

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2017/70 DE LA COMMISSION

du 25 juillet 2016

relative à l'aide d'État SA.37185 (2015/C) (ex-2013/N) octroyée et versée partiellement pour financer le centre d'essais de haute technologie ferroviaire d'Antequera (Centro de Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria de Antequera ou CEATF)

[notifiée sous le numéro C(2016) 4573]

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

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾, et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 5 août 2013, l'Espagne a prénotifié à la Commission une aide concernant le financement du Centro de Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria de Antequera (ci-après le «CEATF»). Cette prénotification a été enregistrée le 30 septembre 2013. La Commission a demandé des informations supplémentaires par des lettres en date du 28 novembre 2013, des 28 mars, 25 juillet et 5 décembre 2014, auxquelles les autorités espagnoles ont répondu par courrier des 6 février, 20 mai, 15 octobre 2014 et 23 janvier 2015.
- (2) Par lettre du 23 mars 2015, la Commission a notifié à l'Espagne sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité à l'égard de l'aide susmentionnée.
- (3) La décision de la Commission d'ouvrir cette procédure (ci-après «la décision d'ouverture») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽²⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur l'aide en cause.
- (4) Sur demande de la Commission, une réunion a été organisée avec les autorités espagnoles le 28 mai 2015. L'Espagne a présenté ses observations sur la décision d'ouverture le 2 juillet 2015. La Commission a demandé des informations supplémentaires par lettres en date des 8 septembre, 15 octobre 2015 et 15 janvier 2016, auxquelles les autorités espagnoles ont répondu par courrier des 28 septembre, 13 novembre 2015 et 21 janvier 2016.
- (5) Les 7, 9, 10, 16, 17 et 23 juillet 2015, la Commission a reçu des observations émanant de 10 entreprises du secteur ferroviaire, parmi lesquelles des exploitants ferroviaires, des fabricants de matériel ferroviaire ou encore des sociétés pourvoyeuses d'installations virtuelles d'essai ou spécialistes du test de matériel.

⁽¹⁾ JO C 188 du 5.6.2015, p. 10.

⁽²⁾ Voir note 1.

- (6) La Commission a remis ces observations à l'Espagne par lettre en date du 24 septembre 2015, en réponse auxquelles l'Espagne a adressé des commentaires par courrier du 14 octobre 2015.
- (7) Enfin, le 26 juillet 2013, les autorités espagnoles ont présenté le projet (sous sa forme notifiée ultérieurement à la direction générale de la concurrence le 30 septembre 2013) à la direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission comme «grand projet» dont le financement était prévu dans le cadre du programme opérationnel plurirégional en vigueur en Espagne ⁽³⁾. Le projet a été retiré par les autorités espagnoles par lettre du 14 avril 2015.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. Objectif et description du projet CEATF

- (8) La mesure notifiée concerne le financement public d'une infrastructure de recherche conçue comme un centre de test pour le matériel roulant à grande vitesse et l'équipement connexe. L'objectif du projet CEATF est de disposer d'une infrastructure unique en Europe pour mener à bien les procédures obligatoires d'essai, de validation et d'homologation du matériel roulant à grande vitesse.
- (9) Le projet CEATF se compose d'un circuit ferroviaire sur lequel les trains pourront circuler à très grande vitesse (jusqu'à 520 km/h) et d'installations auxiliaires permettant de mener à bien des tâches de recherche, d'homologation et de mise au point du matériel ferroviaire et des éléments d'infrastructure et de superstructure. Concrètement, les installations du CEATF permettent de conduire des recherches sur la dynamique ferroviaire, les nouvelles générations de traction et de freinage pour trains et les systèmes de signalisation de l'infrastructure ferroviaire.
- (10) Le circuit ferroviaire est un anneau de 58 km de longueur comportant une section droite de 9 km qui permet d'atteindre des vitesses allant jusqu'à 520 km/h. Le circuit comprend des courbes de rayon élevé qui, avec un dévers spécifique, permettent d'atteindre des vitesses et accélérations latérales données.
- (11) Les autorités espagnoles ont indiqué que le circuit était conçu pour une utilisation conforme à l'homologation de type pour le matériel roulant allant jusqu'à 520 km/h, ce qui correspond à l'homologation de type pour les courbes de grand rayon et de très grand rayon ⁽⁴⁾.
- (12) Le circuit est également équipé de plateformes et de deux tronçons de voie double, destinés à l'homologation du matériel roulant allant jusqu'à 250 km/h ⁽⁵⁾ ainsi qu'aux essais d'infrastructure et de superstructure.
- (13) Le circuit est équipé de branches connectées destinées à l'homologation de type pour les courbes de petit rayon et de très petit rayon.
- (14) Les installations auxiliaires accueillent un centre intégral de services ferroviaires (ci-après «le CISF») offrant des laboratoires, des bureaux et des salles de formation. Les laboratoires disposent d'un atelier multifonctionnel et d'une zone de préparation des essais, réservée au montage et au démontage des trains, ainsi qu'à la mise au point des divers systèmes de bord et de recherche, de développement et d'innovation (RDI). Une partie de cette zone est consacrée aux essais de comportement optimal du matériel roulant, en vue de la validation et de l'homologation future des véhicules ferroviaires.
- (15) Les installations auxiliaires offrent également des voies d'essai simples, ainsi qu'un poste électrique multicourant alimentant les circuits en énergie et un centre de contrôle du trafic.

⁽³⁾ Programme opérationnel plurirégional «Recherche, développement et innovation (RDI) pour et par les entreprises. Fonds de technologie», adopté par la Commission le 7 décembre 2007 (décision n° C/2007/6316). Ce programme prévoit des aides communautaires dans l'ensemble des régions de l'Espagne, dans le cadre des objectifs de convergence, de compétitivité régionale et d'emploi.

⁽⁴⁾ D'après le courrier adressé par les autorités espagnoles reçu et enregistré le 20 mai 2014, p. 12, confirmé dans leur courrier du 22 janvier 2015.

⁽⁵⁾ Comme il est indiqué au paragraphe 2.3.1, le projet a été soumis à des modifications techniques de conception lors de la phase d'études préliminaires de viabilité. Il a adopté sa forme définitive en avril 2013, date de sa présentation au ministère des travaux publics par ADIF.

- (16) La construction et l'exploitation du circuit devaient faire l'objet d'une convention de collaboration entre les secteurs public et privé à laquelle seraient parties ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ou opérateur des infrastructures ferroviaires, voir le considérant 24 ci-dessous) et un consortium d'entreprises constitué en Sociedad de Propósito Específico (société à finalité spécifique, ci-après «SPE») ⁽⁶⁾ qui devrait être responsable de la construction du centre d'essais et de son exploitation ultérieure pendant 25 ans. ADIF a été désigné propriétaire du CEATF.
- (17) Avant l'avis de marché, publié au *Boletín Oficial del Estado* du 2 juillet 2013 ⁽⁷⁾, les autorités espagnoles ont indiqué que des réunions avaient eu lieu avec les entreprises potentiellement intéressées et que des enquêtes coordonnées avaient été menées à bien. D'après les autorités espagnoles, les réponses ont confirmé le grand intérêt pour le projet témoigné par le secteur privé ⁽⁸⁾. Les entreprises les plus intéressées étaient les entreprises du secteur de la construction (40,43 % des questionnaires reçus) et les fabricants de matériel roulant (12,76 %). Ces dernières ont montré leur intérêt à participer au projet et à en assumer les risques, sous réserve de garanties spécifiques protégeant leurs investissements, puisque les données liées à la rentabilité disponibles au moment de l'étude n'étaient pas suffisantes pour justifier un engagement ferme ⁽⁹⁾.
- (18) Cependant, le premier appel d'offres pour la sélection des membres de la SPE a été annulé en octobre 2013 en raison de l'absence de soumissionnaires. Le processus de sélection d'un soumissionnaire a été mis en suspens dans l'attente de la décision finale de la Commission sur le projet.
- (19) Les autorités espagnoles ont confirmé que le CEATF n'accueillerait que des activités économiques. Si ADIF ou sa filiale «ADIF-Alta Velocidad» souhaitaient utiliser le centre pour leurs propres essais, ils se plieraient aux mêmes conditions que les autres utilisateurs pendant les 25 ans de validité de la convention.
- (20) Les autorités espagnoles ont indiqué que trois centres d'essais ferroviaires existaient aujourd'hui en Europe: Cerhenice (Velim) en République tchèque, Wildenrath en Allemagne et Valenciennes en France. Elles font valoir que ces derniers ne permettent pas la réalisation d'essais à vitesse élevée (voir le tableau 1).

Tableau 1

Comparaison entre les centres d'essais ferroviaires existants en Europe, aux États-Unis et le CEATF

	Velim (République tchèque)	Wegberg-Wilden- rath (Allemagne)	Valenciennes ⁽¹⁾ (France)	TTCI-Puebla (États-Unis d'Amé- rique)	CEATF (Espagne)
Année de construction	1963	1997	1999	1998	Construction non achevée
Nombre de circuits	2	5	4	4	1
Longueur (km)	3,9 et 13,3	de 0,4 à 6,1	de 1,6 à 2,7	de 5,6 à 21,7	9 pour les sections droites 58 en anneau
Vitesse maximale (km/h)	210	160 (circuit long)	110	265 (circuit long)	520
Propriétaire	Institut de recherche ferroviaire, filiale de l'exploitant ferroviaire national	Siemens	CEF SA (propriété d'Alstom à 61 %)	Association ferroviaire américaine	Opérateur ferroviaire national (ADIF)

Source: Autorités espagnoles.

⁽¹⁾ <http://www.c-e-f.fr/>

⁽⁶⁾ Voir la section 2.4, de la décision d'ouverture qui offre une description plus détaillée.

⁽⁷⁾ *Boletín Oficial del Estado* (BOE) n° 157 du 2 juillet 2013.

⁽⁸⁾ Deloitte, «Conclusions finales à la suite de l'analyse des questionnaires reçus dans le cadre du projet pour la promotion, la construction, le maintien, l'exploitation et l'opération de l'anneau ferroviaire d'ADIF à Antequera sous un mode de partenariat public-privé», du 8 octobre 2012.

⁽⁹⁾ Synthèse du rapport de Deloitte, reproduit dans le courrier des autorités espagnoles du 22 janvier 2015.

- (21) Les autorités espagnoles ont indiqué que les fabricants espagnols de matériel roulant ont pour habitude d'utiliser les installations de Velim et de Wildenrath, ainsi que le centre d'essais de Puebla, aux États-Unis, pour les essais en circuit.
- (22) Les essais de matériel roulant à grande vitesse sont également menés sur des lignes ferroviaires exploitées commercialement, conçues pour supporter une vitesse maximale de 350 km/h, la vitesse maximale atteinte lors de ces tests étant de 385 km/h, conformément à la réglementation en vigueur (soit 10 % de plus que la vitesse nominale du train). Les essais sont réalisés la nuit, lorsqu'il n'y a plus de services commerciaux de transport de passagers.

2.2. Bénéficiaire

- (23) ADIF, en tant que propriétaire désigné du centre, a déposé une demande de financement public pour la construction du CEATF.
- (24) Créée en 2005, ADIF est une entreprise détenue intégralement par l'État et dépendant du ministère des travaux publics. ADIF est propriétaire de l'infrastructure ferroviaire espagnole et responsable de sa gestion (construction, entretien, réparation et administration).
- (25) Une nouvelle entreprise publique, «ADIF-Alta Velocidad», a été constituée par le décret-loi royal n° 15 du 13 décembre 2013 dans le cadre de la restructuration d'ADIF⁽¹⁰⁾. Par conséquent, la section responsable de la construction et de la gestion du réseau national ferroviaire conventionnel (ADIF) est indépendante de la section responsable de la gestion des lignes de chemin de fer à grande vitesse (ADIF-Alta Velocidad).
- (26) Selon les autorités espagnoles, ADIF se consacre à la construction et à la gestion des infrastructures ferroviaires (voies, gares et terminaux de marchandises), à la gestion du trafic ferroviaire, à la répartition des capacités entre les opérateurs du secteur, à la collecte des redevances d'utilisation de l'infrastructure, des gares et des terminaux de marchandises et à l'exploitation de ses propres ressources (comme son portefeuille de droits de propriété industrielle et intellectuelle). Ces activités ont un caractère économique. Elle exerce également d'autres activités économiques, telles que la location d'espaces de boutiques, de salons commerciaux, d'exposition, de pavillons, de publicité et de démonstration dans ses gares⁽¹¹⁾. Ces activités représentent 99,97 % des recettes d'ADIF. Cependant, les autorités espagnoles ont signalé qu'ADIF mène également à bien d'autres activités qui, à leur sens, ne sont pas économiques, comme des projets de recherche et développement (R & D).

2.3. Description de la mesure d'aide

2.3.1. *Élaboration du projet, base légale et financement*

- (27) En février 2009, le ministère des travaux publics a mandaté ADIF pour étudier les options possibles pour la création d'une installation d'essais ferroviaires qui permettrait de réaliser des activités de RDI de mise au point de solutions de pointe dans le secteur des trains à grande vitesse.
- (28) Le 15 décembre 2009, ADIF et la Junta de Andalucía (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa) ont conclu un protocole d'intention formalisant l'engagement des deux institutions à créer le Centro de Tecnologías Ferroviarias (CTF)⁽¹²⁾ sur le site du Parque Tecnológico de Andalucía et une installation d'essais ferroviaires, le CEATF, dans la province de Málaga.
- (29) La première version du projet, présentée au ministère des travaux publics le 1^{er} juin 2010, envisageait la construction d'un circuit principal de 57 km de long pour les trains à grande vitesse (avec une vitesse d'essai maximale de 450 km/h) et de deux circuits secondaires (de 20 et 5 km de long) pour tester les métros et les tramways (avec une vitesse maximale de 220 km/h). Diverses options de conception et d'emplacement du circuit principal ont été analysées. Le premier document présentait quatre options pour le circuit principal et deux pour les circuits secondaires. Il a été rédigé avec pour objectif le lancement d'une évaluation de l'impact environnemental du projet.

⁽¹⁰⁾ Loi n° 39/2003 sur le secteur ferroviaire, publiée dans le BOE n° 299 du 14 décembre 2013.

⁽¹¹⁾ Gestion commerciale par le département des gares de passagers d'ADIF (source: www.adif.es).

⁽¹²⁾ Cluster d'entreprises du secteur de la technologie ferroviaire opérant dans la même région, voir le considérant 12 de la décision d'ouverture.

- (30) Parallèlement aux études d'ADIF destinées à définir l'option la plus adaptée pour construire un centre d'essais pour les trains à grande vitesse, les autorités espagnoles ont intégré des propositions relatives à ce projet dans le programme opérationnel de l'Espagne [en vertu du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil ⁽¹³⁾] pour obtenir un financement du FEDER ⁽¹⁴⁾.
- (31) Le 1^{er} décembre 2010, l'ADIF a approuvé à titre provisoire une «Étude d'information relative aux installations d'essais et d'expérimentation associées au centre de technologies ferroviaires de l'ADIF à Málaga». Le document analyse, sur la base de plusieurs critères, deux options pour le circuit principal (1A et 1B) et deux options pour le circuit secondaire (1B1 et 1B2). Il conclut que les options 1B et 1B1 sont les plus adaptées.
- (32) Le 27 décembre 2010, le ministère des sciences et de l'innovation a signé avec l'ADIF une convention de collaboration pour financer la construction et l'équipement d'un centre de technologie ferroviaire pour les trains à grande vitesse. L'État s'y engage notamment à octroyer un financement au moyen de prêts et d'une subvention. Ce financement a été considéré comme une «avance» sur les fonds du FEDER ⁽¹⁵⁾.
- (33) ADIF a commencé à recevoir des virements de la part de l'État en janvier 2011. Selon les autorités espagnoles ⁽¹⁶⁾, ces avances étaient en partie destinées à la réalisation d'études de viabilité, et en partie à la construction de laboratoires (le CISF) dans la région d'Antequera, lieu envisagé pour le chantier du projet CEATF.
- (34) Au terme d'un long processus de consultation et de gestion, et au vu des observations formulées lors des premières consultations publiques, ADIF a décidé de revoir l'ampleur du projet. Une nouvelle option, consistant en un circuit sur lequel les trains pourraient atteindre une vitesse de 520 km/h en ligne droite, les circuits secondaires étant éliminés (et remplacés par deux tronçons de voies connectées aux circuits principaux) a été intégrée aux documents et analysée de manière détaillée (1C).
- (35) Des recherches complémentaires en ce sens ont poussé ADIF à rédiger le «Projet de base pour la mise en place des installations d'essais et d'expérimentation du centre de technologies ferroviaires de l'ADIF à Málaga — Circuit principal, secondaire et connexions». Ce document, élaboré d'après l'option 1C, présentait le projet modifié, tel que décrit dans la section 2.1. Le projet a été présenté à la direction générale des chemins de fer (Dirección General de Ferrocarriles) du ministère des travaux publics, qui l'a mis en consultation publique le 8 avril 2013 ⁽¹⁷⁾.
- (36) Après la consultation publique, le projet a été approuvé par le ministère des travaux publics (direction générale des chemins de fer) le 27 juin 2013, sous réserve de l'approbation finale du conseil des ministres.
- (37) Le 28 juin 2013, le conseil des ministres a officiellement approuvé le projet ⁽¹⁸⁾ et son financement, et a autorisé le ministère des travaux publics à publier, par l'intermédiaire d'ADIF, l'appel d'offres pour la construction et l'exploitation du CEATF ⁽¹⁹⁾.
- (38) En conséquence, le financement du projet notifié s'est fondé, en premier lieu, sur la convention du 27 décembre 2010, puis sur la décision du conseil des ministres du 28 juin 2013.

⁽¹³⁾ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

⁽¹⁴⁾ Compte rendu de la réunion du comité de suivi du programme opérationnel de RDI pour et par les entreprises. Fonds technologique 2007-2013, du 11 juin 2010. Le comité est présidé par le directeur général du FEDER du ministère de l'économie espagnol. Il est assisté par des représentants des participants du programme opérationnel (administrations publiques et entreprises) et de la Commission.

⁽¹⁵⁾ Les autorités espagnoles ont communiqué le texte de la convention par courriel le 2 juillet 2015.

⁽¹⁶⁾ Courriers électroniques des autorités espagnoles des 1^{er} et 8 juin 2015, confirmés dans la lettre du 13 novembre 2015, p. 5, et ses annexes.

⁽¹⁷⁾ Publiée dans le BOE du 17 avril 2013.

⁽¹⁸⁾ Conformément aux caractéristiques techniques énumérées comme définitives (vitesse maximale, nombre et forme des circuits, emplacement et type de matériel roulant soumis aux essais).

⁽¹⁹⁾ Résolution du Secrétaire d'État chargé des infrastructures, du transport et du logement (Departamento de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda) portant approbation du projet et présentant ses objectifs et étapes successives. Voir le considérant 10 de la décision d'ouverture.

2.3.2. Instrument d'aide

- (39) Conformément à la décision du 28 juin 2013, le coût total du projet s'élève à 358,6 millions d'EUR ⁽²⁰⁾. Il a été prévu que l'intégralité du financement public soit pourvue par le ministère de l'économie et de la compétitivité, selon la répartition suivante:
- a) 99,6 millions d'EUR sous forme de prêt (91,3 millions d'EUR provenant de la convention INNVENTA 2010, 1,7 million d'EUR du programme INNPLANTA 2010 et 6,6 millions d'EUR du programme INNPLANTA 2011) ⁽²¹⁾.
- b) 259 millions d'EUR sous forme de subvention payés sur le budget général de l'État au compte d'une «avance» sur l'aide du fonds européen de développement régional (FEDER) (253,2 millions d'EUR dans le cadre de la convention INNVENTA 2010, 3,9 millions d'EUR dans le cadre du programme INNPLANTA 2010 et 1,9 million d'EUR dans le cadre du programme INNPLANTA 2011).
- (40) En ce qui concerne les prêts accordés à ADIF pour le projet décrit au considérant 39, premier alinéa, ci-dessus, les autorités espagnoles ont annoncé la ventilation suivante:

Tableau 2

Structure et remboursement des prêts dans le cadre du projet CEATF

PROGRAMME	TAUX D'INTÉRÊT (en %)	DÉLAI DE REMBOURSE- MENT	MONTANT MAXIMAL (en Mio EUR)
INNVENTA 2010	1,17	2016-2024	91,3
INNPLANTA 2010	1,17	2015-2025	1,7
INNPLANTA 2011	0,00	2014-2018	0,8
	3,06	2015-2025	5,8
			99,6

Source: Autorités espagnoles.

- (41) Les prêts sont rémunérés à des taux différents en fonction de la tranche de subvention et des programmes en vertu desquels ils sont octroyés.
- (42) Aux fins de comparer les taux d'intérêt de ces crédits avec ceux du marché, les autorités espagnoles ont fourni une liste de prêts commerciaux accordés à ADIF et à ADIF-Alta Velocidad lors des cinq dernières années, accompagnée des conditions d'octroi ⁽²²⁾ (excepté en ce qui concerne la BEI):
- a) En 2010, sept prêts ont été octroyés à ADIF: 3 à un taux fixe compris entre 4,036 % et 4,580 %, et les 4 autres à un taux variable Euribor entre 3 et 12 mois, auquel est appliquée une marge de 100 à 170 points de base selon la durée du prêt.
- b) En 2011, 11 prêts ont été consentis à ADIF à un taux variable Euribor entre 3 et 6 mois, auxquels est appliquée une marge de 210 à 250 points de base selon la durée du prêt. Ainsi, le 8 avril 2011, ADIF a obtenu un crédit de 75 millions d'EUR sur 7 ans à intérêt variable, calculé sur l'Euribor 6 mois auquel a été appliquée une marge de 230 points de base (avec 3 ans de délai de grâce et un remboursement semestriel).

⁽²⁰⁾ Le montant exact de 358 552 309,00 EUR est arrondi à 358 600 000 EUR; voir la décision du conseil des ministres du 28 juin 2013. [http://prensa.adif.es/ade/u08/GAP/Prensa.nsf/0/80A8FA05AE117307C1257B9B00284BC1/\\$file/130628%20Anillo%20Ferroviario%20Antequera%20Consejo%20Ministros.pdf?OpenElement](http://prensa.adif.es/ade/u08/GAP/Prensa.nsf/0/80A8FA05AE117307C1257B9B00284BC1/$file/130628%20Anillo%20Ferroviario%20Antequera%20Consejo%20Ministros.pdf?OpenElement)

⁽²¹⁾ Source: p. 85 du mémoire de notification (septembre 2013), complété par un courriel du 2 juillet 2015 et une lettre du 13 novembre 2015. La structure du financement, sous forme de subvention (qualifiée «d'avance sur subvention») et de prêts, découle de la convention conclue en 2010, mais le budget a été mis à jour après la décision du 28 juin 2013.

⁽²²⁾ Cette liste énumérait tous les prêts obtenus par ADIF et ADIF-Alta Velocidad, mais dont la date d'effet était ultérieure au 1^{er} janvier 2013, date de la restructuration d'ADIF en ADIF et ADIF-Alta Velocidad. Les activités du circuit ferroviaires sont restées dans le cadre de l'ADIF.

- c) La Commission observe que la marge des points de base appliquée aux crédits accordés à ADIF a augmenté en 2013 et en 2014 pour atteindre un pic de 450 ⁽²³⁾.

2.3.3. Fonds déjà versés à ADIF

- (43) Les autorités espagnoles ont également indiqué que, jusqu'à novembre 2015, ADIF avait reçu un apport total net de 139,9 millions d'EUR au titre «d'avances sur les subventions» et de prêts. Les tableaux 3, 4 et 5 détaillent le financement reçu par ADIF depuis janvier 2011:

Tableau 3

Mise à jour des montants reçus par ADIF — novembre 2015

(en Mio EUR)

	INNVENTA	INNPLANTA 2010	INNPLANTA 2011	TOTAL
Avances sur les subventions	130,0	3,9	1,25	135,2
Prêts	—	1,7	3,0	4,7
TOTAL	130,0	5,6	4,2	139,9

Source: Autorités espagnoles.

Tableau 4

Détail des tranches de subvention

AVANCES SUR LES SUBVENTIONS				
	Date	Activité		Montant (en EUR)
Convention Innventa				
(1)	17.1.2011			30 000 000
(2)	17.1.2012			100 000 000
			Total Innventa (1 + 2)	130 000 000
Programme Innplanta 2010				
(3)	17.1.2011	Act 2		3 023 790
(4)	11.1.2012	Act 2		966 210
(5)	28.2.2013	Act 2	remboursement	– 25 084
			Total Innplanta 2010 (3 + 4 + 5)	3 964 916

⁽²³⁾ En 2012, le taux d'intérêt fixe était de 4,884 % et le taux variable était calculé sur l'Euribor entre 3 et 6 mois, auquel était appliquée une marge de 275 à 400 points de base selon la durée du prêt. En 2013, le taux d'intérêt fixe était de 6,28 % et le variable était calculé sur l'Euribor 6 mois, auquel était appliquée une marge de 400 à 450 points de base selon le montant du prêt.

AVANCES SUR LES SUBVENTIONS				
	Date	Activité		Montant (en EUR)
Programme Innplanta 2011				
(6)	2.5.2012	Act 16		161 000
(7)	13.2.2013	Act 16		857 500
(8)	10.1.2014	Act 16		857 500
(9)	16.7.2014	Act 16	<i>remboursement</i>	- 627 591
			Total Innplanta 2011 (6 + 7 + 8 + 9)	1 248 409
(10)	Total déboursé pour l'ensemble des programmes (1 + 2 + 3 + 4 + 6 + 7 + 8)			135 866 000
(11)	Total remboursé pour l'ensemble des programmes (5 + 9)			- 652 675
			Total restant pour l'ensemble des programmes (net) (10 + 11)	135 213 325,00

Source: Autorités espagnoles.

Tableau 5

Détail des tranches des prêts et taux d'intérêt applicables

PRÊTS				
	Date	Activité	Taux d'intérêt (en %)	Montant (en EUR)
Convention Innventa				
			Total	00
Programme Innplanta 2010				
(1)	17.1.2011	Act 2	1,17	1 295 910
(2)	11.1.2012	Act 2	1,17	414 090
(3)	28.2.2013	Act 2	1,17	<i>remboursement</i> - 10 750
			Total Innplanta 2010 (1 + 2 + 3)	1 699 250

PRÊTS					
	Date	Activité	Taux d'intérêt (en %)		Montant (en EUR)
Programme Innplanta 2011					
(4)	2.5.2012	Act 13	3,06		236 000
(5)	13.2.2013	Act 13	3,06		5 087 000
(6)	27.11.2013	Act 13	3,06	<i>remboursement</i>	- 2 839 388
(7)	2.5.2012	Act 16	3,06		69 000
(8)	13.2.2013	Act 16	3,06		367 500
(9)	10.1.2014	Act 16	3,06		367 500
(10)	16.7.2014	Act 16	3,06	<i>remboursement</i>	- 268 467
				Total Innplanta 2011 (4 + 5 + 6 + 7 + 8 + 9 + 10)	3 019 145
(11)	Total déboursé pour l'ensemble des programmes (1 + 2 + 3 + 4 + 6 + 7 + 8)				7 837 000
(12)	Total remboursé pour l'ensemble des programmes (5 + 9)				- 3 118 605
Total restant pour l'ensemble des programmes (net) (10 + 11)					4 718 395

Source: Autorités espagnoles.

- (44) Le montant total ⁽²⁴⁾ versé par l'État espagnol à ADIF est de 143 703 000 EUR (135 866 000 sous forme de subventions et 7 837 000 sous forme de prêts). La Commission constate que, conformément aux informations communiquées par les autorités espagnoles, ADIF a déjà remboursé entre 2011 et 2014 la somme de 652 675 EUR au titre des subventions et 3 118 605 EUR au titre des prêts. D'après les autorités espagnoles, la somme de 139 931 720 EUR (nets) reste due, dont 135 213 325 EUR de subventions et 4 718 395 EUR de prêts. Les autorités espagnoles ont signalé que, sur ce montant, ADIF avait dépensé 20,46 millions d'EUR ⁽²⁵⁾.
- (45) Dans le cadre de l'enquête officielle, les autorités espagnoles ont confirmé que les 20,46 millions d'EUR dépensés relevaient des programmes susmentionnés (INNVENTA 2010, INNPLANTA 2010 et INNPLANTA 2011), et qu'aucune dépense n'a été couverte par des ressources d'ADIF provenant de ses activités économiques. Elles ont également transmis une liste des contrats signés et des travaux réalisés (voir le considérant 33 sur les travaux réalisés). Chaque contrat est classé en fonction de son objectif et de la composante du projet général faisant l'objet de sa conclusion. L'ADIF a dépensé 6,54 millions d'EUR pour la réalisation d'études et de travaux préparatoires visant à mettre en place les circuits d'essais et 13,92 millions d'EUR pour la construction et l'équipement du CSIF.

⁽²⁴⁾ Le montant de 139 931 720 s'entend net du remboursement partiel des prêts et des subventions.

⁽²⁵⁾ 19,8 millions d'EUR mentionnés dans la lettre du 20 mai 2014, à l'annexe II «conséquences négatives de la non-réalisation du projet», p. 10. Mis à jour à 20,46 millions d'EUR dans le courrier des autorités espagnoles du 28 septembre 2015.

3. DÉCISION D'OUVRIR LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

(46) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a exprimé des doutes en ce qui concerne:

a) La supposée absence d'aide:

- Au niveau d'ADIF. À cet égard, la Commission a observé qu'ADIF est une entreprise publique qui exerce à la fois des activités économiques et non économiques et qui reçoit un financement public du ministère de l'économie et de la compétitivité (fonds publics). Étant donné que l'aide a été octroyée à ADIF pour le développement d'activités économiques (location d'installations à des tiers, voir le considérant 19) et qu'ADIF a été désignée propriétaire de l'infrastructure sans avoir fait l'objet d'une quelconque procédure d'appel d'offres, la mesure paraît constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, en faveur d'ADIF.
- Au niveau de la SPE. Bien qu'il eut été possible de considérer qu'il n'y avait pas d'aide d'État si une adjudication avait montré que l'offre économiquement la plus avantageuse était équivalente à la valeur de la concession, l'appel d'offres publié en juillet 2013 a été annulé faute de soumissionnaires, et aucune procédure de sélection concurrentielle n'a été appliquée depuis. Par conséquent, dans la décision d'ouverture, la Commission a exprimé ses craintes quant à l'existence d'une aide à ce niveau ⁽²⁶⁾.
- Au niveau des utilisateurs du CEATF. Bien qu'il soit envisagé que l'infrastructure soit ouverte à tous les utilisateurs potentiels, l'absence de plan d'affaires viable a mené la Commission à douter du fait que les tarifs d'accès prévus reflèteraient réellement les prix de marché.

b) La légalité de l'aide:

- D'après les informations disponibles à la date d'adoption de la décision d'ouverture, la Commission a noté que 19,8 millions d'EUR avaient déjà été dépensés avant la notification de la mesure. Elle s'est donc interrogée sur le caractère privé ou public des ressources employées pour les travaux réalisés avant la notification de la mesure.

c) La compatibilité d'un tel financement avec l'Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation adopté par la Commission (ci-après l'«Encadrement RDI») ⁽²⁷⁾:

- La Commission a exprimé des doutes quant à la contribution du projet à un objectif d'intérêt commun bien défini, à sa nécessité, à son caractère approprié, à l'effet incitatif de l'aide et à sa proportionnalité. En outre, elle a indiqué qu'il paraissait difficile d'écarter les effets négatifs abusifs sur la concurrence et le commerce.

4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

(47) Comme mentionné au considérant 5 ci-dessus, 10 entreprises du secteur ferroviaire ont présenté leurs observations au cours de la procédure formelle d'examen.

(48) En premier lieu, la plupart d'entre elles ont remis en question l'existence d'une demande pour un centre d'essai pour des trains roulant à une vitesse aussi élevée (c'est-à-dire à plus de 385 km/h). Elles ont rappelé que les trains à grande vitesse qui circulent actuellement en Europe roulent à une vitesse inférieure à 320/350 km/h ⁽²⁸⁾. Selon un opérateur ferroviaire, la vitesse de 300 km/h représente un équilibre optimal entre la consommation d'énergie et la durée des trajets pour une exploitation commerciale efficace.

(49) D'un point de vue technique, deux entreprises ont indiqué que les lignes à grande vitesse reposent sur du ballast et permettent la circulation du matériel roulant à une vitesse maximale de 350 km/h. Une augmentation significative de la vitesse commerciale impliquerait de modifier l'infrastructure et de remplacer les voies existantes par des dalles de béton, ce qui entraînerait des coûts d'investissement et d'exploitation prohibitifs. Étant donné que les coûts d'exploitation et d'entretien des voies commerciales augmentent avec la vitesse des trains, la hausse tarifaire des billets qui serait nécessaire nuirait à la compétitivité du secteur par rapport au transport aérien.

⁽²⁶⁾ Voir le considérant 43 de la décision d'ouverture.

⁽²⁷⁾ JO C 198 du 27.6.2014, p. 1.

⁽²⁸⁾ Une vitesse commerciale jusqu'à 350 km/h exige de réaliser des essais à une vitesse maximale de 385 km/h.

- (50) En second lieu, pour ce qui est des essais à proprement parler, un fabricant de matériel roulant a souligné que, même si ces installations permettent de réaliser des essais avancés, des validations et des homologations du matériel roulant à grande vitesse et des éléments d'infrastructure et de superstructure, certains tests spécifiques peuvent être menés à bien directement sur des voies commerciales, et donc sur l'infrastructure existante. En outre, un autre fabricant de matériel roulant a indiqué que les trains fabriqués sont soumis à des essais supplémentaires sur le réseau conventionnel du pays de destination. Les deux observations montrent l'absence de demande.
- (51) En outre, une entreprise fournissant un environnement d'essai a ajouté qu'il était déjà possible de mener à bien des essais virtuels à travers des plateformes informatiques avancées, qui pourraient constituer une solution rentable pour les futurs tests à grande vitesse, puisqu'elles permettraient d'éviter les coûts d'exploitation et d'entretien des installations physiques d'essais et permettent de réduire nettement les budgets de R & D des entreprises ferroviaires.
- (52) En troisième lieu, seule une entreprise, dont l'activité est également consacrée à l'essai de matériel, a estimé que le CEATF était une opportunité de mener à bien de nouveaux projets de développement. Deux autres entreprises ont indiqué qu'elles utiliseraient de telles installations si elles étaient construites.
- (53) Une de ces deux entreprises a déclaré que le fait de disposer d'un centre d'essai pourrait constituer un avantage concurrentiel pour les fabricants espagnols de matériel roulant établis sur le territoire national.
- (54) En quatrième lieu, en ce qui concerne la construction et l'exploitation du centre, certaines parties intéressées ont insisté sur la nécessité de disposer de plans d'affaires clairs et convaincants pour mettre en œuvre un projet de ce type. Plusieurs parties ont également fait valoir qu'il était nécessaire, en cas de création et d'opération du centre, que ce dernier offre un accès ouvert et non discriminatoire à des conditions de marché.
- (55) Enfin, divers tiers intéressés ont présenté des observations relatives à l'emplacement géographique du CEATF, en soulignant que le sud de l'Espagne était situé loin de la grande majorité des entreprises ferroviaires et des fabricants de matériel roulant. Cet emplacement engendre d'importants facteurs de risque et de coût. En effet, le transport de prototypes de trains est très onéreux, ce qui donne un avantage indéniable aux fabricants espagnols de matériel roulant.

5. COMMENTAIRES DE L'ESPAGNE

5.1. Existence d'aide

- (56) Les autorités espagnoles ont partiellement revu leur position quant à la question de l'existence d'une aide, et en particulier en ce qui concerne la probable distorsion de concurrence qu'elle implique. Elles ont signalé qu'il serait possible de distinguer trois catégories d'essais de vitesse pour lesquels le CEATF pourrait être en concurrence, ou non, avec les autres installations situées dans l'Union européenne:
- a) Essais à des vitesses inférieures à 210 km/h: les autorités espagnoles ont confirmé que la réalisation de tels essais au sein du CEATF pourrait concurrencer ceux réalisés dans d'autres installations européennes. Cependant, d'après elles, le CEATF ne bénéficierait d'aucun avantage dans l'exécution de tels essais, étant donné que les coûts fixes d'exploitation et d'entretien à Antequera seraient trop élevés par rapport à ceux d'autres centres opérant à de telles vitesses.
- b) Essais à des vitesses comprises entre 210 et 385 km/h: les autorités espagnoles ont reconnu l'existence d'une concurrence potentielle dans ce secteur entre les essais réalisés au CEATF et ceux effectués sur les voies ferrées commerciales existantes. Cependant, elles ont indiqué que ces essais ne représentaient qu'une petite partie de tous les tests relatifs aux éléments d'infrastructure et de superstructure de voie, au matériel roulant et à toutes leurs interactions. De tels essais se cantonneraient, ainsi, à certains types de matériel roulant testés en conditions «classiques» d'utilisation. En outre, comme cela avait été signalé auparavant, les autorités espagnoles ont indiqué que les coûts des essais dans les installations du CEATF seraient trop élevés pour être compétitifs.
- c) Essais à des vitesses supérieures à 385 km/h: les autorités espagnoles affirment que, étant donné qu'il n'existe pas de marché pour des essais à de telles vitesses, la partie du financement destinée à la construction de l'installation d'essai pour les trains circulant à plus de 385 km/h ne devrait pas être considérée comme une aide.

- (57) Les autorités espagnoles insistent sur le fait que cette distinction entre les essais à diverses vitesses devrait rester théorique puisque, en pratique, la possibilité de réaliser au sein du CEATF des essais à une vitesse inférieure à 210 km/h ou comprise entre 210 et 385 km/h est limitée par les coûts élevés d'entretien et d'exploitation.
- (58) En conclusion, en revoyant partiellement sa position initiale sur l'existence d'une aide, l'Espagne estime que seul le financement de la construction des éléments du CEATF qui permettent de réaliser des essais à une vitesse inférieure à 385 km/h devra être considéré comme aide, et donc évalué au regard des dispositions de l'Encadrement RDI. Dans leur courrier du 2 juillet 2015, les autorités espagnoles ont présenté une évaluation et indiqué que ces coûts représenteraient 25,1 % du projet, soit 90,2 millions d'EUR hors TVA. Elles estimaient ainsi que la section du CEATF dédiée aux essais réalisés à une vitesse supérieure à 385 km/h, qui représente 240,6 million d'EUR, ne doit pas être considérée comme étant une aide ⁽²⁹⁾.

5.2. Compatibilité

- (59) Dans leurs commentaires, les autorités espagnoles confirment leur position sur la compatibilité de l'aide:
- Les installations du CEATF contribueraient à la poursuite d'un objectif d'intérêt commun en augmentant les investissements dans la RDI, en s'inscrivant dans le cadre du programme opérationnel de croissance intelligente pour l'Espagne, approuvé en février 2015 ⁽³⁰⁾ et dont l'un des objectifs est d'améliorer les infrastructures de RDI pour renforcer la capacité d'innovation du pays. Selon les autorités espagnoles, le pays possède le plus vaste réseau à grande vitesse d'Europe, et cette installation permettant de réaliser des essais pourrait conduire à de nouvelles avancées technologiques.
 - Les autorités espagnoles justifient la nécessité d'accorder une aide d'État à ce projet par la nature pluridisciplinaire des essais techniques réalisés. Elles avancent que, en raison du cadre diversifié des activités des entreprises participantes (travaux de génie civil, communication, signalisation, traction et matériel roulant, etc.), aucune d'entre elles ne pourrait atteindre la masse critique ni disposer de la capacité financière nécessaire pour réaliser un investissement comparable à celui exigé pour la réalisation du CEATF et pouvant attirer et réunir d'autres entreprises. En ce qui concerne le financement du projet et l'existence d'une défaillance du marché en raison du caractère imparfait et asymétrique des informations, les autorités espagnoles confirment que le financement public est la seule source de financement disponible pour construire le CEATF, «compte tenu des études de rentabilité réalisées par ADIF».
 - Au vu de ce qui précède, l'Espagne a confirmé que la mesure d'aide est adaptée. En effet, un tel financement public est le seul instrument d'aide envisageable, puisque les flux de trésorerie du projet ne couvriraient que 8,13 % de l'investissement (c'est-à-dire que le déficit de financement serait de 91,87 %). La situation du flux de trésorerie explique également l'échec du premier appel d'offres pour la sélection de la SPE, puisque les entreprises ont estimé que ce flux était insuffisant pour financer l'investissement initial.
 - Selon les autorités espagnoles, l'aide possède un effet incitatif. L'Espagne a insisté sur le fait que, bien que l'analyse économique du projet révèle une valeur actuelle nette (ci-après «VAN») négative de — 362,5 millions d'EUR, une approche socio-économique donnerait une VAN positive de 17,3 millions d'EUR (en tenant compte des emplois créés et d'autres activités découlant de l'établissement du CEATF dans la région).
 - Les autorités espagnoles ont indiqué que, pour calculer le montant de l'aide d'État et l'intensité maximale de l'aide appliquée au projet, il convient uniquement de prendre en compte l'investissement dans le projet lui permettant de concurrencer efficacement les autres installations (soit 90,2 millions d'EUR selon elles). Comme indiqué au considérant 58, les autorités espagnoles considèrent que cette partie représente 25,1 % de l'investissement total. D'après elles, puisque l'intensité de l'aide autorisée pour une infrastructure de recherche menant à bien une activité économique est de 60 % en vertu du point 89 de l'Encadrement RDI, ADIF ne devrait apporter que 10 % de l'investissement ($0,4 \times 25,1 \% = 10 \%$). En dépit de cela, elles indiquent que, en apportant directement 39,2 millions d'EUR, ADIF garantirait un financement plus important, équivalent à 20 % de la partie non couverte par les recettes générées par le projet, au moyen d'un prêt accordé à un intérêt à 1,17 %. D'un autre côté, selon les autorités espagnoles, les procédures d'adjudication et de contractualisation garantissent que l'aide reste circonscrite à un niveau minimal. Elles considèrent donc que l'aide est proportionnelle et qu'elle se limite au minimum nécessaire.

⁽²⁹⁾ Étant donné que les autorités espagnoles admettent l'existence de coûts supplémentaires communs aux deux parties des installations du CEATF, et qu'ils ne peuvent pas être séparés ou affectés précisément à chacune d'entre elles, il est impossible de considérer que ces valeurs correspondent à une affectation précise des coûts.

⁽³⁰⁾ https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/announcements/new-eu-regional-funds-programme-will-transform-spain-smarter-and-more-competitive-economy_en

- f) D'après les autorités espagnoles, il n'y aura pas d'effets négatifs sur la concurrence et le commerce compte tenu des désavantages concurrentiels inhérents aux coûts d'exploitation et d'entretien élevés du CEATF pour les essais à des vitesses inférieures à 210 km/h. Étant donné le caractère trois fois plus onéreux des coûts de fonctionnement et d'entretien des lignes à grande vitesse par rapport à ceux d'une ligne conventionnelle, le CEATF serait donc exclu du marché de ce type d'essai.
- g) L'Espagne garantit que l'aide respecte les critères de transparence établis par la législation en vigueur dans l'Union.
- (60) Comme indiqué au considérant 6, les observations formulées par les tiers concernés ont été remises aux autorités espagnoles le 24 septembre 2015. Dans leur réponse du 14 octobre 2015, les autorités espagnoles ont signalé que ces observations revêtaient un caractère très général pour ce qui était de la perspective d'utiliser les installations du CEATF et qu'elles se fondaient sur l'idée que chaque entreprise se faisait de l'évolution du marché des essais ferroviaires.

6. APPRÉCIATION DE L'AIDE

6.1. Existence d'aide

- (61) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du traité, «sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (62) La Commission examinera si les fonds accordés à ADIF sur la base de la convention du 27 décembre 2010, ainsi que le financement total octroyé pour le projet à la suite de la décision du conseil des ministres du 28 juin 2013, constituent une aide.

6.1.1. *Activité économique*

- (63) Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, une entreprise est une entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique ou de son mode de financement ⁽³¹⁾. La question de savoir si une entité particulière peut être qualifiée d'entreprise ou non dépend donc entièrement de la nature de ses activités.
- (64) En 1999, le Tribunal a reconnu que «la mise à disposition d'infrastructures par des entités chargées de la gestion de celles-ci» peut constituer une activité économique ⁽³²⁾. En conséquence, il est clair que la construction d'une infrastructure faisant l'objet d'une exploitation commerciale constitue une activité économique ⁽³³⁾.
- (65) Dans la présente affaire, la construction du CEATF est directement liée à son exploitation et les autorités espagnoles ont confirmé que les activités d'essai qui seraient menées à bien dans le centre sont de caractère économique. Ces activités impliquent bien des services qui seront offerts sur le marché.
- (66) Par conséquent, la Commission considère que la construction et l'exploitation du CEATF sont des activités économiques.

6.1.2. *Ressources étatiques*

- (67) Le projet est financé au moyen de subventions et de prêts accordés par le ministère de l'économie et de la compétitivité. Il s'agit de ressources d'État.

⁽³¹⁾ Arrêt de la Cour du 12 septembre 2000, Pavlov e.a., affaires jointes C-180/98 à C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, point 74; arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, affaire C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., ECLI:EU:C:2006:8, point 107.

⁽³²⁾ Arrêt du Tribunal du 12 décembre 2000, Aéroports de Paris/Commission (T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290), confirmé en cassation par la Cour le 24 octobre 2002, Aéroports de Paris/Commission, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, points 75 à 80.

⁽³³⁾ Voir l'arrêt de la Cour du 19 décembre 2012, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, points 43 et 44, et l'arrêt de la Cour du 14 janvier 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, point 42.

6.1.3. *Avantage économique sélectif*

6.1.3.1. En faveur d'ADIF

- (68) L'aide est accordée à une seule société, ADIF ⁽³⁴⁾, et est donc sélective.
- (69) En contribuant au financement du CEATF au moyen de prêts et d'avances sur subventions, la mesure concède un avantage à ADIF.
- (70) En premier lieu, les avances sur subventions constituent un transfert direct de ressources étatiques à ADIF, ce qui implique nettement un avantage économique.
- (71) En second lieu, en ce qui concerne les prêts accordés à ADIF, il est nécessaire de déterminer si le taux d'intérêt correspond à celui du marché.
- (72) La communication relative à la révision de la méthode de détermination des taux de référence et d'actualisation ⁽³⁵⁾ (ci-après la «communication de 2008») sert de référence pour les taux de marché applicables aux prêts. Dans leur réponse de novembre 2015, les autorités espagnoles ont indiqué qu'elles avaient suivi cette méthode et appliqué une marge de 100 points au taux en vigueur en Espagne. Elles ont ensuite estimé le montant des intérêts économisés grâce à la différence entre le taux de marché et le taux d'intérêt du programme, en tenant compte des conditions spécifiques de chaque crédit (amortissement, durée et délai de grâce). Elles ont conclu que les taux de marché applicables aux tranches versées dans le cadre du programme Innplanta 2010 sont supérieurs au taux d'intérêt appliqué dans le cadre du programme, mais inférieurs aux taux de marché appliqués aux tranches versées dans le cadre du programme Innplanta 2011 (3,06 %) ⁽³⁶⁾.
- (73) Les marges appliquées aux taux calculés conformément à la communication de 2008 dépendent de la qualification de l'entreprise et du niveau de garantie offert. La Commission signale que, à cet égard, la qualification d'ADIF est intrinsèquement liée à celle de l'État espagnol ⁽³⁷⁾. En outre, la Commission observe que les autorités espagnoles n'ont pas fourni d'informations spécifiques concernant les garanties des prêts obtenus en vertu des différents programmes. Le tableau 6 montre clairement que la qualification d'ADIF est passée de «A» à «B» au cours du premier semestre 2012. Les autorités espagnoles ont appliqué une marge de 100 points de base à la totalité des crédits accordés à ADIF. Il convient de signaler que, pour une entreprise possédant la qualification «A», une telle marge suppose un niveau faible de garanties, alors que, pour une entreprise possédant la qualification «B», une marge de 100 points de base implique un niveau normal de garanties.
- (74) Dans le cadre de la procédure formelle d'examen, la Commission a demandé aux autorités espagnoles de fournir des informations sur les prêts obtenus par ADIF sur le marché entre le 20 juillet 2010 et le 20 juillet 2015 (à l'exclusion de la BEI). Les autorités espagnoles ont fourni une liste de prêts commerciaux accordés à ADIF et à l'ADIF-Alta Velocidad lors des cinq dernières années, accompagnée des conditions d'attribution ⁽³⁸⁾ (excepté en ce qui concerne la BEI) ⁽³⁹⁾.
- (75) Ces prêts obtenus dans des conditions de marché permettent de déterminer un taux d'intérêt de marché adapté pour chaque année de 2011 à 2014.

⁽³⁴⁾ L'ADIF, en qualité de propriétaire d'une infrastructure destinée à des activités économiques, est considérée comme une «entreprise» aux fins des aides d'État. Les autorités espagnoles n'ont pas contesté ce fait lors de la procédure formelle d'examen.

⁽³⁵⁾ JO C 14 du 19.1.2008, p. 6.

⁽³⁶⁾ Le taux de base, auquel sont ajoutés 100 points de base comme marge minimale d'après la communication de 2008, était de 2,49 % en janvier 2011, de 3,07 % en janvier 2012, de 2,67 % en mai 2012, de 1,66 % en février 2013 et de 1,53 % en janvier 2014.

⁽³⁷⁾ <https://www.moodys.com/credit-ratings/Administrador-de-Infraestruct-Ferrovias-credit-rating-3010> La notation de crédit de l'ADIF a été déterminée au regard de celle de l'État espagnol.

⁽³⁸⁾ Cette liste énumérait tous les prêts obtenus par l'ADIF et l'ADIF-Alta Velocidad, mais, avec effet à partir du 1^{er} janvier 2013, date de la séparation de l'ADIF en ADIF et ADIF-Alta Velocidad, les actifs du circuit ferroviaire sont restés liés à l'ADIF. Elle comprenait des informations sur la date de cession, la date d'expiration, la banque, le projet financé, l'apport, le taux d'intérêt et le délai de carence.

⁽³⁹⁾ Voir le considérant 42.

Tableau 6

Détails du calcul du taux d'intérêt applicable aux prêts décaissés en faveur d'ADIF

Date du paiement	Taux d'intérêt des prêts décaissés en faveur d'ADIF (en %)	Notation de crédit d'ADIF	Communication de 2008		Suggestion des autorités espagnoles pour le calcul des taux d'intérêt de marché (en %)	Crédits commerciaux obtenus par ADIF	Calcul du taux d'intérêt de marché en fonction des conditions des crédits commerciaux (en %)
			Taux de base (en %)	Points de base à ajouter pour les garanties normales à faibles			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
17.1.2011	1,17	Aa1	1,49	75-100	2,49	Pour 2011: Euribor 6M (3.1.2011) + 227 PB (moyenne)	1,224 + 2,27 = 3,494
11.1.2012	1,17	Aa2	2,07	75-100	3,07	Pour 2012: Euribor 6M (2.1.2012) + 352 PB (moyenne)	1,606 + 3,52 = 5,126
2.5.2012	3,06	Baa1	1,67	100-220	2,67	-" (2.5.2012)	0,992 + 3,52 = 4,512
13.2.2013	1,17/3,06	Ba1	0,66	100-220	1,66	Pour 2013: Euribor 6M (1.2.2013) + 425 PB (moyenne)	0,38 + 4,25 = 4,63
10.1.2014	3,06	Ba1	0,53	100-220	1,53	Pour 2014: Euribor 6M (2.1.2014) + 215 PB (moyenne)	0,387 + 2,15 = 2,537

(76) Le tableau 6 permet d'observer que les types d'intérêt de marché basés sur les crédits commerciaux obtenus par ADIF (colonne de droite) sont toujours supérieurs à ceux suggérés par l'Espagne. En tenant compte du fait que la communication de 2008 ne fait référence qu'aux taux de marché, que l'Espagne n'a fourni aucune preuve pour parvenir à une conclusion sur le niveau des garanties disponibles et que les preuves présentées montrent que les taux qu'ADIF a effectivement payés sur le marché étaient sensiblement supérieurs, la Commission considère que ces derniers sont une référence adaptée pour déterminer si les prêts octroyés dans le cadre du projet confèrent un avantage à l'ADIF.

(77) Il est possible de déduire du tableau 6 que les taux d'intérêt des crédits accordés à l'ADIF en rapport avec le projet sont inférieurs aux taux d'intérêt de marché correspondants calculés sur la base des conditions des prêts commerciaux obtenus par l'ADIF, à l'exception des taux applicables aux crédits accordés en 2014. Ainsi, les conditions des différents crédits octroyés à l'ADIF de 2011 à 2013, qui s'élèvent au total à 7 469 500 EUR, confèrent un avantage à l'ADIF au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

6.1.3.2. En faveur de la SPE et des futurs utilisateurs du CEATF

- (78) Dans la décision d'ouverture ⁽⁴⁰⁾, la Commission a expliqué que l'absence d'aide d'État ne peut être reconnue que si la procédure d'adjudication permet à l'offre économiquement la plus avantageuse d'atteindre la valeur de marché de la concession, et si l'État membre vérifie que les droits de concession dérivés sont adaptés aux prix de marché au moyen d'une analyse des flux de trésorerie actualisés et d'une comparaison avec les redevances payées ailleurs pour des services similaires ⁽⁴¹⁾. La Commission a indiqué que, même si certains composants de base de la structure des taux ont été établis ex ante par l'Espagne, ce fait en soi n'est pas suffisant pour invoquer le caractère ouvert et non discriminatoire du processus.
- (79) La Commission a également étudié l'éventualité d'un avantage indirect pour les utilisateurs de l'infrastructure.
- (80) Puisque la SPE n'a pas été constituée en raison de l'échec du premier appel d'offres, et qu'un deuxième appel d'offres ne semble pas être envisagé, il est impossible de tirer de conclusions définitives sur l'existence d'un avantage pour la SPE. De même, il n'est pas possible de conclure à l'existence d'une aide pour les utilisateurs.

6.1.4. Distorsion de concurrence et effet sur les échanges

- (81) Lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes sur le marché intérieur, ce dernier doit être considéré comme affecté par l'aide ⁽⁴²⁾.
- (82) Il est évident que les avantages octroyés à ADIF consolident la position de cette entreprise par rapport à ses concurrents dans l'Union européenne.
- (83) Comme il est indiqué à la section 5.1, les autorités espagnoles reconnaissent que le CEATF pourrait concurrencer d'autres installations pour des essais réalisés à une vitesse inférieure à 210 km/h et d'autres voies existantes ouvertes à des essais réalisés entre 210 et 385 km/h. En conséquence, elles considèrent aujourd'hui que seul le financement de la construction des parties du CEATF qui permettent de réaliser des essais à une vitesse inférieure à 385 km/h doit être considéré comme une aide d'État et être évalué en vertu de l'encadrement RDI. Elles ajoutent à cet égard que le financement public de ces activités se limite à 90,2 millions d'EUR.
- (84) Le CEATF serait en concurrence avec d'autres installations dans l'Union européenne qui offrent des services d'essai pour équipements ferroviaires à grande vitesse, étant donné qu'il se prête tout à fait à la réalisation d'essais à des vitesses inférieures à 385 km/h. Puisqu'il apparaît évident que la demande pour des essais à des vitesses supérieures est infime ou nulle (voir à ce sujet les considérants 48 à 51), il est probable que les essais réalisés à une vitesse inférieure à 385 km/h constituent l'activité principale du CEATF.
- (85) En conséquence, les ressources publiques accordées à l'ADIF pour la construction du CEATF pourraient être utilisées pour subventionner l'entrée sur le marché d'un nouveau concurrent.
- (86) Au vu des éléments exposés aux considérants 82 à 85, l'aide accordée à l'ADIF peut fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres.

6.1.5. Conclusion sur l'existence d'une aide

- (87) La Commission considère que les ressources publiques accordées au CEATF, sur la base de la décision du 28 juin 2013 et de la convention du 27 décembre 2010, constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

⁽⁴⁰⁾ Voir les considérants 43 et 44 de la décision d'ouverture.

⁽⁴¹⁾ Affaire SA. 38302. Aide d'investissement au port de Salerno, décision du 27 mars 2014, considérant 46.

⁽⁴²⁾ Arrêts de la Cour du 14 janvier 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, point 66, et Libert et autres, C-197/11 y C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, point 77.

6.2. Légalité de l'aide

- (88) Le 20 septembre 2013, les autorités espagnoles ont notifié la mesure conformément à l'article 108, paragraphe 3, du traité. Elles ont également indiqué que le circuit ferroviaire ne sera pas construit avant son approbation par la Commission ⁽⁴³⁾.
- (89) L'Espagne a octroyé l'aide en se fondant sur la convention du 27 décembre 2010 et sur la décision du conseil des ministres du 28 juin 2013. Comme il est énoncé au considérant 44, une partie de l'aide a déjà été versée.
- (90) Compte tenu du fait que l'aide a été octroyée avant son approbation par la Commission, elle doit être considérée comme une aide illégale au sens de l'article 1, point f), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ⁽⁴⁴⁾.

6.3. Compatibilité

- (91) Étant établi que la mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, la Commission doit examiner si cette mesure peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur.
- (92) La Cour a déclaré que «lorsque la Commission décide d'ouvrir une procédure formelle d'examen, il revient à l'État membre et au bénéficiaire potentiel d'une aide nouvelle d'apporter à la Commission les éléments de nature à démontrer que cette aide est compatible avec le marché commun» ⁽⁴⁵⁾. Comme il est établi ci-après, ni les autorités espagnoles ni le bénéficiaire, ADIF, n'ont présenté de preuves recevables en ce sens dans la notification, dans les communications ultérieures, dans leurs observations à la suite de la décision d'ouverture, ou dans les documents présentés lors de l'enquête officielle.
- (93) Les autorités espagnoles ont indiqué que le financement public du CEATF, dans la mesure où il constitue une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, doit être déclaré compatible avec le marché intérieur compte tenu de son objectif général de RDI et au vu des normes de l'Encadrement RDI applicables aux infrastructures dédiées ⁽⁴⁶⁾.
- (94) Il ressort de la conclusion de la section 6.2 ci-dessus que l'aide est illégale. Le point 126 de l'Encadrement RDI établit que les aides illégales sont évaluées conformément aux normes en vigueur à la date d'octroi de l'aide.
- (95) Au moment de l'octroi de l'aide, l'Encadrement RDI de 2006 était en vigueur ⁽⁴⁷⁾.
- (96) L'Encadrement RDI de 2006 ne contient aucune disposition spécifique relative aux aides aux infrastructures de recherche. Par conséquent, la Commission considère que l'évaluation de l'aide doit être fondée directement sur l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité. Celui-ci dispose que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun».

⁽⁴³⁾ Voir la déclaration des autorités espagnoles du 6 février 2014 en réponse à la question 7, émise par le ministère des finances et des administrations publiques, p. 13.

⁽⁴⁴⁾ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).

⁽⁴⁵⁾ Arrêt de la Cour du 16 décembre 2010, *AceaElectrabel/Commission*, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, point 99, et la jurisprudence citée.

⁽⁴⁶⁾ Le point 15 ff) de l'encadrement RDI définit la notion «d'infrastructures de recherche»: les installations, les ressources et les services associés utilisés par la communauté scientifique pour mener des recherches dans ses domaines de compétence; cette définition englobe les principaux équipements scientifiques et le matériel de recherche, les ressources cognitives comme les collections, les archives et les informations scientifiques structurées, les infrastructures habilitantes fondées sur les technologies de l'information et de la communication, telles que le GRID, les infrastructures de calcul, les logiciels et les systèmes de communication, ainsi que tous les autres moyens nécessaires pour mener les recherches. Ces infrastructures peuvent être implantées sur un seul site ou être distribuées (un réseau organisé de ressources).

⁽⁴⁷⁾ Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (JO C 323 du 30.12.2006, p. 1).

- (97) Pour déterminer la compatibilité d'une mesure avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, la Commission applique le critère de mise en balance, en déterminant l'équilibre entre les effets positifs liés à la poursuite d'objectifs d'intérêt commun bien définis et les effets négatifs sur les échanges et la concurrence dans le marché commun. La Commission tient compte des principes suivants à cet égard ⁽⁴⁸⁾:
- a) contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini: la mesure d'aide d'État doit viser un objectif d'intérêt commun conformément à l'article 107, paragraphe 3, du traité;
 - b) nécessité de l'intervention de l'État: la mesure d'aide d'État doit cibler une situation où l'aide peut apporter une amélioration significative que le marché est incapable d'apporter lui-même, par exemple en corrigeant une défaillance du marché ou en résolvant un problème d'équité ou de cohésion;
 - c) caractère approprié de la mesure d'aide: l'aide proposée doit constituer un instrument d'intervention approprié pour atteindre l'objectif d'intérêt commun;
 - d) effet incitatif: l'aide doit modifier le comportement de l'entreprise ou des entreprises concernées de façon à ce qu'elles s'engagent dans de nouvelles activités qu'elles n'exerceraient pas sans l'aide ou qu'elles exerceraient d'une manière limitée ou différente, ou sur un autre site;
 - e) proportionnalité de l'aide: le montant et l'intensité de l'aide doivent être limités au minimum nécessaire pour susciter des investissements ou des activités supplémentaires de la part de l'entreprise ou des entreprises concernées;
 - f) prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges entre États membres: les effets négatifs de l'aide doivent être suffisamment limités pour que l'équilibre général de la mesure soit positif;
 - g) transparence des aides: les États membres, la Commission, les opérateurs économiques et le public doivent avoir facilement accès à tous les actes applicables et à toutes les informations utiles sur l'aide accordée.

6.3.1. Contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini

- (98) Les autorités espagnoles ont souligné dans leur notification et dans la réponse à la décision d'ouverture (voir le considérant 59 de la décision d'ouverture et la section 5.2 ci-dessus) que le projet contribue à renforcer les investissements dans le secteur de la RDI en Espagne, dans la lignée des objectifs d'intérêt commun de la stratégie 2020 de l'Union et du programme opérationnel de croissance intelligente pour l'Espagne adopté en février 2015. Elles font valoir que le CEATF est une infrastructure scientifique et technique qui permettra de tester des aspects techniques pluridisciplinaires dans le secteur ferroviaire. Elles ajoutent que l'investissement dans le CEATF renforcera le développement économique de l'Andalousie, région souffrant d'un fort taux de chômage.
- (99) En premier lieu, ces affirmations doivent être jugées à l'aune de la demande pour une telle installation de recherche et des activités de RDI qui pourraient y être réalisées.
- (100) Comme il est détaillé aux considérants 60 à 62 de la décision d'ouverture, la Commission a remis en cause l'existence d'une demande de la part des fabricants de matériel roulant et ferroviaire pour une telle infrastructure de recherche. La Commission mentionne notamment l'échec du premier appel d'offres pour la construction et l'exploitation du CEATF, ainsi que les coûts élevés de construction et de fonctionnement des réseaux ferroviaires destinés aux services de transport commercial à des vitesses supérieures à 350 km/h, qui ne sont pas économiquement viables dans les conditions actuelles du marché, ni dans un avenir proche ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁸⁾ Par exemple, SA 32835 (2011/N) — Fonds d'investissement urbain dans le nord-ouest de l'Angleterre (Jessica) (JO C 281 du 24.9.2011, p. 2), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240234/240234_1247477_97_2.pdf, et SA 38769 (2015/N) — Pacte vert pour les infrastructures de recharge des véhicules électriques, en cours de publication, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/258489/258489_1710979_137_2.pdf.

⁽⁴⁹⁾ En ce qui concerne l'argument avancé par les autorités espagnoles selon lequel, sur les plus de 80 entreprises contactées dans le cadre du questionnaire, 47 ont répondu et 26 se sont déclarées intéressées à participer au projet, il convient de rappeler que ces dernières étaient principalement des entreprises du secteur de la construction intéressées par la phase de travaux du projet, mais pas par les activités de RDI développées dans le cadre de ce dernier. En outre, en fin de compte, aucune d'entre elles n'a confirmé son intérêt réel en présentant une offre dans le cadre de l'appel organisé en 2013, qui a été annulé faute de soumissionnaires.

- (101) Les commentaires reçus de la part de tiers en réponse à la décision d'ouverture confirment l'avis de la Commission selon lequel il n'existe pas, sur le marché, de demande pour des infrastructures dédiées à l'essai de trains à grande vitesse (réalisés à plus de 385 km/h pour des services commerciaux de transport de train à des vitesses supérieures à 350 km/h).
- (102) Aucun producteur de matériel roulant n'a prévu de développer des produits qui circulent à des vitesses si élevées, puisqu'il n'existe pas de demande pour l'exploitation commerciale de tels trains. Certains opérateurs ferroviaires avancent des arguments d'efficacité du marché (équilibre entre la consommation d'énergie et le temps de trajet) qui limitent l'exploitation commerciale des trains à grande vitesse en Europe à des vitesses bien inférieures (la moyenne en Europe est de 280-300 km/h et le maximum de 320-350 km/h), tout comme l'augmentation exponentielle des coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure pour des vitesses supérieures à 300 km/h, qui représenterait un désavantage concurrentiel majeur par rapport aux tarifs du transport aérien. Rien ne laisse présager l'existence d'une demande pour la construction de nouvelles lignes ferroviaires commerciales ni pour la modernisation des voies existantes en vue de proposer un mode de transport à des vitesses supérieures à 320-350 km/h, et donc pour une installation d'essais ferroviaires réservée spécifiquement à des vitesses supérieures à ces limites ⁽⁵⁰⁾.
- (103) D'autres arguments spécifiques ont été avancés expliquant que le manque de demande pour l'infrastructure du CEATF découle de son emplacement géographique qui, selon certaines parties ayant répondu au questionnaire, implique une perte de temps et des frais de transport trop élevés.
- (104) Enfin, les arguments relatifs au développement de solutions de pointe rentables pour de futurs essais potentiels à grande vitesse, tels que des essais virtuels à travers des applications informatiques, ne plaident pas pour la nécessité d'une installation d'essais physiques spécifique.
- (105) Ainsi, les informations analysées par la Commission invalident l'affirmation consistant à dire que l'aide notifiée aurait entraîné le développement d'activités de RDI supplémentaires grâce à la construction d'une infrastructure d'essais à grande vitesse.
- (106) En second lieu, les autres objectifs stratégiques invoqués par les autorités espagnoles, notamment les avantages socio-économiques dérivés de la création de nouveaux emplois dans la région d'Antequera ⁽⁵¹⁾, ne permettent pas d'évaluer la contribution de l'aide notifiée à un objectif d'intérêt commun dans le domaine de la RDI. Si les autorités espagnoles affirment que, d'un point de vue socio-économique, le projet CEATF pourrait engendrer une VAN positive de 17,3 millions d'EUR, elles ne prouvent pas de manière convaincante que le montant des recettes serait tel qu'il permettrait de compenser les coûts de construction et les pertes d'exploitation que l'infrastructure prévue générera pendant toute sa durée de fonctionnement. Les effets bénéfiques invoqués semblent se limiter à la création d'emplois dans le secteur de la construction lors de la phase des travaux de l'infrastructure. Cela signifie que, loin de contribuer à un objectif à long terme de développement durable de la région d'Andalousie, l'impact du projet sur le tissu économique local serait provisoire et à court terme ⁽⁵²⁾.
- (107) À la lumière des éléments exposés aux considérants 98 à 106, la Commission considère que l'Espagne n'a pas apporté de preuves suffisantes pour démontrer que le projet contribue à un objectif d'intérêt commun bien défini.

6.3.2. Nécessité de l'intervention de l'État

- (108) Les autorités espagnoles justifient la nécessité d'accorder une aide d'État à ce projet par la nature pluridisciplinaire des essais techniques prévus. D'après elles, en raison de la diversité des activités des entreprises potentiellement

⁽⁵⁰⁾ Il n'est pas surprenant que la seule entreprise ayant manifesté de l'intérêt pour le projet soit une entreprise espagnole qui, d'après ce qui a été confirmé par les observations des autres entreprises ayant répondu au questionnaire, pourrait profiter d'un accès préférentiel à l'installation du fait de sa proximité géographique. Ce commentaire semble plus inspiré par la possibilité d'obtenir un avantage concurrentiel que par une évaluation objective de la nécessité de l'installation.

⁽⁵¹⁾ Voir aussi la note de bas de page 17 de la décision d'ouverture.

⁽⁵²⁾ Par exemple, les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 (JO C 209 du 23.7.2013, p. 1) font explicitement référence à la création d'emplois, un tel objectif étant appréhendé dans le cadre d'une croissance inclusive et durable (soulignement ajouté). En effet, même quand la Commission disposait de lignes directrices concernant les aides à l'emploi (lignes directrices concernant les aides à l'emploi, JO C 334 du 12.12.1995, p. 4), il était entendu que les aides à la création d'emploi limitées à un ou plusieurs secteurs sensibles, en situation de surcapacité ou en crise, sont généralement réputées moins favorables, puisque leur impact négatif pour l'emploi dans les secteurs concurrentiels des autres États membres l'emporte généralement sur l'intérêt commun de réduction du chômage poursuivi par les mesures actives (voir le point 23).

impliquées dans de tels essais (génie civil, communication, signalisation, traction et matériel roulant), aucune entreprise ne peut atteindre de manière autonome la masse critique ni la capacité financière nécessaires pour réaliser un investissement de l'ampleur du développement du CEATF, ni attirer et associer d'autres entreprises pour réaliser un investissement de ce type. En ce qui concerne le financement du projet, les autorités espagnoles affirment que le financement public est la seule source de financement possible pour construire le CEATF, compte tenu des études de rentabilité réalisées par ADIF.

- (109) L'argument présenté par les autorités espagnoles est qu'il existe une défaillance du marché causée par un problème de coordination pour le financement de la construction de l'installation prévue. Il tend à supposer que dans la mesure où aucune entreprise individuelle ne serait incitée à financer le projet en raison du déséquilibre prévu entre ses coûts et ses bénéfices (au niveau de l'entreprise individuelle), la seule voie possible pour mener à bien cet investissement soit de créer un consortium regroupant plusieurs entreprises fortes d'expertises techniques différentes, qui pourraient garantir la pleine réalisation du potentiel de l'installation grâce à une utilisation conjointe.
- (110) Cependant, aucun élément du rapport ne suggère que les entreprises potentiellement intéressées par ce partenariat n'auraient pas pu le faire en raison de difficultés objectives empêchant toute collaboration effective entre elles. Il nous semble plutôt, au vu du fait que le gouvernement espagnol soit intervenu pour aider à la création d'une SPE au moyen de l'organisation d'un appel d'offres qui s'est soldé par un échec, que le véritable problème empêchant le financement de projet est un d'autre type, à savoir sa non-viabilité financière. La faiblesse de l'argument exprimé par les autorités espagnoles est confirmée par le fait que les investisseurs privés indépendants n'ont manifesté aucun intérêt pour participer au financement du projet malgré le fait que le gouvernement ait décidé d'allouer des fonds publics à l'ADIF pour démarrer les travaux.
- (111) La Commission en déduit que l'Espagne n'a pas apporté de preuves suffisantes de l'existence d'une défaillance du marché résultant d'un manque de coordination dans le cadre du financement du CEATF.
- (112) En outre, il convient de rappeler que la pratique décisionnelle de la Commission dans le domaine de la RDI mentionne trois types de défaillance du marché: information imparfaite et asymétrique, problèmes de coordination et de réseau pour les activités de RDI et diffusion des connaissances. Or, les autorités espagnoles n'ont démontré l'existence d'aucune de ces défaillances du marché dans la présente affaire.
- (113) En ce qui concerne les difficultés affectant le financement du projet CEATF, aucune preuve n'indique qu'une potentielle asymétrie des informations spécifiquement liées à des activités de RDI identifiables et risquées dissuaderait le secteur privé de financer le projet. En ce qui concerne les problèmes liés à la coordination et à la création des réseaux de RDI, il ressort clairement des déclarations des autorités espagnoles qu'aucune collaboration n'était prévue entre ADIF et le secteur concerné dans le centre d'essais. Il apparaît que l'aide cherche à attirer des entreprises pour participer à la conception et à l'utilisation de l'infrastructure du CEATF, mais qu'elle ne donne pas lieu à une coopération spécifique entre elles aux fins de réaliser des activités collaboratives de RDI dans le centre. Enfin, l'Espagne n'a fourni aucun élément qui démontre l'existence d'effets indirects positifs en matière de diffusion de connaissances au bénéfice de tiers qui pourraient dériver du projet CEATF.
- (114) L'Espagne n'a apporté aucun autre argument montrant qu'une telle aide constituerait une amélioration importante, que le marché serait incapable d'instaurer de manière autonome.
- (115) Au vu des éléments exposés aux considérants 108 à 113, la Commission estime que la nécessité de l'intervention de l'État n'est pas avérée.

6.3.3. Caractère approprié de l'aide

- (116) Les États membres ont diverses options en ce qui concerne leurs moyens d'action, et le contrôle des aides d'État n'impose pas une forme unique d'intervention dans l'économie. Cependant, les aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, se justifient uniquement par la pertinence d'un instrument concret en ce qu'il permet d'atteindre l'objectif de politique publique visé et de contribuer à un ou à plusieurs des objectifs d'intérêt commun ⁽⁵³⁾.

⁽⁵³⁾ Pour un débat sur le caractère approprié de l'aide, voir les affaires C 25/2004 DVB-T Berlin-Brandebourg (JO L 200 du 22.7.2006, p. 14) et N 854/06 — Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle au programme de R&D TVMSL (JO C 182 du 4.8.2007, p. 5).

- (117) De manière générale, la Commission considère qu'une mesure constitue un instrument approprié lorsque l'État membre a analysé la possibilité d'options politiques alternatives tout aussi adaptées pour poursuivre l'objectif d'intérêt commun, qui aient un impact plus limité sur la concurrence que l'aide d'État sélective et lorsque le caractère adapté de la mesure pour atteindre des objectifs d'efficacité ou d'équité est démontré.
- (118) Les autorités espagnoles n'ont pas fourni d'informations concernant d'autres moyens d'action potentiels ou d'autres instruments d'aide pour financer le projet. En réponse aux doutes exprimés dans la décision d'ouverture, elles affirment simplement que, au vu du déficit attendu de financement de 91,87 % du projet, aucun instrument autre qu'un financement public ne serait adapté à ce cas.
- (119) La Commission fait remarquer que le fait que le projet notifié soit toujours fortement déficitaire, malgré l'aide, ne suffit pas à justifier que cette dernière constitue un instrument adapté.
- (120) En outre, étant donné qu'il n'a pas été démontré que le projet contribue à l'objectif d'intérêt commun de renforcement des activités de RDI, le caractère approprié de l'instrument d'investissement choisi par le gouvernement espagnol reste à prouver. D'autres mesures générant davantage d'activités en termes de RDI constitueraient des instruments plus adaptés pour atteindre cet objectif d'intérêt commun.
- (121) Des considérations analogues s'appliquent aux autres objectifs d'intérêt général invoqués par l'Espagne. Comme il a été indiqué précédemment dans le considérant 106, les emplois créés se limitent surtout au secteur de la construction, et revêtent un caractère temporaire. Une aide d'État pour construire des infrastructures qui ne seront pas utilisées n'est pas un instrument politique approprié pour générer de la croissance et créer des emplois.

6.3.4. Effet incitatif

- (122) L'aide d'État doit avoir un effet incitatif, c'est-à-dire qu'elle doit entraîner une modification du comportement du bénéficiaire aux fins de poursuivre un objectif d'intérêt commun et de pallier la défaillance du marché constatée.
- (123) Les autorités espagnoles ont indiqué que le CEATF ne pourrait pas voir le jour sans leur aide; elles affirment que l'aide a un effet incitatif dans la mesure où elle est indispensable à la réalisation du projet.
- (124) Cependant, dans le cas présent, la Commission observe que l'aide permet la construction d'une installation d'essais ferroviaires mise à disposition d'ADIF, en qualité de futur propriétaire, sans que cela n'entraîne chez ce dernier une quelconque modification de comportement ni aucune action en faveur de la réalisation d'activités supplémentaires de RDI dans l'installation.
- (125) Dans le cadre de la procédure formelle d'examen, les autorités espagnoles n'ont apporté aucune nouvelle donnée ni aucun argument supplémentaire pour faire valoir l'influence de l'aide sur le comportement d'ADIF. Alors que toutes les données disponibles indiquent que le projet notifié restera déficitaire malgré les aides, les autorités espagnoles n'ont pas démontré qu'il engendrerait tout de même des avantages sociaux découlant des activités de RDI. Au contraire, les observations reçues de la part des utilisateurs potentiels de l'infrastructure lors de la procédure formelle d'examen indiquent que, tel qu'il est conçu aujourd'hui, le projet ne répond pas à la demande des entreprises de RDI du secteur ferroviaire.
- (126) Aucun argument n'a été présenté justifiant que la Commission revoie son avis exprimé dans la décision d'ouverture. En substance, loin d'avoir un effet incitatif, l'aide est destinée à la construction d'une infrastructure dont la valeur ajoutée par rapport aux options existantes (essais réalisés sur les réseaux ferroviaires) n'est pas démontrée.

6.3.5. Proportionnalité de l'aide

- (127) La Commission considère que l'aide est proportionnée s'il est impossible d'atteindre le même résultat au moyen d'une aide moins importante.

- (128) Les autorités espagnoles indiquent que le projet est conforme à l'Encadrement RDI, ce qui signifie que l'intensité maximale de l'aide autorisée pour couvrir les investissements en infrastructures de recherche utilisées à des fins économiques se limite aux coûts additionnels nets, dans la limite maximale de 60 % des coûts admissibles (point 89 de l'encadrement RDI). En l'espèce, l'aide publique couvrira 100 % des dépenses.
- (129) Au vu de l'absence ou de l'insuffisance des investissements privés dans l'infrastructure du CEATF, l'aide en question ne paraît pas proportionnée.

6.3.6. Prévention des effets négatifs induits sur la concurrence et les échanges entre États membres

- (130) L'article 107, paragraphe 3, point c), du traité exige que les effets positifs résultant d'une mesure déterminée soient mis en balance avec leurs effets négatifs sur le commerce et la concurrence.
- (131) La Commission considère que les autorités espagnoles n'ont pas démontré l'existence d'effets positifs engendrés par la mesure. Par conséquent, la Commission en déduit que la construction du CEATF n'atteint pas son objectif de renforcer la R & D dans le domaine spécifique des services de transport ferroviaire à grande vitesse, puisque la demande pour ces infrastructures et services connexes de R & D est faible, au mieux, ou inexistante. La Commission a également conclu que la défaillance du marché avancée n'est pas démontrée, et qu'il n'existe aucune preuve que la mesure contribuerait à un véritable changement de comportement du bénéficiaire.
- (132) En ce qui concerne les autres effets positifs de la mesure invoqués par l'Espagne, la Commission considère que le coût de la création temporaire d'emplois, surtout dans un secteur tel que la construction, est très élevé, pour une valeur positive limitée.
- (133) En outre, la mesure permettant à un nouveau concurrent de pénétrer le marché au moyen d'un financement public important, la Commission considère qu'elle aurait un effet négatif sur la concurrence. L'aide mettrait en danger les investissements réalisés par les concurrents dans leurs installations et réduirait les futurs investissements d'entretien ou d'amélioration de ces infrastructures.
- (134) Le marché concerné par l'aide est celui des services d'essais d'équipements ferroviaires dans l'Union européenne. Comme le rappelle la décision d'ouverture, trois centres de tests sont en activité aujourd'hui dans ce secteur: Cerhenice (Velim) en République tchèque, Wildenrath en Allemagne et Valenciennes en France, où sont réalisés des essais avec une vitesse inférieure à 210 km/h. Les essais du matériel roulant à grande vitesse sont réalisés sur des lignes commerciales⁽⁵⁴⁾ qui sont conçues pour une vitesse maximale de 350 km/h, mais lors de ces essais, la vitesse peut atteindre 385 km/h, conformément à la norme applicable (soit 10 % de plus que la vitesse nominale du train).
- (135) On peut déduire de ce qui précède qu'il n'existe pas d'équivalence parfaite entre les services d'essai du CEATF, d'une part, et d'autres installations de tests et d'essais réalisés sur des lignes commerciales, d'autre part, au vu de la différence de vitesse d'essai maximale. Cependant, la possibilité existante d'essais à des vitesses allant jusqu'à 385 km/h sur les lignes commerciales reflète la réalité de la demande actuelle et potentielle de services d'essai jusqu'à cette vitesse commercialement viable. En ce qui concerne la future demande potentielle pour la réalisation d'essais à des vitesses jusqu'à 520 km/h, les informations à notre disposition et les observations des participants du marché suggèrent qu'une telle option n'est pas viable commercialement, tout au moins dans un futur proche. Les installations d'essais du CEATF sont donc en concurrence directe avec d'autres installations existantes, comme les chemins de fer publics. Ainsi, la Commission considère que la mesure subventionne l'entrée sur le marché d'un nouveau concurrent intégralement au moyen de fonds publics, ce qui peut créer une distorsion importante de la concurrence dans ce secteur.
- (136) La libre concurrence sur les marchés dérivés de produits ferroviaires devant faire l'objet d'essais (matériel roulant, équipements, etc.) peut également pâtir de cette mesure d'aide. Comme cela a été signalé dans les observations sur la décision d'ouverture, l'emplacement géographique de l'établissement peut constituer, de fait, un avantage concurrentiel en faveur des producteurs nationaux de matériel roulant, qui pourraient être plus facilement amenés à utiliser le CEATF pour réaliser leurs essais sans que cela n'entraîne de coûts de transport significatifs.

⁽⁵⁴⁾ Par exemple Rete Ferroviaria Italiana en Italie, SNCF en France et DB Bahn en Allemagne.

- (137) Vu le manque de démonstration attestant des effets positifs de l'aide notifiée, souligné par la Commission dans les sections 6.3.1 à 6.3.5, les effets négatifs de la mesure en matière de distorsion réelle et potentielle de la concurrence sont réputés surpasser l'efficacité éventuelle de la mesure.

6.3.7. *Transparence des aides*

- (138) Au vu des éléments qui précèdent, il n'est pas nécessaire d'évaluer la transparence de l'aide.

6.3.8. *Conclusion sur la compatibilité de l'aide*

- (139) À la lumière des constats exposés dans les sections 6.3.1 à 6.3.7, la Commission conclut que l'aide notifiée ne peut pas être déclarée compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

6.4. **Récupération de l'aide incompatible**

- (140) Conformément à la jurisprudence consolidée, l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 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».
- (141) Les juridictions de l'Union ont également jugé de manière constante que l'obligation pour l'État membre de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise au rétablissement de la situation antérieure ⁽⁵⁵⁾. Dans ce contexte, les juridictions de l'Union ont établi que cet objectif est atteint quand le bénéficiaire a remboursé les montants octroyés au titre d'aides illégales (avec les intérêts), perdant ainsi l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ⁽⁵⁶⁾.
- (142) La Commission estime par conséquent que l'aide octroyée par l'Espagne à ADIF est incompatible avec le marché intérieur. En conséquence, l'aide doit être récupérée afin de rétablir la situation du marché avant son octroi. Cette récupération doit couvrir la période à partir du moment où naît l'avantage pour les bénéficiaires, c'est-à-dire à partir du moment où l'aide a été mise à leur disposition, et les montants à récupérer doivent être majorés d'intérêts courant jusqu'au remboursement effectif.
- (143) D'après les informations transmises par l'Espagne, résumées aux considérants 43 et 44 et dans les tableaux 3, 4 et 5, le montant total des fonds versés à l'ADIF entre 2011 et 2014 s'élève à 143 703 000 EUR (dont 135 866 000 EUR sous forme de subventions et 7 837 000 EUR sous forme de prêts).
- (144) La Commission a calculé le taux d'intérêt qui aurait été proposé sur le marché en se fondant sur les informations fournies par l'Espagne sur les crédits commerciaux contractés réellement par l'ADIF lors de la période visée. Nonobstant ce qui précède, la Commission est consciente du fait que le résultat de son calcul peut être affecté par l'existence d'autres prêts dont elle n'aurait pas été informée au préalable. Aussi, pour permettre de calculer la différence entre les taux d'intérêt effectifs des prêts accordés à ADIF et ceux du marché, et, donc, l'élément d'aide à récupérer, l'Espagne dispose-t-elle d'un délai de deux mois à compter de la date d'adoption de la présente décision pour présenter à la Commission des preuves de tout autre prêt commercial contracté par l'ADIF pendant la période de référence.
- (145) L'Espagne doit donc récupérer de la part de d'ADIF les avances sur les subventions versées et non encore remboursées, ainsi que l'élément d'aide contenu dans les prêts accordés en 2011, 2012 et 2013 qui, sans préjudice de la possibilité évoquée au paragraphe ci-dessus, correspond à la différence entre le taux d'intérêt du prêt et celui du marché indiqué dans le tableau 6 (voir le considérant 75). Le montant total à récupérer comprendra les intérêts courant à partir du moment où chaque subvention ou prêt a été décaissé, jusqu'au moment de leur remboursement.

⁽⁵⁵⁾ Voir notamment les affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Espagne/Commission, ECLI:EU:C:1994:325, point 75.

⁽⁵⁶⁾ Voir notamment l'affaire C-75/97, Belgique/Commission, ECLI:EU:C:1999:311, points 64 et 65.

- (146) Alors que les intérêts de récupération pour les subventions doivent être calculés sur la base du montant principal de la subvention, les intérêts de récupération pour les prêts doivent être calculés sur la base de l'élément d'aide contenu dans les prêts.
- (147) L'Espagne ne pourra pas effectuer de nouveau paiement en relation avec le projet en question.
- (148) Comme indiqué au considérant 88, les autorités espagnoles affirment que le circuit ferroviaire CEATF ne pourrait pas être construit sans l'accord de la Commission. La Commission estime donc qu'il n'existe aucune raison justifiant le maintien des prêts à ADIF, puisque ces derniers étaient octroyés exclusivement dans le cadre de ce projet. En raison de ce qui précède, la Commission exige l'arrêt immédiat et le remboursement des prêts accordés à ADIF.

7. CONCLUSION

- (149) Les avances sur les subventions et prêts accordés à ADIF par l'Espagne constituent une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Cette aide d'État a été accordée par l'Espagne en violation des obligations de notification et d'interdiction de mise à exécution établies à l'article 108, paragraphe 3, du traité.
- (150) La Commission estime par conséquent que l'aide est incompatible avec le marché intérieur.
- (151) Il convient donc de récupérer l'aide reçue par le bénéficiaire, ADIF, avec les intérêts de récupération.

DÉCIDE:

Article premier

Le financement public octroyé par l'Espagne à l'opérateur des infrastructures ferroviaires (ADIF) en application de la convention du 27 décembre 2010 et de la décision du conseil des ministres du 28 juin 2013 aux fins de la construction du CEATF, sous forme de prêts à des taux inférieurs à ceux du marché et de subventions, qui s'élève à 358 552 309 EUR, constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

Article 2

L'aide d'État visée à l'article 1^{er} est illégale, car elle a été accordée en violation des obligations de notification et d'interdiction de mise à exécution établies à l'article 108, paragraphe 3, du traité.

Article 3

L'aide visée à l'article 1^{er} est incompatible avec le marché intérieur.

Article 4

1. L'aide visée à l'article 1^{er} ayant déjà été versée à ADIF, l'Espagne doit la récupérer immédiatement.
2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts, qui courent à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition d'ADIF jusqu'à leur date de récupération effective.
3. Les intérêts seront toujours calculés sur une base composée, conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽⁵⁷⁾. Les montants à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à partir de laquelle ils ont été mis à la disposition des bénéficiaires, c'est-à-dire à partir de la date du paiement de la subvention et des tranches de prêts, jusqu'à la date de leur récupération effective.
4. Le Royaume d'Espagne procède à l'annulation de l'ensemble des règlements dus dans le cadre de l'aide visée à l'article 1^{er}, et cela à compter de la date d'adoption de la présente décision.
5. L'Espagne sollicite la résiliation et le remboursement des prêts accordés à ADIF.

⁽⁵⁷⁾ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

Article 5

L'Espagne veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 6

1. Dans un délai de deux mois à compter du jour où la présente décision a été communiquée, l'Espagne communique les renseignements suivants à la Commission:

- a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès d'ADIF;
- b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;
- c) les documents attestant qu'ADIF a été sommé de restituer l'aide.

2. L'Espagne tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales adoptées en application de la présente décision, jusqu'à ce qu'intervienne le recouvrement total de l'aide visée à l'article 1^{er}. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit également des informations détaillées concernant les montants d'aide et d'intérêts déjà récupérés auprès de l'ADIF.

Article 7

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

Fait à Bruxelles, le 25 juillet 2016.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission
