l'essentiel» des conditions de l'arrêt *Altmark*.
- (68) Les autorités danoises et TV2 estiment en particulier que les modalités de mise en place de la redevance étaient transparentes et répondaient aux exigences du deuxième critère *Altmark*, au moins dans les grandes lignes, ce qui, d'après elles, est suffisant au vu de l'arrêt du Tribunal. Elles estiment également que le troisième critère est respecté dans la mesure où TV2 est autorisée à conserver un bénéfice raisonnable. En ce qui concerne le quatrième critère *Altmark*, elles insistent sur le contrôle total auquel TV2 devait se soumettre, et s'appuient sur l'affaire BUPA et l'arrêt du Tribunal pour justifier un aménagement, dans une certaine mesure, de ce critère dans cette affaire, ou son application «pour l'essentiel». En faisant référence à l'affaire *Chronopost*⁽³¹⁾, elles soulignent également qu'il n'est pas possible de comparer TV2 avec une entreprise ordinaire bien gérée. Les autorités danoises affirment également que la compensation devrait suivre le principe de l'investisseur en économie de marché.
- (69) Les autorités danoises et TV2 estiment par ailleurs que l'aide d'État devrait être déclarée compatible avec le marché intérieur. Elles présentent le processus ayant conduit à la constitution du capital de TV2, et les différentes raisons pour lesquelles ce capital a été jugé nécessaire pour la poursuite de la mission de service public de TV2.

⁽²⁹⁾ Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-280/00, *Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg* contre *Nahverkehrsgesellschaft Altmark* (Rec. 2003, p. I-7747).

⁽³⁰⁾ Arrêt du Tribunal dans l'affaire T-289/03, *Bupa e.a* contre *Commission* (JO C 79 du 29.3.2008, p. 25).

⁽³¹⁾ Arrêt de la Cour de justice dans les affaires jointes C-83/01 P, C-93/01 et C-94/01.

(70) Des tiers ont également formulé des remarques en réaction à l'arrêt du Tribunal. Pour l'essentiel, ils font valoir que les critères *Altmark* ne devraient pas être considérés comme respectés, principalement parce que les analyses économiques sur lesquelles s'appuie le Tribunal ne fournissent pas de preuve suffisante en ce qui concerne le respect des critères deux et quatre. Ils soulignent également que la Commission devrait maintenir la conclusion à laquelle elle était parvenue dans la décision de récupération ayant fait l'objet d'une annulation, à savoir que l'aide n'est pas compatible.

IV. APPRÉCIATION DES MESURES CONCERNÉES

IV.1. AIDE D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TFUE

(71) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE stipule que «sauf dérogation prévue par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

(72) La Commission doit donc déterminer si les mesures décrites ci-dessus constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

IV.1.1. RESSOURCES D'ÉTAT ET IMPUTABILITÉ

(73) La Commission doit vérifier si les mesures concernées incluent l'utilisation de ressources d'État.

(74) En ce qui concerne la **redevance**, la Commission prend note de ce qu'en dit le Tribunal dans son arrêt ⁽³²⁾. En particulier, le montant de la redevance est fixé par les autorités danoises, l'obligation de paiement ne relève pas d'un lien contractuel entre TV2 et les personnes qui acquittent la redevance mais dépend simplement du fait de posséder un poste de télévision ou de radio. La collecte de la redevance suit les règles de la collecte de l'impôt, et la part de la redevance revenant à TV2 est fixée par une autorité publique. Pour ces raisons, le Tribunal conclut que les ressources tirées de la redevance sont à tout moment soumises au contrôle des autorités publiques et doivent par conséquent être considérées comme des ressources d'État.

(75) En ce qui concerne les **recettes publicitaires pour les années 1995 et 1996**, le Tribunal indique que les ressources tirées de la redevance et les recettes publicitaires sont de natures différentes ⁽³³⁾.

(76) Dans son arrêt ⁽³⁴⁾, le Tribunal estime à cet égard que la Commission n'a pas fourni les preuves permettant d'affirmer que les recettes publicitaires de 1995 et 1996 doivent être considérées comme des ressources d'État.

(77) À la lumière de l'arrêt *Preussen Elektra* ⁽³⁵⁾, la Commission doit dès lors examiner si les recettes publicitaires des années 1995 et 1996 peuvent être qualifiées de ressources d'État. À cette fin, elle doit vérifier si ces recettes publicitaires étaient soumises au contrôle de l'État.

(78) La Commission insiste à cet effet sur les éléments suivants, qui présentent un intérêt pour déterminer si les recettes publicitaires des années 1995 et 1996 constituent des ressources d'État.

(79) En 1995 et 1996, les recettes publicitaires étaient versées à TV2 par le fonds TV2, qui lui-même les recevait de TV2 Reklame A/S.

(80) TV2 Reklame était une société publique autonome, indépendante de TV2. Elle avait été créée pour vendre les espaces publicitaires de TV2 ⁽³⁶⁾. Il existait un lien contractuel entre TV2 Reklame et ses clients annonceurs.

(81) Il n'existait aucune obligation de reverser les recettes de TV2 Reklame au fonds TV2. C'est l'État danois qui décidait des transferts de fonds ⁽³⁷⁾. La décision relative à la part du bénéfice de TV2 Reklame devant être versée au fonds TV2 était du ressort du ministre de la culture. Cette décision était prise pour une ou plusieurs années avec l'aval du Parlement (commission des finances). Le ministre de la culture pouvait décider que la part de bénéfice non reversée devait servir au remboursement de la garantie d'État offerte précédemment à TV2 Reklame ou à toute autre fin culturelle.

(82) Dans les faits, en 1995 et en 1996, l'intégralité du bénéfice a été transférée de TV2 Reklame au fonds TV2.

⁽³⁴⁾ Point 167 de l'arrêt.

⁽³⁵⁾ Arrêt de la Cour de justice du 13 mars 2001 dans l'affaire C-379/98, *PreussenElektra AG* contre *Schleswag AG* (Rec. 2001, p. I-2099).

⁽³⁶⁾ Article 31 de la loi sur la radio et la télévision (loi de 1994).

⁽³⁷⁾ Article 29 de la loi sur la radio et la télévision (loi de 1994), voir également rapport 4/94, point 4: «Le ministre de la culture fixe avec l'accord de la commission des finances la part de bénéfice de la régie publicitaire et la part de redevance à verser chaque année au fonds TV2. Si les moyens accordés ne sont pas suffisants pour le fonds, celui-ci peut, avec l'accord du ministre, contracter des prêts de fonctionnement garantis par l'État. Le montant de la garantie est fixé par le ministre avec l'accord de la commission des finances. Conformément au cadre budgétaire défini par le ministre de la culture, le fonds TV2 contribue au financement des activités de radiodiffusion comprenant une chaîne de télévision nationale, TV2/Danmark, et huit stations régionales.»

⁽³²⁾ Voir points 158 et 159 de l'arrêt.

⁽³³⁾ Point 165 de l'arrêt.

- (83) Le fonds TV2 a été créé dans le but d'alimenter TV2 avec les ressources tirées de la redevance et les recettes publicitaires. Le fonds TV2 faisait partie du groupe TV2. Il était géré par le conseil d'administration de TV2.
- (84) Il n'y avait aucune obligation de transférer chaque année l'argent du fonds TV2 à TV2. C'est, en fait, l'État danois qui décidait du transfert à TV2, car le fonds TV2 était contraint par la loi de transférer des ressources à TV2, conformément au cadre budgétaire défini par le ministre de la culture ⁽³⁸⁾.
- (85) En pratique, TV2 n'a pas reçu toutes les recettes publicitaires du fonds TV2 en 1995 et 1996.
- (86) De plus, le fonds TV2 ne tenait pas de comptes séparés pour les recettes publicitaires et les ressources tirées de la redevance. Le fonds TV2 conservait les recettes qui n'étaient pas transférées à TV2. Ces recettes ont été transférées à TV2 à la liquidation du fonds TV2.
- (87) Selon TV2 et les autorités danoises, les recettes publicitaires appartenaient à TV2, et TV2 avait des droits sur ces recettes. Elles mentionnent la lettre du Ministre de la Justice du 22 novembre 2003, qui précise que les ressources du fonds TV2 ne peuvent être utilisées que pour les activités de TV2. Aux yeux de TV2 et des autorités danoises, il existait donc une obligation juridique de transférer, *en dernier lieu*, les recettes publicitaires du fonds TV2 à TV2. Mais comme nous l'avons vu plus haut, la loi ne prévoyait aucune obligation de reverser l'intégralité des recettes publicitaires à TV2. Dans les faits, c'est le ministre de la culture qui décidait du montant à reverser à TV2.
- (88) Il convient également de rappeler que TV2 n'avait pas de lien contractuel avec les annonceurs, ni aucune influence sur l'activité de publicité ⁽³⁹⁾. Le gouvernement danois a confirmé que les recettes publicitaires attendues pour l'année à venir ont été définies indépendamment de TV2.
- (89) À la lumière des éléments ci-dessus, la Commission estime que le Ministre avait le contrôle des ressources de TV2 Reklame et du fonds TV2. Elle observe en particulier i) que l'État danois décidait du transfert de tout ou partie des recettes publicitaires du fonds TV2 à TV2, ii) qu'en 1995 et 1996, TV2 n'a pas perçu l'intégralité des
- recettes publicitaires, et iii) que le fonds TV2 a conservé les recettes publicitaires qui n'avaient pas été reversées pour les ajouter aux ressources tirées de la redevance.
- (90) La Commission estime dès lors que les recettes publicitaires des années 1995 et 1996 transférées à TV2 par l'intermédiaire de TV2 Reklame et du fonds TV2 constituent, dans cette affaire, des ressources d'État.
- (91) Mais même dans le cas où les recettes publicitaires n'auraient pas été considérées comme des ressources d'État, quod non, cela n'aurait rien changé pour le montant de l'aide d'État pouvant être considérée comme compatible. Conformément aux pratiques de décision bien établies de la Commission et à la communication sur la radiodiffusion de 2001 ⁽⁴⁰⁾, il convient de tenir compte des recettes provenant de l'activité de service public ainsi que des recettes publicitaires pour le calcul des coûts nets de l'activité de service public, ce qui signifie que, même si ces recettes n'étaient pas considérées comme des ressources d'État, elles réduisent les besoins en matière de financement public. Ce point de vue est partagé par les autorités danoises ⁽⁴¹⁾.
- (92) Le **transfert** ad hoc de ressources du fonds radio à TV2 englobe les recettes de la redevance mises à disposition de TV2 selon une décision de l'État. Il en va de même du transfert ad hoc de ressources du fonds TV2 lors de sa liquidation, comme les ressources du fonds TV2 n'ont été mises à la disposition de TV2 qu'à la suite d'une décision de l'État. Comme ces ressources restent sous un contrôle public, elles doivent être considérées comme des ressources d'État. Et comme les recettes publicitaires doivent être considérées comme des ressources d'État, et que, dans tous les cas, le transfert à TV2 lors de la liquidation du fonds TV2 a été décidé par l'État, l'argument des autorités danoises selon lequel le montant transféré à TV2 lors de la liquidation du fonds TV2 provenait exclusivement des recettes publicitaires n'a aucune incidence sur la conclusion de la Commission.
- (93) En ce qui concerne les autres mesures publiques, la Commission estime que **l'exonération de l'impôt sur les sociétés** implique l'utilisation de ressources d'État, car une perte de recettes fiscales équivaut à la consommation de ressources d'État sous la forme de dépenses fiscales ⁽⁴²⁾.

⁽³⁸⁾ Articles 30 à 33 de la loi sur la radio et la télévision (loi de 1994), voir également le rapport 4/94 déjà mentionné.

⁽³⁹⁾ Lettre des autorités danoises du 24 mars 2003, p. 8.

⁽⁴⁰⁾ Voir le point 57 de la communication sur la radiodiffusion de 2001.

⁽⁴¹⁾ Voir le point 3 de la réponse des autorités danoises du 26 juin 2009.

⁽⁴²⁾ Voir le point 10 de la communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises (JO C 384 du 10.12.1998, p. 3).

- (94) Les **prêts sans intérêts et non remboursables** accordés à TV2 sont accordés directement par l'État sur le budget de l'État. En renonçant aux intérêts et au remboursement de ces prêts, l'État perd des recettes, et il est donc manifeste que ces fonds constituent des ressources d'État. De surcroît, c'est l'État danois qui **garantit les prêts de fonctionnement**. Une garantie de l'État présente l'avantage de faire supporter par l'État le risque associé à la garantie. Cette prise de risque devrait normalement être rémunérée par une prime appropriée. Lorsque l'État y renonce, il y a à la fois avantage pour l'entreprise et ponction sur les ressources publiques ⁽⁴³⁾.
- (95) L'État a, de plus, réservé à TV2 une **fréquence de transmission** de portée nationale, pour laquelle elle acquitte une redevance à un organisme public. Celle-ci a varié entre 2 et 4 millions DKK pendant la période examinée.
- (96) Faute de base de comparaison avec la redevance payée pour la fréquence nationale, celle-ci ne peut être comparée qu'à la redevance due pour obtenir l'autorisation d'atteindre une population plus étendue par l'établissement d'un réseau. La redevance due par TV2 pour la fréquence nationale est nettement inférieure à la redevance de réseau que doit acquitter TvDanmark et qui a varié entre 5 millions DKK en 1997 et 30 millions DKK en 2001, bien que le réseau de fréquences régionales de TvDanmark n'atteigne qu'un taux de couverture de 77 %. Par conséquent, TV2 a pu atteindre une part plus importante de la population danoise à un prix moins élevé.
- (97) La Commission estime par conséquent que la redevance due pour les fréquences ne reflète pas les conditions du marché. En ne réclamant pas les conditions du marché pour cet actif, l'État a renoncé à des recettes fiscales qui devraient aller au budget de l'État.
- (98) En revanche, comme TV2 n'émet pas en réseau, TV2 ne doit pas acquitter la redevance de réseau. Comme l'État n'avait pas le droit de collecter cette redevance auprès d'elle, il n'a pas renoncé à des recettes fiscales devant aller au budget de l'État, et les ressources d'État n'entrent donc pas en jeu.
- (99) De la même façon, la Commission ne relève pas d'éléments de ressources d'État dans l'obligation légale faite aux propriétaires d'antennes de relayer des programmes de service public puisque l'État ne perd pas de recettes et ne transfère pas activement de fonds à ces opérateurs. Il s'ensuit que la règle d'accès ne confère pas à TV2 d'avantage financier provenant de fonds publics ⁽⁴⁴⁾.
- (100) Toutes les mesures mentionnées ci-dessus peuvent être imputées à l'État, car elles impliquent toujours une décision prise par l'État danois.
- IV.1.2. AVANTAGES SÉLECTIFS ET DISTORSION DE LA CONCURRENCE
- (101) La Commission estime que les recettes tirées de la redevance, les transferts ad hoc du fonds TV2 (dont les recettes publicitaires de 1995 et 1996) et du fonds radio, l'exonération de l'impôt sur les sociétés, l'exemption du service des intérêts sur les emprunts, la garantie publique pour les prêts de fonctionnement et l'accès à une fréquence nationale à des conditions favorables confèrent à TV2 un avantage économique et financier qui lui épargne les coûts d'exploitation qu'elle devrait normalement supporter sur son budget. Les concurrents de TV2 ne reçoivent pas les mêmes montants.
- (102) Les interventions étatiques représentant la contrepartie des coûts supplémentaires d'un service d'intérêt économique général ne sont pas considérées comme des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, lorsque les quatre conditions de l'arrêt *Altmark* ⁽⁴⁵⁾ sont réunies:
- premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations doivent être clairement définies,
 - deuxièmement, les paramètres sur la base desquels sera calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente,
 - troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable relatif à l'exécution de ces obligations,
 - quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de production afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable relatif à l'exécution de ces obligations.

⁽⁴³⁾ Point 2.1.2 de la communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux aides d'État sous forme de garanties (JO C 71 du 11.3.2000, p. 7).

⁽⁴⁴⁾ Voir l'affaire relative aux aides d'État NN 70/98, «Financement public d'entreprises publiques de radiodiffusion "Kinderkanal et Phoenix"» (JO C 238 du 21.8.1999, p. 3).

⁽⁴⁵⁾ Affaire C-280/00, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg* (Rec. 2003, p. I-7747).

- (103) Comme cela est décrit plus en détail dans le paragraphe consacré à la compatibilité des mesures (voir considérant 160 plus bas), le Tribunal estime dans son arrêt que le premier critère *Altmark* est rempli.
- (104) En ce qui concerne le deuxième critère *Altmark*, selon lequel les critères de calcul de la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, la Commission doit évaluer les conditions juridiques et économiques dans lesquelles les ressources tirées de la redevance, que TV2 aurait dû obtenir, ont été fixées au cours de la période examinée. À cet égard, la Commission a relevé que cela s'est déroulé de la manière suivante.
- (105) D'après les points 29 et 30 de la lettre des autorités danoises du 24 mars 2003, la loi sur la radio et la télévision qui était en vigueur à la période examinée ⁽⁴⁶⁾ indique comment les différentes activités de TV2 devaient être financées (ressources tirées de la redevance, recettes publicitaires et autres sources de recettes), et que le ministre de la culture fixe la part de la redevance revenant respectivement à TV2 et à DR, et donc la compensation dont TV2 peut bénéficier. On observe que, pour les années 1995 et 1996, TV2 a touché sa part de redevance par l'intermédiaire du fonds TV2.
- (106) Il était communément admis que le ministre de la culture fixe le montant de cette compensation en accord avec la commission des finances du Parlement, dans le cadre d'un accord sur les médias conclu avec la majorité des partis politiques du Parlement. Trois accords sur les médias ont été conclus pendant la période examinée: l'accord sur les médias pour 1994-1997, conclu le 16 septembre 1993, l'accord sur les médias pour 1997-2000, conclu le 10 mai 1996, et l'accord sur les médias pour 2001-2004, conclu le 28 mars 2000.
- (107) Les ressources tirées de la redevance ont ainsi été fixées pour une longue période. Pendant la période examinée, la compensation offerte à TV2 n'a pas été réévaluée, pas même lors de la chute des recettes publicitaires de TV2. Malgré la baisse importante des recettes publicitaires de TV2 en 1999, la compensation n'a fait l'objet d'aucun réajustement.
- (108) Selon les autorités danoises, la compensation a été fixée sur la base d'une indexation des prix et des salaires du budget et des comptes de TV2, ainsi que d'une analyse économique.
- (109) Des analyses économiques poussées ont été menées en 1995 et 1999 par le cabinet d'audit KPMG. Lors de la
- rédaction du rapport de 1999, KPMG a été assisté par un groupe de suivi comprenant des représentants des principaux acteurs du marché, notamment des concurrents de TV2. Ce rapport s'est surtout intéressé aux informations concernant les recettes potentielles provenant de sources autres que la redevance, notamment les recettes publicitaires.
- (110) Aux points 164 et 165 de leur lettre du 24 mars 2003, les autorités danoises expliquent que les rapports de KPMG, qui avaient pour but d'évaluer l'évolution la plus probable des revenus publicitaires sur le marché danois de la publicité et des recettes potentielles pour TV2, ainsi que d'identifier l'incertitude liée à ces prévisions, ont été rédigés afin de donner au gouvernement et au Parlement danois une meilleure base de décision pour la définition et la répartition des ressources tirées de la redevance lors des négociations.
- (111) D'après les autorités danoises, les documents qui ont servi de base à la détermination de la compensation étaient publics. Les accords sur les médias ont été annoncés par communiqués de presse et publiés au journal du Parlement. La législation concernant les modalités d'application des accords sur les médias a été publiée au Journal officiel. Les comptes de TV2 ont également été publiés, ainsi que les analyses économiques déjà mentionnées.
- (112) À la lumière de l'arrêt du Tribunal, la Commission doit vérifier si les modalités décrites ci-dessus permettent d'aboutir à la conclusion que le deuxième critère *Altmark* est rempli.
- (113) D'un côté, la Commission prend note que le Tribunal, dans son arrêt ⁽⁴⁷⁾, déclare que «(...) il n'est pas à exclure que la méthode de détermination de la part de la redevance allouée à TV2 puisse représenter une méthode objective et transparente, notamment dans la mesure où elle prévoit le concours du Parlement, repose sur des analyses économiques rédigées par un cabinet d'audit assisté d'un groupe de suivi constitué d'experts, avec la participation des concurrents de TV2, et dans la mesure où ces analyses et les comptes de TV2 ont été publiés. Par conséquent, il ne peut être exclu qu'une analyse sérieuse de cette méthode conclue, le cas échéant, que le Royaume de Danemark respecte pour l'essentiel le deuxième critère de l'arrêt *Altmark*, et ce même avant le prononcé de cet arrêt». Le Tribunal précise également que «le montant de la part des ressources tirées de la redevance allouée à TV2 a été calculé, dans la mesure où il est admis que les autres mesures d'État avantageant la chaîne de télévision ont été maintenues ⁽⁴⁸⁾» (c'est-à-dire l'exonération de l'impôt sur les sociétés, etc.).

⁽⁴⁶⁾ Loi n° 578 du 24 juin 1994, modifiée par la loi n° 666 du 5 juillet 1996, la loi n° 75 du 29 janvier 1997, la loi n° 138 du 19 février 1998, la loi n° 208 du 6 avril 1999, la loi n° 551 du 20 juin 2000, la loi n° 203 du 22 mars 2001, la loi n° 701 du 15 juillet 2001 et la loi n° 1052 du 17 décembre 2002.

⁽⁴⁷⁾ Point 228 de l'arrêt.

⁽⁴⁸⁾ Point 229 de l'arrêt.

- (114) La Commission estime que la participation du Parlement au processus aboutissant à la détermination des ressources tirées de la redevance garantit une certaine transparence et objectivité. De surcroît, les accords sur les médias qui déterminent les ressources tirées de la redevance allouées à TV2 sont établis à l'avance pour plusieurs années, et la compensation pour TV2 n'a jamais été réajustée au cours de la période examinée.
- (115) Les rapports élaborés par KPMG ne fournissent que des prévisions pour les recettes publicitaires de TV2 (c'est-à-dire pour la partie recettes). Ces rapports ne vérifient pas la partie dépenses du calcul de la compensation, et la Commission pense que les accords sur les médias étaient uniquement basés sur une indexation des dépenses de TV2 sur les années précédentes. Les autorités danoises expliquent également que la compensation a été calculée sur la base d'une indexation des comptes et budgets de TV2 sur les prix et les salaires, ainsi que d'analyses économiques portant uniquement sur les recettes, et ne portant pas sur la période couverte par l'accord sur les médias conclu le 16 septembre 1993.
- (116) Il n'y avait, de plus, aucune information sur les critères de calcul de la compensation. Le montant de la compensation était fixé à l'avance, mais le deuxième critère *Altmark* exige que les paramètres sur la base desquels sera calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente.
- (117) À la lumière des points ci-dessus, la Commission estime dès lors que le deuxième critère *Altmark* n'est pas rempli. Quoi qu'il en soit, les critères *Altmark* étant cumulatifs, la Commission considère que le quatrième critère n'est pas rempli (voir plus bas).
- (118) D'après le quatrième critère *Altmark*, l'entreprise chargée de la mission de service public est sélectionnée suivant une procédure de marché public ou «le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de production afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable relatif à l'exécution de ces obligations».
- (119) Dans le cas d'espèce, l'entreprise chargée de la mission de service public, TV2, n'a pas été sélectionnée par le biais d'un appel d'offres public. La Commission doit dès lors vérifier si le montant de la compensation a été fixé suivant une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de production afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations.
- (120) Les conditions économiques et juridiques pour la détermination de la compensation allouée à TV2 ont été décrites plus haut. Au vu de l'arrêt du Tribunal, et en tenant compte du fait que ce dernier a observé que la méthode utilisée par le Royaume de Danemark pour déterminer la part des ressources tirées de la redevance revenant à TV2 de 1995 à 2002 comportait notamment des analyses économiques faisant intervenir les concurrents de TV2, la Commission doit en particulier tenir compte des rapports de KPMG pour 1995 et 1999 afin de déterminer si une comparaison entre les coûts de TV2 et ceux d'une entreprise moyenne bien gérée a bien eu lieu.
- (121) Les rapports de KPMG étudient différents scénarios de développement du marché publicitaire pour les périodes de redevance respectives. Ils ne comportent aucune information sur TV2 en tant que telle (par exemple la situation financière de TV2 ou ses coûts d'exploitation), mais ils illustrent les développements possibles des recettes publicitaires, et le volume général du marché publicitaire pouvant se révéler rémunérateur pour TV2. Ces rapports, qui estiment l'évolution la plus probable du volume d'affaires du marché publicitaire danois et identifient l'incertitude liée à ces estimations, sont pris en compte dans la méthode appliquée par les autorités danoises pour déterminer les ressources tirées de la redevance allouées à TV2.
- (122) Les rapports de KPMG ne comportent aucune évaluation des coûts de TV2 ou d'une autre entreprise, ils traitent uniquement de l'évolution du marché publicitaire et de la part des recettes publicitaires de TV2. On constate également que ces rapports ne traitent pas des deux premières années de la période examinée, qui étaient couvertes par l'accord sur les médias de 1993.
- (123) Ces rapports ont été rédigés pour partie avec le concours des concurrents de TV2. Le rapport de 1995 indique que de nombreux tiers intéressés ont été impliqués, mais le rapport n'identifie pas clairement tous ces tiers. Le rapport de KPMG de 1999 mentionne un groupe de suivi d'experts auquel les concurrents de TV2 ont participé. Mais le fait que ces rapports aient pour partie été rédigés avec le concours des concurrents de TV2 ne constitue pas la preuve qu'une analyse des coûts des concurrents a eu lieu.

- (124) Ces rapports ne comportent en d'autres termes aucune analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de production aurait encourus pour exécuter les obligations de service public, mais traitaient plutôt de considérations plus générales sur le marché publicitaire ainsi que sur le montant des recettes publicitaires à venir pour TV2. Il convient également d'ajouter que les prix du marché de la publicité dépendent de plusieurs facteurs, comme par exemple l'audience, et pas uniquement des coûts.
- (125) Les autorités danoises et TV2 ont également fait valoir des arguments juridiques et factuels en relation avec le quatrième critère *Altmark*.
- (126) Le Danemark fait tout d'abord référence à l'affaire BUPA et fait valoir que le quatrième critère *Altmark* n'était pas nécessairement applicable, ou du moins que la Commission, au vu de l'arrêt du Tribunal, devrait vérifier s'il était respecté pour l'essentiel. La Commission estime que l'affaire BUPA concernait une situation bien particulière, dans le sens où l'ordonnance en question, qui traitait des services de santé, n'abordait absolument pas la question des coûts, car elle était basée sur le profil de risque des clients, contrairement à d'autres secteurs publics. Dans ce genre de situation, l'entreprise n'avait aucune possibilité d'améliorer son efficacité par le biais de ses coûts. Pour les chaînes de télévision publiques, il est en revanche possible de calculer la compensation sur la base des coûts et des recettes.
- (127) Dans un deuxième temps, le Danemark fait référence à l'affaire Chronopost⁽⁴⁹⁾, en affirmant qu'une chaîne de service public comme TV2 ne peut être comparée à une entreprise privée. La Commission estime que, contrairement à la question de l'allocation des coûts dans le cadre d'une étude de compatibilité, comme c'était le cas dans l'affaire Chronopost, le quatrième critère *Altmark* prévoit qu'en l'absence de procédure d'appel d'offres public, il convient de comparer les coûts de l'entreprise chargée d'une mission de service public à ceux d'une entreprise moyenne, bien gérée et bien équipée.
- (128) Le Danemark fait également valoir que la Cour des comptes (Rigsrevisionen), dans le cadre de son contrôle permanent sur TV2, a effectué un contrôle administratif et financier des comptes de TV2, et que ce contrôle permanent portait également sur l'efficacité. La Commission estime que le fait que les comptes de TV2 étaient soumis à l'approbation du ministre de la culture n'est pas suffisant pour prouver que les coûts de TV2 correspondent aux coûts d'une entreprise moyenne bien gérée. L'intérêt d'une vérification a posteriori est également discutable pour le respect du quatrième critère en l'absence d'analyse des coûts avant la détermination de la compensation.
- (129) Les autorités danoises s'appuient particulièrement sur le rapport de la Cour des comptes (Rigsrevisionen) de 2000, qui compare dans une certaine mesure la productivité de TV2 à celle de DR et de chaînes publiques étrangères (British Broadcasting Corporation (BBC), Sveriges Television (SVT) et Norsk Riksringkastning (NRK)). Dans son rapport, Rigsrevisionen juge que DR et TV2 ont amélioré leur productivité entre 1990 et 1999. DR avait plus réduit ses coûts par heure d'émission lors de la transmission initiale que TV2, mais en 1999, les coûts horaires de DR pour les transmissions initiales dépassaient ceux de TV2 de 53 %. Les coûts par heure d'émission de DR étaient supérieurs d'environ 29 % à ceux de TV2 en 1999. Rigsrevisionen juge également que l'évolution de la productivité de DR et de TV2 était meilleure ou comparable à celle des trois autres chaînes publiques.
- (130) Ce rapport ne suffit pas à prouver le respect du quatrième critère.
- (131) En effet, ce rapport a été rédigé d'après les accords sur les médias qui fixent le montant de la compensation, il ne montre donc pas que la compensation a été déterminée sur la base des coûts qu'aurait encourus une entreprise moyenne pour exécuter ses obligations de service public.
- (132) Le rapport contient de surcroît une comparaison avec d'autres chaînes publiques, il ne s'agit donc pas d'une chaîne de télévision «moyenne». Il n'est par exemple pas établi que les coûts de DR, qui ne peut pas bénéficier des recettes de la publicité et dont la compensation est fixée sur la même base que celle de TV2, correspondent à ceux d'une chaîne de télévision «moyenne». Il n'est par conséquent pas possible de tirer de conclusion quant au quatrième critère *Altmark* à partir d'une comparaison avec les coûts de DR.
- (133) En ce qui concerne la comparaison avec les chaînes publiques étrangères, le rapport de Rigsrevisionen ne fait que comparer l'évolution de la productivité de TV2 avec celle de l'une des autres chaînes publiques, il ne vérifie pas le niveau d'efficacité en tant que tel ni les coûts. Une évolution à la baisse de la productivité peut notamment être due à de nombreux facteurs, comme par exemple une efficacité qui en soi était plus élevée au début de la période, ou l'incapacité de la chaîne à étendre son temps d'antenne. Ainsi, le point 51 du rapport indique que «les coûts de la BBC et de SVT ont suivi une évolution similaire au cours de la période examinée, à savoir une croissance d'environ 50 % mesurée sur les prix fixes, tandis que les coûts mesurés sur les prix fixes de NRK ont augmenté d'environ 60 %. Comme nous l'avons déjà vu, les coûts mesurés sur les prix fixes ont augmenté de 23 % pour DR et de 63 % pour TV2. Comme le nombre d'heures d'émission n'a pas augmenté dans la même proportion pour SVT et la

⁽⁴⁹⁾ Arrêt de la Cour de justice dans les affaires jointes C-83/01 P, C-93/01 et C-94/01.

BBC que pour les autres chaînes, l'évolution des coûts signifie que la productivité de la BBC et de SVT ne s'est pas autant améliorée que pour les trois autres chaînes publiques».

- (134) La Commission fait également valoir que le point 50 du rapport stipule que «Rigsrevisionen n'a pas examiné en détail les comptes des chaînes étrangères. Il peut donc y avoir des différences entre les activités des chaînes et leur méthode de ventilation des postes comptables. Cela signifie que les coûts appliqués, et donc les coûts unitaires calculés, ne couvrent pas nécessairement les mêmes activités et ne suivent pas nécessairement les mêmes principes comptables, ce qui explique que les coûts unitaires ne puissent pas être comparés directement. Comme le but de la prise en compte des chaînes étrangères est de comparer l'évolution de la productivité, et non les niveaux de productivité, Rigsrevisionen estime que les données relatives aux chaînes étrangères présentées sous cette forme constituent un indicateur suffisant pour cette évolution». Et le point 53 du rapport indique que «Rigsrevisionen n'a pas étudié plus avant les causes de l'évolution observée. Comme cela a déjà été mentionné, l'évolution des coûts unitaires observés dépend de la composition de l'offre des chaînes en matière de programmes. De surcroît, l'analyse part du principe que la qualité reste inchangée. Cela signifie qu'il est difficile de comparer directement ces chaînes publiques, et par conséquent que les résultats de l'analyse doivent être interprétés avec prudence. Le ministre de la culture a indiqué que le ministère est d'accord avec le fait que l'évolution des coûts unitaires décrite et la comparaison entre DR et TV2 d'une part, et les chaînes publiques étrangères d'autre part, doivent être interprétées avec prudence».
- (135) Pour les raisons mentionnées ci-dessus, la Commission estime que le rapport ne permet pas de conclure que les coûts de TV2 correspondent aux coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée, aurait encourus pour l'exécution de ses obligations de service public.
- (136) Sur la base de ces éléments, la Commission doit conclure que le quatrième critère *Altmark* n'est pas respecté et, étant donné que ces conditions sont cumulatives, que la compensation accordée à TV2 ne répond pas aux critères fixés par la Cour dans l'arrêt *Altmark*. Comme cela apparaît dans les paragraphes suivants, la Commission estime toutefois que, dans tous les cas, la compensation peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur.
- (137) La Commission devrait également déterminer si les mesures examinées suivent le principe de l'investisseur

en économie de marché. Les autorités danoises et TV2 ont fait valoir que ces mesures ne doivent pas être considérées comme des aides d'État, car le critère de l'investisseur en économie de marché est rempli. Elles estiment tout particulièrement que, conformément au critère de l'investisseur en économie de marché, TV2 était en droit de conserver l'excédent en vue de développer un capital.

- (138) À cet égard, il convient de remarquer, tout d'abord, que la question de savoir si les mesures répondent au critère de l'investisseur en économie de marché est différente de la question de savoir si ces mesures peuvent être considérées comme nécessaires pour l'exécution des obligations de service public (voir évaluation de la compatibilité ci-dessous), car la condition que TV2 dispose nécessairement de réserves données et d'un capital donné ne revient pas à dire qu'un investisseur privé aurait placé de l'argent dans la société sans exiger de dividende.
- (139) Conformément à une jurisprudence constante, la Commission doit déterminer si un investisseur privé de taille comparable à celle des organes administratifs du secteur public aurait probablement fourni des injections de capital comparables⁽⁵⁰⁾. Même si le comportement de l'investisseur privé auquel on compare celui de l'investisseur public ne doit pas nécessairement être celui d'un investisseur moyen cherchant à obtenir un rendement à relativement court terme, il doit tout de même s'agir d'un comportement normal pour une holding ou un groupe privé suivant une politique structurelle et recherchant les perspectives de rendement à long terme.
- (140) D'après la jurisprudence, l'évaluation du respect du critère doit de surcroît être basée sur la situation au moment où la décision a été prise, et non sur une situation ultérieure⁽⁵¹⁾.
- (141) En l'espèce, le Danemark est seul actionnaire de TV2 et l'État danois est dès lors à la fois le premier et le dernier créancier qui serait remboursé en cas de faillite. Par conséquent, du point de vue de l'investisseur, l'État danois pourrait chercher à obtenir le meilleur rendement possible de son investissement, en exigeant une rémunération sous forme soit d'intérêts d'un prêt, soit de rendement d'une injection de capital.

⁽⁵⁰⁾ Affaire C-261/89, *République italienne contre Commission des Communautés européennes* (Rec. 1991, p. I-4437); affaires jointes C-278/92 - C-280/92, *Royaume d'Espagne contre Commission des Communautés européennes* (Rec. 1994, p. I-4103).

⁽⁵¹⁾ Affaire T-16/96, *Cityflyer* (Rec. 1998, p. II-00757, point 76).

- (142) La Commission constate que, pendant toute la période examinée, le Danemark a renoncé au paiement d'intérêts et au remboursement du prêt. De surcroît, l'État danois n'a pas exigé d'intérêts sur le capital constitué. En réalité, il n'a donc pas perçu le rendement normal de son investissement que l'actionnaire d'une société ou un créancier chercherait normalement à obtenir.
- (143) Les autorités danoises n'ont de surcroît pas justifié en quoi il serait raisonnable sur le plan purement stratégique de réinvestir les bénéfices dans TV2 au lieu d'exiger une rémunération sous forme d'intérêts ou de rendement. Normalement, un investisseur ne prendrait une telle décision que s'il considère que le réinvestissement va augmenter la valeur de son investissement initial.
- (144) Dans le cas d'espèce, les autorités danoises n'ont pas fait savoir qu'il existait un plan d'exploitation ou une stratégie commerciale claire et bien développée montrant que tel était bien le cas. On ne relève pas d'autres indications selon lesquelles TV2 entend développer ses activités afin de produire cette valeur ajoutée. En ce sens, la Commission ne cherche pas à réfuter les arguments des autorités danoises au sujet du principe de l'investisseur en économie de marché par des arguments formels, mais plutôt à déterminer si un investisseur en économie de marché n'aurait pas retiré son argent dans TV2 sur la base des informations à sa disposition au moment de la prise de décision. Quoi qu'il en soit, sur la base des informations disponibles sur le moment, les ressources sont restées au sein de TV2 ⁽⁵²⁾, et indépendamment des considérations liées aux obligations de service public qu'un investisseur privé n'aurait pas assurées, la Commission estime qu'il n'existait aucun plan d'exploitation, ni de plan d'investissement ou autre pouvant amener un investisseur privé raisonnable à penser qu'un réinvestissement augmenterait la valeur de son investissement initial, et donc à décider de maintenir son argent dans TV2 au lieu d'exiger un rendement.
- (145) De plus, les autorités ont pris comme référence le bénéfice sur le chiffre d'affaires pour démontrer qu'elles ont agi comme un investisseur privé lorsqu'elles ont réinvesti de l'argent dans TV2. Dans le cas d'espèce, il convient de souligner que le gouvernement danois agit d'emblée comme financier de TV2 puisqu'il met à sa disposition des ressources importantes pour couvrir une partie de ses frais de fonctionnement. L'importance de ces fonds a un effet direct sur les résultats que TV2 est capable de produire. De tels chiffres clés pourraient toujours être améliorés simplement en augmentant l'apport de fonds publics. Cependant, comme le surfinancement entraîne normalement des inefficacités qui signifient une ponction

importante sur les ressources de l'État, il n'est nullement certain que le financement plus élevé améliore d'autant les résultats.

- (146) Par conséquent, la Commission ne saurait considérer que les autorités danoises ont agi comme un investisseur privé en économie de marché. Mais, comme cela est développé plus bas, la Commission estime dans tous les cas que la compensation peut être considérée comme compatible. Comme cela a déjà été mentionné, la question du critère de l'investisseur en économie de marché est distincte de la question de savoir si l'État danois était en droit de laisser TV2 conserver le bénéfice pour constituer le capital nécessaire à son obligation de service public.
- (147) La Commission est arrivée à la conclusion que TV2 a été favorisée par ces mesures au cours de la période examinée. Sur le marché de la télévision, TV2 est en concurrence avec d'autres chaînes qui n'ont pas bénéficié des mêmes avantages. Ces mesures doivent donc être considérées comme sélectives et faussant la concurrence au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

IV.1.3. EFFETS SUR LES ÉCHANGES ENTRE ÉTATS MEMBRES

- (148) Les mesures prises par les États relèvent de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres. C'est toujours le cas lorsque les activités en cause font l'objet d'un commerce dans la Communauté.
- (149) La Cour de justice a donné une interprétation extensive de cette notion. D'après la jurisprudence de la Cour, «lorsqu'une aide financière accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide» ⁽⁵³⁾. Le fait que l'entreprise concernée n'exporte rien n'exclut pas la possibilité d'une influence sur les échanges intracommunautaires. Lorsqu'un État membre octroie une aide à une entreprise, la production intérieure peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des autres entreprises de s'établir sur le marché en sont diminuées. L'aide permet ainsi à l'entreprise bénéficiaire de conserver une part de marché que les concurrents d'autres États membres auraient sinon pu conquérir ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵³⁾ Affaire 730/79, *Philip Morris Holland BV contre Commission des Communautés européennes* (Rec.1980, p. 2671, point 11; affaire C-303/88); *République italienne contre Commission des Communautés européennes* (Rec. 1991, p. I-1433, point 17); affaire C-156/98, *République fédérale d'Allemagne contre Commission des Communautés européennes* (Rec. 2000, p. I-6857, point 33).

⁽⁵⁴⁾ Voir affaire 102/87, *République française contre Commission des Communautés européennes* (Rec. 1988, p. 4067), et affaire 303/88, *République italienne contre Commission des Communautés européennes* (Rec. 1989, p. 801).

⁽⁵²⁾ Ces informations sont décrites plus en détail aux considérants 205 et suivants ci-dessous.

- (150) Au point 18 de sa communication sur la radiodiffusion, la Commission, invoquant la jurisprudence de la Cour de justice, indique que «le financement des organismes publics de radiodiffusion par l'État influence les échanges entre États membres. C'est à l'évidence le cas en ce qui concerne l'acquisition et la vente de droits de diffusion, qui se font souvent à l'échelon international. La publicité également, dans le cas des radiodiffuseurs publics autorisés à vendre des espaces publicitaires, a une incidence transfrontalière, notamment dans les zones linguistiques homogènes qui s'étendent de part et d'autre des frontières nationales. De plus, la structure de l'actionnariat des radiodiffuseurs commerciaux peut s'étendre à plusieurs États membres».
- (151) Dans le cas d'espèce, la Commission constate que le radiodiffuseur TV2 est lui-même présent sur le marché international en échangeant des programmes de télévision⁽⁵⁵⁾. Les ressources financières mises à la disposition de TV2 lui ont conféré un avantage dans la concurrence pour l'acquisition de droits audiovisuels et l'investissement dans les programmes qui peuvent ensuite être vendus. De surcroît, les aides ont placé TV2 dans une situation favorable par rapport à ses concurrents de l'Union européenne en compromettant leurs chances de s'établir au Danemark.
- (152) Par conséquent, la Commission conclut que les mesures prises en faveur de TV2 affectent les échanges entre États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- IV.1.4. CONCLUSION
- (153) Comme toutes les conditions de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont remplies, la Commission conclut que les mesures décrites ci-dessus en faveur de TV2 constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (154) Comme TV2 a commencé à émettre en 1989, toutes les mesures accordées à TV2 l'ont été après l'adhésion du Danemark à l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle les mesures en cause, et notamment la redevance, constituent des aides d'État nouvelles et non des aides existantes au sens de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE.
- IV.2. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE AVEC LE MARCHÉ INTÉRIEUR
- (155) La Commission estime qu'il n'y a aucun doute quant au fait que l'article 107, paragraphe 2, et l'article 107, paragraphe 3, alinéas a), b), c) et d), du TFUE ne s'appliquent pas, et que ni les autorités danoises, ni TV2, n'ont pu apporter des arguments prouvant le contraire.
- (156) La Commission va dès lors vérifier si l'article 106, paragraphe 2, du TFUE peut s'appliquer.
- (157) Aux termes de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, «les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté».
- (158) Pour qu'une mesure puisse bénéficier d'une dérogation, il est indispensable que toutes les conditions suivantes soient remplies:
- le service en question doit être un service d'intérêt économique général et être défini clairement comme tel par l'État membre («définition»),
 - l'entreprise en cause doit être explicitement chargée par un État membre de fournir ce service («mandat»),
 - l'application des règles de concurrence du traité doit faire échec à l'accomplissement de la mission impartie à l'entreprise, et le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union («proportionnalité»).
- (159) La communication sur la radiodiffusion de 2001⁽⁵⁶⁾ fixe les principes et les méthodes que la Commission entend appliquer afin d'assurer le respect des conditions énoncées ci-dessus.
- IV.2.1. DÉFINITION
- (160) En ce qui concerne la loi sur la radio et la télévision (loi de 1994)⁽⁵⁷⁾, TV2 est un établissement autonome qui, par son activité de programmation indépendante, a pour but de créer et de diffuser des programmes de télévision nationaux et régionaux. La programmation est basée sur les principes fondamentaux de qualité, d'universalité et de diversité. La programmation des stations régionales doit avoir un ancrage régional. L'activité de service public est également fixée dans les statuts de TV2, selon lesquels TV2 a le devoir d'assurer à la population danoise une vaste gamme de programmes comprenant les actualités, l'information générale, l'éducation, l'art et le divertissement⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁵⁾ Voir les affaires jointes T-185/00, T-216/00, T-299/00 et T-300/00, M6 *e.a.* contre Commission des Communautés européennes (Rec. 2002, p. II-3805).

⁽⁵⁶⁾ JO C 320 du 15.11.2001, p. 5.

⁽⁵⁷⁾ Article 18 de la loi sur la radio et la télévision (loi de 1994).

⁽⁵⁸⁾ Article 4 de l'arrêté n° 658 du 18 août 1997.

- (161) La Commission relève que le Tribunal, dans son arrêt ⁽⁵⁹⁾, vérifie l'obligation de service public faite à TV2 par la loi.
- (162) Le Tribunal rappelle en premier lieu que les États membres disposent d'une marge de manœuvre importante pour définir ce qu'ils considèrent comme des services d'intérêt économique général. Par conséquent, la Commission ne peut que mettre en doute la définition de ces services par un État membre en cas d'erreur manifeste ⁽⁶⁰⁾.
- (163) Ainsi qu'il est indiqué au point 33 de la loi sur la radio et la télévision, la définition de la mission de service public d'un radiodiffuseur public incombe aux États membres.
- (164) En ce qui concerne les services d'intérêt économique général pour les activités de radiodiffusion, le Tribunal reconnaît dans sa jurisprudence que les États membres peuvent de façon légitime définir une obligation en matière de service d'intérêt économique général concernant la radiodiffusion qui couvre l'intégralité d'une programmation ⁽⁶¹⁾.
- (165) Dans la décision ajoutée au traité d'Amsterdam ⁽⁶²⁾, stipulant que «la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société et à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias», les États membres font directement référence aux dispositions qu'ils ont prises en matière de radiodiffusion publique, ainsi qu'aux entreprises chargées de mettre en place une programmation destinée à l'intégralité de la population des États membres.
- (166) Dans son arrêt, le Tribunal indique que la compétence des États membres pour définir les services d'intérêt économique général en matière de radiodiffusion de façon large et quantitative, de manière à ce que la définition couvre un vaste panel de programmes, ne saurait être remise en question. Il en va de même pour la possibilité pour les États membres de financer ces services par un financement basé sur la publicité ⁽⁶³⁾.
- (167) La possibilité pour un État membre de définir les services d'intérêt économique général en matière de radiodiffusion dans une acceptation large couvrant l'émission de programmes très variés ne saurait être remise en question par le fait que l'opérateur de service public exerce également des activités commerciales, notamment la vente d'espaces publicitaires. En effet, la question de la définition de l'obligation de service public ne doit pas être confondue avec la question du mécanisme de financement de ces services ⁽⁶⁴⁾.
- (168) Le Tribunal établit de surcroît que la Commission n'a pas besoin de comparer la programmation de TV2 à celle des chaînes commerciales. S'il s'avère que la définition de l'obligation de service public, par le biais d'une analyse comparative des programmations, est conditionnée par la programmation des opérateurs commerciaux, les États membres se verraient retirer leur droit à définir le service public. Cette définition dépendrait finalement des opérateurs commerciaux et de leurs décisions relatives à la diffusion ou non de certains programmes.
- (169) Le Tribunal ⁽⁶⁵⁾ confirme également que les obligations auxquelles sont soumises les chaînes commerciales ne peuvent être comparées aux obligations de service public dont TV2 fait l'objet. Ces obligations de service public ont pour but de générer une programmation variée pour l'intégralité de la population danoise, en répondant à des exigences de qualité, d'impartialité et de diversité. Elles fixent des exigences pour l'intégralité de l'activité audiovisuelle de TV2 d'une manière plus contraignante que les obligations à minima découlant des exigences du droit danois relatives à l'octroi des autorisations d'émission.
- (170) C'est pourquoi le Tribunal conclut ⁽⁶⁶⁾ que «la définition retenue par les autorités danoises est large, puisque, de nature essentiellement qualitative, elle laisse le radiodiffuseur libre pour établir sa grille de programmes. Pour autant, elle n'encourt pas le grief d'imprécision qu'allèguent les requérantes. Au contraire, le mandat de TV2 est parfaitement clair et précis: proposer à l'ensemble de la population danoise une programmation télévisuelle variée visant la qualité, l'universalité et la diversité».
- (171) Au vu de ces éléments et de la nature particulière du secteur de la télévision, la Commission estime qu'une définition «large» confiant à une chaîne de télévision la tâche de créer une grille des programmes variée et équilibrée, conformément à son mandat, à la lumière des dispositions interprétatives du protocole, est légitime au sens de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE. Une telle définition sera conforme à l'objectif de sauvegarde des besoins démocratiques, sociaux et culturels dans une société donnée et de garantie du pluralisme, notamment la diversité culturelle et linguistique.
- (172) Au vu de ce qui précède, la Commission juge la définition du service public produite par TV2 recevable.

⁽⁵⁹⁾ Voir points 101 à 125 de l'arrêt.

⁽⁶⁰⁾ Point 101 de l'arrêt.

⁽⁶¹⁾ Point 103 de l'arrêt.

⁽⁶²⁾ Lorsque le traité d'Amsterdam est entré en vigueur, le 1^{er} mai 1999, un protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres y a été ajouté.

⁽⁶³⁾ Point 113 de l'arrêt.

⁽⁶⁴⁾ Points 107 et 108 de l'arrêt.

⁽⁶⁵⁾ Point 121 de l'arrêt.

⁽⁶⁶⁾ Point 117 de l'arrêt.

(173) Il convient d'ajouter qu'au cours de la période examinée, TV2 a exploité un site Internet dans le cadre de sa mission de service public. Celui-ci lui permet d'informer les consommateurs sur ses programmes de télévision de service public. La Commission reconnaît que ce site Internet, qui doit servir exclusivement à informer les utilisateurs sur les programmes de télévision de service public de TV2, relève de la mission de service public de la chaîne. Par conséquent, l'exploitation de ce site dans le cadre des obligations de service public ne constitue pas une erreur manifeste. TV2 a également exploité un site Internet commercial proposant des jeux, etc. Ce service commercial doit au contraire être considéré comme une activité purement commerciale, car il offre des produits interactifs *à la demande*, tels que les jeux et les forums de discussion, qui ne se distinguent pas des produits commerciaux analogues. Ces activités sortent donc du cadre de l'activité de service public de TV2.

IV.2.2. MANDAT

(174) Pour pouvoir bénéficier de la disposition d'exception prévue à l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, la mission de service public doit avoir été conférée à TV2 par un acte officiel. La Commission observe que la loi sur la radio et la télévision ⁽⁶⁷⁾ confère officiellement à TV2 une mission de télévision de service public. Elle rappelle également que le Tribunal, dans son arrêt, affirme qu'il est «évident que TV2 est investie d'une telle mission [de service public]» ⁽⁶⁸⁾.

(175) Cependant, comme la définition de la loi n'établit pas avec suffisamment de clarté quelles sont les autres activités qui peuvent être menées dans le cadre du service public, il est nécessaire qu'un mandat préalable soit officiellement accordé pour toute activité supplémentaire que TV2 souhaite lancer à titre de service public. La Commission constate qu'au cours de la période examinée, TV2 n'a pas offert d'autres services de ce genre outre son activité de télévision de service public. Ainsi, le site Internet offrant les jeux, etc., constituait un service commercial, tandis que le site Internet qui servait uniquement à informer les consommateurs sur les programmes de télévision de service public de TV2 peut être considéré comme relevant de la mission de télévision de service public parce qu'il ne peut être séparé de la télévision. La Commission conclut par conséquent que la mission de service public a été correctement conférée à TV2 au cours de la période examinée.

(176) Ainsi qu'il est indiqué aux points 41 à 43 de la communication sur la radiodiffusion de 2001, il ne suffit pas que l'organisme public de télévision soit officiellement chargé de fournir un service public. Il convient également que ce service public soit effectivement fourni selon les modalités définies dans l'acte officiel par lequel il lui a été confié. Comme la Commission ne peut pas apprécier le respect des normes de qualité éventuelles, il est souhaitable de trouver une autorité de contrôle adéquate, et il appartient à l'État membre de choisir le mécanisme garantissant un contrôle efficace, à condition qu'il soit indépendant de l'entreprise mandatée.

(177) La Commission observe à cet égard que la Rigsrevisionen a effectué en 2000 un contrôle spécial du contenu et de

la nature de la mission de service public de TV2 ainsi que du respect pratique de ces obligations. Cette enquête n'a pas permis de déceler de manquement de TV2 à l'égard de ses obligations de service public. Entre 2001 et 2002, il existait en outre un Conseil de service public, mais ce conseil n'a jamais émis le moindre rapport à ce sujet au cours de sa brève existence. La Commission n'a pas non plus relevé d'indications selon lesquelles TV2 n'aurait pas respecté ses obligations ou aurait exercé ses activités d'une manière telle que celles-ci ne pourraient plus être considérées comme un service d'intérêt économique général au sens de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

(178) En ce qui concerne le contrôle financier de l'activité de télévision de service public, la Commission observe que pendant toute la période examinée, la Rigsrevisionen a contrôlé les comptes de TV2. Le contrôle était à la fois de nature financière et administrative, bien que l'organisme de contrôle n'ait pas le pouvoir d'empêcher une surcompensation des coûts de service public de TV2.

(179) La Commission est en revanche habilitée à examiner la proportionnalité de l'aide d'État. Elle constate que la directive sur la transparence a été transposée au Danemark. Elle a du reste reçu des données suffisamment transparentes des autorités danoises pour pouvoir apprécier la proportionnalité du financement public.

IV.2.3. PROPORTIONNALITÉ

(180) À la lumière de l'arrêt du Tribunal et de la loi sur la radio et la télévision de 2001, la Commission effectuera une appréciation de la proportionnalité en englobant deux aspects.

(181) D'une part, elle doit calculer le coût net de la mission de service public confiée à TV2 et vérifier si ce coût a fait l'objet d'une surcompensation.

(182) D'autre part, elle doit examiner le comportement de TV2 sur le marché de la publicité. Car comme l'indique la communication sur la radiodiffusion, un radiodiffuseur de service public dont la baisse des recettes est compensée par l'État pourrait être incité à faire baisser les prix sur le marché de la publicité ou d'autres activités commerciales, de façon à réduire les recettes de ses concurrents. La Commission considère par conséquent que lorsqu'un radiodiffuseur de service public réduit le prix de ses activités ne relevant pas du service public à un niveau inférieur à ce qui est nécessaire pour couvrir

⁽⁶⁷⁾ Chapitre 4 de la loi sur la radio et la télévision (loi de 1994).

⁽⁶⁸⁾ Point 120 de l'arrêt.

l'ensemble des coûts de l'activité prise séparément qu'un opérateur commercial efficace se trouvant dans une situation comparable devrait normalement couvrir, tout indique qu'il y a surcompensation des obligations de service public.

1. Montant de l'aide d'État et appréciation de la surcompensation

- (183) Conformément à la directive sur la transparence ⁽⁶⁹⁾, les États membres doivent veiller à la séparation comptable entre les activités de service public et les autres. Les produits et les charges doivent être imputés correctement aux différentes activités sur la base de principes comptables bien définis et objectifs.
- (184) La Commission estime que dans le secteur de la radiodiffusion, la séparation des comptes peut être malaisée, voire totalement impossible en ce qui concerne les charges, lorsque les intrants sont communs pour des activités différentes. Dans ce secteur, les États membres peuvent considérer que la totalité de la programmation des organismes de radiodiffusion est couverte par la mission de service public, tout en permettant qu'elle soit exploitée commercialement ⁽⁷⁰⁾.
- (185) Dans le cas d'espèce, la Commission doit d'abord déterminer le coût de la prestation de service public de TV2.
- (186) Comme TV2 exerce également des activités commerciales, cette société doit tenir des comptes séparés pour ses différentes activités. Depuis 2001, TV2 a l'obligation légale de tenir des comptes séparés pour ses activités de service public et ses activités commerciales.
- (187) En calculant les coûts nets, la Commission doit déduire des coûts bruts de service public tous les bénéfices nets tirés de l'exploitation commerciale de l'activité de service public. En l'espèce, les autorités danoises ont fourni des chiffres conformes à la méthode décrite au point 56 de la communication sur la radiodiffusion pour les résultats des activités commerciales et des activités de service public de TV2. Ces chiffres montrent que la plupart des activités commerciales de TV2 ont les mêmes intrants que les activités de service public. Il n'a donc pas été possible de procéder à une imputation correcte des coûts pour les activités commerciales. Dans ce cas, la Commission déduit les recettes nettes de l'exploitation commerciale pour obtenir les coûts nets des activités de service public. Les activités commerciales Internet sont les seules qui puissent être considérées comme

séparées de l'activité de service public. Les pertes subies par TV2 pour ses activités commerciales Internet depuis le début, en 1997, s'élevaient à [...] (*) millions DKK.

- (188) Par conséquent, la Commission a déduit les recettes tirées de l'activité de service public (recettes publicitaires et autres recettes commerciales) des coûts bruts de l'activité de service public pour obtenir les coûts nets de service public. Le financement au comptant accordé par l'État a ensuite été déduit des coûts nets de service public. Ce calcul est présenté dans le tableau ci-après.
- (189) Il convient de remarquer que bien que la Commission ait demandé à plusieurs reprises en 1995 et 1996 les chiffres précis des recettes publicitaires, les autorités danoises et TV2 n'ont pas été en mesure de présenter des chiffres clairs et précis.
- (190) Dans leur réponse du 26 juin 2009, les autorités danoises indiquent qu'elles ne peuvent pas confirmer les montants de recettes publicitaires transférés à TV2 par le fonds TV2, soit 400,1 millions DKK pour 1995 et 337,7 millions DKK pour 1996.
- (191) Dans sa réponse, TV2 explique: i) que le fonds TV2 a reçu, d'une part, des recettes publicitaires de TV2 Reklame (respectivement 824 millions DKK en 1995 et 904,5 millions DKK en 1996) et, d'autre part, des ressources de l'État tirées de la redevance (respectivement 330,3 et 356,3 millions DKK); et ii) que le fonds TV2 a reversé en 1995 et 1996 respectivement 730,4 et 694 millions DKK à TV2, et respectivement 269,6 et 275 millions DKK aux régions de TV2. Les montants transférés au fonds TV2 devaient couvrir les besoins financiers de TV2 et des stations régionales.
- (192) Dans leurs réponses du 26 juin 2009, du 17 novembre 2010 et du 30 novembre 2010, les autorités danoises souscrivent aux arguments de TV2 selon lesquels les stations régionales de TV2, en l'absence d'autres recettes commerciales, ont été financées exclusivement par la redevance, les versements annuels aux stations régionales de TV2 ne pouvant dès lors provenir que des ressources tirées de la redevance versées au fonds TV2. Ces arguments impliquent que les ressources tirées de la redevance versées à TV2 peuvent être considérées comme correspondant au montant maximal de redevance transféré au fonds TV2 pour les années concernées, moins les éventuels transferts en faveur des stations régionales de TV2. Les autorités danoises et TV2 font valoir que cela implique que la majeure partie des ressources transférées du fonds TV2 à TV2 en 1995 et 1996 était constituée

⁽⁶⁹⁾ Directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (JO L 193 du 29.7.2000, p. 75).

⁽⁷⁰⁾ Communication sur la radiodiffusion, point 53.

(*) Les informations couvertes par l'obligation de confidentialité sont indiquées entre crochets.

de recettes publicitaires nettes. Pour les autorités danoises, ces arguments montrent de manière évidente que TV2 a reçu 60,7 millions DKK de ressources tirées de la redevance en 1995 (montant net après déduction des transferts aux régions) et 669,7 millions DKK de recettes publicitaires (nettes), ainsi que 81,3 millions DKK de ressources tirées de la redevance et 612,7 millions DKK de recettes publicitaires en 1996.

- (193) La Commission n'est pas convaincue du bien-fondé des arguments de TV2 et des autorités danoises au sujet du montant des ressources publicitaires pour 1995 et 1996. Elle fait notamment valoir que le fonds TV2 ne tenait pas de comptes séparés pour les recettes publicitaires et les ressources tirées de la redevance, et que toutes ces recettes se trouvaient de fait mélangées. La Commission regrette que les autorités danoises n'aient pas présenté des chiffres clairs et précis pour les recettes publicitaires de 1995 et 1996. Mais la Commission n'estime toutefois pas nécessaire, en l'espèce, d'examiner cette question plus avant, étant donné que, comme cela a déjà été mentionné, le fait que les recettes publicitaires des années 1995 et 1996 constituent des ressources d'État qu'il est indispensable de déduire des coûts bruts de l'activité de service public n'est pas un gros problème aux yeux de la Commission. Le tableau ci-dessous montre les recettes publicitaires reversées par le fonds

TV2 pour 1995 et 1996 dans la même colonne que les ressources tirées de la redevance.

- (194) On constate que la Commission a inclus dans son calcul les ressources tirées de la redevance reversées par TV2 aux stations régionales pour les années 1997 à 2002. La Commission estime qu'étant donné que ces sommes ont été versées à TV2, qui les a reversées aux régions, elles doivent être incluses dans le calcul des recettes et des dépenses, c'est-à-dire qu'elles n'ont de fait aucune conséquence pour le calcul de la Commission ci-dessous.
- (195) L'apport de capital dont a bénéficié TV2 pour la numérisation apparaît côté recettes pour 1997. Les réductions associées sont comptabilisées comme des coûts au moment où les investissements ont eu lieu. Les coûts de numérisation sont en fait des coûts de service public. Ainsi, pour éviter de comptabiliser deux fois les mêmes coûts, la Commission a supprimé l'écriture des investissements des coûts bruts de l'activité de service public. TV2 émet des critiques sur un point donné, mais au vu de sa méthode de calcul des compensations d'État, la Commission juge que les recettes provenant de l'État ou d'un fonds public doivent être prises en compte l'année où elles ont été perçues, et non l'année où elles ont été utilisées.

Tableau 1

Coûts de service public et mesures de compensation 1995-2002 sur la base des comptes

(en millions DKK)

| Année | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Total |
|---|-------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Coût brut du service public | - 755,8 | - 856,2 | - 1 415,2 | - 1 475,3 | - 1 439,1 | - 1 531,6 | - 1 518,5 | - 1 604,1 | - 10 595,8 |
| Investissement dans la numérisation | 0 | 0 | 0 | 0 | - 10,3 | - 4 | - 56,7 | - 23,9 | - 94,9 |
| Recettes publicitaires nettes transférées directement à TV2 | 0 | 0 | 1 091,9 | 1 118,4 | 1 014,4 | 1 089,9 | 1 006,8 | 1 028,3 | 6 349,7 |
| Autres recettes | 83,2 | 121,6 | 97,3 | 76,3 | 50,9 | 65,4 | 58 | 73,8 | 626,5 |
| Coût net du service public | - 672,6 | - 734,6 | - 226,0 | - 280,6 | - 384,1 | - 380,3 | - 510,4 | - 525,9 | - 3 714,5 |
| Redevance et recettes publicitaires nettes provenant du fonds TV2 en 1995-1996 | 730,4 | 694 | 328,5 | 357,5 | 414,6 | 449,2 | 537,3 | 556,2 | 4 067,7 |
| Transfert à la liquidation du fonds radio | 0 | 0 | 8 | 10 | 15 | 25 | 0 | 0 | 58 |
| Transfert à la liquidation du fonds TV2 | 0 | 0 | 217 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 217 |
| Différence entre: i) la redevance et les recettes du fonds TV2 et du fonds radio mentionnées ci-dessus; et ii) le coût net de service public | 57,8 | - 40,6 | 327,5 | 86,9 | 45,5 | 93,9 | 26,9 | 30,3 | 628,2 |

Sources: bilans annuels de TV2.

- (196) Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessus, le financement dépasse les coûts à raison de 628,2 millions DKK (84,4 millions EUR).
- (197) La Commission relève que selon TvDanmark, les autres mesures prises en faveur de TV2, telles que l'exemption du paiement des intérêts et de l'impôt, ainsi que l'accès à une fréquence nationale à des conditions favorables, doivent elles aussi être prises en considération pour apprécier la surcompensation. Ces avantages sont résumés dans le tableau ci-après:

Tableau 2

Avantages estimés de l'exonération fiscale, du non-paiement des intérêts et de la fréquence d'émission

(en millions DKK)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Total |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Exonération de l'impôt sur les sociétés | 19,7 | - 13,8 | 54,6 | 30,1 | 16,7 | 29,7 | 18,5 | 3,9 | 159,4 |
| Intérêts courus sur le prêt d'établissement | 44,5 | 39,2 | 36,9 | 41,3 | 37,5 | 45,1 | 51,7 | 45,6 | 341,8 |
| Garantie de l'État pour les prêts de fonctionnement | 2,4 | 2,1 | 1,7 | 1,4 | 1,0 | 0,7 | 0,4 | 0,1 | 9,8 |
| Redevance pour la fréquence d'émission (*) | | | 2,3 | 7,9 | 12,6 | 21,4 | 26,0 | | 70,2 |
| Total | 66,6 | 27,5 | 95,5 | 80,7 | 67,8 | 96,9 | 96,6 | 49,6 | 581,2 |

(*) Différence entre la redevance de fréquence acquittée par TV2 et la redevance de réseau acquittée par TvDanmark.

(198) La Commission admet que ces mesures doivent elles aussi être prises en considération dans le cas d'espèce. Toutefois, pour la détermination de la surcompensation, elles ne doivent pas entrer dans le calcul du tableau 1. Conformément à la position qu'elle avait adoptée dans l'affaire RAI (71), ces avantages supplémentaires peuvent être considérés comme des coûts de compensation qui auraient sinon dû être financés. Aux fins de l'appréciation de la proportionnalité du financement par l'État des coûts de la mission de service public, ces avantages supplémentaires ne doivent donc pas être inclus, car si ces coûts avaient dû être supportés, il s'en serait suivi une augmentation correspondante des coûts de démarrage de la mission de service public impartie à TV2. Pour le résultat net, il n'y aurait pas de différence, mais le cas échéant, il y aurait eu lieu de veiller à ce que ces avantages ne soient allés qu'à la mission de service public et non aux activités commerciales. Cette question est examinée aux considérants 234 à 237.

(199) Les autorités danoises et TV2 avancent plusieurs arguments pour justifier le dépassement du financement calculé au considérant 196. Au vu de l'arrêt du Tribunal, la Commission doit en particulier vérifier si ce dépassement était nécessaire à TV2 pour assurer l'accomplissement de la mission de service public qui lui était impartie.

(200) À cet égard, il convient de rappeler que le protocole d'Amsterdam (72) souligne avant tout les conditions particulières qui s'appliquent au domaine de la radiodiffusion par rapport aux autres SIEG, car «la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias». Ces conditions particulières doivent être prises en compte lors de l'appréciation de la compatibilité par la Commission dans le cas d'espèce.

(201) Dans de précédentes décisions, la Commission a reconnu qu'un certain capital peut s'avérer nécessaire pour assurer l'accomplissement des obligations de service public des radiodiffuseurs. Dans l'affaire concernant le radiodiffuseur autrichien (73), la Commission affirme, par exemple, que «les États membres, au titre de l'article 86, paragraphe 2, tel qu'il est interprété dans le protocole d'Amsterdam, peuvent en principe allouer aux radiodiffuseurs publics tout le financement nécessaire pour l'accomplissement de leur mission de service public. Cela comprend non seulement les coûts d'exploitation de l'activité de service public, mais également les capitaux propres.»

(71) Décision 2004/339/CE de la Commission du 15 octobre 2003 sur les mesures mises à exécution par l'Italie en faveur de la RAI SpA (JO L 119 du 23.4.2004, p. 1).

(72) Lorsque le traité d'Amsterdam est entré en vigueur, le 1^{er} mai 1999, un protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres y a été ajouté.

(73) Décision de la Commission E 2/2008 du 28 octobre 2009, «Financement d'ORF».

- (202) Comme le Tribunal l'indique dans son arrêt ⁽⁷⁴⁾, «en tout état de cause, la Commission ne saurait se fonder sur une insuffisance prétendue de contrôle pour ordonner la récupération de l'intégralité de sommes revendiquées, par le Royaume de Danemark, comme constituant une réserve nécessaire au service public, dès lors qu'un examen sérieux de l'ensemble des conditions juridiques et économiques ayant présidé à la constitution de cette réserve durant la période d'enquête était parfaitement possible, eu égard aux éléments d'information dont disposait la Commission, et qu'en l'absence d'un tel examen il n'était pas possible de se prononcer valablement sur la question de savoir si cette réserve était, en tout ou même seulement en partie, effectivement nécessaire au service public».
- (203) Le Tribunal affirme également ⁽⁷⁵⁾ que les exigences purement formelles, telles que l'exigence d'une réserve spécifique ou transparente, ne peuvent justifier la récupération, et que le fait que TV2 n'ait pas eu à puiser dans ses réserves n'implique pas la conclusion que celles-ci devraient être considérées comme disproportionnées par rapport à ses besoins de service public ⁽⁷⁶⁾.
- (204) La Commission doit dès lors examiner tous les éléments dont le gouvernement danois s'est servi pour déterminer la compensation qui aurait dû être octroyée à TV2 pour les années 1995 à 2002, et pour la décision de constituer des réserves. À cet égard, voir l'appréciation de la méthode de détermination de la redevance au considérant 105.
- (205) En ce qui concerne les éléments sur lesquels les autorités danoises se sont basées pour la décision de constituer une réserve en lien avec l'accomplissement de la mission de service public de TV2, il convient de prendre en compte les explications suivantes des autorités danoises.
- (206) Lors de la création de TV2 en 1988, des capitaux ont été injectés. Le fonctionnement de TV2 a été financé exclusivement par un prêt d'établissement de 510,8 millions DKK, qui a permis à TV2 d'acquérir du matériel de production, des bâtiments, etc. Il s'agissait d'une capitalisation légère, car TV2 était capitalisée avec des emprunts anormalement élevés et des fonds propres anormalement faibles. Par conséquent, TV2 s'est rapidement retrouvée face à des difficultés économiques.
- (207) La Rigsrevisionen, une institution indépendante relevant du Parlement, est chargée des audits financiers et administratifs. En 1995, elle est parvenue à la conclusion qu'une part significative des problèmes économiques de TV2 pouvait provenir du fait que la société avait été créée sans injection de capital ⁽⁷⁷⁾. La principale recommandation de la Rigsrevisionen était que l'État injecte environ 530 millions DKK dans TV2 sous forme de fonds propres par la conversion des prêts d'établissement. Cela permettrait à TV2 de compter sur environ 350 millions DKK de capitaux propres et un taux de solvabilité d'environ 50 %. Le taux de solvabilité recommandé d'environ 50 % correspond à celui de chaînes privées comme TV2 en Norvège et TV4 en Suède.
- (208) Après ce rapport, les vérificateurs de la Rigsrevisionen, qui sont des députés désignés pour auditer notamment les comptes des entreprises d'État, ont demandé au ministre des finances une mise au point au sujet de la constitution d'un capital propre par TV2. Dans sa réponse d'août 1995 à la recommandation de la Rigsrevisionen de laisser TV2 constituer un capital propre, le ministre des finances déclare que «pour la création de nouvelles entreprises ou pour la transformation d'entreprises publiques existantes, il est indispensable d'assurer à l'entreprise les fonds propres nécessaires. Mais il faut également veiller à éviter un apport de capitaux trop important de la part de l'État, d'une part parce que cela constituerait une dépense inutile pour l'État, et d'autre part parce que cela conférerait à l'entreprise un avantage concurrentiel injustifié. Il convient d'éviter une sous-capitalisation ou une surcapitalisation de l'entreprise.» Sur la base de ces éléments, l'État danois a jugé que TV2 devait disposer de fonds propres. Mais il a été décidé que l'État ne devait pas injecter l'intégralité du capital en une seule fois. TV2 devait constituer le capital propre nécessaire par l'intermédiaire d'un bénéfice récurrent.
- (209) L'exigence de capital est incluse dans les statuts de TV2 depuis 1997. Depuis 1997, les statuts de TV2 indiquent clairement qu'à compter de 2001, la chaîne doit disposer de fonds propres disponibles d'au moins 200 millions DKK, et que ces fonds doivent être utilisés pour couvrir les éventuelles pertes d'exploitation ⁽⁷⁸⁾. L'arrêté du 18 août 1997 stipule qu'«en vue du financement d'un éventuel déficit d'exploitation, les capitaux propres disponibles, c'est-à-dire le capital propre moins les placements et autres ressources immobilisées, pour l'activité nationale doivent représenter, à compter du 31 décembre 2000, au moins 200 millions DKK. Ce capital propre disponible doit être constitué de façon à représenter au 31 décembre 1998 au moins 50 millions DKK et au 31 décembre 1999 au moins 100 millions DKK. À partir de 2001, le capital propre disponible doit représenter en permanence au moins 200 millions DKK d'après le dernier bilan comptable. Si les prévisions indiquent un capital propre inférieur au montant requis, l'affaire est présentée au ministre de la culture. Dans certains cas, le ministre de la culture peut approuver un capital propre moins élevé après consultation de la Rigsrevisionen. Cette autorisation peut être soumise à des conditions détaillées».
- (210) L'arrêté de 1997 sur un capital minimum disponible a été publié au Journal officiel. De plus, la constitution d'un capital propre conformément aux statuts fait l'objet d'une mention particulière dans les comptes de TV2 publiés.

⁽⁷⁴⁾ Point 220 de l'arrêt.

⁽⁷⁵⁾ Point 221 de l'arrêt.

⁽⁷⁶⁾ Point 223 de l'arrêt.

⁽⁷⁷⁾ Rapport de la Rigsrevisionen 4/94, chapitre VIII, en particulier le point 72.

⁽⁷⁸⁾ Arrêté n° 658 du 18 août 1997, chapitre VI, article 32, paragraphe 4.

- (211) D'après les autorités danoises, la violation de cette exigence des statuts d'un capital minimum de 200 millions DKK devrait conduire au placement de TV2 sous la tutelle de l'État.
- (212) La Commission estime que la question essentielle est de savoir dans quelle mesure le capital constitué par le biais de la compensation était nécessaire à l'accomplissement de la mission de service public de TV2.
- (213) Au vu de cette description du déroulement et du contexte de la constitution de réserves par TV2 sous forme de fonds propres, et de l'arrêt du Tribunal, la Commission estime qu'il était nécessaire de constituer une réserve pour TV2 afin que cette dernière puisse assurer sa mission de service public.
- (214) La Commission doit déterminer s'il était nécessaire et légitime de constituer des réserves de cette ampleur, c'est-à-dire si l'intégralité du capital constitué fin 2002 était nécessaire pour l'accomplissement des obligations de service public de TV2.
- (215) La Commission estime que le montant du capital pouvant être considéré comme adéquat et nécessaire pour assurer l'accomplissement d'une mission de service public dépend du contexte factuel et juridique de chaque cas.
- (216) Les informations dont dispose la Commission au sujet des fonds propres de TV2 sont rassemblées dans le tableau ci-dessous:

(en millions DKK)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Capital propre immobilisé (passage au numérique) | | | 167,0 | 167,0 | 156,7 | 152,6 | 96,6 | 72 |
| Capital propre disponible | - 97,8 | - 138,4 | 22,1 | 110,7 | 173,3 | 270,3 | 418,7 | 478,5 |
| Capital propre total | - 97,8 | - 138,4 | 189,1 | 277,7 | 330,0 | 422,9 | 515,3 | 550,5 |
| Passif | 770,3 | 746,9 | 1 244,7 | 1 363,3 | 1 311,8 | 1 423,0 | 1 409,5 | 1 409,1 |
| Taux de solvabilité (*) | - 13 | - 19 | 2 | 8 | 13 | 19 | 30 | 34 |

(*) Dans ce tableau, le taux de solvabilité est calculé de la manière suivante: capital propre disponible/passif total.

- (217) Au 31 décembre 2002, TV2 disposait d'un capital propre de 550,5 millions DKK, dont 72 millions DKK de capital immobilisé (passage au numérique), ce qui correspond à un taux de solvabilité de 34 %. À la fin de 2002, le capital propre disponible représentait 478,5 millions DKK.
- (218) La Commission constate d'une part qu'une partie de ce capital n'était pas du capital propre disponible. D'après le bilan comptable de TV2 pour 1997 ⁽⁷⁹⁾, le Comité des médias (Medieudvalget) avait décidé que TV2 devait effectuer le passage au numérique pour ses équipements de production avant fin 2000. Une somme de 300 millions DKK a été affectée au passage au numérique pour TV2 et les stations régionales. En 1997, 167 millions DKK ont été versés à TV2 à cette fin. La Commission estime que cette somme était nécessaire pour les besoins de TV2 en matière de service public. Le fait que l'argent qui n'a pas été investi dans le passage au numérique (un solde de 72 millions DKK) au 1^{er} janvier 2003 ait fini par être rendu disponible ne change rien à cette conclusion, car, pour la période examinée, cette somme était clairement marquée dans les comptes de TV2 comme du capital immobilisé destiné exclusivement au passage au numérique. Et comme l'indique le Tribunal dans son arrêt, le fait que TV2 n'ait pas eu à puiser dans une réserve ne signifie pas que cette réserve doit être considérée comme injustifiée vis-à-vis des besoins de TV2 en matière de service public ⁽⁸⁰⁾.
- (219) On observe d'autre part que le capital propre de TV2 au 31 décembre 1994 (c'est-à-dire au début de la période couverte par la présente décision) était négatif (proche de -156 millions DKK), et qu'en 1995 et 1996, le taux de solvabilité et le capital propre de TV2 étaient négatifs, ce qui explique que le capital propre total fin 2002 était inférieur à la compensation reçue. Ce n'est que fin 2000 que TV2 disposait d'un capital propre disponible supérieur au seuil minimum de 200 millions DKK.

⁽⁷⁹⁾ Page 58.⁽⁸⁰⁾ Point 223 de l'arrêt.

- (220) Pour prouver que le capital de TV2 était justifié, les autorités danoises présentent une déclaration de PricewaterhouseCoopers datée du 18 novembre 2002. D'après cette déclaration, le taux de solvabilité de TV2 au cours de la période examinée était inférieur à celui des autres chaînes de télévision scandinaves pouvant être comparées à TV2 en termes de taille, d'activité, de structure et de marché. Ainsi, le taux de solvabilité de TV2 était inférieur à celui de TV2 Norvège (36 %) et très loin de celui de TV4 (Suède), dont le taux de solvabilité de 65 % était presque deux fois supérieur. Selon cette déclaration, le taux de solvabilité de TV2 était inférieur à celui de toutes les autres chaînes faisant l'objet d'une comparaison, il ne pouvait donc pas être considéré comme trop élevé. De plus, il n'y avait aucune raison de penser que la structure capitalistique des chaînes comparées n'était pas optimale. PricewaterhouseCoopers indique de surcroît qu'un taux de solvabilité inférieur à 30 % sur une longue durée serait anormal et rendrait la chaîne vulnérable face aux fluctuations des recettes.
- (221) Cette comparaison avec d'autres acteurs doit être considérée avec précaution, car les acteurs en question ne sont pas soumis aux mêmes obligations de service public que TV2, ne sont pas financés de la même manière et n'ont pas le même statut juridique. Mais cette déclaration est une indication pouvant être prise en compte en complément d'autres éléments.
- (222) La Commission constate à cet égard que les autorités danoises ont présenté des informations montrant qu'à la fin de la période examinée, elles avaient l'intention de transformer TV2 en société anonyme et de la privatiser. Dans le cadre du processus de conversion de TV2 en société anonyme, les autorités danoises ont également analysé comment supprimer progressivement l'apport tiré de la redevance, car cette source de financement devait disparaître après la privatisation de TV2.
- (223) À cette fin, le gouvernement danois a passé en juin 2002 un accord avec la majorité du Parlement en vue d'une libéralisation de la politique danoise des médias. Selon cet accord, la conversion de TV2 devait se faire avec en ligne de mire une privatisation le plus rapidement possible. Une analyse du fondement économique de la conversion de TV2 en société anonyme a été lancée. Le ministre de la culture a nommé, au cours de l'été 2002, un groupe de pilotage composé de représentants du ministère de la Culture et du ministère des Finances, ainsi que du procureur général, et chargé d'étudier la base économique d'une privatisation de TV2 et de sa conversion en société anonyme. Pour l'aider dans cette tâche, le groupe de pilotage a fait appel à un cabinet d'audit et à un consultant économique, notamment pour déterminer le montant de capital propre dont TV2 aurait besoin. Le cabinet d'audit est parvenu à la conclusion que TV2 devait disposer d'un capital propre de 640 millions DKK.
- (224) La conversion de TV2 en société anonyme et le calcul de son capital propre ont été approuvés par la commission des finances du Parlement. Le passage de TV2 à une société anonyme a eu lieu avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2003. Dans la foulée du changement de statut de TV2 et de sa conversion en société anonyme, un certain nombre de mesures en faveur de TV2 ont été supprimées, notamment les prêts exemptés d'intérêts et de remboursement et l'exonération de l'impôt sur les sociétés. En 2005, la privatisation a été ajournée, mais TV2 a cessé de percevoir les ressources tirées de la redevance après 2004.
- (225) Sur la base de ces éléments, la Commission estime que le fait que les autorités danoises, au cours de la dernière partie de la période examinée, prévoyaient déjà de changer le statut juridique de TV2, avec le besoin en capitaux que cela implique, est un élément parmi d'autres à prendre en compte dans son appréciation de la compatibilité des réserves.
- (226) Conformément à sa pratique décisionnelle, la Commission est en principe favorable à la conversion d'entreprises d'État qui font concurrence à des entreprises privées en sociétés anonymes, car cela peut permettre de réduire les distorsions de concurrence en remplaçant les avantages étatiques illimités par un capital propre limité et en établissant une distinction claire entre le rôle de l'État en tant qu'autorité publique et son rôle d'investisseur exigeant un rendement sur son investissement.
- (227) Parmi les autres éléments à prendre en considération, la Commission estime que le montant des réserves de TV2 doit être observé à la lumière des fluctuations des recettes sur le marché de la publicité.
- (228) TV2 était vulnérable face aux fluctuations des recettes, qui sont inévitables sur le marché de la publicité. En une année, entre 1998 et 1999, TV2 a notamment enregistré une baisse de ses recettes publicitaires d'environ 104 millions DKK. Pour les autorités danoises, TV2 ne sera en mesure de faire face à des baisses de recettes de cette importance qu'avec un capital propre disponible considérable, étant donné que les ressources tirées de la redevance ont été fixées d'avance pour plusieurs années. Même si TV2 est moins dépendante des recettes publicitaires que TV2 Norvège et TV4, qui ne bénéficient pas du tout de la redevance, les recettes publicitaires constituaient tout de même une source importante de financement pour les activités de TV2 au cours de la période examinée.

- (229) À cet égard, la Commission prend note du fait que le Tribunal, dans son arrêt ⁽⁸¹⁾, souligne que «le fait que TV2 n'ait pas eu à puiser dans ses réserves en 1999 n'implique pas la conclusion que celles-ci devraient être considérées comme disproportionnées par rapport à ses besoins de service public. En effet, il est dans la nature même d'une réserve constituée pour parer à un aléa de ne pas avoir à être forcément utilisée.»
- (230) La Commission et les autorités danoises s'accordent pour dire que l'appréciation des besoins de TV2 doit aussi prendre en considération le fait que la chaîne est soumise à d'importantes fluctuations de liquidités au cours de l'année et entre les années, car les grands événements sportifs, comme par exemple les jeux olympiques, n'ont pas lieu tous les ans, et les droits de diffusion font généralement l'objet de contrats pluriannuels. Ainsi, le bilan 1995 ⁽⁸²⁾ montre que le surplus pour 1995 a été reporté sur 1996 afin de couvrir les pertes attendues en raison des dépenses importantes liées aux jeux olympiques et au championnat d'Europe de football.
- (231) Il convient également de noter qu'au cours de la période examinée, TV2 n'avait pas accès au financement classique par l'emprunt. TV2 avait la possibilité de contracter un emprunt d'investissement à hauteur de 4 % de ses recettes d'après le dernier bilan comptable. Mais en dehors des crédits de fonctionnement traditionnels, TV2 n'avait accès à aucune autre forme de prêt, d'obligation cautionnée ou d'engagement financier. En raison des possibilités limitées de financement par l'emprunt, les besoins en liquidités de TV2 devaient en principe être couverts par l'exploitation.
- (232) Enfin, le montant du capital propre apparaît dans les comptes rendus publics. Au cours de la période examinée, les comptes de TV2 ont été contrôlés par la Rigsrevisionen. Il s'agissait d'un audit économique et administratif, même si la Rigsrevisionen n'était pas compétente pour empêcher une surcompensation des coûts liés à l'activité de service public de TV2. Mais comme le Tribunal l'indique dans son arrêt ⁽⁸³⁾, le fait que la Rigsrevisionen n'avait pas le pouvoir d'empêcher une surcompensation ne permet pas de conclure qu'il n'y avait pas de contrôle de la part des autorités danoises. Au contraire, les autorités danoises ont expliqué que si la Rigsrevisionen avait estimé le capital trop important, cela aurait pu avoir pour conséquence une baisse des ressources tirées de la redevance lors de l'accord sur les médias suivant.
- (233) Sur la base de tous les éléments ci-dessus pris dans leur ensemble, la Commission estime que pour la première partie de son appréciation de la proportionnalité dans cette affaire très particulière, et à la lumière du protocole
- d'Amsterdam et de l'arrêt du Tribunal, le capital constitué à la fin de 2002 (550 millions DKK) était nécessaire pour l'exécution par TV2 de ses obligations de service public. La somme de 628 millions DKK, perçue par TV2 à cette fin, répond dès lors au critère de proportionnalité et de nécessité basé sur l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.
- (234) Même si cette décision ne couvre pas les éventuelles aides d'État en faveur de TV2 en 2003 et 2004, à l'exception des mesures de recapitalisation, la Commission observe que les autorités danoises ont présenté des documents chiffrant le capital propre de TV2 à 640 millions DKK. Une somme de 96 millions DKK a été investie dans les activités commerciales, mais on ne sait pas avec certitude si cet argent provient des fonds propres ou d'un financement externe. En partant du principe que cette somme provenait exclusivement des fonds propres, cela implique que TV2 disposait d'un capital propre disponible de 544 millions DKK pour l'accomplissement de ses activités de service public.
- (235) Dans le cadre de ce qui a déjà été énoncé plus haut au considérant 198, il convient de rappeler que TV2 mène également un certain nombre d'activités commerciales. Ces activités sont relativement marginales par rapport à l'ensemble de l'activité de TV2. Leur coût a été comptabilisé selon la méthode présentée dans la communication sur la radiodiffusion de 2001 ⁽⁸⁴⁾, c'est-à-dire que contrairement à la méthode généralement employée pour les autres secteurs des services, les coûts imputables exclusivement à l'activité de service public mais profitant également aux activités commerciales ne sont pas nécessairement répartis entre les deux types d'activité, car ils sont imputables exclusivement à l'activité de service public. Lors de l'adoption de la communication sur la radiodiffusion de 2001, il a été découvert que cela pouvait mener à l'arbitraire et qu'une répartition stricte entre les deux activités n'avait pas de sens. Quant à l'avantage que TV2 tire de l'accès à la fréquence de transmission, la Commission observe que celui-ci est lié à la mission de service public. Elle constate également que les coûts de financement (avantage lié aux intérêts) peuvent être totalement attribués à l'activité de service public, conformément à la communication sur la radiodiffusion.
- (236) Afin de neutraliser l'effet de l'exonération fiscale dont l'activité de service public a bien profité, 30 % du bénéfice produit par les activités commerciales doivent être transférés à l'activité de service public. Or, cela ne se fait que depuis 2001. Par conséquent, la Commission admet qu'il peut y avoir eu des distorsions de concurrence sur le marché de la télévision et que TV2 n'a pas été contrainte de tenir compte de l'impôt sur les sociétés en fixant ses prix commerciaux. Cet avantage ne devrait toutefois pas perdurer parce que la part du transfert correspond au taux d'imposition qui résulte en fait de ce «mécanisme de neutralisation». Cela ne pose pas de problème pour

⁽⁸¹⁾ Point 223 de l'arrêt.

⁽⁸²⁾ Bilan comptable 1995, en particulier p. 14.

⁽⁸³⁾ Point 219 de l'arrêt.

⁽⁸⁴⁾ Points 53 à 56.

la détermination du montant de la surcompensation passée puisque le revenu total de ces activités commerciales a servi à réduire le coût net du service public.

- (237) TV2 a mené des activités commerciales internet déficitaires. Comme ces dernières ne relèvent pas du service public de télévision, le financement par l'État est impossible. De surcroît, comme TV2 n'a pas exploité d'autres activités d'une manière autonome, il ne tire pas de plus-value des activités commerciales qui puisse couvrir les pertes liées à internet.

2. *Appréciation du comportement de TV2 sur le marché de la publicité*

- (238) Au point 58 de la communication sur la radiodiffusion, il est indiqué: «Dans la mesure où l'aide d'État couvrira des profits moins élevés, les radiodiffuseurs de service public pourraient être incités à faire baisser les prix sur le marché de la publicité ou d'autres activités ne relevant pas du service public, de façon à réduire les recettes de leurs concurrents (...). Lorsqu'un radiodiffuseur de service public réduit le prix de ses activités ne relevant pas du service public à un niveau inférieur à ce qui est nécessaire pour couvrir l'ensemble des coûts de l'activité prise séparément, qu'un opérateur commercial efficace se trouvant dans une situation semblable devrait normalement couvrir, on peut considérer que l'on se trouve en présence d'une compensation qui va au-delà de ce qui aurait été strictement nécessaire à l'accomplissement de sa mission de service public...».

- (239) TvDanmark a communiqué des renseignements montrant qu'elle n'est pas en mesure de couvrir les coûts d'exploitation de ses activités de télévision ne relevant pas du service public en pratiquant les prix appliqués par TV2. TvDanmark compare ses coûts aux prix de TRP 21-50 appliqués par TV2.

- (240) Pour considérer cette comparaison comme un élément valable, la Commission doit d'abord vérifier si TvDanmark se trouve dans une situation comparable à celle de TV2 et s'il s'agit d'un opérateur efficace.

- (241) La Commission doit d'abord examiner si TvDanmark se trouve dans une situation comparable à celle de TV2. À cet égard, elle observe d'abord que TV2 a une audience d'environ 35 %, contre environ 15 % pour TvDanmark. De même, en ce qui concerne la publicité, on constate des différences sensibles dans les parts de marché. Celle de TV2 se situe autour de 60 %, tandis que celle de TvDanmark est d'environ 8 %. Le chiffre d'affaires tiré de la publicité a représenté pour TV2 environ cinq fois plus que les recettes que TvDanmark en a tirées. En outre, TV2 est la seule chaîne qui touche 100 % de la population, alors que TvDanmark2 a une couverture de 77 % et TvDanmark1 moins encore. Eu égard aux considérations qui précèdent, TvDanmark ne peut être comparée directement à TV2.

- (242) Par ailleurs, la Commission doit vérifier si TvDanmark est un opérateur efficace sur le marché. Il convient à cet effet de procéder à une analyse de chiffres clés d'usage courant et de comparer les résultats de l'opérateur aux résultats moyens dans l'État membre considéré. Cette analyse doit tenir compte de la taille différente des entreprises et de leur structure de coûts particulière. Cependant, ainsi qu'il est indiqué plus haut, la situation des opérateurs sur le marché danois n'est pas comparable au point de permettre une comparaison directe de chiffres clés sur la base des résultats comptables. La Commission estime par conséquent qu'il n'est pas utile dans le cas d'espèce d'analyser ces chiffres clés.

- (243) La Commission a donc recouru à des analyses des résultats de TvDanmark et de SBS Broadcasting. Ces données ne lui permettent pas d'établir avec certitude si les pertes subies s'expliquent par les coûts de démarrage élevés de TvDanmark, qu'elle n'a pas encore récupérés, ou si TvDanmark n'est en fait pas un opérateur efficace. En dépit de plusieurs demandes, la Commission n'a pas pu se procurer de données sur la troisième société de télévision, TV3, qui auraient permis une comparaison avec le troisième opérateur présent sur le marché. Elle ne peut donc établir avec certitude si les pertes de TvDanmark sont le résultat du comportement de prix de TV2 ou s'il est dû à d'autres facteurs sur lesquels TvDanmark peut elle-même influencer.

- (244) Par conséquent, comme il est impossible d'établir avec certitude si TvDanmark est un opérateur efficace et de procéder à une comparaison directe entre les deux opérateurs, la Commission pense que l'évaluation ci-dessus ne donne pas de résultat déterminant dans le cas d'espèce.

- (245) Elle a donc procédé à une analyse plus approfondie des prix de TV2 et des données disponibles sur le marché publicitaire afin de pouvoir déterminer si TV2 a agi de façon à maximaliser ses recettes publicitaires pendant la période examinée.

- (246) La Commission a d'abord comparé les prix des deux opérateurs et analysé la politique de prix de TV2. Cette analyse porte sur les années 1998 à 2002 pour lesquelles la plaignante affirme que TV2 a commencé à faire baisser les prix du marché publicitaire. Elle a ensuite analysé les dépenses publicitaires au Danemark par rapport à l'Union européenne, et en particulier aux autres pays scandinaves. Enfin, elle a comparé les prix de contact dans tous les pays scandinaves et dans les autres médias.

- (247) La Commission relève que les autorités de la concurrence danoises ont examiné le comportement de TV2 sur le marché de la publicité. Le 21 décembre 2005, le Conseil de la concurrence (Konkurrencerådet) publie une décision indiquant que TV2 avait agi en violation de l'article 102 du TFUE et des dispositions législatives correspondantes en appliquant des remises de fidélité

sur le marché de la publicité. Cette décision est annulée par la commission de recours de la concurrence (Konkurrenceankenævnet) le 1^{er} novembre 2006, avant d'être rétablie après appel auprès de la Cour d'appel de la région Est (Østre Landsret) le 22 juin 2009. Cet arrêt a fait l'objet d'un recours auprès de la Cour suprême (Højesteret), qui confirme la décision de la Cour d'appel le 18 mars 2011. Dans une décision du 29 novembre 2000, le Conseil de la concurrence avait estimé que les remises de TV2 pour l'année 2000 constituaient un abus de position dominante. À cet égard, la Commission constate que l'enquête des autorités danoises concernait uniquement les années 2000 à 2005, c'est-à-dire les dernières années de la période examinée en l'espèce. Elle constate en particulier qu'une remise de fidélité n'implique pas forcément des subventions croisées au sens de la communication sur la radiodiffusion («Lorsqu'un radiodiffuseur de service public réduit le prix de ses activités ne relevant pas du service public à un niveau inférieur à ce qui est nécessaire pour couvrir l'ensemble des coûts de l'activité pris séparément, qu'un opérateur commercial efficace se trouvant dans une situation semblable devrait normalement couvrir, on peut considérer que l'on se trouve en présence d'une compensation qui va au-delà de ce qui aurait été strictement nécessaire à l'accomplissement de sa mission de service public»). Comme cela est décrit ci-dessous, TV2 a appliqué des prix en moyenne plus élevés que ceux de ses concurrents. Avec les remises de fidélité, les clients confiaient de surcroît à TV2 une part plus importante de leur budget publicitaire annuel qu'ils ne l'auraient fait dans d'autres circonstances. Ce postulat implique donc que TV2 aurait augmenté ses recettes publicitaires à l'aide d'un système de remises, réduisant ainsi les besoins en ressources tirées de la redevance. En tout état de cause, la Commission n'est en aucun cas liée par les décisions des autorités de la concurrence danoises.

Prix de la publicité

- (248) Les parts d'audience et leur composition, le contenu des programmes, les règles sur les heures de passage de la publicité et les mécanismes de financement des chaînes sont autant de facteurs qui affectent la concurrence sur le marché publicitaire. Par conséquent, les prix varient également d'un organisme de télévision à l'autre. Les chaînes vendent aussi une gamme de produits différenciés, dont les prix varient eux aussi ⁽⁸⁵⁾.
- (249) Les prix calculés par les chaînes contiennent des réductions importantes. Par conséquent, il n'est pas intéressant de comparer les barèmes de la publicité télévisée. Cette forme de publicité s'organise en majorité (à raison d'environ 90 % des annonces diffusées sur le plan national) conformément à des contrats annuels sur la base desquels les chaînes de télévision octroient des rabais annuels. De surcroît, on relève divers autres rabais (pour les nouveaux annonceurs, les créneaux publicitaires moins intéressants, d'autres rabais de quantité, etc.). Ce sont les agences de publicité qui se chargent de la négociation et de l'établissement de ces contrats.
- (250) Afin de permettre une comparaison entre les différentes chaînes, il convient de calculer la moyenne des différents prix appliqués. Le tableau ci-après donne les prix moyens du groupe cible TRP 21-50. Ces prix ont été obtenus en divisant le chiffre d'affaires réalisé par les chaînes en question pour les spots publicitaires nationaux par le nombre de TRP 21-50 réalisés ⁽⁸⁶⁾:

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| TVDanmark | 283 EUR | 270 EUR | 252 EUR | 251 EUR | 211 EUR |
| TV2 | 480 EUR | 409 EUR | 364 EUR | 381 EUR | 325 EUR |
| Différence | 197 EUR | 139 EUR | 112 EUR | 130 EUR | 114 EUR |
| CPP de TVDanmark en % du CPP de TV2 ⁽¹⁾ | 58,9 % | 66,0 % | 69,3 % | 65,9 % | 64,9 % |
| CPP moyen de TV2 pour TRP 21-50 pondéré par la couverture (0,7) | 336 EUR | 286 EUR | 255 EUR | 267 EUR | 228 EUR |
| CPP de TVDanmark en % du CPP pondéré de TV2 | 84,2 % | 94,3 % | 99,0 % | 94,1 % | 92,7 % |

⁽¹⁾ CPP: coût par point, c'est-à-dire le prix de la publicité par point de couverture (GRP ou TRP).

- (251) Selon les données qui précèdent, le prix de TvDanmark pour TRP 21-50 s'est situé à environ 30 % à 40 % au-dessous de celui de TV2. Comme la Commission l'a constaté dans sa décision sur les aides d'État en faveur de France 2 et de France 3, il existe une relation positive entre le nombre de contacts moyens et le prix net moyen par contact sur le marché de la publicité télévisée ⁽⁸⁷⁾. Une différence de prix entre chaînes de télévision peut donc s'expliquer par le potentiel relatif de création d'audience. Dans de telles situations, il est utile de vérifier si les différences de prix constatées reflètent les conditions du marché.

⁽⁸⁵⁾ Différentes catégories de points de couverture, campagnes d'annonces éclair, etc.

⁽⁸⁶⁾ Le système Gallup enregistre les GRP effectivement réalisés par chaque chaîne. Ce chiffre est corrigé par la chaîne de manière à refléter le nombre de TRP réalisés.

⁽⁸⁷⁾ Décision du 10 décembre 2003, affaire C 60/1999 (ex NN 167-1995) – France, «aides d'État en faveur de France 2 et de France 3».

- (252) Contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire française, il suffit dans le cas d'espèce d'analyser les observations présentées par deux opérateurs. Par conséquent, la pente de la régression linéaire sera calculée sur la base des prix de ces deux opérateurs et ne revêtira que peu d'intérêt statistique. Il s'ensuit qu'il est impossible d'en conclure si la pente est juste.
- (253) Afin d'examiner si les écarts de prix constatés entre les deux opérateurs peuvent être considérés comme conformes aux conditions du marché, un facteur de correction a été appliqué afin de neutraliser la position plus forte de TV2 sur le marché. Ce facteur de pondération a été tiré de calculs des agences de publicité et reflète la couverture différente du groupe cible qui peut être atteint par l'achat de 100 TRP 21-50 à TvDanmark et à TV2. TvDanmark se situe en moyenne légèrement au-dessous de 70 % de la couverture de TV2 (à l'achat de 100 TRP 21-50). Si ce facteur est appliqué, les prix se rapprochent, étant entendu que celui de TV2 reste légèrement supérieur à celui de TvDanmark. L'écart de prix reflète donc apparemment les conditions du marché. Ce résultat doit toutefois être considéré avec prudence puisque le facteur de pondération ne saurait rendre compte de toutes les différences entre les chaînes.
- (254) La Commission relève aussi que, selon la plaignante, la concurrence sur le marché de la publicité télévisée ne joue ni sur les listes de prix ni sur les prix moyens GRP ou TRP comme indiqué plus haut. En fait, d'après les déclarations de TvDanmark, les opérateurs se font concurrence sur les prix marginaux. Ces prix seraient dus à la position plus forte de TV2 sur le marché. Pour atteindre leurs objectifs, les annonceurs sont contraints d'acheter un certain nombre de points de couverture exclusivement auprès de TV2. Pour ces unités inframarginales, il n'y aurait pas de concurrence et TV2 réaliserait par conséquent un profit supplémentaire sur celles-ci. De fait, les opérateurs se font concurrence sur les autres points de couverture et donc sur les prix marginaux. TvDanmark fait valoir que ces prix ont

été encore inférieurs aux prix moyens donnés dans les tableaux ci-dessus.

- (255) Abstraction faite de la validité de cette affirmation, la Commission considère qu'un tel comportement serait possible eu égard à la forte position que TV2 occupe sur le marché, mais dans le cas d'espèce, il s'agit de déterminer, d'après son comportement sur le marché, si effectivement TV2 n'a pas cherché à maximaliser ses revenus. À cet égard, il ne peut être exclu que TV2 ait maintenu ses prix à un faible niveau pour conserver une part de marché élevée, mais cela ne signifie pas pour autant que la société n'ait pas cherché à maximaliser ses recettes.

Politique de prix de TV2 au cours de la période examinée

- (256) Eu égard aux considérations qui précèdent, on peut constater que les prix de TV2 ont été plus élevés que ceux de TvDanmark au cours de la période étudiée, mais il est également évident que le niveau réel des prix a baissé pendant cette période, même si les barèmes ont augmenté. TV2 a nettement relevé le montant des rabais.
- (257) Cependant, une analyse des prix ne permet pas de déterminer si l'évolution des prix a effectivement contribué à réduire le montant total des recettes publicitaires, augmentant ainsi la nécessité du financement public. Pour clarifier ce point, la Commission a analysé la politique de prix de TV2 et ses conséquences pour le total des recettes publicitaires de TV2.
- (258) Comme il est expliqué ci-après, pendant la période examinée, TV2 a relevé et baissé les prix à plusieurs reprises (en accordant des rabais plus élevés). Le tableau ci-après présente l'évolution du niveau général des recettes publicitaires de TV2 pour la période 1998-2002 pour laquelle la plaignante affirme que cette société faisait baisser les prix sur le marché danois (en millions DKK):

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|-------|-------------------|------------------|------------------|------------------|
| Recettes publicitaires pour l'ensemble du Danemark | 1 008 | 884 (- 11,3 %) | 959 (+ 8,5 %) | 879 (- 8,3 %) | 884 (- 0,6 %) |

- (259) En 1997, TV2 a pris la décision stratégique de ne pas augmenter le taux d'utilisation de sa capacité, mais de relever ses prix en 1998. Elle a pratiqué une nouvelle hausse en 1999. Les autorités danoises affirment qu'en 1999, la concurrence était devenue si intense que TV2 a eu des problèmes à cause de la hausse des prix; ses recettes publicitaires ont par conséquent diminué de 10 % par rapport à l'année précédente.
- (260) En 2000, TV2 escomptait un renforcement majeur de la concurrence et n'a donc pas augmenté ses prix. Les prix réels ont également diminué à cause du nouveau système de rabais institué par TV2. De ce fait, TV2 a augmenté le taux d'utilisation de sa capacité de 33 % par rapport à l'année précédente. Cependant, la politique de prix a accru les recettes publicitaires nationales de TV2 à raison de 8,4 %. En 2001, TV2 a une nouvelle fois relevé ses prix. À cause de cette augmentation, les recettes publicitaires et le taux d'utilisation de la capacité de TV2 sont retombés au niveau de 1999. En 2002, TV2 a abaissé ses prix et enregistré un recul moins prononcé de son chiffre d'affaires total. Cependant, sur l'ensemble du marché publicitaire, le chiffre d'affaires a accusé une baisse encore plus nette.

(261) Il ressort de ce qui précède que l'application extensive de rabais a fait baisser le niveau réel des prix. TV2 a pu compenser cette baisse en augmentant l'utilisation de sa capacité. Les concurrents qui ne disposaient pas de la même réserve de capacité n'ont pas pu le faire. Pour pouvoir se maintenir sur le marché, ils ont dû suivre TV2. Les deux années où cette dernière a relevé ses prix ont été marquées par une baisse de son chiffre d'affaires pour la publicité. Lorsque TV2 a baissé ses prix, elle a au contraire pu accroître son chiffre d'affaires total. La Commission conclut par conséquent que les baisses des prix pratiquées par TV2 ont en fait eu pour effet d'améliorer globalement les recettes. La politique de prix de TV2 n'indique donc pas que cette dernière n'ait pas cherché à maximaliser ses revenus.

Dépenses de publicité télévisée au Danemark par rapport à l'UE dans son ensemble

(262) Une comparaison entre les prix des opérateurs danois et une analyse de la politique de prix de TV2 n'indique pas que le niveau des prix sur le marché danois de la

publicité télévisée ait été trop faible. Ce phénomène pourrait s'expliquer par le fait que TV2 a exploité sa position de force pour exercer une pression à la baisse sur l'ensemble des dépenses de publicité télévisée de manière à les ramener au niveau atteint dans des conditions de concurrence normales.

(263) Pour élucider cette question, la Commission a analysé des données économiques sur le marché de la publicité dans l'ensemble des pays de l'UE et les a comparées à celles du Danemark. Comme la publicité télévisée danoise se compare le mieux avec d'autres pays nordiques, la Commission a également fait une comparaison entre les données du Danemark et celles d'autres pays nordiques (Finlande, Suède et Norvège)⁽⁸⁸⁾. Les chiffres clés des dépenses de la publicité télévisée qui ont été analysés sont: 1) les dépenses de publicité télévisée exprimées en part des dépenses publicitaires totales; 2) les dépenses de publicité télévisée par habitant; 3) les dépenses de publicité télévisée exprimées en % du PIB. Le tableau ci-après donne une présentation de ces chiffres.

Chiffres clés des dépenses de publicité télévisée au Danemark, dans l'UE et dans les autres pays nordiques

| | | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Dépenses de publicité télévisée exprimées en part des dépenses publicitaires totales (%) | DK | 27 % | 29 % | 29 % | 30 % | 28 % | 27 % | 27 % |
| | UE | 35 % | 37 % | 37 % | 37 % | 37 % | 37 % | 37 % |
| | Pays nordiques | 24 % | 25 % | 26 % | 27 % | 27 % | 27 % | 26 % |
| Dépenses de publicité télévisée par habitant (en euros) | DK | 39 EUR | 44 EUR | 48 EUR | 51 EUR | 46 EUR | 47 EUR | 44 EUR |
| | UE | 37 EUR | 40 EUR | 45 EUR | 49 EUR | 53 EUR | 60 EUR | 58 EUR |
| | Pays nordiques | 32 EUR | 36 EUR | 41 EUR | 44 EUR | 45 EUR | 54 EUR | 49 EUR |
| Dépenses de publicité télévisée en % du PIB | DK | 1,49 ‰ | 1,61 ‰ | 1,70 ‰ | 1,77 ‰ | 1,51 ‰ | 1,45 ‰ | 1,34 ‰ |
| | UE | 2,20 ‰ | 2,34 ‰ | 2,46 ‰ | 2,58 ‰ | 2,70 ‰ | 2,88 ‰ | 2,71 ‰ |
| | Pays nordiques | 1,45 ‰ | 1,51 ‰ | 1,62 ‰ | 1,72 ‰ | 1,66 ‰ | 1,73 ‰ | 1,55 ‰ |

Sources: Observatoire audiovisuel européen, Eurostat.

⁽⁸⁸⁾ Les autorités danoises comme la plaignante estiment que les prix danois se comparent le mieux avec ceux des autres pays nordiques puisque les conditions du marché y sont similaires (taille, comportement des téléspectateurs).

- (264) Il ressort du tableau que la part de la télévision dans le total des dépenses de publicité au Danemark (27 %) était inférieure à la moyenne de l'UE (37 %). Il en ressort toutefois aussi une ligne de démarcation générale entre le nord et le sud de l'Europe ⁽⁸⁹⁾. Dans les États membres du sud, les dépenses de publicité télévisée sont nettement supérieures à ce qu'elles sont dans les pays nordiques ⁽⁹⁰⁾. On retrouve le même phénomène en ce qui concerne les dépenses en part du PIB ⁽⁹¹⁾. Les dépenses de publicité télévisée par personne accusent une nette différence selon les États membres ⁽⁹²⁾. Si l'on compare ces chiffres clés pour le nord, il en ressort que le modèle de dépenses danois correspond à celui des autres pays nordiques.
- (265) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission conclut qu'il n'y a pas de preuve claire et nette de ce que le marché de la publicité télévisée danois eût été systématiquement et constamment déprimé sous l'effet du comportement en matière de prix de TV2.

Prix intermédia

- (266) La plaignante a également produit des données issues de la comparaison des prix de contact [exprimés en CMP ⁽⁹³⁾] pour un média bien précis dans différents pays et pour tous les types de médias dans un pays déterminé. Cette étude compare le coût à supporter pour atteindre mille individus à l'aide d'un message publicitaire, soit dans la presse écrite, soit à la télévision, au Danemark, en Norvège et en Suède ⁽⁹⁴⁾.
- (267) Ces données montrent que la publicité télévisée n'est pas aussi chère au Danemark qu'en Suède et en Norvège ⁽⁹⁵⁾, alors que c'est l'inverse pour la presse écrite ⁽⁹⁶⁾.

⁽⁸⁹⁾ Cette ligne de démarcation s'explique largement par le temps nettement moindre que les habitants des pays nordiques passent à regarder la télévision. Au Danemark, ils y consacraient en moyenne 156 minutes par personne en 2002, contre 192 minutes dans l'UE.

⁽⁹⁰⁾ En 2001, le pourcentage pour l'UE était plus élevé dans les pays du sud suivants: Portugal (60 %), Italie (54 %) et Grèce (49 %). Aux Pays-Bas (23 %), en Finlande (24 %), en Autriche (26 %) et en Irlande (26 %), au contraire, les chiffres étaient inférieurs à ce qu'ils sont au Danemark. Les chiffres suédois étaient analogues à ceux du Danemark.

⁽⁹¹⁾ La part des dépenses de publicité télévisée dans le PIB était élevée dans les pays du sud comme le Portugal (6,66 %), la Grèce (4,04 %), l'Italie (3,22 %) et l'Espagne (3,21 %).

⁽⁹²⁾ Les dépenses de publicité télévisée par habitant étaient inférieures en Finlande (42 EUR) et en Suède (43 EUR) en 2001 et à peu près au même niveau aux Pays-Bas (45 EUR). Elles étaient les plus élevées au Royaume-Uni (90 EUR), au Portugal (80 EUR) et en Belgique (73 EUR).

⁽⁹³⁾ Le CPM (coût par mille, c'est-à-dire prix par 1 000 téléspectateurs) signifie soit les dépenses nécessaires pour produire 1 000 expositions dans le groupe, soit les dépenses nécessaires pour atteindre 1 000 personnes différentes du groupe.

⁽⁹⁴⁾ Les prix de contact télévisé pour la Norvège et le Danemark sont estimés sur la base des renseignements fournis par la chaîne locale SBS. Les estimations des prix dans la presse écrite proviennent d'une agence de média.

⁽⁹⁵⁾ Le CPM de la télévision se situe à 13 au Danemark, à 14 en Suède et à 18 en Norvège.

⁽⁹⁶⁾ Le CPM pour la presse écrite se situe à 21 au Danemark, à 17 en Suède et à 12 en Norvège.

- (268) La Commission ne peut toutefois s'assurer de la fiabilité des données fournies et il n'existe pas de données publiées. Puisque ces renseignements sont très limités et ne tiennent pas compte de différences culturelles éventuelles, la Commission ne peut tirer de conclusion valable sur le niveau des prix de contact pour les différents médias dans les pays scandinaves.

- (269) La Commission conclut par conséquent que TV2 avait les prix les plus élevés sur le marché danois pendant la période étudiée puisqu'elle a pu les fixer à un niveau de 15 % à 40 % supérieur à ceux de ses concurrents, selon la taille du groupe cible. Par rapport à la Suède ou à la Norvège, les prix sont environ 20 % inférieurs au Danemark.

- (270) Se fondant sur l'analyse exposée ci-dessus, la Commission conclut que du point de vue des aides d'État, il n'existe actuellement pas de preuve manifeste que TV2 n'ait pas cherché à maximaliser ses recettes publicitaires et que ce comportement ait accru le besoin d'un financement public.

V. CONCLUSION

La Commission estime que le Danemark, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a mis en place de manière illégale l'aide sur laquelle a porté l'enquête.

À la lumière de l'arrêt du Tribunal et eu égard aux éléments énoncés ci-dessus, la Commission juge cette aide compatible avec le marché commun sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Eu égard à l'ordonnance du Tribunal, il convient d'étudier si cette conclusion peut avoir pour conséquence une surcompensation en faveur de TV2, car la somme de 628 millions DKK récupérée par l'État danois auprès de TV2 avec des intérêts est désormais considérée comme compatible avec le marché commun et sera peut-être remboursée à TV2 par l'État danois. Le remboursement de cette somme pourrait conduire à une surcompensation au vu de la recapitalisation ayant eu lieu en 2004 (affaire N 313/2004) en raison des besoins financiers de TV2 à la suite de la mesure de récupération. Car il découle des points 34 et 35 de l'ordonnance du Tribunal que l'obligation de récupération est un préalable nécessaire pour la recapitalisation de 2004, étant donné que l'État danois a fait le choix d'éviter la faillite de TV2. Le Tribunal indique au point 43 de son ordonnance: «Si les circonstances particulières de l'espèce ont conduit la Commission à l'adoption de deux décisions [la mesure de récupération annulée et la décision de recapitalisation], il apparaît que ces décisions constituent deux volets d'une même problématique juridique tenant à la qualification d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, et, le cas échéant, à la détermination de la compatibilité avec le marché commun des mesures prises par le Royaume de Danemark en faveur de TV2 puis de TV2 A/S». En conséquence du lien étroit résultant

de la question de la récupération, la recapitalisation de TV2, entreprise en 2004, devrait être replacée dans le contexte de l'aide d'État accordée entre 1995 et 2002, de manière à éviter tout risque de surcompensation en faveur de TV2.

La Commission observe à cet égard les éléments suivants. Après la décision de récupération, les autorités danoises ont réellement récupéré 1 050 millions DKK (soit plus que les 628 millions DKK avec les intérêts). Comme cela est indiqué dans l'ordonnance du Tribunal, le motif de la mesure de récupération des 628 millions DKK, plus les intérêts, avait disparu du fait de l'annulation par le Tribunal de la décision de récupération. Les autorités danoises ont expliqué qu'elles se sont engagées à ne pas rembourser à TV2 la somme récupérée, ou, sous certaines conditions cumulatives, à ne rembourser qu'une somme correspondant au maximum à la différence entre la somme réellement récupérée (avec les intérêts) pour les années 1995-2002 et le montant de la recapitalisation. En se fondant sur cet engagement, et conformément à l'ordonnance du Tribunal, il n'y a donc aucun risque de surcompensation en faveur de TV2 dans le cadre de l'aide d'État pour les années 1995-2002 en considérant les mesures de recapitalisation de 2004.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les mesures prises par le Danemark entre 1995 et 2002 en faveur de TV2/DANMARK, sous la forme des ressources tirées de la redevance et des autres mesures faisant l'objet de la présente décision, sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

Le Royaume de Danemark est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 20 avril 2011.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président