

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 19 juin 2013

relative à l'aide d'État SA.28599 [C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)] accordée par le Royaume d'Espagne en faveur du déploiement de la télévision numérique terrestre dans des zones éloignées et moins urbanisées (excepté en Castille-La Manche)

*[notifiée sous le numéro C(2013) 3204]***(Le texte en langue espagnole est le seul faisant foi.)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

(2014/489/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2,

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 ⁽¹⁾, et compte tenu des observations communiquées,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Le 18 mai 2009, la Commission a reçu une plainte émanant de SES Astra S.A. (ci-après «Astra»). Cette plainte portait sur un régime d'aides présumé des autorités espagnoles en faveur du passage de la télévision analogique à la télévision numérique dans les zones éloignées et moins urbanisées d'Espagne. Selon le plaignant, la mesure comportait une aide non notifiée, et par conséquent illégale, qui a créé une distorsion de concurrence entre la plate-forme de radiodiffusion terrestre et la plate-forme de radiodiffusion satellitaire.
- (2) Le régime contesté est issu de la loi 10/2005 du 14 juin 2005 relative aux mesures d'urgence en faveur de la télévision numérique terrestre, de la libéralisation de la télévision par câble et du pluralisme ⁽²⁾. Parmi les autres actes législatifs adoptés en faveur du passage à la télévision numérique terrestre, figurent le décret royal 944/2005 du 29 juillet 2005 portant approbation du programme technique national en faveur de la télévision numérique terrestre ⁽³⁾ (ci-après le «programme technique national»), le décret royal 945/2005 du 29 juillet 2005 portant approbation du règlement général de prestation du service de télévision numérique terrestre, l'arrêté ITC/2476/2005 du 29 juillet 2005 portant approbation du règlement technique et de prestation du service de télévision numérique terrestre et le décret royal 920/2006 du 28 juillet 2005 portant approbation du règlement général de prestation du service de diffusion de radio et de télévision par câble.
- (3) Par lettre du 29 septembre 2010, la Commission a informé le Royaume d'Espagne de sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) concernant l'aide en question sur l'ensemble de territoire espagnol, à l'exception de Castille-La Manche, région dans laquelle une procédure indépendante a été ouverte ⁽⁴⁾. La décision de la Commission d'ouvrir la procédure (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* du 14 décembre 2010 ⁽⁵⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mesure en cause.
- (4) Après un report du délai, par lettre du 30 novembre 2011, l'Espagne a répondu à la demande d'observations présentée dans la décision d'ouvrir la procédure. Outre le gouvernement central, les autorités des Asturies, d'Aragon, du Pays basque, de Castille-Léon, de Castille-La Manche ⁽⁶⁾, d'Estrémadure, de Galice, de la Rioja, de Madrid et de Murcie ont présenté leurs observations ou réponses aux questions posées dans la décision d'ouvrir la procédure.

⁽¹⁾ JO C 337 du 14.12.2010, p. 17.⁽²⁾ <http://www.boe.es/boe/dias/2005/06/15/pdfs/A20562-20567.pdf>.⁽³⁾ <http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf>.⁽⁴⁾ JO C 335 du 11.12.2010, p. 8.⁽⁵⁾ Voir la note 1 de bas de page.⁽⁶⁾ Après avoir présenté des observations dans l'affaire en question, Castille-La Manche a transmis ses commentaires dans l'affaire C 24/10.

- (5) La Commission a également reçu des observations de Radiodifusión Digital SL, par lettre du 11 janvier 2011, du Grupo Antena 3 et d'UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas), par lettres du 28 janvier 2011, de Gestora La Sexta, par lettre du 31 janvier 2011, d'Abertis Telecom SA (ci-après «Abertis»), par lettre du 2 février 2011, ainsi que d'Astra et de Telecinco, par lettres du 4 février 2011. Par lettres des 19 janvier et 9 février 2011, la Commission a remis ces observations aux autorités espagnoles, afin de leur permettre d'y répondre, ce qu'elles ont fait par lettres des 22 février et 14 mars 2011.
- (6) Plusieurs réunions ont eu lieu au cours de l'enquête entre la Commission et les autorités espagnoles les 11 et 12 avril 2011, la Commission et Astra le 14 avril 2011, la Commission et Abertis le 5 mai 2011 et la Commission et UTECA le 5 juillet 2011. L'Espagne ayant, de son propre chef, transmis des informations à plusieurs reprises, en ce compris les observations du Pays basque le 24 février 2011, une demande formelle d'information lui a été adressée le 14 février 2012. Le délai ayant été prolongé, les autorités espagnoles y ont répondu par lettre du 16 avril. Cette réponse a été ultérieurement complétée par lettres des 15, 19 et 25 juin 2012. Puisqu'il manquait une partie des informations demandées, la Commission a envoyé, le 9 août 2012, une demande d'informations complémentaires. Une fois le délai prolongé, les autorités espagnoles ont répondu par lettre du 10 octobre 2012, qui a été complétée par lettre du 30 octobre 2012.
- (7) Par ailleurs, Abertis a fourni, de son propre chef, un complément d'informations par lettres des 22 juin 2011 et 25 juillet 2012. Astra a communiqué des informations supplémentaires par lettres du 21 juillet 2011, 16 mai 2011, 8 septembre 2011 et 11 novembre 2011. Ces lettres ont toutes été remises aux autorités espagnoles afin qu'elles présentent leurs observations.

2. DESCRIPTION DE LA MESURE

2.1. CONTEXTE

2.1.1. Présentation du plaignant

- (8) Le plaignant est un opérateur de plate-forme satellitaire. L'entreprise SES ASTRA (ci-après «Astra»), créée en 1985 sous le nom de Société européenne des Satellites (SES), est le premier opérateur privé de satellites en Europe. Astra exploite le système satellitaire ASTRA, qui propose un large choix de solutions de radiodiffusion et à large bande à des clients situés en Europe et ailleurs. Elle émet directement des programmes de radio et de télévision dans des millions de foyers et opère en tant que fournisseur d'accès à l'internet et prestataire de services de réseau auprès d'administrations publiques, de grandes entreprises, de PME et de logements privés.
- (9) Dans sa plainte, Astra soutient que les mesures adoptées par le gouvernement espagnol et les communautés autonomes dans les zones éloignées et moins urbanisées d'Espagne sont contraires au principe de la neutralité technologique, compte tenu qu'elles considèrent la transmission terrestre comme l'unique voie vers la numérisation. Astra se réfère notamment au cas de la Cantabrie. Au moyen d'un appel d'offres pour l'extension de la couverture de la télévision numérique à l'ensemble du territoire de la Cantabrie, lancé en janvier 2008, le gouvernement régional de cette communauté autonome avait choisi Astra pour la fourniture de chaînes en clair via sa plate-forme. Toutefois, en novembre 2008, le gouvernement régional a résilié le contrat en question. Selon ASTRA, les autorités n'ont décidé de résilier le contrat que lorsqu'elles ont été informées que le gouvernement central allait financer l'amélioration du réseau analogique terrestre. Une lettre des autorités de Cantabrie du 7 novembre 2008 indiquait ainsi que la résiliation du contrat s'expliquait, entre autres, par le fait que le gouvernement central avait adopté des décisions relatives à l'extension de la couverture de la télévision numérique à l'ensemble du territoire espagnol (?). Le cas de la Cantabrie démontrerait qu'Astra pouvait être en concurrence sur ce marché mais que les décisions du gouvernement central rendaient cette concurrence impossible.

2.1.2. Le secteur

- (10) Il est ici question du secteur de la radiodiffusion, dans lequel de nombreux opérateurs exercent leurs activités, à différents niveaux de la chaîne de produits et de services de radiodiffusion.

(?) Astra a dénoncé la résiliation du contrat devant le tribunal de première instance de Santander (procédure n° 1728/2009) et, le 23 décembre 2011, ce même tribunal a condamné les autorités de Cantabrie à indemniser Astra pour résiliation abusive du contrat. Le tribunal n'a constaté aucun manquement de la part d'Astra ne justifiant ladite résiliation. Selon le tribunal, la décision du gouvernement central de mettre en place une stratégie nationale pour la TNT est une des raisons pour lesquelles le contrat a été résilié. Voir la décision 000313/2011 du tribunal de première instance de Santander.

- (11) Les radiodiffuseurs sont les éditeurs de chaînes de télévision qui achètent ou produisent des contenus propres de télévision et les regroupent en chaînes. Ces chaînes sont ensuite diffusées auprès du public au moyen de différentes plates-formes (satellite, TNT, câble, télévision sur l'internet). En Espagne, le législateur a considéré que les services de radiodiffusion constituent un service public, raison pour laquelle ils sont proposés aussi bien par les organismes de radiodiffusion de l'État (RTVE) que par les radiodiffuseurs privés ayant une licence étatique ⁽⁸⁾. Les chaînes dites en clair sont proposées gratuitement aux téléspectateurs. Pour que la population bénéficie réellement de ce service public, la législation prévoit des obligations de couverture minimale en ce qui concerne l'émission confiée aussi bien à l'organisme public de radiodiffusion qu'aux opérateurs privés qui détiennent une concession. Par conséquent, les radiodiffuseurs publics sont tenus de couvrir au moins 98 % de la population espagnole et les opérateurs privés au moins 96 %. Dès lors que les radiodiffuseurs espagnols ne possèdent aucun réseau de radiodiffusion nationale, ils sont contraints de conclure des accords avec des opérateurs de plate-forme pour l'émission de leurs contenus, afin de pouvoir respecter leurs obligations en matière de couverture.
- (12) Les fournisseurs d'équipements de télécommunication sont des fabricants ou des installateurs des infrastructures ou des dispositifs nécessaires pour construire les différentes plates-formes.
- (13) Les opérateurs de la plate-forme (ou opérateurs de réseau) ⁽⁹⁾ sont des organismes privés ou de droit public qui exploitent l'infrastructure nécessaire (c'est-à-dire qui transportent et diffusent le signal) pour offrir au public les chaînes produites par les radiodiffuseurs. Aux débuts de la télévision, la seule plate-forme existante était la plate-forme analogique terrestre. Avec les progrès technologiques, d'autres plates-formes sont apparues sur le marché, et notamment la plate-forme par satellite, la plate-forme par câble et, plus récemment, la télévision sur l'internet ⁽¹⁰⁾, qui exploite la connexion à large bande pour transmettre le signal de télévision.
- (14) En ce qui concerne la radiodiffusion terrestre, le signal de télévision est envoyé depuis un studio de télévision vers un centre émetteur (station de tête) qui appartient généralement à un opérateur de réseau, qui est aussi chargé de son fonctionnement. Le signal est ensuite transporté et distribué depuis un centre émetteur (station de tête) vers les centres de radiodiffusion gérés par un opérateur de réseau (une tour, par exemple). Ce transport peut parfois être assuré par satellite. Finalement, le signal est distribué dans les foyers depuis les radiodiffuseurs. Pour numériser le réseau analogique terrestre, il est nécessaire de remplacer les émetteurs sur le terrain. Toutefois, comme la portée du signal numérique est inférieure à celle du signal analogique et comme les nouvelles technologies exigent une meilleure capillarité du réseau, dans certains cas, l'extension de la couverture requiert également la construction de nouveaux centres émetteurs.
- (15) Pour ce qui est de la radiodiffusion par satellite, le signal est envoyé vers un centre émetteur (station de tête) avant d'être transporté vers le satellite qui le distribue dans les foyers. Une autre possibilité consisterait à envoyer d'abord le signal du studio de télévision directement vers le satellite, à condition que ledit studio soit équipé des dispositifs appropriés. Le téléspectateur doit disposer d'une antenne parabolique et d'un décodeur. Pour étendre la couverture satellite d'une région, il est nécessaire que l'équipement de terre précédent soit installé au domicile du client. En termes de couverture géographique, la plate-forme satellite pourrait couvrir presque 100 % du territoire espagnol tandis que la plate-forme terrestre n'en couvre que 98 % environ.

2.1.3. Le contexte

- (16) La mesure en cause doit être analysée dans le cadre de la numérisation de la radiodiffusion que les plates-formes terrestres, par satellite et par câble ont mis ou mettent en œuvre. Par rapport à la radiodiffusion analogique, la radiodiffusion numérisée a l'avantage d'offrir une plus grande capacité de transmission, en raison de l'utilisation plus efficace du spectre radioélectrique. Le passage vers la technologie numérique est particulièrement important pour la radiodiffusion terrestre, dans laquelle le spectre radioélectrique disponible est limité. En revanche, la transmission par satellite a l'avantage d'opérer sur une bande de fréquences totalement différente, où les fréquences ne manquent pas.
- (17) Le passage de la télévision analogique vers la télévision numérique libère une quantité importante de spectre radioélectrique de grande qualité, connu sous le nom de «dividende numérique», qui sera libre pour le déploiement des services de communication électronique. Ce dividende numérique, et notamment la fréquence 790-862 MHz («bande 800 MHz») peut encourager le secteur des communications électroniques, avoir une incidence non négligeable sur la compétitivité et la croissance et offrir un large éventail d'avantages sociaux et culturels ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ La concession comprend l'assignation d'une fréquence pour la radiodiffusion terrestre.

⁽⁹⁾ Les termes «opérateurs de la plateforme» et «opérateurs de réseau» sont utilisés indifféremment dans le texte de la décision.

⁽¹⁰⁾ «Télévision sur l'internet» est un terme qui fait référence aux systèmes de signaux de télévision et vidéo, à travers un réseau de communications électroniques qui utilise le protocole Internet.

⁽¹¹⁾ La communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Le dividende numérique, sources d'avantages sociaux et de croissance économique» [COM(2009) 586] recommandait aux États membres de cesser d'utiliser la bande 800 MHz pour la radiodiffusion à forte puissance et de mettre pleinement en œuvre la décision d'harmonisation technique de l'Union européenne au plus tard à une date qui serait convenue à l'échelon de l'Union européenne.

- (18) Le «dividende numérique» serait réalisable soit en passant d'une plate-forme terrestre à une autre plate-forme, soit en passant de la radiodiffusion terrestre analogique à la radiodiffusion terrestre numérique. Une solution mixte combinant différentes plates-formes pourrait également être envisagée ⁽¹²⁾.
- (19) Toutefois, dans le cas de la radiodiffusion terrestre, la rareté des fréquences continue de poser problème, y compris après la numérisation. Ce point s'explique par le fait que peu de temps après le passage de la télévision analogique à la télévision numérique, en avril 2010, le gouvernement espagnol a dû réinstaller les radiodiffuseurs de la bande 800 MHz sur une autre bande de fréquences. La réinstallation des multiplex numériques assignés aux radiodiffuseurs a entraîné des coûts supplémentaires et de nouvelles aides d'État, actuellement examinées par la Commission dans le cadre d'une procédure formelle d'examen ⁽¹³⁾.
- (20) En ce qui concerne la radiodiffusion télévisée, la transmission numérique terrestre pourrait être remplacée, à l'avenir, par la technologie à large bande. Ainsi, il est probable que les réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA en anglais) deviennent la technologie de transmission dominante. Toutefois, à l'heure actuelle, la couverture géographique de ces réseaux NGA n'est pas universelle en Espagne.
- (21) Il existe aujourd'hui en Espagne quatre plates-formes de radiodiffusion: TNT — télévision numérique terrestre (DBV-T), satellitaire (DBV-S), par câble (DVB-C) et télévision sur l'internet. La TNT est la principale plate-forme pour les chaînes espagnoles publiques et privées en clair ⁽¹⁴⁾. Abertis est le principal opérateur du réseau terrestre; il contrôle également l'opérateur satellitaire Hispasat. De plus, il existe différents opérateurs de télécommunications locaux qui acheminent les signaux de TNT et qui sont généralement reliés au réseau national d'Abertis. Les chaînes de télévision payante sont généralement diffusées par satellite, par câble et sur l'internet. Astra et Hispasat sont les principaux opérateurs de satellite.
- (22) Pour s'attaquer au processus de numérisation et en vue du passage de la télévision analogique à la télévision numérique, l'Espagne a adopté au cours de la période 2005-2008 différentes mesures concernant le réseau terrestre, comme indiqué au point 2.2. Les autorités espagnoles ont divisé le territoire en trois zones distinctes:
- i) zone I — qui regroupe l'immense majorité de la population espagnole, et au sein de laquelle les coûts liés au passage ont été supportés par les radiodiffuseurs — 96 % du territoire pour les radiodiffuseurs privés et 98 % pour les radiodiffuseurs publics. Étant donné que les radiodiffuseurs ont supporté les coûts, les aides d'État ne se sont pas révélées nécessaires;
 - ii) zone II — il s'agit des zones moins urbanisées et éloignées, qui regroupent 2,5 % de la population qui recevait précédemment les chaînes publiques et privées via la télévision analogique terrestre. Toutefois, comme le passage à la technologie numérique exige d'améliorer les centres émetteurs et d'en construire de nouveaux, il était nécessaire de réaliser d'importants investissements sur le réseau terrestre. Les radiodiffuseurs privés n'ayant pas un intérêt commercial suffisant pour proposer le service dans la zone II, ils ont refusé de supporter les coûts de numérisation. C'est ainsi que les autorités espagnoles ont établi le régime d'aides d'État en cause pour améliorer les centres émetteurs déjà existants et promouvoir la construction de nouveaux centres, afin que les résidents qui recevaient jusqu'alors les chaînes publiques et privées via la télévision analogique terrestre, continuent de recevoir toutes les chaînes via la TNT. Ce processus est couramment appelé «extension de la couverture TNT» (autrement dit, extension de la couverture TNT au-delà de ce qui est exigé des radiodiffuseurs commerciaux);
 - iii) zone III — celle où, en raison de la topographie, la prestation des services de télévision via la plate-forme terrestre n'est pas possible et doit se faire par satellite. Hispasat se charge de l'émission des signaux de télévision en clair dans la zone III. La prestation des services de télévision par satellite a un coût pour les consommateurs, qui se voient contraints d'acheter des antennes paraboliques et des décodeurs.

2.2. DESCRIPTION DE L'AIDE

- (23) Le régime en cause repose sur un système complexe de dispositions légales qui a été établi par les autorités centrales espagnoles à partir de 2005. Ainsi, en application de ces dispositions, l'aide d'État pour le déploiement

⁽¹²⁾ Voir, par exemple, dans le cas de la France, l'aide d'État N 666/09, modification du régime d'aides à la TNT N 111/06; dans le cas de la Slovaquie, l'aide d'État N 671/09, passage à la radiodiffusion numérique de la télévision en Slovaquie; en Espagne, l'aide d'État SA. 28685 [2011(NN)], réception de la télévision numérique en Cantabrie. Il y a également lieu de signaler que dans les zones éloignées et moins urbanisées d'Espagne, qui font l'objet de l'enquête (la zone dite II), il n'était pas toujours envisageable de fournir le signal de télévision à travers la plateforme de TNT, si bien que, dans certaines zones, l'émission par satellite a été choisie.

⁽¹³⁾ Aide d'État SA. 32619, dédommagement lié au dividende numérique (JO C 213 du 19.7.2012, p. 41).

⁽¹⁴⁾ Quelque 26 chaînes nationales et 30 chaînes régionales en clair.

de la TNT dans la zone II a été accordée pendant la période 2008-2009 par les communautés autonomes et les mairies, qui ont alloué aux bénéficiaires des fonds provenant du budget central et de leurs budgets respectifs. Par ailleurs, depuis 2009, les communautés autonomes octroient une aide continue pour le maintien et l'exploitation des réseaux de la zone II.

- (24) L'adoption de la loi 10/2005 du 14 juin 2005 marque le début de la réglementation du passage à la TNT ⁽¹⁵⁾. Il y était précisé la nécessité d'encourager un passage de la technologie analogique vers la TNT et l'obligation, pour le gouvernement, d'adopter les mesures nécessaires pour y parvenir.
- (25) C'est dans ce cadre que par le décret royal 944/2005, le conseil des ministres a approuvé le programme technique national qui fixait au 3 avril 2010 la fin de la télévision analogique ⁽¹⁶⁾.
- (26) Pour ce qui concerne les zones II et III, la douzième disposition additionnelle du programme technique national prévoyait déjà la possibilité pour les autorités locales et régionales d'étendre la couverture à entre 96 % et 100 % de la population. À cet égard, le programme technique fait explicitement référence à la TNT et établit six conditions dans lesquelles les autorités locales étaient autorisées à mettre en œuvre ladite extension de couverture. La condition e) dispose que l'installation locale doit être conforme au programme technique de la télévision numérique terrestre.
- (27) Par la suite, le 7 septembre 2007, le conseil des ministres a approuvé le programme national de passage à la télévision numérique terrestre (ci-après le «programme de passage») ⁽¹⁷⁾ portant mise en œuvre du programme technique national. Le programme de passage a divisé le territoire espagnol en quatre-vingt-dix projets techniques de passage ⁽¹⁸⁾ et a fixé une date limite pour la fin de la radiodiffusion analogique pour chacun de ces projets.
- (28) Le 29 février 2008, le ministère espagnol de l'industrie, du tourisme et du commerce (ci-après le «MITC») a adopté une décision destinée à améliorer les infrastructures de télécommunications et à fixer les critères et la répartition du financement des actions menées en faveur du développement de la société de l'information dans le cadre du Plan Avanza de 2008 ⁽¹⁹⁾. Le budget, tel qu'approuvé en vertu de cette décision, s'élevait à 558 millions EUR. Il a été alloué en partie au développement de la large bande et en partie à la numérisation de la télévision dans les zones éloignées et moins urbanisées d'Espagne, qui étaient en marge des obligations légales imposées aux radiodiffuseurs commerciaux ⁽²⁰⁾. La numérisation dans ces zones, généralement appelée «extension de la couverture», a été mise en œuvre a posteriori au moyen de différents addenda aux conventions-cadres en vigueur ⁽²¹⁾ signés par le MITC et les communautés autonomes entre juillet et novembre 2008 (ci-après les «addenda aux conventions-cadres de 2006», publiés séparément au Journal officiel de l'État pour chaque communauté autonome). Dans la plupart de ces conventions, il est indiqué que la technologie numérique terrestre est la seule à pouvoir bénéficier d'un financement. À la suite de ces conventions, le MITC a transféré des fonds aux communautés autonomes, qui se sont engagées à couvrir les autres dépenses liées à l'opération avec leurs propres ressources budgétaires. Ces addenda prévoyaient également l'obligation pour les autorités locales de satisfaire aux exigences de la douzième disposition additionnelle du programme technique national.
- (29) Parallèlement, le 17 octobre 2008, le conseil des ministres a décidé d'assigner 8,72 millions EUR supplémentaires pour étendre et compléter la couverture de la TNT dans le cadre des projets de passage qui devraient être mis en œuvre au cours du premier semestre 2009, (phase I du programme de passage). Les fonds ont été accordés après la signature des nouvelles conventions-cadres entre le MITC et les communautés autonomes en décembre 2008 (ci-après les «conventions-cadres de 2008»). Ces conventions ont trait au financement précité de 8,72 millions EUR et sont intitulées «Conventions-cadres de partenariat entre le MITC et les communautés autonomes de [...] pour la mise en œuvre du programme national de passage à la TNT». Elles contiennent une liste des activités qui seront financées par les autorités centrales et régionales, afin que la couverture de la télévision numérique terrestre soit identique à l'actuelle couverture analogique. Ces activités sont liées au déploiement de la télévision numérique terrestre.

⁽¹⁵⁾ Voir la note 3 de bas de page.

⁽¹⁶⁾ Il prévoyait, pour les radiodiffuseurs privés, l'obligation d'atteindre 96 % de la population dans leurs zones de couverture respectives avant cette date, et, pour les radiodiffuseurs publics, 98 % de cette population. Dans la zone I, les radiodiffuseurs étaient tenus d'atteindre ces pourcentages de la population avec la TNT et de supporter les coûts de numérisation y afférents. Par conséquent, aucune aide d'État n'était nécessaire.

⁽¹⁷⁾ <http://www.televisiondigital.es/Documents/PlanNacionalTransicionTDT.pdf>.

⁽¹⁸⁾ Classés postérieurement en phases I, II et III.

⁽¹⁹⁾ <http://www.boe.es/boe/dias/2008/03/06/pdfs/A13832-13834.pdf>.

⁽²⁰⁾ L'adoption de la décision relative à la répartition des fonds pour le développement de la large bande et la numérisation de la télévision dans la zone II a été déléguée aux autorités régionales.

⁽²¹⁾ Les conventions-cadres ont été signées entre le MITC et les communautés autonomes dans le cadre du Plan Avanza.

- (30) Le 29 mai 2009, le conseil des ministres a approuvé les critères de répartition des 52 millions EUR alloués au financement des initiatives en faveur du passage à la TNT, destinés au financement de l'extension de la couverture des projets des phases II et III du programme de passage ⁽²²⁾. L'accord du conseil des ministres prévoyait un lien direct avec le programme de passage, étant donné qu'il précisait que «pour atteindre l'objectif fixé dans le programme national de passage à la TNT, à savoir une couverture du service de TNT similaire à celle de l'actuel service de télévision analogique terrestre, la participation financière des autorités publiques est nécessaire» et que «l'exécution de ce partenariat doit être formalisée selon le cadre fixé par le programme national de passage à la télévision numérique terrestre».
- (31) Enfin, entre octobre et décembre 2009, les addenda aux conventions-cadres (mentionnés au considérant 29) ont été publiés au Journal officiel de l'État, y compris en ce qui concerne le financement pour l'extension de la couverture des phases II et III du programme de passage. Ces addenda définissent ce qu'il convient d'entendre par «actions d'extension de couverture», en ne faisant explicitement référence qu'à la technologie terrestre (sans pour autant exclure formellement d'autres technologies) ⁽²³⁾.
- (32) Après la publication des conventions-cadres de 2008 et des addenda susmentionnés ⁽²⁴⁾, les gouvernements des communautés autonomes ont engagé le processus d'extension. À cet effet, ils se sont occupés de l'organisation des appels d'offres et ont confié cette organisation à des entreprises privées. Les subventions étaient décidées, en partie, avec le MITC et étaient donc financées sur le budget central ou, en partie, sur celui des communautés autonomes. Dans certains cas, ces dernières ont demandé à leurs mairies de se charger de l'extension.
- (33) En règle générale, deux types d'appels d'offres ont été lancés dans tout le pays. Premièrement, il y a eu les appels d'offres pour l'extension de la couverture qui impliquaient de confier à l'attributaire la mission de fournir (et souvent même de construire) un réseau de TNT opérationnel. À cet effet, la conception et l'exploitation du réseau, le transport du signal, le déploiement du réseau et la fourniture de l'équipement nécessaire figuraient parmi les tâches à effectuer. Les autres appels d'offres portaient sur la fourniture d'équipements de télécommunications et étaient organisés dans le cas de réseaux déjà existants. L'attributaire du marché devait améliorer lesdits réseaux en fournissant l'équipement nécessaire, c'est-à-dire en procédant à la fourniture, à l'installation et à l'activation de l'équipement.
- (34) Dans la plupart des appels d'offres, les autorités organisatrices font référence explicitement, dans la définition même de l'objet de l'appel d'offres ⁽²⁵⁾, ou implicitement, dans la description des spécifications techniques ou de l'équipement à financer ⁽²⁶⁾, à la technologie terrestre et à la TNT. Les rares cas où il est expressément fait mention de la technologie satellitaire se réfèrent aux antennes paraboliques pour la réception du signal satellite dans des antennes-relais ⁽²⁷⁾ ou aux équipements pour accéder à la télévision numérique dans la zone III ⁽²⁸⁾. Très peu d'appels d'offres destinés à l'extension sont technologiquement neutres et ils n'excluent pas d'autres technologies que la TNT ⁽²⁹⁾.
- (35) Au total, entre 2008 et 2009, près de 163 millions EUR prélevés sur le budget central (en partie des prêts à des conditions préférentielles accordés par le MITC aux communautés autonomes ⁽³⁰⁾) et quelque 60 millions EUR prélevés sur les budgets des 16 communautés autonomes en cause ont été investis pour l'extension à la zone II. Par ailleurs, les mairies ont financé l'extension à hauteur de quelque 3,5 millions EUR.
- (36) La deuxième étape après l'extension de la TNT à la zone II, et ce dès 2009, a consisté, pour certaines communautés autonomes, à organiser d'autres appels d'offres ou à conclure, sans appels d'offres, les contrats d'exploitation et de maintenance de l'équipement numérisé et déployé pendant l'extension. Contrairement aux aides destinées au passage, ces dernières mesures sont des aides en cours. Dès lors qu'elles sont destinées à l'exploitation et à la maintenance du réseau terrestre installé dans la zone II, ces contrats ne sont pas non plus technologiquement neutres. Le montant total des fonds alloués au moyen d'appels d'offres pour l'exploitation et la maintenance (aides en cours) pour les années 2009-2011 s'élève à au moins 32,7 millions EUR.

⁽²²⁾ <http://www.boe.es/boe/dias/2009/07/02/pdfs/BOE-A-2009-10972.pdf>.

⁽²³⁾ Voir, par exemple, l'addendum de l'Andalousie: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/28/pdfs/BOE-A-2009-17108.pdf>.

⁽²⁴⁾ Au total, plus de 600 conventions ont été conclues entre les autorités — conventions-cadres, addenda, etc. — au sujet de l'extension de la couverture.

⁽²⁵⁾ Estrémadure, Asturies, Canaries, Catalogne, Madrid, par exemple.

⁽²⁶⁾ Aragon, par exemple.

⁽²⁷⁾ En Aragon ou aux Asturies.

⁽²⁸⁾ Estrémadure.

⁽²⁹⁾ Sur les 516 appels d'offres lancés par toutes les régions, à l'exception de Castille-La Manche, la Commission en a analysé 82, aussi bien liés à l'extension (17) qu'à la fourniture (65). Seuls 9 d'entre eux ont été considérés comme technologiquement neutres: 3 appels d'offres concernant l'extension (Castille-Léon), et 6 appels d'offres concernant la fourniture (5 dans les Îles Canaries et un en Cantabrie).

⁽³⁰⁾ À l'exception de Castille-La Manche.

2.3. MOTIFS JUSTIFIANT L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

- (37) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission fait d'abord savoir que la mesure en cause semble satisfaire à tous les critères visés à l'article 107, paragraphe 1, et qu'elle pourrait donc être perçue comme une aide d'État.
- (38) Étant donné que le marché de la radiodiffusion compte plusieurs niveaux, trois catégories de bénéficiaires des aides d'État ont été répertoriées, dans la décision d'ouvrir la procédure: i) les opérateurs de réseau; ii) les fournisseurs d'équipements de télécommunication qui participent aux appels d'offres pour la fourniture de l'équipement nécessaire à l'extension et iii) les radiodiffuseurs des chaînes de télévision.
- (39) La Commission a conclu, à titre préliminaire, qu'en finançant les coûts liés à l'extension de la plate-forme de TNT, le régime pourrait avoir créé une distorsion potentielle ou effective de la concurrence entre les fournisseurs des équipements de télécommunication qui exploitent les différentes technologies et entre les plates-formes terrestres et par satellite.
- (40) Dans son évaluation préliminaire, la Commission a estimé que la mesure constituait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et, qu'il n'existait aucune raison qu'elle soit compatible avec le marché intérieur car aucune exception ne semblait lui être applicable.
- (41) Pour plus de détails à ce sujet, il convient de s'en remettre à la décision d'ouvrir la procédure, qui fait partie intégrante de la présente décision.

3. OBSERVATIONS FORMULÉES PAR L'ESPAGNE

3.1. GÉNÉRALITÉS

- (42) L'Espagne et les communautés autonomes ont avancé de nombreux arguments à l'encontre de la décision d'ouvrir la procédure ⁽³¹⁾. D'une manière générale, ceux-ci peuvent être classés dans deux catégories. Premièrement, les autorités espagnoles font valoir qu'il n'y a pas d'aide d'État: la mesure ne constitue pas une aide car il s'agit d'un service d'intérêt économique général (SIEG), au sens où elle relève de la mission de service public de la radiodiffusion publique et où elle ne crée aucun avantage. Deuxièmement, même dans le cas où il se serait agi d'une aide d'État, celle-ci serait compatible avec les dispositions de l'article 106, paragraphe 2, ou de l'article 107, paragraphe 3, point c) du TFUE étant donné que: a) le réseau analogique existait déjà et que sur le plan de l'efficacité, une simple amélioration de l'infrastructure existante serait moins onéreuse que le passage à une nouvelle plate-forme; b) seule la technologie TNT satisferait aux critères de qualité nécessaires; et c) les offres étaient technologiquement neutres et d'autres opérateurs de plate-forme auraient pu participer à l'appel d'offres. Ces arguments sont résumés ci-après.

3.2. ABSENCE D'AIDE

3.2.1. Services d'intérêt économique général (SIEG)

- (43) En ce qui concerne les opérateurs de réseau, les autorités espagnoles considèrent qu'ils fournissent un service d'intérêt économique général au sens de l'arrêt *Altmark* ⁽³²⁾. Toutefois, étant donné que les communautés autonomes sont responsables des mesures adoptées pour l'extension de la couverture, l'applicabilité de l'arrêt *Altmark* doit être examinée au cas par cas et il incombe aux communautés autonomes de démontrer que les conditions de l'arrêt ont été respectées. L'argumentation la plus exhaustive a été présentée par le Pays basque, où la numérisation a été mise en œuvre par l'entreprise publique Itelazpi S.A. (ci-après «Itelazpi»).

3.2.2. Absence d'avantage

- (44) En ce qui concerne les fournisseurs d'équipements de télécommunication, les autorités espagnoles ont indiqué que le fait qu'ils aient remporté les appels d'offres pour la fourniture des équipements écartait l'existence de tout avantage sélectif.

⁽³¹⁾ Les arguments des autorités centrales et régionales sont présentés, conjointement comme la position de l'Espagne (ou des autorités espagnoles), à l'exception du Pays basque, qui a demandé l'application des règles de compensation de service public.

⁽³²⁾ Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Rec. 2003, p. 1-7747.

- (45) Pour ce qui est des opérateurs de réseau, bien qu'Abertis soit le principal opérateur dans la zone I et qu'il détienne 29 % des centres de la zone II qui ont fait l'objet d'améliorations, il n'exploite pas le réseau de la zone II. Par conséquent, Abertis ne bénéficierait pas de la mesure en qualité d'opérateur de réseau.
- (46) En fait, l'exploitation du réseau a été confiée à quelques opérateurs régionaux, les communautés autonomes ou mairies ne faisant que louer les locaux ou les installations d'Abertis. Les communautés autonomes et les mairies ne concurrencent pas d'autres opérateurs de réseau et n'en tirent aucun avantage compétitif à ce titre. Par ailleurs, elles ne perçoivent aucune recette, étant donné que les radiodiffuseurs ne paient pas pour la prestation des services de transmission dans la zone II.
- (47) En ce qui concerne les radiodiffuseurs de TNT, les autorités espagnoles affirment que l'incidence des mesures en cause sur les radiodiffuseurs est pratiquement inexistante. Les mesures n'ont pas augmenté les audiences par rapport à celles réalisées par les radiodiffuseurs lorsqu'ils émettaient en analogique. En effet, 2,5 % de la population concernée par l'extension de la couverture recevait déjà la télévision analogique terrestre. Dans ces conditions, il apparaîtrait que les mesures n'ont pas d'incidence sur les finances de ces entreprises.

3.3. COMPATIBILITÉ AU REGARD DE L'ARTICLE 106, PARAGRAPHE 2, ET DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 3, POINT c)

- (48) Les autorités du Pays basque ont soutenu que l'aide d'État accordée à Itelazpi était compatible avec le marché intérieur, en vertu des dispositions de l'article 106 du TFUE. À cet égard, elles considèrent que la mesure satisfait à toutes les conditions établies dans la décision du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (ci-après la «décision de l'article 86, paragraphe 2») ⁽³³⁾.
- (49) Dans le cas où la Commission déciderait que les mesures adoptées par les autorités espagnoles au regard du déploiement de la télévision numérique terrestre dans la zone II constituent des aides d'État, incompatibles avec le marché intérieur en application de l'article 106 du TFUE, l'Espagne soutient que ces mesures sont parfaitement compatibles avec le marché intérieur étant donné que leur finalité est de poursuivre un objectif d'intérêt communautaire (le passage à la radiodiffusion numérique), de sorte qu'elles relèveraient de l'exception visée à l'article 107, paragraphe 3, point c) du TFUE.

3.3.1. Arguments sur l'efficience

- (50) Selon les autorités espagnoles, ni le programme technique national, ni le programme de passage ne constituent, à l'échelle nationale, des programmes d'extension de la couverture au sens où ils ne se réfèrent qu'à la conversion dans la zone I. Ainsi, en tant que tels, ces programmes ne limitent pas les options technologiques disponibles pour l'extension de la couverture. Les conventions-cadres n'ont, par ailleurs, pas le même statut réglementaire que les programmes et elles reposent sur des accords entre les autorités centrales et régionales. De plus, selon les autorités espagnoles, l'utilisation des technologies via satellite ou autres ne serait pas exclue. En tout état de cause, l'extension de la couverture et le choix de la technologie incombaient aux communautés autonomes, généralement au moyen de procédures d'appels d'offres. Un de ces appels d'offres, lancé en Castille-Léon, était technologiquement neutre et le simple fait qu'il ait été organisé montre que les autorités centrales n'imposaient pas la technologie terrestre aux communautés autonomes.
- (51) Bien que certains des appels d'offres lancés à d'autres endroits se réfèrent à certains éléments techniques de la technologie terrestre, ceci s'explique par le fait que la radiodiffusion terrestre exige des éléments dont la technologie satellitaire ne dispose pas et leur inclusion s'avérerait nécessaire pour ne pas écarter les solutions terrestres des appels d'offres.
- (52) Les autorités espagnoles citent également une étude sur la faisabilité d'une fourniture de service universel de TNT au moyen de différentes technologies (TNT et satellite), réalisée par le MITC en juillet 2007, c'est-à-dire avant que ne soit proposé un financement pour étendre la couverture de la TNT. Même si les autorités reconnaissent que l'étude n'était rien d'autre qu'un document interne dont il n'a pas été tenu compte ultérieurement, elles soulignent toutefois que les coûts considérés pour la transmission par TNT ou par satellite étaient réalistes. Selon cette étude, il n'est pas possible a priori de déterminer quelle technologie est la plus efficace ou la moins chère pour étendre la couverture du signal de télévision. Il y a donc lieu de faire un choix, dans chaque région, de préférence au moyen d'études réalisées par les différentes communautés autonomes dans lesquelles sont analysés des facteurs comme la topographie, la répartition nationale de la population et l'état de l'infrastructure existante.

⁽³³⁾ Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67) et encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public (JO C 297 du 29.11.2005, p. 4) (ci-après l'«encadrement»).

3.3.2. Exigences qualitatives

- (53) Deux arguments qualitatifs sont invoqués. Premièrement, aucune chaîne en clair n'est actuellement diffusée par satellite dans cette zone. Un passage vers la plate-forme satellitaire impliquerait pour les clients de devoir payer le service.
- (54) Deuxièmement, il convient de diffuser non seulement les chaînes nationales, mais aussi les chaînes régionales. La technologie de la TNT permet à chaque zone géographique de recevoir les chaînes destinées à cette zone. Sur la base des chaînes régionales et locales existantes, 1 380 fréquences ont été assignées à la télévision terrestre dans toute l'Espagne, sans que des restrictions techniques n'aient été nécessaires et sans avoir dû étendre la diffusion de chaque chaîne. D'après les autorités espagnoles, cela aurait été impossible pour les réseaux de satellites car ceux-ci ne permettent aucune délimitation géographique, de sorte qu'il aurait été nécessaire d'utiliser un système complexe d'accès conditionnel, ce qui aurait encore augmenté les coûts de la radiodiffusion par satellite. Les organismes de radiodiffusion n'auraient en outre pas été disposés à offrir un accès à leurs chaînes sans avoir la certitude que la délimitation était possible.

3.3.3. Neutralité technologique

- (55) Selon les autorités espagnoles, les conventions bilatérales entre les autorités centrales et régionales n'imposaient aucune technologie de numérisation spécifique et se limitaient à prévoir des transferts vers les communautés autonomes, conformément aux coûts de numérisation, calculés sur la base de ce qui était considéré comme une technologie de référence efficiente, à savoir la TNT. À cet égard, les autorités espagnoles considèrent qu'il convient de tenir compte du fait qu'au moment de l'extension, la télévision terrestre atteignait 98,5 % des foyers espagnols.
- (56) En ce qui concerne l'appel d'offres de la Cantabrie, auquel il était fait référence dans la décision d'ouvrir la procédure, les autorités espagnoles soulignent que l'appel d'offres remporté par Astra concernait aussi bien la zone II que la zone III, c'est-à-dire qu'il prévoyait la fourniture universelle de services de télévision numérique en Cantabrie, ce fait aurait une double incidence sur l'appréciation de l'affaire.
- (57) Premièrement, le projet de la Cantabrie a échoué lorsque, après l'adjudication du contrat à Astra, certains des principaux radiodiffuseurs ont informé Astra et le gouvernement de la Cantabrie qu'ils ne permettraient pas que leurs contenus soient diffusés via satellite. Par conséquent, l'objectif même du programme est devenu impossible à atteindre. Deuxièmement, la principale raison qui a motivé la résiliation du contrat était la décision du gouvernement central de proposer une couverture satellitaire dans toute la zone III d'Espagne, et non pas la décision de prévoir un financement par gouvernement central pour étendre la couverture dans la zone II. Ainsi, le contrat a été résilié en novembre 2008 car, à cette époque, il était évident qu'Astra n'allait pas pouvoir respecter ses obligations. Ainsi, Astra n'a pas réalisé les travaux nécessaires dans les délais et n'a pas obtenu l'autorisation des radiodiffuseurs en clair de diffuser leurs chaînes.
- (58) Dans le contexte de la présente décision, le projet de la Cantabrie n'est intéressant que dans la mesure où l'on peut considérer la plate-forme satellitaire comme une solution de rechange valable à la plate-forme terrestre. À cet égard, les arguments qui précèdent ne sont pas pertinents. En choisissant la plate-forme satellitaire pour la zone III, les autorités espagnoles ont adopté un programme national et ont promulgué une réglementation spéciale qui obligeait les radiodiffuseurs à s'entendre et à choisir un fournisseur commun pour la plate-forme de satellitaire. Un mécanisme similaire aurait pu être appliqué pour la zone II. Les raisons invoquées pour la résiliation du contrat ne remettent pas en question le fait que la technologie satellitaire puisse être une plate-forme valable pour l'émission de chaînes de télévision dans la zone II. Elles ont par ailleurs été réfutées par une juridiction nationale en Espagne.

3.3.4. Absence de distorsion de la concurrence

- (59) En ce qui concerne la concurrence entre les opérateurs de réseau, l'Espagne a indiqué que la télévision terrestre et la télévision satellitaire sont deux marchés complètement différents et que, par conséquent, les mesures en cause ne faussaient pas la concurrence sur les marchés concernés. L'Espagne soutient que les mesures en cause n'ont pas d'incidence sur le marché intérieur de l'Union, compte tenu qu'elles s'adressent à des résidents d'une zone géographique limitée. Comme il est question de services locaux, il est peu probable que la mesure affecte les échanges entre États membres.

3.4. APPLICABILITE DE LA RÈGLE DE MINIMIS

- (60) Les autorités espagnoles ont également affirmé que la règle de minimis introduite par le règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission ⁽³⁴⁾ relative aux aides de minimis est indéniablement applicable à une part significative du financement. Chaque communauté autonome ou mairie a acquis les équipements de télécommunications de manière indépendante, de sorte qu'il convient de tenir compte des règles *de minimis* dans ce contexte. Étant donné que le montant versé est connu avec précision, ainsi que la nature des biens et des services acquis, l'aide était suffisamment transparente pour que les seuils *de minimis* soient appliqués.

3.5. AIDE D'ÉTAT EN COURS

- (61) En ce qui concerne l'exploitation et la maintenance des centres émetteurs, les autorités centrales espagnoles considèrent que ces opérations ne sont pas concernées par l'extension de la couverture financée en partie par le MITC. Le ministère n'est pas compétent pour exiger des mairies ou des communautés autonomes qu'elles poursuivent l'exploitation et la maintenance au-delà de la période indiquée dans les appels d'offres pour l'extension de la couverture. Il n'est, par conséquent, pas exclu que l'exploitation et la maintenance de certains centres soient interrompues en raison des coupes budgétaires des mairies. Les autorités centrales ont chiffré provisoirement les frais annuels d'exploitation et de maintenance à 10 % de l'investissement initial. Pendant l'enquête, plusieurs communautés autonomes ont fourni des données plus détaillées sur les fonds destinés à l'exploitation et à la maintenance du réseau de TNT dans la zone II.

4. OBSERVATIONS DES TIERS

4.1. ASTRA

4.1.1. Généralités

- (62) Astra réitère son argument précédent selon lequel les mesures destinées à mettre en œuvre le passage à la télévision numérique terrestre constituaient un plan coordonné conçu par le gouvernement central et exécuté par les autorités régionales. Nonobstant, même en partant de l'hypothèse selon laquelle l'aide d'État destinée à l'extension de la couverture était conçue, organisée et exécutée à l'échelle régionale, Astra considère qu'elle constituerait une aide illégale et incompatible.
- (63) En ce qui concerne l'appel d'offres de la Cantabrie, Astra insiste sur le fait que, contrairement à ce qu'affirment les autorités espagnoles, il incombait aux autorités de la Cantabrie de recevoir les autorisations des radiodiffuseurs pour mettre leurs chaînes à disposition de la plate-forme satellitaire. De plus, bien que les radiodiffuseurs aient envoyé leurs lettres en mars 2008, les autorités de la Cantabrie ont proposé l'autre option qu'elles avaient choisie en juillet 2008 à d'autres communautés autonomes.

4.1.2. Existence d'une aide d'État

- (64) En ce qui concerne l'avantage obtenu par les opérateurs de réseau et notamment par Abertis, Astra affirme qu'en sa qualité de fournisseur d'équipements de télécommunication, Abertis a été déclaré attributaire d'environ [...] (*) des appels d'offres pour la numérisation des centres terrestres situés dans les zones d'extension de la couverture. Abertis étant un opérateur de plate-forme, la numérisation du réseau favorise son offre commerciale aux radiodiffuseurs. En effet, le réseau de TNT atteindra désormais presque 100 % de la population, sans coût supplémentaire, alors que quelque 96 à 98 % de cette population aurait bénéficié de la numérisation terrestre, en l'absence de la mesure contestée. Qui plus est, Abertis devrait profiter du fait qu'Astra, en sa qualité de principal concurrent et d'opérateur de plate-forme alternatif, ne se verrait pas accorder la possibilité d'établir une tête de pont sur le marché espagnol, en s'introduisant dans la zone II.
- (65) Ainsi, selon Astra, Abertis a bénéficié d'autres avantages en raison des mesures. D'abord, un nombre important de centres terrestres d'Abertis, exploités dans les faits par l'entreprise elle-même, ont bénéficié des fonds alloués par les autorités espagnoles dans le cadre des mesures en cause. Tel est notamment le cas des centres situés dans la zone où RTVE (organisme public de radiodiffusion) était tenue de proposer son signal, mais où une telle

⁽³⁴⁾ Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

(*) Les données confidentielles figurent dans le texte de la décision entre crochets [...].

obligation n'est pas imposée aux radiodiffuseurs privés (environ 2,5 % de la population). Astra soutient ensuite qu'Abertis a bénéficié indirectement de l'aide d'État sur les marchés adjacents, comme le marché du transport. En outre, le plaignant indique que la mesure en cause fausse la concurrence dans la zone III ⁽³⁵⁾.

- (66) Astra estime que les plates-formes satellitaires et terrestres appartiennent au même marché. La différence entre télévision payante et télévision en clair ne serait pas pertinente pour ce qui concerne la concurrence entre plates-formes. En effet, à l'heure actuelle, les plates-formes terrestres et satellitaires sont en concurrence pour la transmission de la télévision payante, étant donné qu'il existe au moins deux chaînes payantes qui proposent leur signal au moyen de la plate-forme de TNT et que l'une d'elles n'est disponible que grâce à cette technologie. En outre, selon Astra, tous les radiodiffuseurs actuellement autorisés ont déjà déposé une demande de licence auprès du gouvernement pour émettre leurs contenus sous forme payante.
- (67) Astra considère que les mesures en cause n'étaient pas proportionnées et affirme que le passage à la TNT exigeait d'importantes adaptations dans les immeubles à usage d'habitation et un investissement en câbles. Ainsi, à l'appui de son argument selon lequel l'extension de la couverture via satellite n'aurait pas coûté plus cher que si elle avait été réalisée au moyen de la plate-forme terrestre, Astra renvoie à son étude interne sur les coûts, établie en novembre 2008 et présentée avec la plainte. L'étude comparait les coûts de l'extension de la couverture en utilisant les deux technologies: terrestre et satellitaire. Les hypothèses de l'étude diffèrent de celles qui ont été considérées par les autorités espagnoles et par Abertis sur plusieurs points, dont, entre autres, ceux liés aux coûts des antennes paraboliques et à la nécessité d'acheter des décodeurs externes pour recevoir la télévision numérique terrestre. Il ressort des conclusions de l'étude que l'extension de la couverture avec satellite n'était pas forcément plus chère que celle utilisant la technologie terrestre. Astra a également fourni d'autres documents, grâce auxquels elle prétendait démontrer que les coûts d'installation et d'exploitation des deux technologies n'étaient pas substantiellement différents.
- (68) Astra soutient aussi que le fait de garantir la conditionnalité de l'accès aux radiodiffuseurs via satellite ne constitue pas un obstacle à la diffusion des chaînes en clair. Les systèmes d'accès conditionnel existent dans le monde entier et leur utilisation ne pose aucune difficulté particulière ⁽³⁶⁾. De plus, la solution proposée en Cantabrie pour l'accès conditionnel a été acceptée par les autorités concernées, qui pouvaient choisir quels utilisateurs devaient être activés pour recevoir le service. Par conséquent, la limitation territoriale du service était contrôlée par le gouvernement de Cantabrie. Il n'y avait donc pas lieu de procéder à une adaptation spécifique.
- (69) En ce qui concerne la pertinence de la mesure, Astra affirme que grâce aux économies d'échelle, plus la couverture géographique est grande, plus la technologie satellitaire est intéressante du point de vue économique. La division de la mesure dans la zone II en plus de 600 appels d'offres locaux et régionaux a significativement désavantagé la technologie satellitaire sur le plan de la concurrence. Toutefois, même si le gouvernement espagnol n'avait pas pu imposer ou suggérer la nécessité de considérer les synergies transrégionales comme condition d'octroi des fonds, les régions auraient pu prendre en compte cette possibilité afin de s'assurer qu'elles optaient pour la solution la plus avantageuse pour leurs administrés. En fait, Astra soutient qu'elles ont essayé de le faire avant que le gouvernement central n'intervienne en faveur de la technologie terrestre. Après avoir déclaré Astra attributaire de l'appel d'offres, les autorités de Cantabrie ont d'abord tenté de convaincre d'autres régions d'opter pour la plate-forme satellitaire, ce qui aurait permis de réduire encore plus leurs coûts.

4.1.3. Aide d'État en cours

- (70) Astra répète qu'une partie des mesures contestées constitue une aide d'État en cours, étant donné que les gouvernements des communautés autonomes ont financé, de manière continue, les coûts d'exploitation et de maintenance des réseaux locaux de la zone II. En ce qui concerne les coûts annuels d'exploitation et de maintenance de la solution satellitaire, Astra considère qu'ils s'élèveraient à 100 000 EUR par chaîne et par an, même si ceux-ci auraient pu être moins élevés si plus d'une région avait opté pour cette solution.

4.2. OBSERVATIONS D'ABERTIS

- (71) Abertis est un opérateur d'infrastructures de télécommunications et un fournisseur d'équipements de réseau. L'entreprise est propriétaire, entre autres, de Retevisión S.A. et de TradiaS.A., qui gèrent et exploitent des réseaux et des infrastructures de télécommunication.

⁽³⁵⁾ Selon Astra, grâce aux fonds versés par les autorités conformément aux mesures destinées à la zone II, Hispasat, fournisseur de satellite, copropriété d'Abertis et prestataire de services dans la zone III, est en mesure de proposer sa capacité de satellite aux radiodiffuseurs, sans coût supplémentaire. Finalement, Astra soutient que la mesure a permis à Abertis d'obtenir l'usage exclusif de l'obligation de transport dans la zone III.

⁽³⁶⁾ Elle affirme que les plateformes satellitaires comptent un nombre très important d'utilisateurs, avec un accès conditionnel dans le monde entier et que la complexité de l'accès conditionnel ne constituait pas un obstacle au déploiement.

4.2.1. Existence d'une aide d'État

- (72) Premièrement Abertis affirme que les mesures en cause ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE. Les autorités régionales n'ont fait qu'acquérir des biens et des services aux conditions du marché, au moyen d'appels d'offres ouverts et sont toujours propriétaires des équipements installés dans les centres émetteurs de la zone II. Pour cette raison, aucun fonds ni aucun équipement numérique acquis grâce à ces fonds n'ont, à aucun moment, été transféré à un bénéficiaire externe.
- (73) Abertis considère par ailleurs que les mesures contestées n'ont conféré aucun avantage appréciable aux opérateurs de réseau. Selon l'entreprise, Abertis n'exploite aucun des réseaux locaux situés dans la zone II (y compris lorsqu'elle est propriétaire des centres émetteurs qui y sont liés), de sorte qu'elle ne saurait en tirer un quelconque avantage direct. Deuxièmement, dans la zone II, Abertis n'intervenait qu'en tant que fournisseur d'équipements de télécommunication. Troisièmement, même dans le cas où Abertis aurait vendu l'équipement numérique utilisé pour améliorer un centre émetteur et que cet équipement aurait été ensuite installé dans un centre émetteur lui appartenant, elle n'en aurait tiré aucun avantage. Ceci s'explique par le fait qu'Abertis ne fait que louer les centres émetteurs aux opérateurs de réseau local aux conditions du marché. Le prix de la location versé à l'entreprise n'a pas été modifié par le processus de numérisation. Quatrièmement, Abertis insiste sur le fait que la hausse de 1 à 2 % de la couverture d'un réseau de TNT ne se traduit pas par un avantage économique pour Abertis, en sa qualité d'opérateur de plate-forme de la zone I. Enfin, la numérisation de la zone II n'a pas d'incidence sur le prix qu'Abertis peut appliquer aux radiodiffuseurs pour ses services d'émission, notamment parce que le prix de gros appliqué par Abertis est réglementé par l'autorité espagnole de régulation, la commission du marché des télécommunications (ci-après la «CMT»).
- (74) En ce qui concerne les opérateurs de réseau local de la zone II (mairies), Abertis considère qu'il ne saurait exister un quelconque avantage économique, étant donné qu'ils ne satisfont pas aux conditions requises pour être considérés comme des entreprises, au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE et que, en tout état de cause, ils exercent un service public.
- (75) Abertis a également fait savoir que les mesures en cause ne comportaient aucun avantage économique pour les radiodiffuseurs. Le passage à la technologie numérique dans la zone II n'a pas augmenté le nombre de téléspectateurs par rapport à ceux qui avaient accès à la télévision analogique avant le début de la procédure de transition à la radiodiffusion numérique en 2005.
- (76) Par ailleurs, Abertis considère que les mesures en cause n'ont eu aucun effet appréciable sur la concurrence entre les opérateurs de réseau. Le fait que ni Astra, ni aucun autre opérateur privé n'aient manifesté quelque intérêt que ce soit à fournir des services d'émission dans la zone II au cours des 20 dernières années confirme que le marché était inexistant et que l'intervention de l'État était nécessaire pour faciliter la prestation des services. La concurrence entre la plate-forme satellitaire et la TNT n'a donc pas été faussée, dans la mesure où il s'agit de deux marchés différents. En outre, la numérisation des réseaux terrestres dans la zone II n'a pas modifié la structure concurrentielle des marchés de référence. Elle ne représente qu'une amélioration technique nécessaire de la plate-forme analogique existante.
- (77) Abertis soutient que les services de radiodiffusion fournis au moyen des réseaux de la zone II se limitaient à certaines zones isolées et qu'ils n'avaient donc aucune incidence sur les échanges entre États membres.
- (78) Dans le cas où la Commission considérerait que les autorités publiques concernées ou leurs filiales sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE, Abertis estime que les fonds destinés au financement du passage à la technologie numérique dans la zone II représentaient la compensation de service public. À cet égard, Abertis considère que les mesures en cause satisfont aux conditions établies dans la jurisprudence Altmark et que l'aide d'État n'existe pas.

4.2.2. Aide existante

- (79) Pour Abertis, le déploiement des réseaux de radiodiffusion dans la zone II a débuté en 1982, dans un secteur non libéralisé. À cette époque, l'État espagnol détenait le monopole légal sur le marché de la radiodiffusion terrestre. Actuellement, des fonds publics sont affectés à l'installation, à la maintenance et à l'exploitation des réseaux locaux dans la zone II, lesquels ont été déployés avant la libéralisation de ce secteur. Par conséquent, la mesure en cause constitue une aide en cours, déjà existante.

4.2.3. Compatibilité

- (80) Abertis soutient que toute éventuelle aide d'État serait compatible, en vertu des dispositions de l'article 106 du TFUE, au sens où elle satisfait à toutes les conditions de la décision de l'article 86, paragraphe 2.
- (81) Si tel n'était pas le cas, toute éventuelle aide serait, en tout cas, compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point c) du TFUE. Premièrement, les mesures adoptées par les autorités espagnoles visent à accélérer le processus de transition vers la technologie numérique en Espagne, qui a été reconnue comme un objectif d'intérêt commun dans la pratique décisionnelle de la Commission en matière d'aides d'État. Deuxièmement, l'aide était un instrument approprié, étant donné que la TNT est la technologie la mieux adaptée à une extension de la couverture ⁽³⁷⁾. En plus des raisons économiques, Abertis indique également que les radiodiffuseurs sont réticents à l'idée d'utiliser les plates-formes satellitaires, en raison des restrictions auxquelles ils sont confrontés lorsqu'ils achètent les droits des contenus pour leurs programmes en clair. Dans la plupart des cas, ils n'achètent que le droit de diffuser les contenus au moyen d'une plate-forme donnée, la TNT, car cette technologie permet une émission discriminée et des limitations géographiques. De plus, les mesures sont proportionnées. Elles ne renferment que les coûts strictement nécessaires à la conversion des services de télévision analogiques en services numériques dans la zone II. Les seuls coûts supportés par les mesures en cause sont ceux relatifs à la numérisation des centres émetteurs de la zone II, laquelle est mise en œuvre grâce à l'acquisition et l'installation des équipements numériques.
- (82) En ce qui concerne la neutralité technologique de la mesure, Abertis affirme que la technologie terrestre n'était pas la seule solution envisagée par le gouvernement espagnol. De plus, dans la zone III, la plate-forme satellitaire s'est révélée être l'option technologique la plus appropriée pour la prestation des services de télévision numérique. Qui plus est, Abertis soutient que la TNT est considérée comme la plate-forme la plus appropriée et la moins onéreuse pour la fourniture de services de télévision numérique dans la zone II, afin de parvenir à la même couverture que celle existant avant l'arrêt de l'analogique, comme le montrent les études de coûts présentées ⁽³⁸⁾.

4.3. OBSERVATIONS DE RADIODIFUSIÓN

- (83) Radiodifusión est un fournisseur relativement nouveau sur le marché des services de transmission du signal audiovisuel, immatriculé au registre des opérateurs de la CMT depuis novembre 2005.
- (84) Radiodifusión est d'accord, dans les grandes lignes, avec la décision d'ouvrir la procédure et partage l'opinion de la Commission, mais émet néanmoins les réserves ci-après. Radiodifusión considère également que l'aide d'État ne réunit pas les conditions de l'arrêt Altmark et suppose un transfert substantiel de fonds publics.
- (85) Le régime des aides d'État en cause a bénéficié aux opérateurs de réseau qui intervenaient déjà dans les zones rurales. Ainsi, sur le marché en question, caractérisé par des barrières à l'entrée élevées, et qui bénéficiait à un opérateur occupant une position dominante, la mesure n'a fait que reproduire les mêmes situations de monopole que celles qui existaient déjà. Abertis a pu renforcer sa position de monopole et profiter des fonds publics pour développer un nouveau réseau plus dense lui permettant de concurrencer ses rivaux sur de nouveaux marchés.
- (86) Radiodifusión soutient que l'aide d'État en cause n'est pas proportionnée. Pour satisfaire au critère de la proportionnalité, l'aide doit se limiter à ce qui est nécessaire, c'est-à-dire qu'elle ne doit s'appliquer qu'à des zones rurales éloignées et bénéficier de la même façon à tous les opérateurs, en fixant des obligations d'accès effectif.

⁽³⁷⁾ Abertis renvoie à sa propre étude sur les coûts, établie en janvier 2010, pour comparer les coûts respectifs de la technologie TNT et ceux de la technologie satellitaire pour la fourniture de services de télévision numérique dans la zone II. D'après cette étude, le coût total d'utilisation de la technologie TNT s'élèverait à quelque 286 millions EUR sur une période de 10 ans, tandis que les coûts totaux d'utilisation de la technologie satellitaire seraient de quelque 532 millions EUR sur la même période. Abertis a remis cette étude interne à un consultant externe, dont le rapport a confirmé ses conclusions, en indiquant, toutefois, que les estimations des coûts d'utilisation de la technologie satellitaire et TNT étaient prudentes. En tout cas, ces deux études ont confirmé le caractère idoine des comparateurs de coûts et la conclusion selon laquelle le recours à la technologie satellitaire pour la fourniture des services de télévision numérique dans la zone II aurait coûté beaucoup plus cher que le recours à la TNT, en raison notamment des coûts économiques et sociaux plus élevés que doivent supporter les consommateurs dans le cas de la technologie satellitaire.

⁽³⁸⁾ D'après ces études, la technologie par satellite supposerait des coûts plus élevés pour la fourniture des services en question. Ces coûts devraient être supportés par les radiodiffuseurs, les opérateurs de réseau local et les téléspectateurs. L'étude des coûts réalisée par Abertis concluait également que la technologie satellitaire devait être utilisée quelque six mois avant que le passage vers le numérique ne soit une réussite, les consommateurs de la zone II ayant besoin de temps pour acquérir et installer les décodeurs numériques, les antennes paraboliques, etc. Cette situation générerait des coûts additionnels relatifs à la radiodiffusion simultanée (diffusion simultanée des plateformes analogiques et numériques) pendant cette période.

4.4. OBSERVATIONS DES RADIODIFFUSEURS

- (87) Les radiodiffuseurs soutiennent que la mesure ne saurait être considérée comme une aide d'État car aucune entreprise n'en a tiré un quelconque avantage financier, notamment, les radiodiffuseurs. Les mesures n'ont pas augmenté les audiences des radiodiffuseurs par rapport à celles enregistrées lorsqu'ils émettaient en analogique. De plus, les personnes qui habitent dans les zones où la couverture est étendue, c'est-à-dire dans les zones rurales, éloignées et faiblement peuplées, n'ont aucune incidence sur le marché de la publicité, car elles ne font pas partie de l'audience ciblée par les radiodiffuseurs. Partant, les opérateurs privés n'ont pas augmenté les tarifs publicitaires en conséquence de l'extension.
- (88) Les radiodiffuseurs ont également indiqué qu'ils ne souhaitaient pas migrer vers une plate-forme satellitaire, sur laquelle leurs programmes auraient été en concurrence avec des centaines de chaînes. La plate-forme terrestre présente l'avantage d'avoir une capacité limitée, ce qui implique une concurrence moindre pour les radiodiffuseurs commerciaux en clair. Ils ont souligné en outre qu'ils avaient l'habitude d'acheter des contenus uniquement pour la plate-forme terrestre. Ceci s'explique par le fait que la radiodiffusion terrestre garantit la délimitation géographique des émissions, ce qui n'est pas le cas de la radiodiffusion via satellite.
- (89) Les radiodiffuseurs ont également insisté sur le fait qu'après qu'Astra a remporté l'appel d'offres en Cantabrie, ils ont informé les autorités de cette communauté concernée qu'ils s'opposeraient à la radiodiffusion par satellite, étant donné qu'ils avaient acheté des droits de diffusion de contenus uniquement via la plate-forme terrestre.

5. APPRÉCIATION JURIDIQUE

5.1. BASE JURIDIQUE DE L'AIDE

- (90) Comme cela a été décrit en détail au point 2.2, aux considérants 23 à 31, le cadre légal pour le passage au numérique en Espagne est un ensemble complexe formé de plusieurs instruments promulgués aussi bien par le gouvernement central et les communautés autonomes que par les autorités locales, pendant une période de quatre ans. Le programme technique national de 2005 et le programme de passage de 2007 régissent en grande partie le passage à la TNT dans la zone I, bien qu'ils posent également les bases des mesures d'extension additionnelles dans la zone II. Ces mesures d'extension ont été mises en œuvre par les autorités régionales après la conclusion de plusieurs conventions-cadres avec le gouvernement central (les conventions-cadres de 2008) et, en 2008, d'addenda aux conventions-cadres de 2006, ainsi qu'en 2009, d'addenda aux conventions-cadres de 2008.
- (91) Après la signature de ces conventions-cadres et de ces addenda, les autorités régionales et/ou locales ont élaboré une vaste série de mesures destinées à étendre la couverture de la TNT dans la zone II, essentiellement au moyen d'appels d'offres, comme il est précisé aux considérants 32 à 35. La Commission considère, par conséquent, que les différents instruments adoptés au niveau central et que les conventions qui ont été conclues et modifiées entre le MITC et les communautés autonomes constituent la base du régime d'aide pour l'extension de la couverture dans la zone II. Ces instruments et ces conventions ont servi de base aux communautés autonomes pour l'adoption de mesures qui n'étaient pas technologiquement neutres⁽³⁹⁾. Bien que le programme technique national régisse le passage à la TNT dans la zone I, il autorise également les autorités locales à établir, en partenariat avec les communautés autonomes, des centres émetteurs supplémentaires, nécessaires pour garantir la réception de la TNT dans la zone II. À cette époque, le gouvernement central envisageait donc aussi l'extension de la couverture de la TNT. Le mandat tel que contenu dans le principal instrument juridique qui régit le passage à la télévision numérique ne concerne que la plate-forme terrestre. Dans la pratique, les communautés autonomes ont donc appliqué les directives du gouvernement central sur l'extension de la TNT⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁹⁾ Cette orientation figure dans les documents pertinents du gouvernement central. Les conventions-cadres signées en décembre 2008, appelées «Conventions-cadres de partenariat entre le ministère de l'industrie, du tourisme et du commerce et la communauté autonome de [...] pour la mise en œuvre du programme national de passage à la TNT», contiennent une liste des activités qui seront financées par les autorités centrales et régionales, afin d'atteindre une couverture de la télévision numérique équivalente à la couverture analogique actuelle. D'une part, elles se réfèrent aux centres émetteurs déjà existants, modernisés par les radiodiffuseurs (centres de TNT déployés dans la zone I) et, d'autre part, aux «extensions de couverture» — les nouveaux centres qui devront être déployés pour garantir la même pénétration de la télévision numérique. Étant donné que seule la technologie de la TNT requiert l'existence de centres émetteurs, il ne fait aucun doute que les mesures prévues ne concernent que cette technologie. Les addenda à ces conventions-cadres signés entre octobre et décembre 2009 font référence au financement pour l'extension de la couverture. Ils définissent ce que l'on doit entendre par «actions d'extension de couverture», en faisant expressément référence à la technologie terrestre.

⁽⁴⁰⁾ Au cours de réunions avec les communautés autonomes, le MITC a indiqué que son objectif était d'assurer le passage à la TNT dans la zone II. Cet objectif est confirmé dans une présentation, disponible sur l'internet, signée par le MITC, <http://www.fenitel.es/asamblea08/PONENCIAS/4SETSI.pdf>. C'est également ce qui est confirmé dans les déclarations des communautés autonomes en réponse aux demandes d'informations de la Commission. Dans leurs réponses, les communautés autonomes se réfèrent explicitement au programme national de passage adopté par décret royal 944/2005 et au Plan Avanza. Voir, par exemple, la réponse de l'Estrémadure: «Conformément aux dispositions [...] du décret royal 944/2005 [...] portant approbation du programme technique national en faveur de la télévision numérique terrestre, qui présente l'initiative locale concernant l'extension de la couverture de la TNT [...]».

- (92) Pour corroborer cette conclusion, la Commission a également analysé un échantillon d'appels d'offres lancés par les communautés autonomes. Cet examen confirme la conclusion qui précède, dans la mesure où la grande majorité des appels d'offres analysés n'étaient pas technologiquement neutres.
- (93) Le déblocage de l'aide d'État pour le déploiement de la TNT dans la zone II a été marqué par le transfert de fonds des autorités centrales et régionales aux bénéficiaires. Ce transfert a duré plus ou moins longtemps selon les communautés autonomes. D'après les informations reçues, les premiers appels d'offres ont été lancés en juillet 2008 ⁽⁴¹⁾. Le calcul des montants de l'aide par région figure à l'annexe.

En ce qui concerne l'aide en cours pour l'exploitation et la maintenance des réseaux, elle n'a pas été décidée au niveau central mais certaines communautés autonomes (voir «coûts récurrents» à l'annexe de la décision) ont organisé des appels d'offres pour l'exploitation et la maintenance des réseaux numériques terrestres déjà existants, lesquels ont été publiés dans leurs journaux officiels respectifs ⁽⁴²⁾.

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

5.2.1. Existence d'une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

- (94) La mesure en cause, y compris l'aide en cours pour l'exploitation et la maintenance décrite au considérant 36, peut être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, qui fixe les conditions de l'existence d'une aide d'État. Premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, elle doit conférer un avantage économique sélectif à son bénéficiaire. Troisièmement, l'aide doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et, quatrièmement, cette intervention doit pouvoir affecter ou menacer d'affecter les échanges entre États membres.

5.2.1.1. Ressources d'État

- (95) La mesure en cause fait partie de l'ensemble des instruments juridiques précité, promulgués tant au niveau central qu'au niveau régional et local, ainsi que des conventions conclues entre les différents niveaux de l'administration espagnole. De plus, l'Espagne n'a pas contesté la conclusion présentée dans la décision d'ouvrir la procédure, selon laquelle la mesure avait été financée par des ressources budgétaires. Nonobstant, les autorités espagnoles ont insisté sur le fait qu'elle a été financée aussi bien à partir du budget central que des budgets régionaux et municipaux. Elles ont par ailleurs indiqué que la mesure en cause consistait en un simple transfert de fonds entre différentes administrations. Ainsi, l'Espagne n'a pas contesté le fait que les fonds provenaient essentiellement du budget central et, en partie, des budgets régionaux et locaux. Il y a également lieu d'indiquer que la mesure ne consistait pas en un simple transfert de fonds entre administrations dès lors que les fonds ont été finalement utilisés pour le déploiement du réseau de TNT par des entités qui exerçaient une activité économique (comme il est expliqué au point 5.2.1.2).
- (96) Dans ces conditions, il apparaît que la mesure en cause a été financée directement à partir du budget de l'État et des budgets de certaines communautés autonomes et organismes locaux. L'aide en cours, comme stipulé au considérant 36, n'a pas été financée sur le budget de l'État central, mais directement sur le budget des communautés autonomes. Elle est, par conséquent, imputable à l'État et implique l'utilisation de fonds publics.

5.2.1.2. Avantage économique pour les entités qui exercent une activité économique

- (97) La mesure en cause implique un transfert de ressources nationales vers certaines entreprises. Bien que le traité ne définisse pas la notion d'entreprise, il fait référence à toute personne physique ou morale qui, indépendamment

⁽⁴¹⁾ Appel d'offres pour la fourniture d'équipements du 30 juillet 2008, publié par la communauté autonome de La Rioja et appel d'offres pour l'extension SE/CTTI/06/08 du 27 juillet 2008, publié par la communauté autonome de Catalogne.

⁽⁴²⁾ Voir, par exemple, la résolution des autorités de Castille-Léon: résolution du 24 septembre 2012 de la direction générale des télécommunications annonçant l'appel d'offres du service: contrat de services pour la conservation et la rénovation technologique des infrastructures de télévision numérique de la Junta de Castille-Léon. Dossier: Serv 05-4/12; Journal officiel de Castille-Léon du 10 octobre 2012.

de son statut et de son financement, exerce une activité économique. Dans la pratique de la Commission, confirmée par les juridictions, l'exploitation des réseaux d'émission de télévision est considérée comme une activité économique ⁽⁴³⁾ au même titre que d'autres cas qui impliquent la gestion d'infrastructures par les autorités régionales ⁽⁴⁴⁾. Dans le cas d'espèce, la plupart des entreprises publiques ou mairies sont inscrites au registre de la CMT en qualité d'opérateurs de réseau. Cet élément laisse à penser qu'elles sont prestataires de certains services qui, selon la pratique bien établie, constituent une activité économique. Le marché existe si, comme dans le cas d'espèce, d'autres opérateurs sont disposés à offrir le service en cause ou sont en mesure de le faire. Ainsi, par exemple, avant de procéder à l'extension de la couverture dans la zone II, Astra s'est réunie à plusieurs reprises avec les communautés autonomes pour leur présenter son offre. D'autre part, en mars 2008, Astra a participé à un appel d'offres technologiquement neutre, publié en Cantabrie pour la fourniture de services de télévision numérique dans les zones II et III (qu'elle a remporté). Le fait que les entreprises publiques et les mairies ne perçoivent aucune rémunération pour les services fournis n'empêche pas de qualifier les activités en cause d'activité économique ⁽⁴⁵⁾.

- (98) La Commission ne partage pas l'argument soutenu par l'Espagne selon lequel l'exploitation du réseau terrestre par les communautés autonomes, les entreprises publiques et les mairies s'inscrit dans le cadre de l'exercice de pouvoirs officiels, dès lors qu'il s'agit d'autorités publiques et qu'à ce titre, elle ne relève pas du champ d'application de l'article 107 du TFUE. Il a été reconnu que les activités liées à l'exercice de prérogatives étatiques par l'État lui-même ou par les autorités qui fonctionnent dans les limites de son autorité publique ne constituent pas des activités économiques aux effets des règles de concurrence ⁽⁴⁶⁾. De telles activités font partie des fonctions essentielles de l'État ou sont liées auxdites fonctions en raison de leur nature, de leur finalité et des règles auxquelles elles sont subordonnées. La jurisprudence de la Cour fournit plusieurs exemples d'activités qui relèvent de cette catégorie, ce qui permet de distinguer les activités étatiques pures des activités commerciales pouvant être exercées par un organisme d'État. Cette liste comprend les activités liées à l'armée ou à la police, la maintenance et l'amélioration de la sécurité de la navigation aérienne, le contrôle du trafic aérien ⁽⁴⁷⁾; la surveillance contre la pollution, une activité d'intérêt général qui relève des fonctions essentielles de l'État s'agissant de la protection de l'environnement dans les zones maritimes ⁽⁴⁸⁾; les activités de normalisation et les activités de recherche et de développement connexes ⁽⁴⁹⁾.
- (99) Dans ce contexte, la Commission considère qu'en l'espèce, l'exploitation du réseau de radiodiffusion terrestre ne relève pas des obligations ou des prérogatives de l'État et qu'elle n'est pas une activité que seul l'État peut exercer. Les services considérés ne sont pas ceux généralement exercés par une autorité publique et ils sont de nature économique, ce qui est démontré par le fait que plusieurs entreprises interviennent sur le marché de la zone I. Deuxièmement, une entreprise privée, qui ne dépend d'aucune autorité publique, et Astra en particulier (comme en témoigne sa présence en qualité de soumissionnaire dans le cadre de l'appel d'offres de 2008 lancé en Cantabrie) souhaitait proposer ce service dans la zone II. Troisièmement, le déploiement du réseau dans la zone II ne concerne que la transmission des chaînes nationales et régionales privées ⁽⁵⁰⁾. Par conséquent, il y a lieu de conclure que l'exploitation du réseau terrestre par les communautés autonomes, les entreprises publiques et les mairies ne relève pas de l'exercice de leurs prérogatives d'autorités publiques.

Bénéficiaires directs de l'aide

- (100) Les opérateurs de la plate-forme de TNT sont les bénéficiaires directs des mesures en cause, étant donné qu'ils ont reçu les fonds destinés à l'amélioration et à l'extension de leur réseau dans la zone II. Ils bénéficient également de l'aide en cours pour l'exploitation et la maintenance de ces réseaux. Les communautés autonomes ont choisi différentes formules pour mettre en œuvre l'extension de la couverture et, par conséquent, plusieurs types de bénéficiaires directs ont été recensés.

⁽⁴³⁾ Décisions de la Commission: N 622/03 Digitalisierungsfonds Autriche, C 25/04 DVB-T Berlin Brandenburg [considérant 62], C 34/06 DVB-T North-Rhine Westphalia [considérant 83], C 52/05 Mediaset [considérant 96].

⁽⁴⁴⁾ Affaire T-196/04, *Ryanair Ltd/Commission européenne*, Rec. 2007, p. II-2379, point 88, affaire C-82/01P *Aéroports de Paris/Commission*, Rec. 2002, p. I-9297, points 107 à 109 et 121-125.

⁽⁴⁵⁾ Voir affaires jointes T-443/08 et T-455/08: *Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) et Mitteldeutsche Flughafen AG et Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08)/Commission européenne*, Rec. 2011, p. II-01311, point 115, où le Tribunal affirme: «Le fait qu'une activité ne soit pas assurée par des opérateurs privés ou qu'elle ne soit pas rentable ne sont pas des critères pertinents dans le cadre de sa qualification d'activité économique [...]».

⁽⁴⁶⁾ Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (JO C 8 du 11.1.2012, p. 4).

⁽⁴⁷⁾ Affaire C-364/92, *SAT/Eurocontrol*, Rec. 1994, p. I-43, points 19 à 30, et C-113/07 P, affaire *Selex*, Rec. 2009, p. I-2207.

⁽⁴⁸⁾ Affaire C-343/95, *Calì & Figli*, Rec. 1997, p. I-1547, point 22.

⁽⁴⁹⁾ Affaire T-155/04, *Selex*, Rec. 2006, p. II-4797, points 73 à 82, confirmée par l'affaire C-113/07, *Selex*, Rec. 2009, p. I-2307.

⁽⁵⁰⁾ Comme il est indiqué au point 2.1.3, la couverture que doivent atteindre les radiodiffuseurs publics est de 98 %. Ils sont donc tenus de couvrir la zone II par leurs propres moyens. Par ailleurs, les chaînes publiques nationales de télévision de RTVE et les chaînes publiques régionales sont émises via un réseau différent. Alors que les chaînes privées utilisent le signal de réseau à fréquence unique (SFN, pour le sigle en anglais), les chaînes publiques utilisent le réseau global espagnol (RGE). En raison de ces différences, les installations terrestres exigent des équipements différents pour chacun des deux réseaux.

- (101) Premièrement, certaines des communautés autonomes ⁽⁵¹⁾ ont confié l'extension de la couverture à une entreprise publique qui agit parfois comme une entreprise de télécommunications. Ces entreprises ont lancé les appels d'offres correspondants et ont confié cette tâche à l'attributaire du marché. Parfois, elles ont procédé elles-mêmes à l'extension, après avoir acquis le matériel nécessaire.
- (102) Ces entreprises publiques sont actuellement capables d'exploiter le réseau de TNT dans la zone II grâce à la subvention publique. Elles peuvent également utiliser la nouvelle infrastructure pour la fourniture d'autres services, tels que, par exemple, le WiMax (standard de communication sans fil, pour la transmission de données à haut débit fixe ou mobile), la radio numérique, la télévision mobile (DVB-H) ou le service de colocalisation pour le réseau à large bande de base de Telefónica dans les zones rurales et pour les opérateurs de téléphonie mobile. Grâce à ces économies d'échelle, les opérateurs du réseau de TNT ont la possibilité de tirer des revenus de l'infrastructure financée par des fonds publics.
- (103) L'avantage quantifiable accordé aux entreprises publiques correspond au montant des fonds reçus pour l'extension de la couverture.
- (104) Deuxièmement, certaines communautés autonomes ⁽⁵²⁾ ont lancé des appels d'offres au niveau régional pour l'extension de la TNT. Les autorités espagnoles soutiennent que la plupart des appels d'offres qui ont été lancés portaient sur la fourniture d'équipements et que les entreprises attributaires sont intervenues en tant que fournisseurs d'équipements. Il en serait de même pour Abertis, Tradia et Retevisión. Selon les résultats de l'enquête, un nombre important d'appels d'offres concernait l'extension de la couverture, et non seulement la fourniture d'équipements ⁽⁵³⁾. Par conséquent, contrairement à ce qu'affirment les autorités espagnoles, la Commission considère qu'Abertis et d'autres entreprises ont participé à ces appels d'offres en leur qualité d'opérateurs de réseau ⁽⁵⁴⁾. Dans ce cas, les attributaires de ces marchés ont bel et bien obtenu un avantage compétitif par rapport aux opérateurs de réseau qui n'ont même pas pu participer à la procédure de sélection. Leur avantage correspond à la somme des fonds reçus pour l'extension grâce à un appel d'offres qui n'était pas technologiquement neutre.
- (105) Troisièmement, certaines communautés autonomes ⁽⁵⁵⁾ ont accordé un financement aux mairies pour l'extension de la couverture de la TNT. Les autorités espagnoles soutiennent qu'il ne s'agissait que de transferts de fonds entre les différents niveaux de l'administration et que, en étendant les réseaux appartenant aux mairies, ces dernières ne faisaient que remplir leurs obligations administratives envers leurs administrés. Nonobstant, l'Espagne reconnaît que les corporations locales ont agi comme des opérateurs de réseau, que beaucoup d'entre elles étaient inscrites sur la liste des opérateurs de réseau de la CMT et qu'elles ont effectivement procédé à l'extension du réseau, parfois au moyen de procédures d'appels d'offres. Par conséquent, la Commission considère que si les corporations locales ont agi comme des opérateurs de réseau de la TNT, elles sont les bénéficiaires directs de l'aide. L'avantage consiste dans le montant qu'elles ont perçu des autorités régionales et centrales pour l'extension de la couverture. Il en est de même si l'extension est en partie financée par les fonds propres d'une corporation locale, sous la forme d'une aide à l'entreprise ou à l'activité.
- (106) Dans l'ensemble, Abertis et Retevisión étaient les principaux bénéficiaires des appels d'offres. Au total, ces entreprises ont reçu environ [...] du montant total des fonds destinés à l'extension de la couverture: au moins [...] millions EUR à la suite des appels d'offres pour l'extension de la couverture.
- (107) Ainsi, certaines communautés autonomes ont accordé une aide d'État pour l'exploitation et la maintenance des réseaux. Ces tâches sont exécutées par des entreprises publiques ou des mairies ou sont sous-traitées, par exemple, aux propriétaires des centres émetteurs. Les autorités centrales espagnoles affirment n'avoir imposé aucune exigence concernant l'exploitation et la maintenance des centres numérisés et qu'il incombait aux communautés autonomes de se prononcer sur ce point. Pendant l'enquête, plusieurs communautés autonomes ont fourni des chiffres indiquant qu'elles avaient effectivement financé l'exploitation et la maintenance des centres émetteurs de

⁽⁵¹⁾ Par exemple, Aragón Telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., Multimedia de les Illes Balears S.A., Instituto Tecnológico de Canarias, Sociedad Regional de Cantabria I+D+I (IDICAN), RETEGAlet Itelazpi sont des entreprises publiques qui ont été chargées d'étendre la couverture. C'est pour cette raison qu'elles ont organisé les appels d'offres pour la fourniture de l'équipement nécessaire à la numérisation des centres de radiodiffusion. La Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria, le Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de Catalunya et l'Agencia de Informàtica y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid ont organisé les appels d'offres pour l'extension de la couverture de TNT, laquelle a été confiée aux attributaires desdits marchés. OPNATEL en Navarre a été chargée de réaliser l'extension et a acquis l'équipement nécessaire, sans appel d'offres.

⁽⁵²⁾ Par exemple, Andalousie, Castille-Léon, Estrémadure, Murcie, La Rioja et Valence.

⁽⁵³⁾ Comme indiqué au considérant 33, dans le cas des appels d'offres pour l'extension de la couverture, la mission de l'attributaire était d'équiper (et souvent de construire) un réseau de TNT opérationnel. À cet effet, la conception du réseau, l'acheminement du signal, le déploiement du réseau et la fourniture de l'équipement nécessaire figuraient parmi les tâches à mettre en œuvre. Dans le cas des réseaux déjà existants, des appels d'offres étaient lancés pour la fourniture de l'équipement matériel. L'attributaire de ces appels d'offres devait améliorer l'équipement nécessaire, c'est-à-dire qu'il devait procéder à la fourniture, à l'installation et à l'activation de ce dernier.

⁽⁵⁴⁾ Par exemple, Abertis et Retevisión ont remporté des appels d'offres qui n'étaient pas technologiquement neutres, pour l'extension de la couverture en Estrémadure et en Castille-Léon, pour un montant total de [...] millions EUR.

⁽⁵⁵⁾ Par exemple, Andalousie, Castille-Léon, Estrémadure et Murcie.

la zone II, notamment à partir de 2009, à l'issue de la période initiale de deux ans d'exploitation et de maintenance prévue dans les contrats conclus avec les attributaires. Cette aide est considérée comme une aide en cours et les entreprises chargées de l'exploitation et de la maintenance du réseau terrestre numérique dans la zone comme les bénéficiaires directs.

- (108) Finalement et d'une manière générale, Abertis a également profité du fait qu'aucun autre opérateur de plate-forme n'ait été autorisé à entrer sur le marché de l'émission des signaux de télévision en clair en Espagne ⁽⁵⁶⁾.

Bénéficiaires indirects de l'aide

- (109) Opérateurs de réseau. Les opérateurs de réseau qui ont participé aux appels d'offres portant sur l'extension de la couverture, lancés par les entreprises publiques dans le premier cas décrit au considérant (101), sont les bénéficiaires indirects de l'aide. Les entreprises publiques n'ont pas procédé elles-mêmes à l'extension et elles n'ont pas conservé les fonds destinés à étendre la couverture, mais elles les ont distribués aux opérateurs de réseau, au moyen des appels d'offres lancés pour l'extension en question. Ces appels d'offres portant sur l'extension s'adressaient exclusivement aux opérateurs de réseau terrestre. Par conséquent, ces derniers ont bénéficié de l'exclusion des opérateurs de satellite. En outre, compte tenu du petit nombre d'opérateurs existants sur le marché, les opérateurs de réseau terrestre étaient confrontés à une pression concurrentielle faible. Ainsi qu'indiqué antérieurement pour les bénéficiaires directs, ils en tirent des avantages complémentaires s'ils utilisent aussi la nouvelle infrastructure pour la prestation d'autres services (tels que WiMax, radio numérique, TV mobile, etc.). L'avantage dont bénéficient ces opérateurs de réseau correspond à la somme des fonds reçus à la suite d'un appel d'offres portant sur l'extension ⁽⁵⁷⁾.
- (110) Fournisseurs d'équipements de télécommunication. Contrairement aux opérateurs de réseau, les fournisseurs d'équipements de télécommunication ne sont pas considérés comme des bénéficiaires indirects, étant donné qu'ils n'en ont tiré aucun avantage sélectif. Comme pour l'affaire des décodeurs numériques en Italie ⁽⁵⁸⁾, il n'a pas été possible d'établir une distinction entre les différentes catégories de producteurs de divers types d'infrastructure numérique parce que les producteurs doivent être capables de produire tout type d'équipement. Les entreprises attributaires des appels d'offres ne diffèrent pas du groupe d'entreprises qui aurait participé à l'appel d'offres si le régime avait été technologiquement neutre à l'égard des opérateurs de plate-forme ⁽⁵⁹⁾. En Espagne, les entreprises qui assemblent, installent et fournissent les équipements de télécommunication nécessaires à l'extension de la TNT proposent généralement d'autres services. Ces fabricants d'équipements, ainsi que les opérateurs de télécommunications, peuvent aussi proposer des solutions terrestres ou satellitaires ou une combinaison des deux ⁽⁶⁰⁾.
- (111) La mesure en question ne vise pas, par son objet ou sa structure générale, à créer un avantage pour les fabricants. Toute initiative publique en faveur de la numérisation (y compris la plus neutre sur le plan technologique) favoriserait les producteurs d'équipements numériques. Dans le cas des fabricants d'équipements, il conviendrait par conséquent de considérer que le fait que ceux-ci aient bénéficié d'une hausse des ventes en raison de la mesure peut être entendu comme un effet secondaire mécanique. En règle générale, toute aide d'État est assortie d'un effet de percolation sur les fournisseurs du bénéficiaire de l'aide d'État, ce qui n'implique toutefois pas nécessairement un avantage sélectif pour eux. L'aide n'était pas destinée aux fournisseurs d'équipements de télécommunication, de sorte qu'ils n'ont pas bénéficié d'un effet indirect recherché. Étant donné qu'ils avaient été sélectionnés au moyen de procédures d'appels d'offres transparentes et ouvertes à tous les fournisseurs d'équipements, y compris à ceux d'autres États membres, il n'y a pas lieu de penser qu'ils aient obtenu des bénéfices anormaux.

⁽⁵⁶⁾ Comme il est indiqué au considérant 21, Abertis domine le marché de l'émission des signaux en clair sur la plateforme terrestre dans la zone I et, par l'intermédiaire de sa filiale Hispasat, dans la zone III. En étendant la portée de la télévision numérique terrestre à la zone II, la fourniture des signaux de télévision en clair au niveau national est toujours contrôlée par Abertis. À l'avenir, l'entrée d'Astra dans la zone II pourrait également générer plus de concurrence au niveau des plateformes dans les zones I et III. Par analogie, il existe de nombreuses études qui montrent les avantages en termes de baisse des prix et d'augmentation de la qualité du service, lors de l'arrivée de la plateforme satellitaire sur le marché de la télévision aux États-Unis d'Amérique. Avant l'arrivée du satellite, les entreprises de la télévision par câble occupaient des situations de monopole dans certaines zones géographiques locales. Voir, par exemple: Chenghuan Sean Chu, *The effect of satellite entry on cable television prices and product quality*, RAND Journal of Economics, Vol. 41, n° 4, hiver 2010, p. 730-764.

⁽⁵⁷⁾ Tel était le cas de Retevisión, détenue à 100 % par Abertis, attributaire des appels d'offres non neutres portant sur l'extension, lancés à Madrid et en Catalogne pour un montant total de [...] millions EUR.

⁽⁵⁸⁾ C 52/05 — Décodeurs numériques Italie (JO C 118 du 19.5.2006, p. 10 et JO L 147 du 8.6.2007, p. 1).

⁽⁵⁹⁾ Citons quelques exemples d'entreprises qui ont remporté les appels d'offres: Tredess est un fabricant d'équipements de transmission numérique appartenant au groupe Televes, qui fabrique également des récepteurs de télévision numérique par satellite, des antennes, des antennes paraboliques (Comparer: <http://www.tredess.com> y <http://www.televes.es>.) Citons également: Mier (<http://www.mier.es>), Elecnor (<http://www.elecnor.es/es.negocios.infraestructuras/telecomunicaciones>) Itelsis, BTESA, Axion, Retegal, Itelazpi, Telecom CLM.

⁽⁶⁰⁾ Les appels d'offres pour la zone II portant sur l'extension de la couverture demandent généralement des solutions clés en main qui exigent d'assembler, d'installer et de fournir les différents composants de l'équipement (parabolique, antenne, émetteur, récepteur satellitaire). Dans la plupart des cas, la solution proposée comprenait l'équipement de réception par satellite du signal numérique déjà distribué par satellite par les radiodiffuseurs.

- (112) Radiodiffuseurs. L'Espagne a suffisamment démontré que les radiodiffuseurs terrestres n'avaient obtenu aucun avantage à l'occasion de l'extension de la couverture. Contrairement à la zone I, les radiodiffuseurs ont refusé de payer pour la numérisation dans la zone II, car ils n'allaient en tirer aucun revenu supplémentaire. Partant, au vu du faible nombre de personnes concernées par l'extension dans la zone II, qui ne semblent pas être la cible commerciale des annonceurs, les radiodiffuseurs n'ont pas pu augmenter significativement les tarifs de publicité. Par conséquent, les radiodiffuseurs terrestres ne sont pas les bénéficiaires indirects de la mesure en cause.

5.2.1.3. Caractère sélectif de la mesure

- (113) L'avantage de la mesure — y compris l'aide en cours — pour les opérateurs de réseau est sélectif, car la mesure ne bénéficie qu'au secteur de la radiodiffusion. Et, dans ce secteur même, elle ne concerne que les entreprises qui interviennent sur le marché de la plate-forme terrestre. Le cadre légal établit des spécifications techniques d'éligibilité auxquelles seule la technologie terrestre satisfait. Par ailleurs, seules les entreprises qui interviennent sur le marché de la plate-forme terrestre ont reçu l'aide en cours pour la maintenance et l'exploitation du réseau. Ainsi, les opérateurs de réseau qui exploitent d'autres plates-formes comme la plate-forme satellite, le câble ou la télévision sur l'internet, sont exclus.

5.2.2. Mission de service public

- (114) En raison de l'organisation administrative du pays et de la répartition des compétences entre les autorités centrales et celles des communautés autonomes, d'après les autorités espagnoles, il incombe aux communautés autonomes d'invoquer l'absence d'aide d'État conformément à la jurisprudence Altmark. Pour illustrer ce point, les autorités espagnoles présentent le cas du Pays basque. Aucune autre communauté autonome n'a présenté une argumentation qui justifierait le fait que l'exploitation du réseau terrestre est un service public.
- (115) Au Pays basque, une entreprise publique du gouvernement basque, Itelazpi S.A. (ci-après «Itelazpi») fournit les services d'acheminement et de couverture de diffusion radio et télévisuelle. Elle gère à cet effet quelque 200 centres émetteurs dont la plupart appartiennent au gouvernement basque. Afin d'étendre la couverture, Itelazpi a été chargé d'organiser dix appels d'offres au niveau régional pour la fourniture de l'équipement nécessaire à la numérisation de l'infrastructure terrestre.
- (116) D'après les autorités basques, les États membres bénéficient d'un important pouvoir discrétionnaire lorsqu'il convient de définir un SIEG. La Commission ne peut contester la définition qu'en cas d'erreur manifeste. Ce pouvoir discrétionnaire est encore plus grand lorsqu'il s'agit du service public de radiodiffusion ⁽⁶¹⁾. Sur cette base, le gouvernement basque a soutenu que l'exploitation des réseaux de radiodiffusion peut être considérée comme un SIEG. Elle ne le serait pas sur une base indépendante, mais plutôt comme un «service essentiel» inhérent au service public de radiodiffusion qui émane de différentes dispositions de la législation et de la jurisprudence espagnoles ⁽⁶²⁾.
- (117) Selon les autorités basques, le financement accordé à Itelazpi l'a été à titre de compensation pour la prestation de services d'intérêt économique général remplissant les critères de l'arrêt Altmark.
- (118) Dans l'arrêt Altmark, la Cour a affirmé que la compensation de service public ne constitue pas un avantage économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité CE lorsque les quatre conditions suivantes sont réunies: 1) l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies; 2) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente; 3) la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public; et 4) lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marchés publics, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée.

⁽⁶¹⁾ Comme le prévoit le protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres annexé au traité d'Amsterdam.

⁽⁶²⁾ Entre autres, la loi 31/1987 du 18 décembre 1987 relative à l'aménagement des télécommunications; le décret royal 529/2002 du 14 juin 2002 garantissant la prestation d'un service essentiel relatif au réseau d'appui des services de radiodiffusion télévisuelle en cas de grève; les arrêts du Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, 3^e section) du 23 juillet 2009 (JUR 2009\381376), deuxième fondement juridique, et du 18 décembre 2009 (RJ 2010\2313), troisième fondement juridique: «Il ne fait aucun doute que l'extension et la couverture universelle des chaînes de télévision nationales dans les zones dispersées et isolées du territoire national (sur un pied d'égalité avec celles qui n'ont pas ces caractéristiques) qui ne sont pas concernées par l'engagement pris par les concessionnaires de télévision, relèvent de l'intérêt public».

Première condition Altmark: définition claire et obligations de service public

- (119) La loi espagnole ne précise pas que l'exploitation d'un réseau terrestre est un service public. La loi relative aux télécommunications de 1998 ⁽⁶³⁾ établit que les services de télécommunications, y compris l'exploitation des réseaux de diffusion radio et télévisuelle, sont des services d'intérêt économique général, bien qu'ils n'aient pas le rang de services publics, un rang qui n'est réservé qu'à quelques rares services de télécommunications ⁽⁶⁴⁾. La loi relative aux télécommunications actuellement en vigueur ⁽⁶⁵⁾ conserve la même définition. Les services émetteurs pour la radiodiffusion télévisuelle, c'est-à-dire l'acheminement des signaux à travers les réseaux de télécommunications, sont considérés comme des services de télécommunications et sont, en tant que tels, des services d'intérêt économique général qui ne constituent pas un service public ⁽⁶⁶⁾.
- (120) En tout état de cause, les dispositions de la loi se caractérisent par leur neutralité technologique. Son article premier définit les télécommunications comme l'exploitation des réseaux et la prestation des services de communications électroniques et les ressources associées. Les télécommunications sont la transmission de signaux à travers tout réseau de diffusion et non pas à travers le réseau terrestre en particulier ⁽⁶⁷⁾. De plus, l'article 3 de la loi précise que l'un de ses objectifs est d'encourager, dans la mesure du possible, la neutralité technologique dans la réglementation.
- (121) Même si la norme en vigueur et applicable au moment du transfert de fonds à Itelazpi définissait la radiodiffusion publique comme un service public, selon la Commission, il n'est pas possible d'étendre cette définition à l'exploitation d'une plate-forme de support déterminée. En outre, lorsqu'il existe plusieurs plates-formes de transmission, il n'est pas possible de considérer que l'une d'elles en particulier est «essentielle» à la transmission des signaux de radiodiffusion. Par conséquent, le fait, pour la loi espagnole, d'établir que l'utilisation d'une certaine plate-forme pour la transmission des signaux de radiodiffusion constituait un service public, aurait constitué une erreur manifeste.
- (122) Partant, il y a lieu de conclure que, conformément à la loi espagnole, l'exploitation des réseaux terrestres n'est pas un service public.
- (123) Les autorités basques soutiennent que la prestation de ce service d'intérêt économique général, telle que confiée à Itelazpi, était explicitement indiquée dans les conventions conclues entre le gouvernement basque, EUDEL (Association des municipalités basques) et les trois gouvernements provinciaux basques.
- (124) Dans les conventions, l'administration basque reconnaît que des valeurs comme l'accès universel à l'information et à la pluralité de l'information exigent l'universalisation du service de télévision en clair, et elle s'engage à sauvegarder ces valeurs en étendant la couverture des multiplex d'État ⁽⁶⁸⁾. Nonobstant, aucune disposition des conventions n'indique expressément que l'exploitation du réseau terrestre est considérée comme un service public. Par conséquent, la Commission estime que lesdites conventions ne définissent pas clairement la portée de la mission de service public et, sur la base de cet argument, il n'est pas possible de soutenir que la transmission via le réseau terrestre est un service public.
- (125) En conséquence, il ne peut être établi que la première condition de l'arrêt Altmark est remplie.
- (126) Les critères établis dans l'arrêt Altmark sont cumulatifs, c'est-à-dire que tous doivent être satisfaits pour que la mesure ne soit pas considérée comme une aide d'État. Compte tenu que la première condition n'est pas remplie, le financement accordé à Itelazpi par les autorités du Pays basque ne satisfait pas aux exigences pour être considéré comme une compensation pour la prestation d'un service d'intérêt économique général.

⁽⁶³⁾ Loi générale 11/1998 du 24 avril 1998 relative aux télécommunications.

⁽⁶⁴⁾ Entre autres services, ceux en rapport avec la défense publique et la protection civile ainsi que l'exploitation du réseau téléphonique.

⁽⁶⁵⁾ Loi générale 32/2003 du 3 novembre 2003 relative aux télécommunications.

⁽⁶⁶⁾ L'article 2, paragraphe 1, de cette loi dispose ce qui suit: «Les télécommunications sont des services d'intérêt général, fournis dans le cadre d'un régime de libre concurrence».

⁽⁶⁷⁾ L'annexe II de la loi 32/2003 contient les définitions précises et technologiquement neutres des termes «télécommunications» et «réseau de communications électroniques». «Télécommunications: toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, de messages, d'images, de sons ou d'informations de toute nature par fil, radioélectricité, moyens optiques ou autres systèmes électromagnétiques». «Réseau de communications électroniques: les systèmes de transmission et, le cas échéant, les équipements de commutation ou de routage et les autres ressources qui permettent l'acheminement de signaux par câble, par voie hertzienne, par moyen optique ou par d'autres moyens électromagnétiques, comprenant les réseaux satellitaires, les réseaux terrestres fixes (avec commutation de circuits ou de paquets, y compris l'internet) et mobiles, les systèmes utilisant le réseau électrique, pour autant qu'ils servent à la transmission des signaux, les réseaux utilisés pour la radiodiffusion sonore et télévisuelle et les réseaux câblés de télévision, quel que soit le type d'information transmise».

⁽⁶⁸⁾ Considérants 6 et 7 et article 5 des conventions.

Quatrième condition Altmark: garantir le moindre coût dans l'intérêt général de la communauté

- (127) En l'absence d'appel d'offres, la quatrième condition de l'arrêt Altmark exige que le niveau de la compensation nécessaire soit déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait engagés pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.
- (128) Compte tenu qu'aucun appel d'offres n'a été lancé, les autorités basques soutiennent que la condition est remplie parce qu'Itelazpi est une entreprise bien gérée et adéquatement équipée pour exécuter les obligations requises. En se basant sur une comparaison des coûts, les autorités basques estiment que l'infrastructure satellitaire aurait coûté plus cher qu'une modernisation du réseau terrestre d'Itelazpi ⁽⁶⁹⁾. Nonobstant, aux fins de satisfaire à la quatrième condition de l'arrêt Altmark, une comparaison avec la technologie satellitaire ne suffit pas à démontrer qu'Itelazpi est une entreprise efficiente, étant donné que d'autres opérateurs terrestres auraient également pu fournir ce service à un moindre coût.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que dans le cas du Pays basque, la quatrième condition de l'arrêt Altmark n'a pas non plus été remplie. Compte tenu que ces conditions sont cumulatives, il n'est pas possible de considérer que le financement accordé par le gouvernement basque à Itelazpi ne constitue pas une aide d'État au motif qu'il satisfait aux exigences pour être qualifié de compensation pour la prestation d'un service d'intérêt économique général.

5.2.2.1. Distorsion de la concurrence

- (129) Les autorités espagnoles et Abertis soutiennent que la TNT et la technologie satellitaire sont deux marchés différents. La TNT est la plate-forme principale pour la télévision terrestre en clair, tandis que le nombre d'opérateurs sur le marché national est déterminé par le nombre de licences accordées par le gouvernement espagnol. Les chaînes de télévision terrestre en clair sont financées par la publicité. Quant à la télévision par satellite, il est possible d'accéder à un grand nombre de chaînes sur la seule plate-forme de télévision payante en Espagne, dont Astra est l'opérateur de réseau. Ces chaînes sont financées grâce à des abonnements, en général pour un bouquet de chaînes. Les autorités espagnoles soulignent par ailleurs qu'en Espagne, le coût de la distribution via satellite pour les radiodiffuseurs est beaucoup plus élevé que celui de la radiodiffusion terrestre, de sorte que les radiodiffuseurs en clair, y compris les radiodiffuseurs régionaux et locaux, ne souhaitent pas migrer vers cette plate-forme.
- (130) Pour diverses raisons, force est de conclure que les plates-formes terrestre et satellitaire sont présentes sur le même marché.
- (131) Premièrement, en 2008, Astra a participé à l'appel d'offres portant sur l'extension de la couverture de télévision numérique en Cantabrie (qu'elle a remporté). En 2008, Astra a assisté à plusieurs réunions avec les communautés autonomes, au cours desquelles elle a présenté son offre d'émettre les chaînes de télévision numérique qui étaient jusqu'alors émises via la plate-forme terrestre. Bien que les autorités aient ultérieurement résilié le contrat avec la Cantabrie, l'intérêt de l'opérateur de satellite pour la fourniture de services concurrents de la plate-forme terrestre semble indiquer que les opérateurs de satellite fournissent des services similaires.
- (132) Deuxièmement, l'opérateur de satellite Hispasat (filiale d'Abertis) est prestataire de services dans certaines parties de la zone II ⁽⁷⁰⁾ et la plate-forme satellitaire est utilisée exclusivement dans la zone III. D'autres États membres utilisent également des services de satellite pour distribuer les chaînes en clair dans les zones les plus éloignées de leur territoire ⁽⁷¹⁾.
- (133) Troisièmement, plusieurs chaînes publiques et privées distribuées via la plate-forme terrestre sont également émises via les plates-formes satellitaires, celle d'Astra comprise ⁽⁷²⁾.
- (134) Quatrièmement, certaines chaînes régionales peuvent ou pouvaient être disponibles jusqu'à récemment via la plate-forme satellitaire, ce qui est en contradiction avec l'affirmation selon laquelle les radiodiffuseurs régionaux ne sont pas intéressés par la technologie satellitaire.

⁽⁶⁹⁾ L'étude n'a pas été communiquée à la Commission.

⁽⁷⁰⁾ Hispasat fournit ces services en soutien du réseau de TNT dans la zone II.

⁽⁷¹⁾ La France, par exemple.

⁽⁷²⁾ Par exemple, Antena 3, Cuatro, Telecinco, La Sexta, La Siete, Teledeporte, TVE, la2, Canal 24 horas.

- (135) Cinquièmement, la Commission prend également note de l'argument d'Astra sur la capacité du satellite de proposer 1 380 chaînes et de les délimiter du point de vue géographique. Astra soutient qu'il n'existe aucune limite à ce que la plate-forme satellitaire diffuse un aussi grand nombre de chaînes. En outre, le chiffre de 1 380 chaînes régionales semble être exagéré. Bien que ce nombre maximal de fréquences soit celui existant dans toute l'Espagne pour les chaînes nationales, régionales et locales, le nombre de licences qui ont été réellement accordées est très largement inférieur (voir la note de bas de page 13). De plus, tous les radiodiffuseurs qui ont obtenu une licence n'émettent pas réellement sur les fréquences assignées.
- (136) Sixièmement, certains radiodiffuseurs ont déclaré préférer la transmission terrestre, parce qu'ils ont acheté les droits pour émettre des contenus exclusivement pour la plate-forme terrestre. Cela ne signifie toutefois pas qu'il existe des marchés distincts pour les transmissions terrestre et satellitaire. De même qu'ils ont acheté les droits pour la plate-forme terrestre, ils pourraient, le cas échéant, en faire de même pour la plate-forme satellitaire. En outre, si une plate-forme satellitaire est sélectionnée au moyen d'un appel d'offres public, comme c'est le cas de la zone III, les radiodiffuseurs pourraient se voir imposer une «obligation d'acheminement».
- (137) Finalement, d'après des données de mai 2010 ⁽⁷³⁾, la couverture de la TNT en Espagne atteint 98,85 % de la population, tandis que 93,5 % seulement des foyers regardent la télévision via la plate-forme terrestre. Cela signifie que 5 % des foyers disposent d'un accès à la TNT mais préfèrent ne pas l'utiliser, étant donné que la plupart d'entre eux sont abonnés à la télévision payante via satellite.
- (138) Pour conclure, compte tenu que les plates-formes de radiodiffusion satellitaire et terrestre sont concurrentes, la mesure destinée au déploiement, à l'exploitation et à la maintenance de la TNT dans la zone II fausse le jeu de la concurrence entre les deux plates-formes. Il convient de signaler que d'autres plates-formes, et notamment la télévision sur l'internet, sont désavantagées par la mesure. Même si la large bande n'est pas encore disponible dans toute la zone II, il est fort probable que sa couverture soit étendue de manière significative à l'avenir.

5.2.2.2. Effets sur les échanges

- (139) La mesure a une incidence sur les échanges au sein de l'Union européenne. Selon la jurisprudence des juridictions européennes, lorsqu'une «aide financière accordée par un État ou au moyen de ressources d'État renforce la position de certaines entreprises par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide» ⁽⁷⁴⁾.
- (140) Les opérateurs de réseau interviennent dans un secteur où des échanges entre États membres existent. Abertis fait partie d'un groupe international d'entreprises, de même que la plaignante, Astra. Par conséquent, la mesure destinée au déploiement, à l'exploitation et à la maintenance de la TNT dans la zone II affecte les échanges entre États membres.

5.2.3. Conclusions relatives à l'existence d'une aide

- (141) Au vu des arguments qui précèdent, la Commission estime que la mesure remplit les conditions prévues à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Dans ces circonstances, la mesure en cause doit être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.3. ÉVALUATION DE LA COMPATIBILITÉ

5.3.1. Considérations générales

- (142) La Commission soutient activement le passage de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique. Les avantages du passage au numérique ont été détaillés dans le plan d'action eEurope 2005 et dans les deux communications concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique ⁽⁷⁵⁾. La Commission reconnaît également que le passage à la technologie numérique pourrait enregistrer des retards s'il était laissé au jeu des forces de marché.

⁽⁷³⁾ Analyse du marché de la télévision présentée par l'Espagne dans la notification de la mesure: régime de compensations des préjudices causés par la libération du dividende numérique en Espagne, SA. 32619 (2011/N).

⁽⁷⁴⁾ Affaire T-55/99, *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM)/Commission des Communautés européennes*, Rec. 2000, p. II-3207.

⁽⁷⁵⁾ COM(2002) 263 final, «Plan d'action eEurope 2005: une société de l'information pour tous», COM(2003) 541 final, «Communication de la Commission concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique (du passage au numérique à l'abandon de l'analogique)», et COM(2005) 204 final, «Communication de la Commission concernant l'accélération de la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique».

- (143) Les États membres peuvent utiliser les aides pour corriger certaines défaillances particulières du marché ou pour garantir la cohésion sociale ou régionale ⁽⁷⁶⁾. Toutefois, il convient de vérifier, dans chaque cas, que les aides d'État sont le moyen le plus approprié de traiter ce problème, qu'elles sont limitées au minimum nécessaire et qu'elles ne faussent pas indûment la concurrence. Dans le même esprit, la communication concernant la transition établit que dans le domaine particulier de la numérisation, l'intervention publique doit être justifiée, dès lors que deux conditions sont réunies: la présence d'intérêts généraux et l'existence d'une défaillance du marché, c'est-à-dire lorsque les forces du marché ne suffisent pas à assurer le bien-être collectif. Elle précise également qu'en tout état de cause, l'intervention publique doit être étayée par une analyse objective du marché.
- (144) La communication concernant la transition indique également que la transition vers la radiodiffusion numérique constitue un grand défi pour les entreprises, qu'il faut relever en respectant les lois du marché. En principe, chaque réseau doit lutter avec ses propres armes. Afin de préserver ce principe, chaque intervention publique doit s'efforcer d'être neutre sur le plan technologique. Les seules exceptions à ce principe sont les interventions dont la finalité est de corriger les carences du marché ou de supprimer une distorsion, tout en constituant un moyen approprié, nécessaire et proportionné pour remédier à ce problème.
- (145) Si on laissait le marché suivre son cours, il existerait, compte tenu de la situation sociale défavorable, un risque que les couches de la population ne puissent pas toutes bénéficier des avantages de la télévision numérique. Eu égard à ce problème de la cohésion sociale, il est possible que les États membres souhaitent faire en sorte que tous les citoyens aient accès à la télévision numérique, après la fin de la télévision analogique. Compte tenu que le passage au numérique a un coût pour les consommateurs et qu'il exige un changement d'habitudes, les États membres pourraient vouloir aider en particulier les groupes défavorisés de la société, comme les personnes âgées, les ménages à faible revenu ou les habitants des régions périphériques.
- (146) Dans plusieurs décisions concernant les aides d'État, qui se fondent sur les communications concernant la transition vers la technologie numérique, la Commission a appliqué les règles sur les aides d'État dans ce secteur ⁽⁷⁷⁾. Les États membres ont plusieurs possibilités pour accorder un financement public à la transition, afin que toutes les zones géographiques continuent de bénéficier de la couverture de télévision appropriée. Ils peuvent par exemple financer le déploiement d'un réseau de transmission dans des zones où la couverture télévisuelle serait insuffisante ⁽⁷⁸⁾. Toutefois, ce financement ne peut être accordé que s'il ne fausse pas indûment la concurrence entre les technologies ou les entreprises, et s'il se limite au minimum nécessaire.

5.3.2. Bases juridiques pour évaluer la compatibilité de la mesure envisagée

- (147) Les autorités espagnoles ont invoqué l'article 107, paragraphe 3, point c), et l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, pour justifier la mesure dans le cas où il apparaîtrait qu'elle constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La Commission évalue ci-après la compatibilité de la mesure au regard de ces dispositions et des considérations générales préalablement exposées.

5.3.3. Article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE

- (148) Pour que l'aide soit compatible avec les dispositions de l'article 107, paragraphe 3, point c), la Commission étudie les effets positifs et négatifs de l'aide. Dans le cadre de cet examen, elle s'interroge sur les points suivants:

- 1) la mesure d'aide vise-t-elle un objectif d'intérêt commun clairement défini?
- 2) l'aide est-elle correctement conçue pour atteindre l'objectif d'intérêt commun? En d'autres termes: le projet d'aide vise-t-il à remédier à la défaillance du marché ou à atteindre un autre objectif? Notamment:
 - a) la mesure d'aide est-elle un instrument approprié, ou, autrement dit, existe-t-il d'autres instruments mieux placés?

⁽⁷⁶⁾ Voir le document «Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées: une feuille de route pour la réforme des aides d'État 2005-2009», COM(2005) 107 final.

⁽⁷⁷⁾ Voir, entre autres décisions, N 622/03 Digitalisierungsfonds — Autriche (JO C 228 du 17.9.2005, p. 12). C 25/04 Introduction de la télévision numérique terrestre (DVB-T) dans la région de Berlin-Brandebourg — Allemagne (JO L 200 du 22.7.2006, p. 14). C 24/04 Suède, Introduction de la télévision numérique terrestre (JO L 112 du 30.4.2007, p. 77). C 52/05 Décodeurs numériques — Italie (JO L 147 du 8.6.2007, p. 1). N 270/06 Subventions aux décodeurs numériques avec API ouvertes — Italie (JO C 80 du 13.4.2007, p. 3). N 107/07 Subventions à l'équipement numérique (idTV) — Italie (JO C 246 du 20.10.2007, p. 2); C 34/06 Introduction de la télévision numérique terrestre (DVB-T) en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (JO L 236 du 3.9.2008, p. 10). SA 28685 Réception de la télévision numérique en Cantabrie — Espagne (JO C 119 du 24.4.2012, p. 1).

⁽⁷⁸⁾ Voir le considérant (132) de la décision C 25/04 de la Commission relative à l'aide d'État accordée par la République fédérale d'Allemagne en faveur de l'introduction de la télévision numérique terrestre (DVB-T) dans la région de Berlin-Brandebourg (JO L 200 du 22.7.2006, p. 14).

- b) l'aide a-t-elle un effet d'incitation, en ce sens qu'elle modifie le comportement des entreprises?
 - c) la mesure d'aide est-elle proportionnée ou, en d'autres termes, le même changement de comportement pourrait-il être obtenu avec une aide moins importante?
- 3) les distorsions de la concurrence et l'effet sur les échanges sont-ils limités, de sorte que le bilan global des effets est positif?

5.3.3.1. *Objectif d'intérêt commun*

- (149) Le régime des aides entend accélérer le processus de passage à la technologie numérique en Espagne et garantir la continuité de la réception du signal de télévision pour les résidents de certaines zones éloignées et rurales. À cet égard, l'objectif de la mesure est de permettre aux personnes qui résident dans ces zones de regarder la télévision. L'accès aux moyens de communication, en cela compris les émissions de télévision, est important pour que les citoyens exercent leur droit constitutionnel d'accès à l'information. La Commission a reconnu l'importance et les avantages de l'émission numérique dans le plan d'action eEurope 2005 ⁽⁷⁹⁾ et dans ses deux communications concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique ⁽⁸⁰⁾. Dans sa communication «i2010 — Une société de l'information pour la croissance et l'emploi» ⁽⁸¹⁾, la Commission a précisé que le passage prévu de la télévision analogique terrestre avant 2012 facilitera l'accès au spectre dans l'ensemble de l'Union européenne. Comme la radiodiffusion numérique utilise le spectre de manière plus efficace, elle libère du spectre pour les autres utilisateurs, à l'image des nouveaux services de radiodiffusion et de téléphonie mobile, ce qui favorise l'innovation et la croissance dans les industries de la télévision et les communications électroniques.
- (150) Par conséquent, il y a lieu de conclure que la mesure est destinée à atteindre un objectif d'intérêt commun bien défini.

5.3.3.2. *Aide bien définie*

Défaillance du marché

- (151) Comme les autorités espagnoles l'ont affirmé, il existe, de l'avis général, un risque que les couches de la population ne puissent pas toutes bénéficier des avantages de la télévision numérique (problème de la cohésion sociale et régionale). Il pourrait exister une défaillance du marché si les opérateurs ne tiennent pas suffisamment compte des effets positifs du passage au numérique dans la société dans son ensemble, au motif qu'ils ne disposent pas d'avantages économiques à cet effet (effets externes positifs). Par ailleurs, en ce qui concerne la cohésion sociale, il est possible que les États membres souhaitent garantir un accès à la télévision numérique pour tous les citoyens aient, après la fin de la télévision analogique, de sorte qu'ils pourraient également envisager d'adopter des mesures pour s'assurer que la couverture télévisuelle de toutes les zones géographiques est appropriée.
- (152) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a reconnu l'existence d'une défaillance du marché parce que les radiodiffuseurs ne sont pas disposés à supporter de coûts additionnels pour une extension de la couverture qui dépasserait leurs obligations légales. De plus, ni les plates-formes satellitaires ni les foyers n'ont réalisé les investissements nécessaires à la réception des chaînes numériques via satellite, par tous les habitants de la zone II. Partant, la Commission reconnaît que les personnes dont la résidence habituelle est située dans une zone rurale sont susceptibles d'être totalement exclues de la réception du signal de la télévision numérique en clair dans le cas où la couverture numérique serait laissée au jeu des forces du marché, et que l'intervention publique peut s'avérer bénéfique grâce à un soutien financier aux particuliers.

Neutralité technologique, caractère approprié et proportionnalité de la mesure

- (153) Dans les cas de transition à la technologie numérique, le principe de neutralité technologique est parfaitement consacré dans plusieurs décisions de la Commission ⁽⁸²⁾ et a été confirmé par le Tribunal et par la Cour de justice de l'Union européenne ⁽⁸³⁾.

⁽⁷⁹⁾ COM(2002) 263 final, «eEurope 2005: une société de l'information pour tous».

⁽⁸⁰⁾ COM(2003) 541 final, «Communication de la Commission concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique (du passage au numérique à l'abandon de l'analogique)» et COM(2005) 204 final «Communication de la Commission concernant l'accélération de la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique».

⁽⁸¹⁾ COM(2005) 229 final, 1^{er} juin 2005.

⁽⁸²⁾ Voir la note 77 de bas de page.

⁽⁸³⁾ Arrêt du 6 octobre 2009 dans l'affaire T-8/06, *FAB Fernsehen aus Berlin GmbH/Commission*, Rec. 2009, p. II-00196; arrêt du 15 septembre 2011 dans l'affaire C-544/09P, *Allemagne/Commission*, non encore publié; arrêt du 15 juin 2010 dans l'affaire T-177/07, *Mediaset SpA/Commission*, Rec. 2010, p. II-2341, et arrêt du 28 juillet 2011 dans l'affaire C-403/10 P, *Mediaset SpA/Commission*.

- (154) Le choix de la technologie doit être opéré, en règle générale, à la suite d'un appel d'offres neutre du point de vue technologique, comme cela a été le cas dans d'autres États membres ⁽⁸⁴⁾. L'appel d'offres n'ayant pas été lancé en l'espèce, le choix d'une technologie donnée pourrait avoir été accepté s'il avait été justifié par les conclusions d'une étude préliminaire établissant que, en termes de qualité et de coût, il n'était possible d'opter que pour une seule solution technologique ⁽⁸⁵⁾. La charge de la preuve incombe à l'État membre, qui doit établir que ladite étude était suffisamment étayée et qu'elle a été réalisée de manière totalement indépendante ⁽⁸⁶⁾.
- (155) Tel qu'il est indiqué à la section 2.2, la plupart des appels d'offres ne se caractérisent pas par leur neutralité technologique, étant donné qu'ils font référence à la technologie terrestre et à la TNT, soit explicitement dans la définition même de l'objet de l'appel d'offres, soit implicitement dans la description des spécifications techniques. Seuls les opérateurs de TNT étaient en mesure de satisfaire à ces exigences (et ils sont les seuls à avoir participé auxdits appels d'offres). Les autorités espagnoles affirment que les références à la TNT ou aux spécifications relatives à l'équipement et aux centres émetteurs dans les appels d'offres ne signifient pas que l'utilisation de tels centres était imposée aux soumissionnaires. Ces références ne sauraient être interprétées raisonnablement selon la forme indiquée par les autorités espagnoles. Quoi qu'il en soit, et même si une telle interprétation était correcte, cet argument de forme ne tient pas compte de la réalité commerciale. La participation à des appels d'offres exige une quantité importante de ressources et coûte cher aux soumissionnaires. En divisant l'intervention dans la zone II en plusieurs centaines d'appels d'offres, les coûts ont été multipliés, et les soumissionnaires qui souhaitent couvrir la zone II ont ainsi été limités dans leur action. Les interventions conjointes du gouvernement central en faveur de la technologie de la TNT, comme il a d'ores et déjà été expliqué aux considérants 88 et 89, les références spécifiques à la TNT dans les appels d'offres et la nécessité de participer à des centaines d'appels d'offres différents sont autant de messages forts envoyés aux autres opérateurs de plate-forme selon lesquels la participation à ces appels d'offres n'était pas justifiée du point de vue commercial. Par conséquent, il y a lieu de conclure que dans la grande majorité des cas, ces références n'ont pas permis aux opérateurs d'autres plates-formes de participer aux appels d'offres en question ⁽⁸⁷⁾.
- (156) L'étude préliminaire présentée par les autorités espagnoles, visée au considérant 52, n'apporte pas une preuve suffisante de la supériorité de la plate-forme terrestre par rapport à la plate-forme satellitaire. Au contraire, l'étude conclut que le choix d'une solution technologique donnée pour l'extension de la couverture devra être analysé région par région, en tenant compte des particularités topographiques et démographiques de chacune d'elles. Elle met donc davantage en avant la nécessité d'organiser un appel d'offres neutre du point de vue technologique pour déterminer quelle est la plate-forme la plus appropriée.
- (157) Pendant l'enquête, certaines communautés autonomes ont présenté des calculs internes où étaient comparés les coûts d'utilisation des deux technologies pour l'extension de la couverture. Toutefois, en plus de l'incertitude en ce qui concerne la date de ces calculs, aucun d'eux ne présentait le niveau de détail et d'objectivité suffisants pour justifier le choix de la technologie terrestre pour l'extension de la couverture. Qui plus est, aucun de ces calculs n'a été réalisé par un expert indépendant.
- (158) En ce qui concerne les coûts présentés par Abertis, il convient de souligner qu'elles datent de 2010, longtemps après la mise en œuvre des mesures en cause. Indépendamment du fait qu'elles puissent être considérées comme suffisamment indépendantes et fiables, le fait qu'elles soient postérieures aux mesures en cause fait obstacle à ce qu'elles soient utilisées pour justifier que le gouvernement espagnol n'ait pas jugé opportun d'organiser un appel d'offres neutre du point de vue technologique. Par ailleurs, les estimations des coûts présentées par Astra, selon lesquelles la technologie satellitaire est la plus rentable, contredisent les résultats desdites études.
- (159) Par conséquent, la mesure en cause ne saurait être considérée comme appropriée.
- (160) Le fait que certains foyers de la zone II reçoivent les chaînes en clair via satellite ⁽⁸⁸⁾ démontre que la technologie terrestre n'est pas toujours la plate-forme la plus efficace et appropriée. Il est également à noter que la solution satellitaire a été utilisée dans d'autres États membres ⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁴⁾ Voir la note 12 de bas de page.

⁽⁸⁵⁾ Cette étude a permis de justifier le choix d'une technologie donnée dans une affaire concernant la large bande (voir la décision N 222/06 de la Commission — *Aid to bridge the digital divide in Sardinia*, du 22 septembre 2006) (JO C 68 du 24.3.2007, p. 6).

⁽⁸⁶⁾ Le Royaume-Uni a opté pour la TNT pour la prestation du service de télévision locale, après une étude préliminaire réalisée par un organisme de régulation OFCOM et à la suite d'une enquête préalable auprès des opérateurs de marché. Au vu de cette étude, la Commission n'a pas insisté pour réaliser un appel d'offres neutre du point de vue technologique. SA.33980 (2012/N) — télévision locale au Royaume-Uni. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244689/244689_1425664_116_2.pdf.

⁽⁸⁷⁾ Bien que trois consortiums aient présenté une offre basée sur une solution via satellite (Castilla-La Mancha Telecom, Telefónica et Astra) à l'occasion du premier appel d'offres technologiquement neutre qui a été lancé en Cantabrie, aucune de ces entreprises et aucun autre opérateur de plateforme, autre qu'un opérateur de TNT, n'ont participé aux appels d'offres ultérieurs.

⁽⁸⁸⁾ Hispasat, copropriété d'Abertis et de l'État espagnol, fournit ses services dans certaines communautés autonomes situées dans des parties de la zone II. Par exemple, dans les îles Canaries, 16 localités situées dans la zone II reçoivent la télévision en clair via satellite. Il en est de même en Castille-Léon pour quelque 9 000 personnes. Étant donné qu'Abertis est responsable du contrôle des récepteurs satellitaires dans tous les centres terrestres et que l'entreprise ne permet pas que d'autres opérateurs satellitaires soient interconnectés avec lesdits récepteurs, Hispasat est le seul opérateur à pouvoir offrir de tels services d'acheminement de la TNT pour alimenter les antennes-relais.

⁽⁸⁹⁾ Par exemple la France, le Royaume-Uni, l'Italie et la Slovaquie.

- (161) De plus, le fait qu'Astra ait participé à un appel d'offres technologiquement neutre pour l'extension de la couverture de la télévision numérique en Cantabrie (appel d'offres qu'elle a remporté) vient suggérer que la plate-forme satellitaire peut, au moins, fournir ce service ⁽⁹⁰⁾.
- (162) Le caractère approprié de la mesure continue d'être contesté. Bien que le 3 avril 2010, l'Espagne ait achevé la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique sur la bande 800 MHz, en 2011, il a été décidé de mettre aux enchères les fréquences de la bande 800 MHz. Il est donc nécessaire de transférer les émissions, au plus tard le 1^{er} janvier 2014, vers d'autres chaînes qui émettent à une fréquence de moins de 790 MHz. En raison des coûts supplémentaires occasionnés, le 5 novembre 2011, l'Espagne a notifié deux mesures pour les foyers et les radiodiffuseurs, pour un budget compris entre 600 et 800 millions EUR dans la zone (aucune mesure n'a encore été notifiée pour la zone II) ⁽⁹¹⁾. Ces coûts ne seraient pas apparus si le choix avait porté sur d'autres plates-formes (télévision sur l'internet, par câble ou satellite).
- (163) Qui plus est, il a été indiqué que les fréquences de la téléphonie portable 4G LTE interfèrent avec les signaux de la TNT, de sorte que les foyers sont contraints d'acheter des filtres coûteux pour protéger leur signal de TNT des ondes LTE ⁽⁹²⁾. Il ne peut être exclu que des interférences similaires constituent un problème plus général mettant en cause le caractère approprié de la radiodiffusion terrestre à l'avenir, notamment dans le cas d'un déploiement plus important et plus étendu des réseaux NGA (accès de nouvelle génération).
- (164) Les autorités espagnoles ont avancé deux autres arguments pour expliquer la raison pour laquelle la transmission par satellite serait plus chère que la TNT. Premièrement, dans leurs accords avec certains fournisseurs, les radiodiffuseurs ont des restrictions territoriales. Assurer cet accès conditionnel s'avérerait plus cher pour la technologie satellitaire. Deuxièmement, la technologie satellitaire n'est pas équipée pour émettre un grand nombre de chaînes régionales. Ces arguments n'ont pas été étayés et sont contredits par le fait que le contrat d'Astra avec la Cantabrie comprenait un système professionnel d'accès conditionnel. De plus, d'après les calculs de coûts d'Astra, la technologie satellitaire continuerait d'être moins chère, y compris dans le cas où il conviendrait de conclure des conventions différentes avec chaque région espagnole. En ce qui concerne la radiodiffusion régionale, Astra soutient que le nombre de 1 380 chaînes avancé par le gouvernement espagnol est très exagéré ⁽⁹³⁾. Une nouvelle fois, d'après ses propres calculs, l'option satellitaire serait moins coûteuse, même si elle comprenait les chaînes régionales et locales.
- (165) Il existe par ailleurs des preuves que les gouvernements régionaux étaient conscients de l'existence d'une autre technologie pour l'extension de la plate-forme terrestre. L'enquête a montré que, lors d'une phase préliminaire, des réunions ont eu lieu entre certaines régions et des représentants d'Astra. Au cours de ces réunions, Astra leur a présenté une proposition de solution satellitaire qui n'a toutefois pas été examinée par les gouvernements régionaux.
- (166) Pour ce qui est de la proportionnalité, lors de la conception de l'intervention pour la zone II, il aurait été judicieux que le gouvernement central procède à une comparaison des coûts (ou appel d'offres) au niveau national. Étant donné que le coût principal du réseau satellitaire découle de sa capacité de satellite, cette plate-forme fonctionne avec des économies d'échelle significatives ⁽⁹⁴⁾. Tel qu'il ressort des négociations d'Astra avec les gouvernements régionaux, l'entreprise proposait d'importantes réductions des prix lorsque plusieurs régions signaient ensemble un contrat. Partant, si un appel d'offres avait été lancé au niveau national, il en aurait résulté davantage de réductions sur les prix. En revanche, en adoptant des mesures décentralisées et non harmonisées, parfois au niveau municipal, une technologie présentant ces économies d'échelle était en situation très défavorable. En conséquence, il s'est produit une hausse du montant total de l'aide d'État nécessaire à la prestation des services de télévision numérique dans les foyers de la zone II. Bien qu'il incombe aux autorités espagnoles de décider de leur organisation administrative, en accordant un financement provenant du gouvernement central au lieu d'insister sur l'utilisation de la TNT, le gouvernement espagnol aurait au moins pu inciter les communautés autonomes à lancer des appels d'offres en tenant compte des éventuelles économies susceptibles d'être réalisées avec certaines plates-formes.
- (167) Pour conclure, la Commission considère que la mesure en cause ne respectait pas le principe de neutralité technologique. Comme indiqué précédemment, la mesure n'est pas proportionnée et elle ne constitue pas un instrument approprié pour garantir la couverture des chaînes en clair aux résidents de la zone II.

Exploitation et maintenance des réseaux

- (168) En ce qui concerne le financement en cours accordé pour l'exploitation et la maintenance des réseaux subventionnés, étant donné qu'il est accessoire à l'aide destinée au déploiement, il ne saurait être considéré comme technologiquement neutre. Il a été destiné à la conservation des centres qui émettent le signal via une plate-forme terrestre. Par conséquent, ladite aide est également incompatible.

⁽⁹⁰⁾ Comme l'a souligné la juridiction nationale dans son arrêt. Voir la note de bas de page 7.

⁽⁹¹⁾ Voir la note 13 de bas de page.

⁽⁹²⁾ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/second-coexistence-consultation/>.

⁽⁹³⁾ Selon les estimations d'Astra, le nombre total de chaînes locales actuellement émises ne dépasse pas les 415.

⁽⁹⁴⁾ Ce signal satellitaire peut être émis sur l'ensemble du territoire espagnol. Dans le cas de la plate-forme terrestre, l'extension géographique exige en revanche d'installer de nouveaux répéteurs et/ou des tours de communication.

- (169) Toute aide future destinée à l'exploitation et à la maintenance doit être notifiée et doit respecter le principe de neutralité technologique.

5.3.3.3. Éviter toute distorsion inutile

- (170) Bien que l'intervention publique puisse être justifiée en raison de l'existence de certaines défaillances du marché et d'éventuels problèmes de cohésion, la manière dont la mesure a été conçue crée des distorsions inutiles de la concurrence.

Conclusion relative à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE

- (171) Il y a lieu de conclure que la mesure en cause, comprise dans l'aide en cours, n'est pas un instrument approprié, nécessaire et proportionné pour corriger la défaillance du marché constatée.

5.3.4. Article 106, paragraphe 2, du TFUE

- (172) L'exception visée à l'article 106, paragraphe 2, éventuellement applicable à la compensation d'État pour les coûts dérivés de la prestation de service public, ne saurait être invoquée, ni dans ce cas en général, ni dans celui du Pays basque. La Commission considère que les autorités nationales (ou régionales) doivent définir précisément le SIEG et le confier à une entreprise donnée. Comme il a été apprécié aux considérants (119) à (122), il apparaît que ni l'Espagne, ni les autorités basques n'ont défini avec précision l'exploitation d'une plate-forme terrestre en tant que service public.

5.3.5. Aide existante

- (173) Abertis suggère que le déploiement du réseau de radiodiffusion terrestre dans la zone II a été financé presque entièrement par les régions espagnoles, grâce à des fonds publics, en application d'une législation qui date de 1982, c'est-à-dire antérieure à l'adhésion de l'Espagne à la Communauté économique européenne en 1986. Par conséquent, selon Abertis, il y aurait lieu de considérer que le régime fait partie du financement public en cours de l'exploitation des réseaux terrestres locaux, de sorte que l'aide pourrait être considérée comme existante.
- (174) Étant donné que l'extension du réseau terrestre a commencé à être financée au début des années quatre-vingt, il n'existait pas, à l'époque, de radiodiffuseurs privés sur le marché. Ainsi, l'infrastructure élargie ne répondait qu'aux besoins du radiodiffuseur public qui, en tout état de cause, était obligé de proposer son signal à la majorité de la population. En outre, à cette époque, la télévision terrestre était la seule plate-forme pour la transmission du signal de télévision en Espagne. En conséquence, l'extension du seul réseau existant ne faussait pas la concurrence avec d'autres plates-formes.
- (175) Depuis lors, la législation et la technologie ont évolué pour aboutir à de nouvelles plates-formes de radiodiffusion et à de nouveaux opérateurs de marché, en particulier aux radiodiffuseurs privés. Compte tenu que le bénéficiaire et les circonstances générales du financement public ont évolué de manière substantielle, la mesure en cause ne peut être considérée comme une modification formelle ou administrative, mais comme une modification qui influence sur la substance même du régime initial, au point que ce régime se trouve transformé en un nouveau régime d'aides ⁽⁹³⁾. En tout état de cause, le passage de la télévision analogique à la télévision numérique n'a été possible que grâce aux récents progrès technologiques. Il s'agit, par conséquent, d'un phénomène nouveau. Partant, les autorités espagnoles devraient avoir notifié cette nouvelle aide.

5.4. CONCLUSION

- (176) Il y a lieu de considérer que le financement accordé par l'Espagne (y compris les aides accordées par les communautés autonomes espagnoles et par les corporations locales) aux opérateurs de réseau terrestre pour

⁽⁹³⁾ Affaires jointes T-195/01 et T-207/01, *Gibraltar*, Rec. 2002, p. II-2309, points 109 à 111.

l'amélioration et la numérisation de leur réseau, afin de proposer des chaînes de télévision en clair dans la zone II, constitue une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. L'aide n'est pas compatible avec le marché commun, dans la mesure où il n'a pas été satisfait au principe de neutralité technologique. Par ailleurs, l'aide n'a pas été notifiée ⁽⁹⁶⁾ à la Commission comme l'exige l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et a été accordée de manière illégale, sans autorisation de la Commission. Par conséquent, elle doit être récupérée auprès des opérateurs de réseau terrestre.

- (177) De plus, la Commission considère que l'aide en cours destinée à l'exploitation et à la maintenance du réseau numérisé, accordée sans appel d'offres ou dans le cadre d'appels d'offres qui n'étaient pas neutres du point de vue technologique, est également incompatible. Cette aide n'a pas non plus été notifiée à la Commission comme l'exige l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et elle a été accordée de manière illégale, sans autorisation de la Commission.
- (178) Toute aide d'État future destinée à la maintenance et à l'exploitation doit être notifiée et doit respecter le principe de neutralité technologique.

6. Récupération

6.1. Nécessité de supprimer l'aide

- (179) Conformément aux dispositions du TFUE et à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché commun, ⁽⁹⁷⁾ la Commission est compétente pour décider que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier. L'obligation pour l'État de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise, selon la jurisprudence constante de la Cour, au rétablissement de la situation antérieure ⁽⁹⁸⁾. À cet égard, la Cour de justice a établi que, par cette restitution, le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ⁽⁹⁹⁾.
- (180) Conformément à cette jurisprudence, l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ⁽¹⁰⁰⁾ dispose qu'en «cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire».
- (181) Par conséquent, étant donné que le financement destiné à l'amélioration et à la numérisation de la plate-forme terrestre et à la maintenance et à l'exploitation ultérieures, tel qu'accordé en Espagne depuis 2008-2009, constitue une aide illégale et incompatible, il convient d'exiger de l'Espagne de récupérer l'aide incompatible afin de rétablir la situation antérieure au versement de l'aide.

6.2. BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE D'ÉTAT ET QUANTIFICATION DE L'AIDE

- (182) Les opérateurs de plate-forme sont les bénéficiaires directs lorsqu'ils reçoivent directement les fonds destinés à l'amélioration et à l'extension de leurs réseaux et/ou à l'exploitation et à la maintenance. Lorsque l'aide est versée à des entreprises publiques qui organisent ensuite des appels d'offres pour l'extension de la couverture, l'on considère que l'opérateur de plate-forme sélectionné est le bénéficiaire indirect. L'aide illégale et incompatible devra être récupérée auprès des opérateurs de plate-forme, qu'ils en soient les bénéficiaires directs ou indirects.

6.2.1. Classification des appels d'offres

- (183) Lorsque l'aide illégale a été accordée à la suite d'un appel d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'était pas neutre du point de vue technologique, l'État membre doit classer les appels d'offres dans la catégorie «fourniture des équipements de télécommunication ou extension de la couverture», conformément aux conditions spécifiées ci-après.
- (184) Les appels d'offres destinés à l'extension de la couverture exigent de l'entreprise adjudicataire de créer (voire de construire) un réseau de TNT opérationnel. À cet effet, la conception et l'ingénierie du réseau, l'acheminement du signal, le déploiement du réseau et la fourniture de l'équipement nécessaire figurent parmi les tâches nécessaires.

⁽⁹⁶⁾ À l'exception de la région de Murcie qui a notifié l'aide après son exécution.

⁽⁹⁷⁾ Affaire C-70/72, *Commission/Allemagne*, Rec. 1973, p. 00813, point 13.

⁽⁹⁸⁾ Affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, *Espagne/Commission*, Rec. 1994, p. I-4103, point 75.

⁽⁹⁹⁾ Affaire C-75/97, *Belgique/Commission*, Rec. 1999, p. I-3705, points 64 et 65.

⁽¹⁰⁰⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

- (185) Dans le cas des appels d'offres destinés à la fourniture d'équipements de télécommunication, l'entreprise adjudicataire est tenue de fournir l'équipement nécessaire à l'amélioration du réseau. À cette fin, la fourniture, l'installation et l'activation de l'équipement, ainsi que la formation du personnel, figurent parmi les tâches nécessaires. La récupération n'est pas exigée dans le cas de ces appels d'offres destinés à la fourniture d'équipements.
- (186) Après avoir classé ces appels d'offres destinés à l'extension de la couverture, l'Espagne doit récupérer les aides dès lors qu'un appel d'offres ne satisfait pas aux conditions cumulatives suivantes: (1) l'appel d'offres se réfère à l'extension de la couverture de la télévision numérique (et non pas à celle de la TNT) et/ou prévoit une clause de neutralité technologique; et (2) ses spécifications techniques admettent d'autres technologies que la technologie terrestre. En plus des appels d'offres que la Commission considère comme technologiquement neutres, si l'Espagne estime que d'autres appels d'offres réunissent les deux conditions, il lui appartient de fournir à la Commission les documents de l'appel d'offres correspondant.

Exemple

Parmi les appels d'offres contrôlés par la Commission, celui lancé par la communauté autonome d'Estrémadure est un exemple d'appel d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'est pas technologiquement neutre ⁽¹⁰¹⁾. Malgré l'intitulé de l'appel d'offres, qui ne fait référence qu'à la fourniture d'équipements de télécommunication, la conception et le déploiement du réseau y sont inclus de fait ⁽¹⁰²⁾. Les spécifications de l'appel d'offres en font un appel d'offres qui n'est pas technologiquement neutre ⁽¹⁰³⁾, et cela malgré l'insertion d'une clause qui, à première vue, est une clause de neutralité technologique ⁽¹⁰⁴⁾.

Un autre exemple d'appel d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'est pas technologiquement neutre est celui lancé par l'entreprise publique AICCM dans la communauté de Madrid ⁽¹⁰⁵⁾. Dans ce cas, aussi bien l'intitulé que les contenus indiquaient qu'il était question d'un appel d'offres portant sur l'extension ⁽¹⁰⁶⁾, destiné exclusivement à la plate-forme terrestre ⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰¹⁾ Fourniture, installation et mise en route de l'équipement nécessaire au service d'acheminement et de diffusion de la TNT sur 6 multiplex numériques de niveau national (réseau global espagnol et réseau à fréquence unique) et multiplex régional dans les localités d'Estrémadure correspondant à la phase II du Programme national de passage à la TNT, dossier: SU-28/2009.

⁽¹⁰²⁾ Fourniture, installation et mise en route de l'équipement nécessaire au service d'acheminement et de diffusion de la TNT sur 6 multiplex numériques de niveau national (réseau global espagnol et réseau à fréquence unique) et multiplex régional (ci-après RGE, SFN et AUT) dans les localités correspondant à la phase II du programme national de passage à la TNT. Les appels d'offres susvisés comprennent les activités suivantes: a) conception des réseaux techniques de diffusion et de distribution nécessaires à la prestation du service; b) programmation de la fourniture des équipements nécessaires au montage du réseau proposé; c) déploiement du réseau, comprenant l'installation et la mise en route des équipements et des infrastructures nécessaires. Conception des réseaux techniques de diffusion et de distribution nécessaires à la prestation du service; b) programmation de la fourniture des équipements nécessaires au montage du réseau proposé; c) déploiement du réseau, comprenant l'installation et la mise en route des équipements et des infrastructures nécessaires. Cette fourniture se fera «clés en main».

⁽¹⁰³⁾ Page 2, point 5. «L'objectif principal à atteindre consiste à étendre et à garantir, presque à 100 %, la couverture de la télévision numérique terrestre (TNT) au profit des citoyens qui résident dans les localités de la phase II d'Estrémadure. Aucune limite n'est fixée quant à l'architecture du réseau ou à la technologie ou aux technologies à utiliser, dès lors qu'il est satisfait aux conditions minimales établies.»

Page 10, point 7. Les soumissionnaires doivent inclure dans leurs offres l'architecture du réseau de distribution proposé, cohérent avec le réseau de diffusion. Pour chaque multiplex, il convient de rechercher la meilleure solution de ce service, en s'appuyant, en tout état de cause, sur des critères d'optimisation économique et technologique.

⁽¹⁰⁴⁾ Les autres appels d'offres que la Commission considère comme relevant de la même catégorie sont l'appel d'offres 2009/000127 lancé par la Junta de Andalucía et l'appel d'offres S-004/10/10 lancé par la Junta de Extremadura.

⁽¹⁰⁵⁾ Cahier des clauses techniques qui régissent le contrat de «Rédaction des projets, fourniture, installation et mise en route des infrastructures et des communications nécessaires à l'extension de la couverture du signal de télévision numérique terrestre (TNT) dans la communauté de Madrid», conclu dans le cadre d'une procédure ordinaire simplifiée avec pluralité de critères, dossier ECON/000572/2008.

⁽¹⁰⁶⁾ Page 3, paragraphe 3 — «[...] fourniture, installation et mise en route des infrastructures et des communications nécessaires à l'extension de la couverture du signal de télévision numérique terrestre (TNT) dans la communauté de Madrid, y compris les travaux relatifs à la réalisation des projets techniques correspondants, les services de métage, de maintenance, d'exploitation et de gestion des installations qui composent le service fourni par l'infrastructure déployée, ainsi que les travaux nécessaires en termes de diffusion de l'information institutionnelle pour la promotion de la télévision numérique terrestre. [...]».

Page 9, point 8, «[...] Il convient de préciser le réseau de diffusion proposé pour garantir la couverture de la télévision numérique terrestre, en fonction du calendrier d'abandon et de la dotation budgétaire disponible. [...]».

⁽¹⁰⁷⁾ Page 4, points 2 et 8 — «Pour cette raison, l'objectif principal à atteindre grâce à l'exécution des travaux détaillés ci-après consiste à étendre et à garantir, presque à 100 %, la couverture de la télévision numérique terrestre (TNT) au profit de tous les citoyens de la communauté de Madrid. Pour faciliter la réception de la TNT dans les zones de couverture, la priorité sera accordée aux centres émetteurs ayant des emplacements compatibles avec l'orientation des antennes existantes dans les bâtiments, afin d'éviter aux citoyens de devoir installer de nouvelles antennes ou de réorienter les antennes actuelles. Pour cette raison, les soumissionnaires doivent indiquer, dans la solution proposée, la manière dont ce point sera abordé. [...]».

Page 12, point 4 — «[...] Le sous-système microémetteur/micro-récepteur doit être conçu conformément aux spécifications suivantes [...]».

- (187) Les appels d'offres sont classés non seulement en fonction de leur intitulé mais aussi et surtout en tenant compte de leur contenu, dans la mesure où l'intitulé ne permet pas à lui seul d'en définir précisément la portée.
- (188) L'aide accordée après les appels d'offres portant sur l'extension de la couverture qui ne sont pas technologiquement neutres doit faire l'objet d'une récupération ultérieure.

6.2.2. Bénéficiaires et récupération de l'aide d'État

- (189) Ci-après figurent les différentes catégories de bénéficiaires de l'aide. Sur base des informations reçues des autorités espagnoles, les communautés autonomes et les catégories d'aides approximatives sont énumérées dans des tableaux. Étant donné que l'Espagne n'a pas fourni d'information exhaustive concernant les bénéficiaires, elle doit classer ces derniers dans les catégories qui précèdent et fournir à la Commission les justificatifs pertinents. Comme il a été souligné au considérant (138), le régime en tant que tel est discriminatoire.
- (190) Il apparaît par ailleurs que l'immense majorité des appels d'offres destinés à l'extension, et évalués par la Commission, ne respectent pas le principe de neutralité technologique. Nonobstant, la Commission a également indiqué qu'il ne peut être exclu que, dans certains cas exceptionnels, les appels d'offres soient technologiquement neutres.

Les autorités espagnoles doivent donc indiquer et fournir des preuves suffisantes concernant certains appels d'offres qui étaient technologiquement neutres, sur la base des conditions établies au considérant précédent (186).

- (191) Lorsque les communautés autonomes ont organisé des appels d'offres non neutres portant sur l'extension de la couverture, comme c'est le cas pour l'Estrémadure dont il a été question dans l'exemple précédent, les attributaires desdits appels d'offres sont les bénéficiaires directs de l'aide illégale, sujette à récupération. Le montant à récupérer équivaut à la totalité de la somme reçue par les attributaires des appels d'offres portant sur l'extension. Sur la base des informations reçues de l'Espagne, la Commission a constaté que les communautés autonomes d'Andalousie, d'Estrémadure, de Murcie, de La Rioja et de Valence (au moins) avaient organisé de tels appels d'offres.

Entreprises concernées par la récupération	Récupération	Matérialisation de l'aide	Communauté autonome concernée
Bénéficiaires directs Attributaire(s) de ou des appels d'offres non neutres technologiquement destinés à l'extension de la couverture, lancés par les communautés autonomes	Montant total reçu dans le cadre des appels d'offres non neutres technologiquement destinés à l'extension de la couverture	Transfert de fonds au bénéficiaire qui a remporté l'appel d'offres	— Andalousie — Estrémadure — Murcie — La Rioja — Valence

- (192) Lorsque l'aide illégale pour l'amélioration du réseau terrestre a été accordée aux mairies agissant en qualité d'opérateurs de réseau, ce sont ces mairies qui sont les bénéficiaires directs de l'aide. Le montant à récupérer équivaut au montant total que les mairies ont reçu des autorités centrales et régionales pour l'extension de la couverture de leur réseau. Sur la base des informations reçues de l'Espagne, la Commission a constaté qu'au moins les mairies des communautés autonomes d'Andalousie, des îles Canaries, d'Estrémadure et de Murcie étaient concernées (liste non exhaustive).

Entreprises concernées par la récupération	Récupération	Matérialisation de l'aide	Communauté autonome concernée
Bénéficiaires directs Mairies agissant en qualité d'opérateurs de réseau	Montant total reçu des autorités pour l'extension de la couverture	Transfert de fonds au bénéficiaire	— Andalousie — Îles Canaries — Estrémadure — Murcie

Exemple

En Murcie, grâce au financement reçu de la région et du MITC, les mairies ont organisé la quasi-totalité des 143 appels d'offres constatés. Les aides relèveraient de cette catégorie, si elles n'étaient pas de minimis.

- (193) Dans le cas des communautés autonomes où l'extension de la couverture du réseau est mise en œuvre par une entreprise publique agissant en qualité d'opérateur de réseau, c'est cette entreprise qui est considérée comme le bénéficiaire direct et elle est donc concernée par la récupération. La Commission a constaté qu'Aragón Telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., Multimedia de les Illes Balears S.A., Instituto Tecnológico de Canarias, Sociedad Regional de Cantabria I+D+I (IDICAN), Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria (CTL), Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A en Castille-Léon (Provilsa), Redes de Telecomunicación Galegas Retegal, S.A. (Retegal), Obras Publicas y Telecomunicaciones de Navarra, S.A. (Opnatel), Itelazpi S.A., Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) en Catalogne et Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) sont des entreprises relevant de cette catégorie. Le montant à récupérer équivaut au montant total des fonds reçus des autorités pour l'extension.
- (194) Dans ces cas, on ne saurait exclure que les entreprises publiques ont mis en œuvre elles-mêmes une partie de l'extension, et ont confié l'autre partie à un opérateur de réseau, au moyen d'un appel d'offres. Dans ce dernier cas, l'aide illégale a réellement été transférée aux entreprises attributaires desdits appels d'offres, de sorte qu'elles sont les véritables bénéficiaires de l'aide, qu'elles ont pourtant indirectement perçue. Par conséquent et pour éviter la double récupération, l'aide illégale doit être récupérée auprès des véritables bénéficiaires, c'est-à-dire: a) de l'entreprise publique pour le montant reçu au titre de l'extension, diminuée des fonds transférés aux opérateurs de réseau dans le cadre d'appels d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'étaient pas technologiquement neutres, et b) des opérateurs de réseau pour les montants reçus dans le cadre de l'appel d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'était pas technologiquement neutre, lancé par l'entreprise publique en question.

Entreprises concernées par la récupération	Récupération	Matérialisation de l'aide	Communauté autonome concernée/ entreprise publique concernée/montant approximatif reçu par l'entreprise publique pour l'extension de la couverture
Bénéficiaires directs Entreprise publique et le cas échéant	Montant total reçu des autorités pour l'extension de la couverture (diminué des fonds transférés aux opérateurs de réseau dans le cadre d'appels d'offres non neutres technologiquement portant sur l'extension de la couverture, le cas échéant)	Date du transfert des fonds des autorités	— Aragon (Aragón Telecom, 9 millions EUR) — Asturias (Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias SA, 14 millions EUR) — Îles Baléares (Multimedia de Illes Baléares SA, 4 millions EUR) — Îles Canaries (Instituto Tecnológico de Canarias, 3,7 millions EUR) — Cantabrie (Idican; CTL, 3 millions EUR) — Castille-Léon (Provilsa, 44 millions EUR)
Bénéficiaires indirects Adjudicataire(s) des appels d'offres non neutres technologiquement, destinés à l'extension de la couverture lancés par l'entreprise publique	Montant total reçu dans le cadre des appels d'offres non neutres technologiquement destinés à l'extension de la couverture	Transfert de fonds au bénéficiaire qui a remporté l'appel d'offres	— Catalogne (CTTI, 52 millions EUR) — Galice (Retegal, 17 millions EUR) — Madrid (AICCM, 3,6 millions EUR) — Navarre (Opnatel, 7 millions EUR) — Pays basque (Itelazpi, 10 millions EUR)

Exemple

Dans le cas de Madrid, où l'appel d'offres lancé par l'entreprise publique AICCM a été présenté comme un exemple d'appel d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'est pas technologiquement neutre [considérant (186)], les 3 622 744 EUR accordés à l'attributaire, Retevisión S.A., devront être intégralement récupérés auprès de cette entreprise, en sa qualité d'attributaire de l'appel d'offres non neutre, déduction faite du montant à récupérer auprès d'AICCM, l'entreprise publique qui est le bénéficiaire direct ⁽¹⁰⁸⁾.

- (195) L'aide en cours est destinée à la maintenance et à l'exploitation des réseaux de TNT. Les opérateurs de ces réseaux sont les bénéficiaires de l'aide pour la maintenance et l'exploitation. Par conséquent, l'aide doit être récupérée auprès desdits opérateurs de réseau.
- (196) Lorsque les différents bénéficiaires ont reçu un financement qui ne dépasse pas les seuils prévus dans le règlement (CE) n° 1998/2006, ledit financement n'est pas considéré comme une aide d'État si toutes les conditions établies dans ledit règlement sont réunies, et il n'est pas soumis à récupération.
- (197) La récupération doit donc prendre effet à la date à laquelle l'avantage a été conféré, c'est-à-dire la date à laquelle l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire, et générera des intérêts jusqu'à la date du remboursement effectif.

7. CONCLUSION

La Commission conclut que le Royaume d'Espagne a exécuté illégalement l'aide destinée aux opérateurs de la plate-forme de télévision terrestre pour l'extension de la couverture de la télévision numérique terrestre dans les zones éloignées et moins urbanisées d'Espagne en violant les dispositions de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'aide, y compris l'aide (en cours) destinée à l'exploitation et à la maintenance, doit faire l'objet d'une récupération auprès des opérateurs de plate-forme, qui sont les bénéficiaires directs ou indirects, y compris les corporations locales, lorsqu'elles agissent en tant qu'opérateurs de plate-forme.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État accordée aux opérateurs de la plate-forme de télévision terrestre pour le déploiement, la maintenance et l'exploitation du réseau de télévision numérique terrestre dans la zone II, exécutée illégalement par l'Espagne, en violation des dispositions de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, est incompatible avec le marché intérieur, à l'exception de l'aide qui aurait été accordée conformément au principe de neutralité technologique.

Article 2

L'aide individuelle octroyée au titre du régime visé à l'article 1^{er} n'est pas constitutive d'une aide d'État si, au moment de son octroi, elle remplit les conditions établies dans le règlement adopté en vertu de l'article 2 du règlement (CE) n° 994/98 du Conseil ⁽¹⁰⁹⁾, applicable au moment où l'aide est octroyée.

Article 3

1. L'Espagne devra récupérer, auprès des opérateurs de télévision numérique terrestre, l'aide incompatible accordée en vertu du régime visé à l'article 1^{er}, qu'ils aient reçu l'aide directement ou indirectement.

⁽¹⁰⁸⁾ Parmi les autres appels d'offres qui, selon la Commission, relèvent de cette même catégorie, figurent les deux appels d'offres lancés par Provilsa en mars 2009, remportés par Retevisión SA et Telvent Energía S.A., l'appel d'offres SE/CTTI/06/08, lancé par CTTI et remporté par Abertis S.A., et l'appel d'offres portant sur le contrat de fourniture des phases II et III pour l'extension de la TNT en Aragon, lancé en juin 2009 par Aragón Telecom et remporté par Abertis.

⁽¹⁰⁹⁾ JO L 142 du 14.5.1998, p. 1.

2. Les sommes à récupérer produiront des intérêts à compter de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires, jusqu'à leur récupération effective.
3. Les intérêts seront calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽¹¹⁰⁾.
4. L'Espagne annulera tous les paiements en suspens de l'aide visée à l'article 1^{er}, à compter de la date de la notification de la présente décision.

Article 4

1. La récupération de l'aide octroyée dans le cadre du régime visé à l'article 1^{er} sera immédiate et effective.
2. L'Espagne veillera à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans un délai de quatre mois à compter de sa notification.
3. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Espagne communiquera les informations suivantes à la Commission:
 - a) la liste des bénéficiaires qui ont reçu l'aide en vertu du régime cité à l'article 1^{er} et le montant total de l'aide reçue par chacun d'entre eux, conformément audit régime, ventilé en fonction des catégories qui figurent à la section 6.2;
 - b) le montant total (principal et intérêts) à recouvrer auprès de chaque bénéficiaire;
 - c) une description détaillée des mesures déjà adoptées et prévues pour se conformer à la présente décision;
 - d) les documents confirmant qu'il a été ordonné aux bénéficiaires de rembourser l'aide.
4. L'Espagne tiendra la Commission informée de l'avancement des mesures nationales adoptées afin de mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide octroyée au titre du régime visé à l'article 1^{er}. À la demande de la Commission, l'Espagne informera cette dernière des mesures déjà prises ou prévues aux fins de l'application de la présente décision. Elle fournira aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et des intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

Article 5

Le Royaume d'Espagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 19 juin 2013.

Par la Commission
Joaquin ALMUNIA
Vice-président

⁽¹¹⁰⁾ JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.

ANNEXE

Dépenses publiques dans la zone II destinées au déploiement de la TNT par région espagnole (communautés autonomes, à l'exception de Castille-La Manche)

BUDGET (en EUR)								
Région (Communauté autonome)	MITC Subventions directes (*)	MITC Prêts spéciaux (*)	Fonds régionaux (*)	Fonds Locaux (*)	Dépense récurrente (2009-2011) (*)	Total des fonds	Montant total des appels d'offres organisés (**)	Total des dépenses publiques (***)
ANDALOUSIE	4 668 500,00	1 220 690,00	8 712 873,00	491 203,00	2 250 479,00	15 093 266,00	3 678 242,17	15 093 266,00
ARAGON	5 900 000,00	8 700 000,00	5 400 000,00	—	5 000 000,00	20 000 000,00	16 281 754,30	20 000 000,00
ASTURIES	—	13 430 787,00	353 535,00	—	2 129 698,00	13 784 322,00	13 784 322,00	13 784 322,00
ÎLES BALÉARES	—	—	913 034,00	—	763 034,00	913 034,00	3 294 429,02	3 294 429,02
ÎLES CANARIES	2 905 766,26	1 130 595,85	1 792 402,57	—	—	5 828 764,68	5 284 331,67	5 828 764,68
CANTABRIE	3 229 500,00	3 851 949,80	622 449,00	—	860 850,00	7 703 898,80	6 355 613,68	7 703 898,80
CASTILLE-LÉON	13 830 850,00	20 316 585,73	10 324 906,71	—	6 716 000,00	37 756 342,44	37 756 342,44	37 756 342,44
CATALOGNE	13 838 368,00	26 024 223,00	AUCUNE DONNÉE	AUCUNE DONNÉE	—	39 862 591,00	52 316 794,34	52 316 794,34
CEUTA	54 000,00	91 786,17	10 000,00	—	AUCUNE DONNÉE	155 786,17	50 000,00	155 786,17
ESTRÉMADURE	2 238 250,00	7 800 000,00	18 718,00	—	—	10 056 968,00	9 549 379,74	10 056 968,00
GALICE	6 083 300,00	5 000 000,00	6 003 336,00	—	873 000,00	17 086 636,00	12 644 112,98	17 086 636,00
MADRID	554 200,00	—	3 068 444,00	—	—	3 622 644,00	3 622 744,00	3 622 644,00
MELILLA	254 000,00	AUCUNE DONNÉE	2 000,00	AUCUNE DONNÉE	AUCUNE DONNÉE	256 000,00	—	256 000,00
MURCIE	135 750,00	—	2 478 700,00	40 188,00	212 371,00	2 654 638,00	2 788 407,32	2 788 407,32

BUDGET (en EUR)

Région (Communauté autonome)	MITC Subventions directes (*)	MITC Prêts spéciaux (*)	Fonds régionaux (*)	Fonds Locaux (*)	Dépense récurrente (2009-2011) (*)	Total des fonds	Montant total des appels d'offres organisés (**)	Total des dépenses publiques (***)
NAVARRRE	316 850,00	—	6 675 028,00	—	4 256 508,39	6 991 878,00	6 991 878,00	6 991 878,00
LA RIOJA	1 229 350,00	3 000 000,00	3 737 425,00	—	944 000,00	7 966 775,00	5 766 775,00	7 966 775,00
PAYS BASQUE	2 487 800,00	—	9 802 703,00	2 425 000,00	1 508 308,00	14 715 503,00	179 000,00	14 715 503,00
VALENCE	1 822 250,00	13 384 248,94	818 280,30	586 234,17	679 500,00	16 611 013,41	15 412 499,00	16 611 013,41

(*) Montants communiqués par les autorités centrales et régionales espagnoles pendant l'enquête.

(**) Montant des fonds transférés (versés) aux attributaires des appels d'offres communiqués à la Commission.

(***) Uniquement les données provenant de quatre régions (en vert) permettent de définir précisément le montant de l'aide d'État étant donné qu'aussi bien i) le montant déclaré des fonds alloués par les autorités que ii) le total des fonds transférés en raison des appels d'offres communiqués à la Commission coïncident. Compte tenu de la difficulté d'obtenir des informations précises d'autres régions, on considère que le montant de l'aide d'État accordée dans une région donnée est le plus **élevé** des deux montants déclarés: i) le total des fonds accordés par les autorités ou ii) le total des fonds transférés à la suite des appels d'offres communiqués à la Commission.

Informations relatives aux montants de l'aide reçus, à récupérer ou déjà récupérés

Identité du bénéficiaire	Montant total de l'aide reçue en vertu du régime (*)	Montant total de l'aide à récupérer (*) (Principal)	Montant total déjà remboursé (*)	
			Principal	Intérêts de récupération

(*) Millions en devise nationale.